

# UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

CARRERA DE DERECHO

BIBLIOTECA



## PROCESO DE DIGITALIZACIÓN DEL FONDO BIBLIOGRÁFICO DE LA BIBLIOTECA DE DERECHO

GESTION 2017

Nota importante para el usuario:

“Todo tipo de reproducción del presente documento siempre hacer mención de la fuente del autor y del repositorio digital para evitar cuestiones legales sobre el delito de plagio y/o piratería”.

La dirección de la Biblioteca



**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**  
**CARRERA DE DERECHO**



**TESIS DE GRADO**

“Necesidad de reglamentar la huelga en los servicios  
públicos esenciales”

**POSTULANTE:** Nelson Armando Clavel Morales

**TUTOR:** Dr. Iván Ramiro Campero Villalba

La Paz - Bolivia

2006

## INDICE

INTRODUCCIÓN .....	5
--------------------	---

### CAPITULO I

#### FUNDAMENTACION E IMPORTANCIA

1.1.- OBJETIVOS DEL TEMA.-.....	8
1.2.- PROBLEMATIZACION.-.....	8
1.3.- HIPÓTESIS DE TRABAJO.- .....	8
1.4.- MÉTODOS.-.....	9

### CAPITULO II

#### ASPECTOS GENERALES DEL DERECHO DEL TRABAJO

2.1.- NOCIÓN DEL DERECHO DE TRABAJO.....	10
2.2.- EL DERECHO INDIVIDUAL DEL TRABAJO.....	11
2.3.- EL DERECHO COLECTIVO DEL TRABAJO .....	12
2.4.- PILARES DEL DERECHO COLECTIVO DEL TRABAJO .....	13
2.4.1.- Derecho de asociación .....	13
2.4.2.- Los Conflictos Colectivos.....	16
2.4.3.- La Negociación Colectiva del Trabajo.....	17
2.5.- CONFLICTOS COLECTIVOS DE TRABAJO.- .....	20
2.6.- LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA: .....	20
2.6.1.-Aspectos que deben ser considerados en el Derecho Colectivo de Trabajo.....	23
2.7.- EL DERECHO COLECTIVO EN LAS NORMAS INTERNACIONALES.....	24
2.7.1.- Convenio 87 Libertad y Sindicalización y a la Protección del Derecho De Sindicación.- ..	24
2.7.2.- Convenio 98 Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva.- .....	25
2.8.- NORMAS FUNDAMENTALES DEL DERECHO DE LOS TRABAJADORES.....	25

### CAPITULO III

#### EL DERECHO DE ASOCIACIÓN DE LOS TRABAJADORES

3.2.- ANTECEDENTES.....	28
3.3.- EL SINDICATO .....	30
3.3.1.- Concepto. ....	30
3.4.- OBJETIVOS Y FINES DEL SINDICATO .....	31
3.5.- TIPOS POSIBLES DE SINDICATOS .....	33
3.6.- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE SINDICATOS.....	34
3.7.- PRINCIPALES SINDICATOS LATINOAMERICANOS.....	35
3.8.- EL SINDICALISMO EN BOLIVIA .....	35
3.8.1.- Finalidad de la Organización Sindical Boliviana .....	37
3.9.- EL SISTEMA NORMATIVO DE RELACIONES SINDICALES Y EL DERECHO A SU LIBRE FUNCIONAMIENTO. ....	37

**CAPITULO IV**  
**CONFLICTOS COLECTIVOS**

<b>4.1.- ANTECEDENTES.....</b>	<b>42</b>
<b>4.2.- CONCEPTO .....</b>	<b>43</b>
<b>4.3.- CLASES DE CONFLICTOS COLECTIVOS .....</b>	<b>43</b>
<b>a) CONFLICTOS COLECTIVOS JURÍDICOS O DE DERECHO .....</b>	<b>43</b>
<b>b) CONFLICTO COLECTIVOS ECONÓMICOS.- .....</b>	<b>44</b>
<b>4.4.- MEDIDAS DE CONFLICTO COLECTIVO. ....</b>	<b>45</b>
<b>4 5.- COMPOSICIÓN DEL CONFLICTO COLECTIVO.....</b>	<b>49</b>
<b>4. 5.1.- La Solución de los Conflictos en la Vía Administrativa.....</b>	<b>49</b>
<b>4.5.2.- La Solución de los Conflictos en la Vía Judicial .....</b>	<b>50</b>

**CAPITULO V**  
**LA HUELGA**

<b>5.1.- TERMINOLOGÍA.....</b>	<b>52</b>
<b>5. 2.- ANTECEDENTES .....</b>	<b>52</b>
<b>5.3.- LA HUELGA CONCEPTO .....</b>	<b>53</b>
<b>5.4.- DERECHO DE HUELGA .....</b>	<b>55</b>
<b>5.5.- LOS ESTADOS ANTE LA HUELGA:.....</b>	<b>56</b>
<b>A) SISTEMA DE HUELGA DELITO O RÉGIMEN DE PROHIBICIÓN.- .....</b>	<b>56</b>
<b>B) SISTEMA DE HUELGA LIBERTAD O RÉGIMEN DE TOLERANCIA .....</b>	<b>60</b>
<b>5.6.- CLASES DE HUELGA.....</b>	<b>61</b>
<b>5.6.1.- Por la Razón de los Sujetos.- .....</b>	<b>61</b>
<b>5.6.2.- Por Razón de las Causas o Motivaciones.- .....</b>	<b>61</b>
<b>5.6.3.- Por Razón del Comportamiento Huelguístico.- .....</b>	<b>62</b>
<b>5.7.- HUELGA LEGAL .....</b>	<b>63</b>
<b>5.8.- HUELGAS PROHIBIDAS.....</b>	<b>63</b>
<b>5.9.- EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA HUELGA EN BOLIVIA .....</b>	<b>64</b>
<b>5.9.1.- La Huelga, Derecho Individual y Colectivo. ....</b>	<b>64</b>
<b>5.10.- HUELGA DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS. ....</b>	<b>65</b>
<b>5.10.1.- Legislación Comparada .....</b>	<b>66</b>
<b>5.11.- LA HUELGA EN BOLIVIA .....</b>	<b>67</b>
<b>5.11.1.-Requisitos para Declarar Legal una Huelga .....</b>	<b>68</b>
<b>5.11.2.- Función del Ministerio del Trabajo .....</b>	<b>71</b>

**CAPITULO VI**  
**DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES CON RESPECTO A LA HUELGA**

<b>6.1.- SU FUNCIÓN HISTÓRICA .....</b>	<b>76</b>
<b>6.2.- SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES .....</b>	<b>77</b>
<b>6.3.- DISTINCIÓN ENTRE SERVICIO PUBLICO Y OTRAS FIGURAS AFINES.....</b>	<b>78</b>

<b>6.4.- LA HUELGA EN EL SERVICIO PÚBLICO Y LOS SERVICIOS ESENCIALES SU LIMITACIÓN .....</b>	<b>80</b>
<b>6.5.- LEGISLACIÓN COMPARADA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES.....</b>	<b>83</b>
<b>6.6.- Problemática de la Regulación del Derecho de Huelga.....</b>	<b>84</b>
<b>6.6.1.- LAS PROHIBICIONES.-.....</b>	<b>87</b>
<b>6.6.2.- Las Limitaciones.....</b>	<b>89</b>
<b>6.6.3.- Puntos a Considerar sobre la Limitación o Prohibición de la Huelga en los Servicios Esenciales .....</b>	<b>91</b>
<b>6.6.4.- La Prevención del Conflicto .....</b>	<b>93</b>
<b>6.7.- REFLEXIONES SOBRE LA HUELGA EN LOS SERVICIOS ESENCIALES Y LOS DERECHOS DEL CIUDADANO.....</b>	<b>95</b>
<b>6.8.- LEGISLACIÓN COMPARADA.- .....</b>	<b>96</b>
<b>6.9.- SERVICIOS PÚBLICOS BOLIVIANOS.....</b>	<b>97</b>

## **CAPITULO VII**

### **IMPORTANCIA DE REGLAMENTAR LA HUELGA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES**

<b>7.1.- LA DIMENSIÓN CONSTITUCIONAL DEL PROBLEMA.....</b>	<b>101</b>
<b>7.2.- DETERMINACIÓN Y CONTENIDO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES .....</b>	<b>102</b>
<b>7.2.1.- Fuente que Determina el Carácter Esencial .....</b>	<b>103</b>
<b>7.3.- LEY GENERAL DE TRABAJO NO CUENTA CON UNA DEFINICIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES QUE PERMITA SU REGULACIÓN RESPECTO A LA HUELGA DE ESTOS TRABAJADORES.....</b>	<b>107</b>
<b>7.4.- LA HUELGA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS, EL USUARIO, Y LOS SERVICIOS ESENCIALES.....</b>	<b>108</b>
<b>7.5.- EJERCICIO DEL DERECHO DE HUELGA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES .....</b>	<b>112</b>
<b>7.5.1.- El Mantenimiento de los Servicios Esenciales en la Comunidad .....</b>	<b>113</b>

## **CAPITULO VII**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>115</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>119</b>
<b>PROYECTO DE DECRETO SUPREMO SOBRE LA REGLAMENTACIÓN DE LA HUELGA EN LOS SERVICIOS PUBLICOS ESENCIALES.....</b>	<b>121</b>

## **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo de investigación tiene la finalidad de establecer si la huelga como un derecho constitucional puede ser limitado a un sector de la sociedad, es por eso que los Servicios Públicos Esenciales será estudiado respecto a los servicios ofrecidos y al derecho a la huelga, debido a que la ausencia de reglamentación ha convertido en una limitación del derecho de los trabajadores a ingresar en huelga.

Parar una mejor comprensión respecto al derecho a la huelga se ha visto necesario conocer desde el derecho del trabajo y a una parte del Derecho Laboral como es el Derecho Colectivo del Trabajo y sus pilares como el derecho de asociación, los conflictos colectivos y la Negociación Colectiva, dando mayor énfasis al derecho de asociación con sus pilares fundamentales como son los sindicatos y el sindicalismo, así como los Conflictos Colectivos, conceptos, clases y las medidas, teniendo a la huelga como una de las medidas fundamentales que tienen los trabajadores para reclamar sus derechos.

Siendo la Huelga una de los medios más utilizados por los trabajadores para exigir sus derechos, se ha visto por conveniente presentar un capítulo específico sobre este derecho, empezando por la terminología, antecedentes, conceptos, y los diversos sistemas que la doctrina laboral tiene respecto a la huelga, asimismo tenemos un análisis del derecho a la huelga en nuestro país y la normatividad respecto ella, sus características y la condición para su legalidad.

En otro capítulo tenemos a los Servicios Públicos esenciales, su función y su diferenciación entre los servicios públicos, la huelga en este sector, la problemática de su regulación, sus limitaciones prohibiciones y prevenciones se realiza una diferenciación conceptual y de acuerdo al servicio que prestan entre los servicios públicos y los servicios públicos esenciales, en nuestro país y otras legislaciones. Se distinguió los servicios públicos en general de los esenciales, porque si bien ambos buscan la satisfacción de necesidades o intereses generales no son los mismos, lo que nos permitirá a su establecer el derecho constitucional a la huelga sin afectar o castigar

a la sociedad y que tampoco el trabajador se quede sin derecho a reclamar por esa vía sus aspiraciones.

Con la intención de establecer una reglamentación respecto al derecho de huelga en los servicios Públicos esenciales, realizamos un análisis respecto a su dimensión constitucional y la Ley General del Trabajo con el objeto de establecer si existe o no una real reglamentación del derecho a la huelga en los servicios públicos esenciales, por que la huelga constitucionalmente es un derecho, pero sujeto a una reglamentación específica.



## **CAPITULO I**

### **FUNDAMENTACION E IMPORTANCIA**

El tema de la huelga en los servicios Públicos esenciales será estudiado como objeto de investigación debido a que la ausencia de reglamentación ha convertido en una limitación del derecho de los trabajadores a ingresar en huelga y las autoridades gubernamentales no le han dado la importancia necesaria.

Es importante distinguir los servicios públicos en general de los esenciales, porque si bien ambos buscan la satisfacción de necesidades no es lo mismo, por lo que una adecuada caracterización permitirá a su turno establecer el derecho constitucional a la huelga sin afectar ni quitarle el derecho a un servicio público esencial y tampoco establecer que el trabajador se quede sin derecho a reclamar por esa vía sus aspiraciones.

Esta situación nos permitirá normar y regular el derecho constitucional a la huelga y sobre todo establecer un tratamiento para lo que constituyen los servicios públicos esenciales, como bien sabemos actualmente las huelgas que se dan no cumplen con los requisitos previos para ser considerada legal, por lo que dentro del presente trabajo podremos demostrar que los requisitos de la Ley General del Trabajo y su Decreto Reglamentario establece que para considerar a una huelga es contradictoria inviable y ocasiona que el derecho a la huelga no pueda ser efectivamente reconocido. No existe además en nuestra legislación laboral una regulación específica sobre los servicios públicos esenciales y la huelga realizada en estos sectores.

El tema de la presente investigación está orientado desde el punto de vista jurídico y social, toda vez que es una necesidad reglamentar la huelga en los servicios públicos y distinguir entre estos y los servicios esenciales. En consecuencia, buscaremos en la presente investigación, respuestas que nos permitan dar soluciones al tema planteado.

En cuanto al tiempo, la presente investigación contemplará desde el año 2000 a la actualidad, toda vez que hubo problemas sociales que determinaron grandes cambios en nuestra sociedad.



En cuanto al espacio geográfico de la investigación, la misma tomará en cuenta a la ciudad de la Paz, por estar considerada como la ciudad más importante del país y por encontrarse la Sede de Gobierno, donde se han centralizado los más importantes conflictos sociales.

### **1.1.- Objetivos del Tema. -**

Los objetivos que persigue la presente investigación son:

**Objetivo General.** - Proponer una reglamentación de la huelga en los Servicios Públicos Esenciales.

**Objetivos Específicos.** - a) Demostrar que la huelga en la legislación boliviana es viable, b) Establecer que en la actual legislación no existe distinción entre la huelga legal en servicios públicos con la huelga en los servicios públicos esenciales c) Viabilizar el derecho a la huelga legal, aspecto que a la fecha no se da porque la mayoría de las huelgas son declaradas ilegales.

### **1.2.- Problematización.-**

En el presente trabajo y al momento de la elección del tema y sus objetivos se ha podido establecer la problemática sobre la huelga en los servicios públicos, para lo cual tenemos el siguiente cuestionamiento:

- ¿ Es viable el trámite que la Ley General del Trabajo exige para ingresar a la huelga?
- ¿El derecho a la huelga está correctamente legislado?
- ¿Se cuenta con una normativa que diferencie la regulación de huelga en los servicios públicos en general con huelga en los servicios esenciales?
- ¿Se podrá dar la huelga legal en Bolivia?

### **1.3.- Hipótesis de Trabajo. -**

En la presente investigación se ha determinado la siguiente hipótesis propositiva.

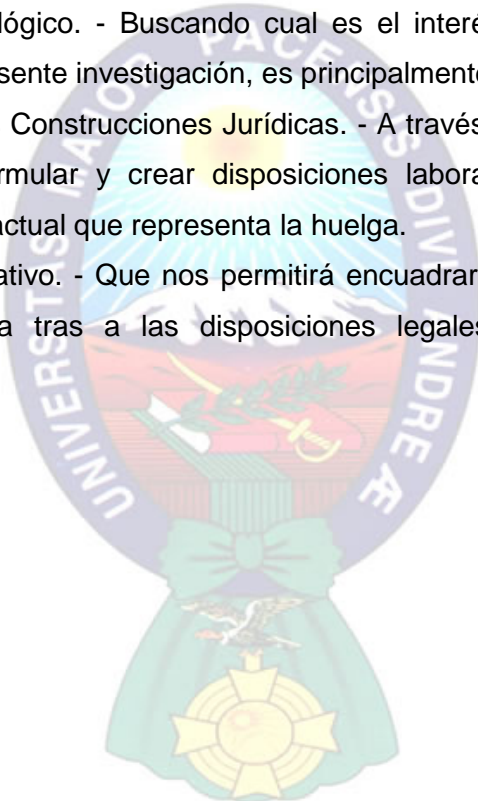
**“LA INEXISTENCIA DE UNA REGULACIÓN ADECUADA CON RELACIÓN A LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES PERMITE QUE LOS TRABAJADORES INGRESEN EN HUELGA Y SE PARALICEN FRECUENTEMENTE ESTOS SERVICIOS”**

#### **1.4.- Métodos. -**

El método con el cual se realizó el presente trabajo de investigación fue el método deductivo, puesto que la investigación ha partido de realizar un estudio general de la huelga en Bolivia para llegar a analizar de manera concreta la huelga en los Servicios públicos esenciales.

Asimismo, se ha utilizado métodos específicos como son:

- a) Método Teleológico. - Buscando cual es el interés jurídicamente protegido en el caso de la presente investigación, es principalmente la sociedad.
- b) Métodos de las Construcciones Jurídicas. - A través de la presente investigación, se pretende reformular y crear disposiciones laborales, tendientes a solucionar la problemática actual que representa la huelga.
- c) Método Normativo. - Que nos permitirá encuadrar los hechos sociales que se van generando día tras día a las disposiciones legales, para que las mismas sean reguladas.



## CAPITULO II

### ASPECTOS GENERALES DEL DERECHO DEL TRABAJO

#### 2.1.- Noción del Derecho de Trabajo

El Derecho del Trabajo o Derecho Laboral, resumiendo las valiosas opiniones de tratadistas, es el que regula de las relaciones jurídicas entre empleadores y trabajadores en lo referente al trabajo subordinado, a sus distintas actividades y a la forma de prestación de servicios, y también con relación a las consecuencias jurídicas a mediano y largo plazo que genera la actividad laboral dependiente.

Por otra parte, es necesario referirnos al carácter social de esta disciplina teniendo su origen en la protección social de las personas que prestan un trabajo subordinado y dependiente, donde modernamente ha buscado su autonomía del resto de las disciplinas jurídicas.

El Derecho Laboral ha sido empleado generalmente como sinónimo de Derecho de Trabajo donde frecuentemente se va utilizando, pero también existen otras expresiones referente a esta disciplina jurídica empleando denominaciones como Política Social, Derecho Corporativo, Derecho Sindical, Derecho del Contrato de Trabajo, y otras que orientan su carácter y contenido doctrinal.

La designación de Derecho del Trabajo es aceptada por eminentes tratadistas de la materia entre los que sobresalen Mario de la Cueva, Sánchez Alvarado, E. Pérez Botija, Ernesto Krotoschin, y otros.

Revisando la doctrina tenemos que ***“El Derecho del Trabajo en consecuencia, conjunto de principios y normas que rigen las relaciones de trabajo subordinado y retribuido entre empleadores y empleados, ya sean estas de carácter individual o colectivo.”***<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> MARTINEZ Vivot Julio J. “Elementos del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social” Pág. 32.

En si el Derecho Laboral es una rama especial del Derecho, en consecuencia establece normas de orden público y por tanto de cumplimiento obligatorio; y más aun el Estado interviene con pleno interés en regular las relaciones laborales a objeto de garantizar “la paz social” y el orden público. De lo expuesto y teniendo una mejor comprensión y entendido de lo que es el Derecho de Trabajo pasaremos a ver la división en sus áreas que tiene el Derecho Laboral.

## **2.2.- El Derecho Individual del Trabajo**

Dentro las relaciones laborales los pactos y condiciones que se realizan emergentes de derechos y deberes de trabajadores y empleadores surge **El derecho individual del trabajo**, donde la relación jurídica se da en forma individual, en dicha relación es el trabajador quien acuerda con el empleador las condiciones en que se desarrollará o prestará el trabajo, declarando el tipo de trabajo a prestarse, determinando el salario, el horario, etc., lo que también puede estar por escrito en el Contrato de Trabajo; la ley laboral admite en su legislación que el contrato de trabajo puede celebrarse en forma escrita y admite también el simple pacto o acuerdo verbal, el contrato verbal ha generado diversos problemas que generalmente fueron en desmedro del trabajador, de cualquier forma en defensa de sus derechos, se aplica el principio de primacía de la realidad, bastando para el reconocimiento de sus derechos demostrar que en la relación jurídica concurren las características esenciales de la relación laboral: Trabajo prestado en condiciones de subordinación y dependencia del trabajador respecto de su empleador; trabajo por cuenta ajena y remuneración en cualquiera de sus formas de manifestación, la legislación laboral Boliviana así establece en el Decreto Supremo N° 2357 de 26 de julio de 1993.

Sin embargo es necesario hacer notar que no toda actividad laboral es asalariada, existe el trabajo por cuenta propia, el trabajo familiar, el trabajo asociativo entre otros, que no son remunerados con un salario, ni son prestados en condiciones de subordinación; de igual forma existen otras relaciones jurídicas que al no contar con las características esenciales antes descritas, constituyen relaciones jurídicas que no ingresan al campo de aplicación del Derecho del Trabajo; en consecuencia, sólo las relaciones laborales, asalariadas se encuentran alcanzadas y protegidas por la legislación laboral.

### 2.3.- El Derecho Colectivo del Trabajo

El Derecho del Trabajo tiene como una importante rama al Derecho Colectivo de Trabajo el cual regula las relaciones entre empleadores y trabajadores no de modo individual, sino en atención a los intereses comunes a todos ellos o a los grupos profesionales, en ese sentido el Derecho Colectivo Laboral establece normas sobre asociaciones profesionales, convenios colectivos, conciliación y arbitraje, huelga desocupación y lock out. Cabe también incluir en él las normas sobre previsión social.

Por lo que se puede decir que la doctrina ha incorporado dentro del Derecho Laboral al Derecho Colectivo de Trabajo, esta importante rama se incorpora al Derecho de Trabajo; es también de notar Dentro de esta importante rama a decir del profesor Cabanellas, a su vez tiene tres pilares fundamentales como son: El derecho de asociación, los conflictos colectivos y la negociación colectiva de trabajo.

Por otra parte, es de notar que el profesor De Ferrari, la denomina al Derecho Colectivo como Relaciones Colectivas de Trabajo, teniendo también que el tratadista M. Deveali le da nombre de Contrato de Equipo a las relaciones colectivas de trabajo en la que participan exclusivamente los grupos o asociaciones profesionales de trabajadores y de patronos para la defensa de sus derechos e intereses derivados del contrato de trabajo.

El profesor Russomano definen al ***“Derecho Colectivo de Trabajo como a la parte del Derecho del Trabajo relativa a la organización sindical, la negociación y convención colectiva de trabajo y los conflictos colectivos de trabajo”***.<sup>1</sup>

Para el profesor De la Cueva el Derecho Colectivo de Trabajo ***"es la facultad de los trabajadores y de los patronos para organizarse e intervenir como grupos en la solución de los problemas económicos derivados de sus contratos de trabajo"***.

En nuestro país, el Derecho Colectivo del Trabajo, vale decir todo lo relativo al derecho de sindicalización, negociación colectiva y al conflicto colectivo de trabajo se encuentra

---

<sup>1</sup> MARTINEZ Vivot Julio J. "Elementos del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social" Pág. 433.

regulado tanto en la Constitución Política del Estado, como en la Ley General del Trabajo, en su Decreto Reglamentario como en la Legislación Laboral en general.

## **2.4.- Pilares del Derecho Colectivo del Trabajo**

Como ya manifestamos precedentemente, tomando el criterio de Profesor Cabanellas, me permitiré precisar los tres pilares que hacen al Derecho Colectivo de Trabajo, este desarrollo sin duda servirá como marco doctrinal para en forma posterior adentrarme al tema motivo de la presente tesis

### **2.4.1.- Derecho de asociación**

A manera de introducción básicamente nos referimos al conjunto de asociados para un mismo fin. El hombre por su naturaleza es un ser sociable, estando solo no podría conseguir ninguno de sus objetivos, a medida en que va desarrollando su sociabilidad en el grupo que pertenece conforma una fuerza capaz de hacer frente a los pedidos de la sociedad. Estos pedidos generan la posibilidad de ir formando asociaciones de caracteres diferentes y específicos, al existir asociaciones diferentes se llega a componer los problemas para el progreso de la sociedad en que vive. En materia laboral y bajo lo mencionado se dan las asociaciones de trabajadores y de empleadores.

La evolución da a conocer las primeras asociaciones que son familiares derivando luego a lo que son las primeras agrupaciones gremiales (joyeros, carpinteros, alfareros) ya luego por la extensión comercial y la conexión marítima actividades manufactureras industriales pone otro tipo de asociaciones con fines comunes.

Según Manuel Ossorio se entiende por derecho de asociación **“Al conjunto de asociados que se unen para alcanzar un mismo fin, lícito y determinado”**<sup>1</sup> Este grupo dotado de una organización de carácter estable viene considerado por el Derecho como una persona jurídica independiente de los componentes de la sociedad.

---

<sup>1</sup> OSORIO Manuel “Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales” Pág.106

La asociación se basa en el principio de la libre asociación sindical que permite la organización de los trabajadores en sindicatos federaciones y confederaciones. El Derecho de Asociación da lugar al desarrollo de convenciones y la creación de mecanismos administrativos y la solución de los problemas derivados de la relación de Trabajo.

Entre las **características propias de este derecho** son prácticamente las que van a ir constituyéndose por medio de acta de acuerdo a sus estatutos y que estas regulan al interior de la asociación. Por otra parte, debe existir como mínimo la denominación, buscar fines que se propone cumplir, establecer un domicilio, ámbito territorial de acción, forma de administración, procedimiento de admisión y pérdida de la cualidad de socios, debe existir derechos y deberes de los socios, mencionar el patrimonio de fundación, indicar los recursos económicos previstos, límites del presupuesto anual y aplicación que haya de darse al patrimonio en caso de disolución.

La asociación se rige por sus estatutos y por los acuerdos adoptados con validades por su asamblea general y los órganos directivos dentro de su competencia. La asamblea general es el órgano supremo de la asociación integrada por todos los socios, adopta sus acuerdos por mayoría. Por otra parte, el presidente es el responsable de representar a la asociación salvo que los estatutos señalen otra cosa actuando y ejecutando de acuerdo a lo determinado por la asamblea general o la junta directiva.

La asociación además de poseer capacidad jurídica tiene capacidad de obrar pudiendo adquirir bienes contraer obligaciones y ejercitar acciones.

En la Legislación Boliviana este pilar del Derecho Colectivo del Trabajo está regulado y garantizado por la Constitución Política del Estado, la Ley General de Trabajo, su Decreto Reglamentario y disposiciones complementarias.

El art. 7 inc. c) de la Constitución Política del Estado señala: Toda persona tiene Derecho **“A reunirse y asociarse para fines lícitos”**<sup>1</sup>, así como el inc. h) señala que se tiene Derecho a formular peticiones individuales y colectivas; paralelamente el art 159 establece que **“Se garantiza la libre asociación patronal. Se reconoce y garantiza la sindicalización como medio de defensa, representación, asistencia, educación, y cultura de los trabajadores, así como el fuero sindical en cuanto garantía para sus dirigentes por las actividades a las que despliegan en ejercicio específico de su mandato no pudiendo ser estos perseguidos ni presos...”**<sup>2</sup>

Referente a las disposiciones emergentes de la Ley General del Trabajo en su Art. 99 indica: **“se reconoce el derecho de asociaciones en sindicatos, que podan ser patronales, gremiales, o profesionales, mixtos o industriales de empresas. Para actuar como tal, el sindicato deberá tener carácter de permanencia, haber legalizado su personería y constituirse con arreglo a las reglas legales”**<sup>3</sup>. Por su parte el Art. 120 del Decreto Reglamentario N° 224 de 23 de agosto de 1943, indica todo lo relacionado a lo establecido precedentemente.

De lo indicado del Derecho de Asociación emerge y reconoce al sindicato del que ahora presentaremos aspectos que son importantes de conocer y que serán ampliados mas adelante.

Empezaremos diciendo que: El sindicato es una asociación profesional, de carácter permanente, constituido por trabajadores. La profesionalización y permanencia caracterizan a la organización sindical. La Organización sindical, realizada por los trabajadores, no solo conquistó el Derecho a la Sindicalización, el mismo que es reconocido y garantizado por el Estado Boliviano, sino que parte de su consolidación y potencialidades, impuso de hecho la negociación con los empleadores, mecanismo cuyo uso reiterado fue finalmente recogido y consagrado en la legislación laboral, resultando así la Organización Sindical la única y fundamental fuente de sustentación, desarrollo y avance de la Negociación Colectiva, con un claro objetivo y fin: el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores, lo que

---

<sup>1</sup> Constitución Política Del Estado Pág. 28.

<sup>2</sup> Constitución Política Del Estado Pág. 110

<sup>3</sup> SANDOVAL Rodríguez Isaac – “Legislación del Trabajo”, Pág. 196



constituye su esencia y carácter jurídico que no puede ser desvirtuado de manera alguna.

#### **2.4.2.- Los Conflictos Colectivos**

Los tratadistas de la materia han dado definiciones simples y amplias del conflicto laboral, Pérez Botija define diciendo **“Con el nombre de conflictos laborales se alude a las fricciones que puede producirse en las relaciones de trabajo”**<sup>1</sup>. Para Krotoschin **“Por conflicto de trabajo en sentido amplio se entiende las controversias de cualquier clase que nace de una relación de derecho laboral, sea que esta relación se haya establecido entre un empleador y un trabajador individualmente (contrato individual) o un grupo de trabajadores y patronos (convención colectiva de trabajo) pero que exista una relación de trabajo entre un trabajador y un empleador”**<sup>2</sup>. El termino conflicto en cuanto a la oposición de intereses en que las partes de una relación laboral no ceden generando un choque de derechos o pretensiones, cuando esta pugna u oposición se manifiesta entre un grupo de trabajadores y uno o más empleadores se dice que el conflicto que además de ser laboral, por razón de la actividad que desarrollan los sujetos, es colectivo por cuanto pertenece a la colectividad en consideración a los derechos e intereses de ese mismo grupo, en si la voz conflicto es utilizada en Derecho para designar posiciones antagónicas.

Las generalidades de los autores han denominado con el nombre de conflicto de trabajo las desavenencias producidas entre empleador y trabajador en la pugna de sus intereses y derechos.

La legislación boliviana establece con relación a este punto en su régimen social que emergente de los conflictos puede darse la medida de la huelga, que no es otra cosa que la materialización o evidencia de la existencia de un conflicto colectivo de trabajo. Asimismo, la Constitución Política del Estado señala en su Art. 161 **“El estado**

---

<sup>1</sup> PEREZ Botija E. Ob. Pag. 245.

<sup>2</sup> KROTOSCHIN E. “Ins. de D del T.” Pag. 550.

**mediante tribunales u organismos especiales resolverá los CONFLICTOS entre patronos y trabajadores o empleados...”<sup>1</sup>**

La Ley General del Trabajo en su Título X da a conocer todo lo referente a los conflictos en base a medidas adoptadas para su tratamiento como son la conciliación y el Arbitraje, siendo que su tratamiento es señalado también en el art. 149 por el su Decreto Reglamentario De este punto y con mayor detalle tocaremos mas adelante.

### **2.4.3.- La Negociación Colectiva del Trabajo**

Este pilar se materializa en lo que significa el Convenio Colectivo de Trabajo, es una importante institución del Derecho Laboral de la cual partiremos del siguiente presupuesto jurídico: **“es la expresión abreviada de un proceso de dialogo, acercamiento y eventualmente, acuerdo entre los trabajadores organizados y el empresario o una o varias organizaciones de empresarios. La composición dinámica del conflicto que genera el trabajo por cuenta ajena es de este modo el fundamento de la negociación colectiva”** <sup>2</sup>. De lo expuesto se infiere de que todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores, o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de: fijar las condiciones de trabajo y empleo, o regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez. En si, la Negociación Colectiva de acuerdo a sus mecanismos que baya a utilizar dará lugar a la composición del conflicto colectivo, siendo este el conjunto de acciones y procedimientos a seguir por un Sindicato u organización de trabajadores, con uno o varios empleadores también organizados, con los que se relacionan, mediante solicitud formal, para el logro de acuerdos relativos al mejoramiento de las condiciones del trabajo asalariado.

---

<sup>1</sup> Constitución Política Del Estado Pág. 110

<sup>2</sup> PALOMEQUE López Manuel, ALVAREZ de la Rosa Manuel “Derecho Del Trabajo” Pág. 245.

Por otra parte, la solución a los conflictos individuales de trabajo, son generalmente los llamados pleitos o juicios sociales, planteados ante la jurisdicción de la judicatura de trabajo, en el que se pide en forma individual el reconocimiento a un Derecho, o un determinado beneficio (Desahucio, indemnización, salario, horas extras, etc). La Negociación Colectiva generado por un conflicto colectivo, como objetivo del Derecho Colectivo de Trabajo, se inicia con un Pliego de Reclamaciones interpuesta por la Organización Sindical planteado ante el empleador, con la finalidad de mejorar las condiciones de trabajo, son peticiones o reclamos nuevos de mejora de condiciones de trabajo a las que se considera que se tiene derecho.

Puede entenderse el alto dinamismo de la Negociación Colectiva, ya que en tanto una legislación laboral determinada permanece estática en el tiempo, responde a exigencias más concretas, necesarias y últimas que surgen de la relación laboral en una empresa, sector o rubro de producción determinados, vale decir que permite el análisis, la discusión, y la adopción de determinaciones que tienden a dar soluciones a los diversos aspectos que se presentan en el trabajo y la producción, y que resultan en Convenios Colectivos que norman en sus cláusulas las condiciones de trabajo a nivel general, económico y/o sindical dentro de la empresa, sector o rubro de producción, mejorando constantemente las condiciones de trabajo.

De igual forma que en los anteriores puntos la Constitución Política del Estado señala en el Art. 157 en el párrafo I **“El trabajo y el capital gozan de la protección del Estado...”**<sup>1</sup> esta protección asumida como tarea del Estado se reflejan en leyes, disponiendo en este párrafo que una ley regulara sus relaciones, donde las normas deben establecer la forma sobre los contratos individuales y colectivos, entre otros.

Por disposición de la Constitución Política del Estado es La Ley General del Trabajo la llamada a regular estos convenios por ser la ley especial y encargada de su protección si bien existe en la Ley General de Trabajo esta regulación, la misma de manera equivocada aparece en un capítulo que no es del Derecho Colectivo, por lo que no se

---

<sup>1</sup> Constitución Política Del Estado Pág. 108

establece en la parte que debería corresponder, sino por el contrario está señalado como una modalidad de los contratos de trabajo, en la parte del Derecho Individual cuando se establece que los trabajadores pueden celebrar contratos individuales y colectivos de trabajo cuando las relaciones colectivas deberían encontrarse junto a el derecho de asociación y los conflictos colectivos.

De todas maneras, en la Ley General del Trabajo se establece en el Capítulo II del contrato colectivo del Título II referido a los contratos de trabajo las obligaciones, su forma, duración condiciones que estos contratos deben cumplir.

Son cuatro artículos del Art.23º al Art. 27 que señalan que el contrato colectivo obliga a los firmantes de los contratos, así como a los obreros que en el futuro se adhieran al sindicato, y a aquellos que ingresen al sindicato, pero deben hacerlo por escrito. Así mismo establece que un Convenio Colectivo debe indicar las profesiones, oficios o especialidades de los miembros del sindicato, debe especificar la fecha en que entrará en vigor, su duración su prórroga y las formas de rescisión y terminación del mismo, el contrato colectivo debe formar parte de los contratos individuales.

Por otro lado, este Capítulo establece la responsabilidad del sindicato de hacer cumplir las obligaciones de cada uno de sus afiliados y podrá representarlos sin mandato expreso. Se obliga también al patrono a celebrar contratos colectivos con los trabajadores que emplee y que estuvieran afiliados a asociaciones de trabajadores, cuando así los requiera.

Estos artículos concuerdan con lo dispuesto por el Decreto Reglamentario de la Ley General del Trabajo, en los Art. 17 al 20 que señala y define al Contrato de Colectivo de Trabajo como un convenio celebrado entre uno o más patronos y un sindicato, federación o confederación de sindicatos de trabajadores, este convenio tiene el objeto de determinar las condiciones generales del trabajo.

Este Contrato Colectivo debe ser suscrito por instituciones con personería jurídica reconocida por el Gobierno y organizados de acuerdo a las disposiciones de la Ley General del Trabajo, por lo que todo Sindicato, Federación, Confederación de los

sindicatos, debe estar representado por trabajadores que serán elegidos de acuerdo a sus estatutos, este contrato colectivo debe ser celebrado obligatoriamente por escrito y debe ser registrado ante un Inspector de Trabajo.

## **2.5.- Conflictos colectivos de Trabajo. -**

Cuando nos referimos a los Conflictos Colectivos de Trabajo debemos tomar en cuenta las relaciones donde existen interacción entre partes en este caso Empleador y Empleados, en esta relación se manifiesta las diferencias, controversias por que rompen el equilibrio que se pretende establecer entre dos intereses aparentemente antagónicos principalmente entre el capital y el trabajo, la empresa y los trabajadores. Entendemos por conflicto una contienda u oposición de un punto de vista, enfrentamiento de partes o pretensiones como indicamos entre trabajadores y empleadores, con motivo de la formación, modificación, o cumplimiento de las relaciones individuales o colectivas de trabajo.

Para la O.I.T., el conflicto colectivo de trabajo, es aquel que resulte de la divergencia de opinión sobre la interpretación o aplicación de una reglamentación ya establecida o un derecho adquirido cualquiera sea su origen, un contrato individual de trabajo un convenio colectivo.

Las legislaciones señalan las vías idóneas para la solución pacífica de los conflictos sindicales; la negociación directa que se da entre los sujetos de la relación jurídica (sindicado y empresa) la conciliación que se caracteriza por mediación de la autoridad administrativa de trabajo y el arbitraje.

El presente punto referente a los conflictos colectivos de trabajo sus características más fundamentales, así como también su clasificación y los medios que se presentan para su solución, son mas adelante desarrollados correspondiéndole un capítulo particular por la importancia que representa en la presente investigación con relación al tema de la huelga.

## **2.6.- La Negociación Colectiva:**

La Negociación Colectiva que define **Von Potobsky citada por Julio J. Martinez Vivot**, es “... un método efectivo para determinar los salarios y las condiciones de

**trabajo, reglamentar las relaciones individuales entre empleadores y trabajadores y regular las relaciones colectivas entre empleadores o sus organizaciones y los sindicatos, en un nivel superior”.**<sup>1</sup>

Conceptualmente **“La Negociación Colectiva es la expresión abreviada de un proceso de diálogo, acercamiento y eventualmente, acuerdo entre los trabajadores organizados y el empresario o una o varias organizaciones de empresarios. La composición dinámica del conflicto que genera el trabajo por cuenta ajena es de este modo el fundamento de la negociación colectiva”.**<sup>2</sup>

La negociación entre los representantes de los trabajadores y los empleadores sobre las condiciones de trabajo fue evolucionando históricamente con la desaparición de obstáculos a la libertad sindical. El poder colectivo de los trabajadores se configura en razón directa a la libertad de los sindicatos para articular su actividad. Y es justamente ese poder el que posibilita la negociación.

La negociación colectiva es una institución esencial para ordenar las relaciones entre trabajadores y empleadores, y con tal consideración se prima, por una parte, la regulación autónoma de las relaciones laborales dejando a un lado toda intervención continua del Estado en la regulación de las condiciones de trabajo, y por otra es el resultado de la presencia de un libre pluralismo sindical. Por consiguiente, es así como las partes logren la negociación equilibrada.

Vamos a entender de que existen los que están en la Negociación Colectiva por una parte los que determinan las condiciones de trabajo que radica en los sujetos colectivos (la representación de los trabajadores y el de los empleadores), esencialmente sectorial o disgregado (unidades de negociación) y conforme a un predeterminado procedimiento negociador.

---

<sup>1</sup> MARTÍNEZ Vivo Julio J. “Elementos del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social”, Pág. 512

<sup>2</sup> PALOMEQUE López Manuel Carlos ” Derecho del Trabajo” Pág. 245.

A esto vamos a referirnos de que son dos las cuestiones necesitadas de estudio: la negociación colectiva y su resultado, el pacto o convenio colectivo.

**“La negociación colectiva puede ser definida como el proceso formalizado de dialogo entre representantes de trabajadores y de empleadores encaminado, en ejercicio de su autonomía colectiva, a la consecución de un convenio colectivo regulador entre la relación entre ambos, así como de las condiciones que ante ajustarse los contratos de trabajo, en un ámbito determinado”<sup>1</sup>**

La negociación colectiva es por decirlo, en los términos del convenio de la O.I.T. num. 154 (sobre el fomento de la asociación colectiva; año 1981, **“la relación que tiene lugar entre un empleador o un grupo de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de fijar las condiciones de trabajo y empleo, regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez (art. 2 Convenio de la OIT num. 154)”<sup>2</sup>**

En si la negociación colectiva es en realidad, un proceso normativo que expresa una relación de poder entre organizaciones.

La negociación colectiva forma parte, como es sabido, del contenido de la libertad sindical, en cuanto derecho colectivo de los sindicatos al ejercicio de la actividad sindical en la empresa o fuera de ella. Que comprende en todo caso el derecho de la negociación colectiva, constituyéndose en la primordial acción de los sindicatos, hasta el punto de que el convenio de la OIT N° 98, sobre aplicación de los derechos de sindicación y de negociación colectiva, establece en su art. 4 que deberían adoptarse las medidas adecuadas para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores por una parte y la organización de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación colectiva con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.

---

<sup>1</sup> PALOMEQUE López Manuel Carlos “Derecho del Trabajo”, Pág. 245

<sup>2</sup> Idem.

### 2.6.1.- Aspectos que deben ser considerados en el Derecho Colectivo de Trabajo

Para un mejor análisis en el presente trabajo de investigación, y dentro los aspectos que se deben considerar en el Derecho Colectivo de Trabajo, se debe considerar las diferencias que se tiene entre “contrato” y “convenio”, ambos son acuerdo de voluntades conseguidos en una relación laboral, que pueden crear, modifican o extinguen relaciones.

El Contrato Colectivo de Trabajo, en si es, la relación jurídica establecida entre un grupo de trabajadores (dos o más) y uno o varios empleadores, que discuten las características del trabajo a prestar por ese grupo de trabajadores, el horario y el salario básicamente y otras condiciones de trabajo. Por otra parte, la diferencia con el contrato individual de trabajo tan solo es la pluralidad de trabajadores sujetos de la contratación.

El convenio es **"el celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos o uno o varios sindicatos de patronos, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe presentarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos."**<sup>1</sup> .

El Convenio Colectivo de Trabajo, como condición básica es la existencia de un sindicato de trabajadores, sólo éste o varios de éstos pueden entablar una relación jurídica con uno o varios empleadores denominada Convención o Convenio Colectivo de Trabajo, en la que se discute las condiciones de trabajo, desde las modalidades de contratación y de ingreso de los trabajadores a la empresa, hasta las formas de conclusión de la relación laboral dentro de la empresa, bonos, conductas, trato, capacitación, fijación de jornadas, descansos, ropa de trabajo, seguridad, salud, etc., no se discute sobre las características del trabajo en sí, ni la contratación individual o colectiva, sino las condiciones de trabajo en general dentro de la empresa; a diferencia del Contrato Colectivo, es suscrito por los miembros del sindicato con el empleador y surte efectos jurídicos para todos los trabajadores, incluso para los nuevos y futuros trabajadores que ingresen a la empresa siendo uno de los caracteres primordiales el aspecto normativo.

---

<sup>1</sup> DE LA CUEVA Mario “Derecho Mexicano del Trabajo” Pág. 602-603



## **2.7.- El Derecho Colectivo en las Normas Internacionales**

Existen de igual forma dos Convenios específicos de la Organización Internacional del Trabajo con referencia a los trabajadores y empleadores estos convenios son:

### **2.7.1.- Convenio 87 Libertad y Sindicalización y a la Protección del Derecho De Sindicación. -**

El Convenio 87 sobre la Libertad de Sindicalización y la Protección del Derecho de Sindicación de 1948, debidamente ratificado por el Estado Boliviano por Ley N° 194 de 28 de noviembre de 1962, convenio que tiene como principio el derecho de organización es decir tanto los trabajadores como los empleadores pueden organizarse para defender sus intereses sin distinción, por lo que tienen el derecho de constituir organizaciones de su propia elección, derecho a afiliarse en organizaciones y redactar sus propios estatutos, reglamentos, y a elegir a sus representantes, este convenio determina que las autoridades publicas deben abstenerse de toda intervención que tienda a limitar ese derecho o a entorpecer su ejercicio legal. (Art 3).

Las organizaciones deben adquirir personería jurídica, por lo tanto, los sindicatos tienen derecho a constituir federaciones las federaciones constituir confederaciones y además tienen el derecho de afiliarse en organizaciones internacionales de trabajadores y empleadores, (Art. 5); todas estas organizaciones tienen y gozan de las mismas garantías que un sindicato.

El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacifica se encuentra también regulado en la Declaración de Derechos Humanos en el Art. 20 inc.1), nuestro país en la Constitución Política del Estado señala entre los derechos y deberes fundamentales de las personas (Art. 7) el derecho a reunirse y asociarse para fines lícitos, en el Régimen Social se garantiza la libre asociación patronal, se reconoce y garantiza la sindicalización como medio de defensa, representación, asistencia, educación y cultura de los trabajadores, así mismo garantiza el fuero sindical en cuanto garantía para sus dirigentes por las actividades que desplieguen en el ejercicio de su mandato no pueden ser perseguidos ni ser tomados presos (Art 159 párrafo I).

### **2.7.2.- Convenio 98 Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva.-**

El Convenio 98 sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva de 1949, ratificado por Bolivia mediante Decreto Supremo N° 07737 de 28 de julio de 1966, establece la protección de los trabajadores en el ejercicio de su derecho de sindicación y de la protección de las organizaciones de trabajadores y empleadores de las injerencias especialmente las que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, (Art. 2); asimismo postula la creación de organismos para garantizar el derecho a la sindicalización, adoptar medidas para el pleno desarrollo de uso y procedimientos de negociaciones voluntaria con objeto de reglamentar por medio de contratos colectivos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos señala que toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses (Art.23 inc.4), la Constitución Política del Estado determina que tribunales u organismos especiales son los encargados de resolver los conflictos entre patronos y trabajadores o empleados (Art 161).

Estas normas nacionales y convenios internacionales que constituyen el marco jurídico específico del Derecho Colectivo del Trabajo y dentro de éste, más específicamente aún del Derecho a la Sindicalización, de la Negociación Colectiva y del Conflicto colectivo del Trabajo.

### **2.8.- Normas Fundamentales del Derecho de los Trabajadores**

Dentro las normas fundamentales de los trabajadores reconocidas tanto internacionalmente como en nuestra legislación nacional mencionaremos los más importantes, ya que estas constituyen el marco doctrinal de la presente tesis y que están intrínsecamente en el Derecho Colectivo de Trabajo.

- El 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos recomendando publicar el texto a fin de que tanto los individuos y las instituciones promuevan mediante la
-

enseñanza y la educación el respeto a estos derechos y libertades entre los pueblos.

- La Declaración Universal de Derechos Humanos no reconoce expresamente el derecho de Huelga limitándose a reconocer en el numeral 4 del Art. 23 el derecho de toda persona fundar sindicatos y sindicarse en defensa de sus intereses. Ese no reconocimiento del derecho a la huelga se explica por el carácter consensual de la declaración Universal dado que debían ponerse de acuerdo países pertenecientes a dos bloques ideológicos distintos: el bloque que entonces existía con los países socialistas y el bloque de los países capitalistas
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales señala el compromiso de los estados partes a garantizar el derecho de huelga ejercido en conformidad con las leyes de cada país tal como lo prevé en su artículo 8, 1° letra d.
- La Declaración de las Naciones Unidas sobre el progreso y el desarrollo en lo social, de 11 de diciembre de 1968 declara en el Art. 20 apartado a) el derecho a la negociación colectiva y a la huelga como instrumento para lograr un adecuado desarrollo social.
- La Organización Internacional del Trabajo (OIT) suscribió en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas sobre Sociedad y Desarrollo, celebrada en Copenhague en 1995, siete convenios conocidos como "La Cláusula Social" o "Los Derechos de los Trabajadores". Los siete Convenios clave de la OIT, entre otros al: CONVENIO 87 que se refiere al Convenio sobre Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación (1948). Ratificado por 120 estados. Este convenio determina el derecho de todos los trabajadores y empleadores a formar y a afiliarse a organizaciones libremente elegidas sin necesidad de autorización previa, y establece una serie de garantías para el libre funcionamiento de dichas organizaciones sin injerencia de los poderes públicos.
- Por su parte el CONVENIO 98 sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva (1949). Ratificado por 132 estados. Prevé la protección frente a la discriminación antisindical, protección para las organizaciones de trabajadores y de empleadores frente a actos de injerencia respectivos, así como medidas para fomentar la negociación colectiva.

- Finalmente, los Convenios 87 y 98 son condición sine qua non para que un sindicato tenga capacidad de actuación.



## CAPITULO III

### EL DERECHO DE ASOCIACIÓN DE LOS TRABAJADORES

#### 3.1.- Concepto

El Sindicalismo es el sistema de organización obrera por medio del sindicato. Serra Moret lo define como **“escuela político económica que considera al gremio o sindicato industrial como la célula y la base de la futura organización económica”**. Para Capitant, **“es la organización económica y social que tiene por base la existencia de sindicatos profesionales y federaciones de sindicatos”**<sup>1</sup>

#### 3.2.- Antecedentes.

En Roma surgen las primeras organizaciones embrionarias de lo que siglos más tarde sería parte del sindicalismo, aquéllas se conocen como colegios romanos que agrupaban a ciudadanos de oficios similares. Más tarde aparecen las guildas dentro de las reuniones donde se discutían asuntos de negocios, de tierras, de la guerra; las guildas fueron como familias artificiales formadas por la conjunción de la sangre y unidas por el juramento de ayudarse y socorrerse, sus miembros, en determinadas circunstancias.

Pueden encontrarse tres clases de guildas: religiosas o sociales, de artesanos y de mercaderes; no tenían ninguna de ellas carácter profesional y expresaban, en realidad, una fusión de intereses y esfuerzos, lo más importante de ellas fue la clasificación de quienes colaboraban en las actividades laborales; se encuentran los **aprendices** (discipuli), los **compañeros** (famili) y los **maestros** (magistri), que después integrarían los gremios

Las corporaciones de oficios aparecen con el incremento de la actividad artesanal y su importancia económico-social asociada a una actitud religiosa, con un propósito de

---

<sup>1</sup> OSSORIO Manuel “Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales” Pág. 923.

emancipación; son una expresión de libertad, el siervo y el artesano rompen sus vínculos con el señor feudal y se refugian en las ciudades. Los gremios se constituyen con la finalidad de establecer el régimen de los oficios, regulando todo lo relacionado con su ejercicio; llegaron con el tiempo a constituir empresas importantes, monopolizadoras, que no perdían de vista sus fines esencialmente mutualistas, manifestados en la recíproca cooperación económica para la ayuda a los miembros necesitados.

El movimiento asociativo de los gremios, cofradías, corporaciones de oficios, alcanzó un protagonismo tal que en pleno auge de la Revolución Francesa (denominada por algunos politólogos como revolución burguesa), se dictó la famosa Ley Chapelier que suprimió toda clase de corporaciones de ciudadanos de la misma profesión, bajo el argumento que no existe más corporaciones que el propio Estado, donde hay sólo el interés particular de cada individuo y el interés general.

Con el Liberalismo se organizan los sindicatos; algunos como mecanismo de defensa y protección de los derechos elementales de los trabajadores, otros, bajo los principios marxistas, distinguiéndose el sindicalismo como tal, del sindicalismo revolucionario que considera esta organización como un instrumento de lucha para transformar las estructuras socio-económico-políticas, a través del salto o revolución.

Los sindicatos surgieron como respuesta de los trabajadores a los efectos más perniciosos de la Revolución Industrial, los primeros sindicatos se crearon en Europa Occidental y en Estados Unidos a finales del siglo XVIII y principios del XIX, como reacción ante el desarrollo del capitalismo. A medida que se iba desarrollando el sistema industrial, numerosas personas abandonaban el campo para buscar los escasos puestos de trabajo de los grandes centros urbanos. Este exceso de oferta de mano de obra aumentó la dependencia de la clase trabajadora. Para reducir esta dependencia se crearon los primeros sindicatos, sobre todo entre los artesanos, que veían amenazada su actividad laboral, y que ya contaban con cierta tradición de unidad en los gremios. Estos grupos tuvieron que enfrentarse a la oposición de gobiernos y patronos, que los consideraban asociaciones ilegales o conspiradores que pretendían

restringir el desarrollo económico. Durante el siglo XIX se fueron eliminando estas barreras legales gracias a resoluciones judiciales y a la promulgación de leyes favorables a la sindicación, pero los primeros sindicatos no lograron superar las grandes depresiones económicas de la primera mitad del siglo XIX y desaparecieron. Tanto en los países democráticos como en los no democráticos los sindicatos se oponían al sistema capitalista decimonónico, defendiendo otros modelos alternativos como el socialismo, el anarquismo o el sindicalismo y tras la Revolución rusa de 1917, el comunismo. A principios del siglo XIX los trabajadores de las minas, los puertos y los transportes constituían la base de los sindicatos de la época. En América Latina los sindicatos aparecieron a finales del siglo XIX, primero en Argentina y Uruguay y algo más tarde en Chile y otros países. La influencia de los trabajadores españoles e italianos emigrados a Sudamérica resultó decisiva en el proceso de formación del sindicalismo.

### 3.3.- El Sindicato

Las organizaciones sindicales nacieron como respuesta de los trabajadores a las condiciones de inhumana explotación impuesta por la renovación industrial; es la agrupación formada para la defensa de los intereses económicos comunes a todos los asociados

#### 3.3.1.- Concepto.

El sindicato puede ser definido como **“la organización permanente de los trabajadores asalariados para la representación y defensa de sus intereses generales frente al empresario y sus por organizaciones y eventualmente, frente a cualesquiera otros sujetos de carácter privado o publico”**.<sup>1</sup>

Comprende además tres elementos conceptuales como son a) Elemento subjetivo donde el sindicato esta organizado y constituido exclusivamente por trabajadores asalariados o por cuenta ajena, b) Elemento objetivo, funcional o finalista donde el sindicato se constituye para la auto tutela colectiva de los intereses generales del

---

<sup>1</sup> PALOMEQUE López Manuel “Derecho del Trabajo” Pág. 425

trabajo asalariado, es decir para la defensa de los derechos y promoción de los derechos de los trabajadores, c) Elemento organizativo referida a la organización temporal y transitoria que se crea para una acción concreta, una negociación colectiva, un conflicto colectivo, una huelga; y una organización estable y permanente de trabajadores para la defensa de los derechos.

Dentro del marco de la concepción, es un derecho reconocido y garantizado tanto por nuestra Constitución Política del Estado como por las Leyes y legislación laboral pertinente, como medio de defensa, representación, asistencia, educación y cultura de los trabajadores

Por lo que los trabajadores en asociación, buscan fines como el mejorar las condiciones económicas y sociales de éstos, el sindicato representa los intereses de sus afiliados, negociando con el empresario los incrementos salariales y las condiciones laborales durante la negociación colectiva. Si no es posible llegar a un acuerdo, el sindicato podrá convocar una huelga o llevar a cabo cualquier otro tipo de acción sindical para presionar al empresario. En algunos países un sindicato es el brazo económico de un movimiento social más amplio, que puede incluir un partido político y una cooperativa.

La organización de los trabajadores en consecuencia, no sólo conquistaron el Derecho a la Sindicalización, y que el Estado lo garantice, sino que parte de su consolidación y potencialidades, impuso de hecho la Negociación con los empleadores, mecanismo cuyo uso reiterado fue finalmente recogido y consagrado en la legislación laboral, resultando así la Organización Sindical la única y fundamental fuente de sustentación, con un claro objetivo y fin: el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores, lo que constituye su esencia y carácter jurídico que no puede ser desvirtuado de manera alguna.

### **3.4.- Objetivos y Fines del Sindicato**

Toda organización sindical tiene claramente definidos sus objetivos que constituyen su esencia y le dan el contenido ideológico doctrinal que requiere la defensa de sus



derechos e intereses, así como la necesidad de propender al mejoramiento de sus condiciones de trabajo y lograr una mejor calidad de vida en sociedad.

El sindicato, *"en cuanto realidad jurídica, es producto de un derecho reconocido por los ordenamientos positivos, como fundamental y defendido por quienes lo ostentan como una de sus más preciadas conquistas históricas"*

Este derecho comprende tres aspectos distintos que se manifiestan en la acción del sindicato:

- Ejercicio individual de un derecho subjetivo
- Determinación de su competencia en la representación de los miembros,
- Regulación de su propia organización interna.

El fin principal del sindicato es la representación, de los intereses colectivos de sus afiliados que están inmersos en una sociedad global, con problemas económicos, políticos, administrativos e ideológico culturales

Cuando los sindicatos han tenido suficiente fuerza y poder como para amenazar el proceso de producción, su acción y sus presiones han permitido mejorar el nivel de vida, no sólo de sus miembros, sino de toda la población. Sin embargo, el éxito de su acción depende de la capacidad del empresario y de la sociedad para hacerse cargo de los costes económicos que permiten cumplir con las exigencias sindicales.

Por ejemplo, en los países democráticos los sindicatos han logrado mejoras económicas durante los periodos de expansión económica; sin embargo, durante las recesiones han acudido a los gobiernos para exigir ayudas económicas para

**los trabajadores, puestos de trabajo y otras demandas. El poder de los sindicatos en los países no democráticos es mucho más limitado.<sup>1</sup>**

### **3.5.- Tipos Posibles de Sindicatos**

**a) DE OFICIOS VARIOS** Los formados por trabajadores de diversas profesiones. Es fácil advertir que esta forma podría corresponder a poblaciones muy pequeñas, que de no haber alternativa tendrían que formar sindicato de ese tipo con la perspectiva de transformarse en alguna de las otras formas que con el tiempo fuere factible

**b) GREMIALES.** Los formados por trabajadores de una misma profesión, oficio o especialidad. Esta forma resulta obsoleta y fue usada en los albores de la formación de los sindicatos en México.

**c) DE EMPRESA.** Son los sindicatos integrados por trabajadores que prestan sus servicios en una misma empresa. El mayor número de sindicatos que existen en diversos países son de este tipo y a ello obedece en medida importante la dispersión y debilidad del movimiento obrero.

**d) INDUSTRIALES** Los integrados por trabajadores que presten servicios en dos o más empresas de la misma rama industrial en determinada entidad federativa, (Estados o Distrito Federal). Esta forma es mas evolucionada y ofrece en alguna medida posibilidades de coordinación de los trabajadores de la rama por lo menos a nivel de su Estado.

**e) NACIONALES DE INDUSTRIA.** Los formados por trabajadores que presten sus servicios en una o varias empresas de la misma rama industrial, instaladas en dos o más entidades federativas.

---

<sup>1</sup>Sindicato." *Enciclopedia® Microsoft® Encarta 2001.* © 1993-2000 Microsoft Corporation. Reservados Todos Los Derechos.

### 3.6.- Organización Internacional de Sindicatos

Los primeros sindicatos internacionales estaban vinculados a movimientos socialistas, cuyos principios siguen manteniéndose en los principales sindicatos actuales. Ya en 1889 se creó la primera secretaría internacional de sindicatos de una industria, formada por varios sindicatos pertenecientes a la industria editorial. En 1901 varios sindicatos crearon la Federación Internacional de Sindicatos (FIS). Tras la II Guerra Mundial, la FIS se disolvió para crear la Federación Mundial de Sindicatos (FMS) que intentaba agrupar a sindicatos comunistas y no comunistas. Los sindicatos de los países democráticos se dieron cuenta de que su acción era incompatible con la de los sindicatos comunistas, por lo que crearon la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) que incorpora a casi todos los sindicatos no comunistas. Los sindicatos de la FMS pertenecen casi todos a sindicatos de los países de la antigua Unión Soviética, aunque algunos provienen de países democráticos. Otra asociación internacional de sindicatos, la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) surgió a partir de una federación de sindicatos cristianos. Ahora es una asociación secular, con afiliados en Europa occidental, América Latina y África. En América Latina, la FMS, de influencia comunista, se organizó a partir de 1938 con el nombre de Confederación de Trabajadores de América Latina (CTAL) y en 1948 se alineó en favor de la URSS, frente a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), que se afilió a CSIL, recién constituida en Londres. Los sindicalistas cristianos, por su parte, se agruparon en una organización que adoptó el título de Confederación Latinoamericana de Sindicalistas (CLAS).

Las organizaciones sindicales internacionales tienen poco poder, pero su importancia consiste en que fomentan la cooperación y facilitan el intercambio de información. Han realizado importantes esfuerzos para coordinar sus líneas de acción. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), también ha desempeñado en este sentido un importante papel.

En otras ocasiones, los sindicatos utilizan su poder para forzar la promulgación de leyes a favor de todos los trabajadores, mayores pensiones de jubilación, un mejor seguro de desempleo, regulaciones sobre seguridad en el trabajo, más vacaciones, bajas por

maternidad, viviendas de protección oficial, seguro médico obligatorio e incluso la creación de tribunales especializados en temas laborales (magistratura del trabajo) y procedimientos conciliatorios que protejan a los trabajadores de decisiones arbitrarias.

### **3.7.- Principales Sindicatos Latinoamericanos**

Los principales sindicatos latinoamericanos, muy influidos por el marxismo y el anarquismo, fueron la Federación Obrera de la República Argentina (FORA), creada en 1901, y la Confederación General del Trabajo (CGT) que se fundó en 1930; la Federación Obrera de la República Uruguay (FORU), creada en 1905, y la Confederación Sindical Uruguay (CSV) que se constituyó en 1951.

En los países no democráticos que han sufrido una revolución o un golpe de Estado civil o militar o no son países independientes, no suelen existir sindicatos libres. Por ejemplo, en China los sindicatos dependen del gobierno y se encargan de poner en práctica los programas de producción de la economía planificada; este tipo de sindicatos suele ejecutar los programas estatales de bienestar social.

### **3.8.- El Sindicalismo en Bolivia**

Consolidada la independencia del Alto Perú y proclamada la República en 1825, la situación de la nueva nacionalidad no varío en nada ya que continuó subsistiendo el régimen de la colonia, donde los criollos reemplazaron los colonizadores. En 1826 se dictó un reglamento para la explotación de las minas, cuyas disposiciones constituyeron los primeros preceptos de la legislación social y el propósito del Estado de intervenir como regulador entre el capital y el trabajo.

Durante el primer periodo republicano, en el campo se mantuvo el sistema feudal y la servidumbre de la clase campesina. En las ciudades la producción industrial se realiza en los talleres artesanales o pequeña industria de obrajes o manufacturas donde los obreros se agrupan en los gremios artesanales similares a los que existían en Europa en la edad media. Este artesano muy reducido participó en las luchas políticas al servicio de los caudillos civiles y militares que se alternaban en el poder, sin recibir ninguna recompensa social ni económica, excepto en el gobierno de Belzu quien se había

empapado de las ideas del socialismo utópico, apoyándose de esta manera en la clase obrera, el artesano en la “plebe” para afianzarse en el poder. La agremiación llegó a tener cierta preponderancia en este periodo dictándose en 1853 y 1854 las primeras reglamentaciones de los gremios es así que mediante R.S. de 4 de julio de 1853 se aprobó el reglamento del gremio de carpinteros de Sucre, por R.R. de 19 de septiembre de 1854 el de los sastres de La Paz y finalmente por R.S. de 22 de abril de 1854 el gremio de carpintería de La Paz.

A fines del siglo XIX se produce la penetración imperialista en el país, mediante las concesiones mineras, la construcción de ferrocarriles y la colocación de empréstitos y como efecto inmediato la economía industrial artesanal da paso a la gradual explotación capitalista, sobre todo minera.

Políticamente en el país se suceden en el poder varios gobiernos ideológicamente distintos, el liberalismo (1898-1990) el republicanismo (1920-1934) y los gobiernos militares que detentan el poder desde 1936- 1946 (Toro, Busch, Quintanilla, Peñaranda y Villarroel.). Durante este periodo el movimiento sindical es casi nulo, aunque en 1906 aparece el primer sindicato llamado Centro Social Obrero y la Federación Obrera del Trabajo que aparece en 1912, éstas fueron de tendencia comunista y anarcosindicalista hasta que en 1936 surgió la Confederación Sindical de Trabajadores de Bolivia, integrada por artesanos. Otro sindicato poderoso fue el de Ferrovianos formado por trabajadores de este sector y organizado en 1938 que llevó a cabo las huelgas más prolongadas del país.

Durante el gobierno de Villarroel, que había dado libertad sindical, en 1944 se organizó la Confederación Sindical de Trabajadores Mineros. A la caída de éste y con el retorno de la reacción derechista, determinó también la aparición de las listas negras, las persecuciones obreras y los obstáculos a la acción sindical, con la complicidad de ciertas organizaciones y partidos de izquierda.

Con la revolución de abril de 1952, los sindicatos se convirtieron en elementos decisivos de la vida del país, sobre todo con las conquistas políticas y económicas conseguidas por el régimen, en la que los obreros y campesinos llegaron a tener cuatro

ministros en el gobierno a propuesta de cada organización sindical de obreros y campesinos y como corolario del avance sindical se llegó a constituir la Central Obrera Boliviana, la que estaba dirigida por elementos políticos nacionalistas, comunistas y trotskistas, dando lugar a duras discusiones doctrinales y consiguiente lucha, acabando por romper con el gobierno. La caída del régimen y la ascensión de la Junta Militar de 1964, con la dictación de los Decretos Supremo de 18 de mayo de 1965, 18 de mayo de 1966 y finalmente el D. S. de 23 de septiembre de 1966 que son esencialmente antisindicales, se desconoció a las organizaciones sindicales, disposiciones que han sido derogadas por el D. S. de 26 de septiembre. De 1969, en cuya consecuencia las organizaciones sindicales deben sujetar sus actos a lo determinado por la Ley General del Trabajo y su D. Reglamentario, aplicándose también los preceptos constitucionales referentes a la libertad sindical y otros derechos de nuestra legislación laboral.

### **3.8.1.- Finalidad de la Organización Sindical Boliviana**

Siendo uno de los principales Derechos Colectivos, en las relaciones laborales, el Sindicato está en defensa del Trabajador afiliado, para defender los intereses colectivos que representa, hacer valer sus Derechos emergentes dentro la relación laboral, por lo que la finalidad esencial del Sindicato esta proclamado en el Art. 100 de la Ley General de Trabajo entendiendo como finalidad esencial del sindicato la defensa de los intereses colectivos que representa y que los trabajadores particularmente tendrán facultades para celebrar con los patronos contratos colectivos y hacer valer los derechos emergentes; deben representar a los sus miembros del sindicato en el ejercicio de derechos emanados de contratos individuales, así como representar a sus miembros en los conflictos colectivos y en las instancias de conciliación y arbitraje; crear escuelas profesionales e industriales, bibliotecas populares, etc.; organizar cooperativas de producción y consumo, exceptuando la elaboración de artículos similares a los que fabrica la empresa o industria en que trabaja.

### **3.9.- El Sistema Normativo de Relaciones Sindicales y el Derecho a su Libre Funcionamiento.**

El ejercicio mismo de la libre asociación y de la Sindicalización dentro las relaciones laborales que se tienen en nuestra Republica surge como consecuencia la Libertad Sindical garantizado por nuestro ordenamiento jurídico, tal cual lo dispone el ordenamiento jurídico boliviano que paso a resumir en su parte pertinente:

- La Constitución Política del Estado en la Parte Tercera de los Regímenes Especiales específicamente en el Régimen Social Art. 159 parágrafo I garantiza la libre asociación patronal y garantiza la sindicalización como medio de defensa y representación, así como para asistencia, educación y cultura de los trabajadores también garantiza el fuero sindical de los dirigentes que deben desarrollar las actividades propias de su mandato no pudiendo, ser perseguidos ni presos. (Art. 159)
- La Ley General del Trabajo de 8 de diciembre de 1942 reconoce el derecho a la asociación en sindicatos, para actuar y tener legalidad para su permanencia deben tramitar su personería jurídica, pueden formar sindicatos patronales, gremiales, profesionales, mixtos o industriales. (Art. 99). **“El sindicato es una asociación profesional de carácter permanente constituida por trabajadores o empleadores, La profesionalización y la permanencia caracterizan, a la organización sindical. En consecuencia lograda la institucionalización sindical y establecida la orbita de su acción esta alcanza las características de “legitimidad” y su poder (obrero) viene a formar parte del juego social en las relaciones productivas.”<sup>1</sup>**

La libre asociación sindical se organiza en nuestro país por medio de sindicatos, federaciones, confederaciones nacionales y la Central Obrera Boliviana,

El sindicato tiene como finalidad esencial la defensa de los intereses colectivos que representa, los trabajadores tienen como facultades la celebración de contratos colectivos con los patronos, representan a sus miembros en los conflictos colectivos y en las instancias de Conciliación, el sindicato también tiene como objeto crear escuelas profesionales, industriales, crear bibliotecas populares, así como crear cooperativas de producción y consumo, pero con excepción de producir productos

---

<sup>1</sup> SANDOVAL Rodríguez Isaac “Legislación del Trabajo “Pág. 196

similares de los elaborados o que se fabrican en la empresa en que trabaja. (Art. 100).

La defensa de los intereses de los asociados es la función inicial del sindicato, sin embargo con el transcurso del tiempo esta defensa no fue solo de asociados sino que se convirtió en el defensor y representante de los intereses colectivos de la sociedad, su finalidad principal es la representación de los intereses colectivos de sus miembros en conflictos colectivos y las instancias de conciliación y arbitraje, a su vez representan los intereses colectivos de la sociedad global referidos a los problemas económicos, políticos, administrativos, culturales e ideológicos.

Los sindicatos están conformados por un comité responsable, que se encargará de dirigirlo, sus miembros deben ser bolivianos de nacimiento, sus deliberaciones deben, según la Ley General del Trabajo estar fiscalizados por un Inspector del Trabajo (Art. 101). Esta disposición de la Ley especial con referencia a la asistencia y a la fiscalización de las actividades del comité responsable de los sindicatos no se cumple, ya que por lo menos no hemos tenido referencia sobre que las actividades de un sindicato tenga una inspección del responsable del Ministerio de Trabajo entidad competente para el cumplimiento de la Ley General del Trabajo, sin embargo los sindicatos así como el comité responsable de su dirigencia no permiten el cumplimiento de este artículo, al no permitir que un Inspector de Trabajo presencie o fiscalice sus actividades, recurriendo solo ante estos funcionarios cuando piden la tutela de un derecho vulnerado, o la intervención para el resarcimiento de un derecho violado, o la defensa de los intereses colectivos. Además, la presencia de un funcionario del Ministerio de Trabajo constituiría una forma de intromisión del Estado de los Sindicatos.

Los sindicatos de acuerdo a su clasificación se componen de no menos de 20 trabajadores en caso de los sindicatos gremiales o profesionales, y no con menos de 50 % de sindicatos industriales, quedando prohibido la organización en sindicatos a los funcionarios públicos, estos sindicatos para tener representatividad ante el poder publico deben reunirse para conformar Federaciones Departamentales, o Confederaciones Nacionales. (Arts. 102,103,104)



- Las relaciones sindicales también están reglamentadas por el Decreto Reglamentario de la Ley General de Trabajo, permitiendo la asociación de sindicatos como un derecho tanto a trabajadores como a patronos siendo este entre trabajadores y patronos de una misma empresa como de profesiones u oficios similares o conexos y ratifica lo dispuesto por el Art. 102 de la LGT,
- Tanto las federaciones como la Confederaciones deben obtener una personería jurídica con las mismas condiciones que para un sindicato, adquieren los mismos derechos, pero con el adicional de su representación de todos los sindicatos adheridos, en caso de disolución de éstas se señala el mismo tramite que el de los sindicatos sin embargo esta disolución no afecta a los sindicatos a menos que la resolución respectiva así lo disponga (Art. 134, 135)
- Las finalidades de un sindicato podrán proponerse de acuerdo a sus necesidades en concordancia al Art. 100 de la LGT, como ser celebrar contratos colectivos de trabajo, defender los derechos estipulados en los contratos, y cumplir y hacer cumplir sus obligaciones, representar el ejercicio de sus derechos a los asociados así como en los conflictos colectivos y en las etapas de Conciliación y Arbitraje; el sindicato puede crear todos los servicios de cooperación y prevención como, seguro de cesantía, cajas de socorro, oficinas de colocaciones, construcción de mausoleos, institutos de capacitación, instalar cursos y escuelas primarias o industriales o profesionales y bibliotecas populares.
- Los sindicatos también pueden organizan cooperativas de crédito, de consumo o de producción pero deben ser distintos a las producidas por la empresa y representar los intereses económicos de los asociados, por lo tanto el sindicato debe prestar solidaridad, cooperación y previsión según lo determinen sus estatutos y reglamento. (Art. 136)

Un Directorio es el responsable en regir un sindicato o una Federación, donde sus miembros deben cumplir como requisitos el de tener 21 años de edad, ser boliviano, saber leer y escribir, no haber sido condenado con pena corporal por los tribunales, no tener culpa ejecutoriada y haber cumplido el servicio militar o estar legalmente eximido.

La Constitución Política del estado en el Art. 159 establece el fuero sindical para los dirigentes sindicales, este fuero Sindical está regulado por el Decreto Ley N° 38 de 7 de febrero de 1944, el cual en sus 5 artículos señala que los obreros o empleados que sean elegidos como directivos de un sindicato, no podrán ser destituidos sin previo proceso, ni transferidos de un empleo a otro, ni de una sección a otra de una misma empresa, sin su libre consentimiento. El traslado de una empresa a otra o para la destitución debe realizarse por consecuencia de un proceso ante Juez de Trabajo, para el traslado de sección en una misma empresa el empleador debe comprobar las razones técnicas y necesarias que justifique el traslado.(Art. 1-2)

Solo con una determinación del Juez en la que se establezca la culpabilidad del obrero de acuerdo al Art. 16 de la LGT éste podrá ser retirado, en el caso de un traslado el Juez podrá autorizar el traslado previo el informe de la Inspección de Trabajo, estableciendo el tiempo de duración y la remuneración que no podrá ser menor a la de su ocupación anterior. (Art.- 3)

- Las asociaciones sindicales se pueden constituir libremente y sin previa autorización, sancionando con multas pecuniarias a los infractores del Art. 1 de este Decreto Ley, o a los que impiden el ejercicio libre de la actividad sindical, estas sanciones las otorga el Juez de Trabajo en un proceso sumario.
- Existen de igual forma dos Convenios específicos de la Organización Internacional del Trabajo, el Convenio 87 sobre la libertad de sindicalización y la protección del derecho de sindicación de 1948, debidamente ratificado por el Estado Boliviano por Ley N° 194 de 28 de noviembre de 1962 y el Convenio 98 sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva de 1949, ratificado mediante Decreto Supremo N° 07737 de 28 de julio de 1966.

## CAPITULO IV CONFLICTOS COLECTIVOS

### 4.1.- Antecedentes

Los conflictos entre trabajadores y empleadores, éstos últimos como dueños de los instrumentos de trabajo, se ha conocido desde los tiempos antiguos, remontándonos al cristianismo fue Plutarco quién cita conflictos producidos en el seno de las corporaciones atenienses, recuerda también una constitución del emperador Zenón, inserta en el código y otra de Justiniano que hablan de coaliciones de patronos y artesanos.

Los conflictos conocidos en la Antigüedad se plantearon entre ricos y pobres, entre patricios y plebeyos, entre amos y esclavos, pero eran luchas de intereses, de carácter político económico social más no laborales, los conflictos tuvieron por objeto, en general el acceso de las clases inferiores a los cargos públicos al mejoramiento social y económico, pero no pudieron ejercer presión para lograr un mejoramiento de carácter profesional.

Para muchos autores los antecedentes de los conflictos del trabajo se encuentran en épocas remotas, consideran que estos antagonismos sociales tienen su nacimiento en la antigüedad, muchos años antes de Cristo. Los conflictos se originaron, en las relaciones entre esclavos y amos, en la constitución de Zenón y Justiniano existió una reglamentación de tales conflictos.

A finales de la Edad media se producen rebeliones contra la autoridad pública, choque entre patronos y trabajadores, entre el capital y el trabajo, y sublevaciones de campesinos. En la esfera industrial en 1279 los tejedores Douai exigieron el retiro de una tasa sobre las telas. En 1280 los obreros de Ypres exigieron la anulación de los nuevos reglamentos de fabricación en igual año los obreros textiles de Provins dieron

muerte al Alcalde por haber dictado en una hora la jornada de Trabajo. Conviene destacar que aquellos conflictos más se dirigían al poder público.<sup>1</sup>

#### 4.2.- Concepto

El conflicto colectivo de trabajo es **“una tensión o controversia manifiesta entre un conjunto de trabajadores y uno o varios empresarios surgido en el seno de las relaciones de trabajo”**<sup>2</sup>.

El conflicto Colectivo se refiere a los antagonismos, enfrentamientos, discrepancias y pugnas laborales que constantemente se promueven entre patronos y trabajadores, pueden ser individuales y colectivos, de derechos e intereses; los conflictos de derechos son individuales porque en ellos se discute judicialmente una norma jurídica pre existente de derecho laboral aún caso concreto, se tramitan por vía judicial. Los conflictos de interés son colectivos, porque no afectan a la aplicación de una ley, sino a la modificación o implantación de normas reguladoras de las condiciones de trabajo o de la cuantía de los salarios, los conflictos de intereses se tramitan por la vía administrativa, que casi siempre deriva en la acción directa: Huelga, lock out, trabajo a desgano, ocupación de fabricas.

#### 4.3.- Clases de Conflictos Colectivos

Los conflictos colectivos se clasifican por razón de su objeto en: jurídicos y económicos:

##### a) CONFLICTOS COLECTIVOS JURÍDICOS O DE DERECHO

Son los conflictos o controversias que derivan de discrepancias relativas a la interpretación de una norma pre existente, estatal o convenida colectivamente.

Al respecto Dorva Lacerda expresa: **“Los conflictos colectivos de Derecho son aquellos que versan sobre la interpretación y aplicación de las normas legales o contratos colectivos pre existentes...”**<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> CABANELAS Guillermo, “Tratado de Política Laboral y Social”

<sup>2</sup> PALOMEQUE Manuel Carlos y ÁLVAREZ de la Rosa Manuel, “Derecho del Trabajo” Pág. 543

<sup>3</sup> SANDOVAL Rodríguez Isaac “Legislación del Trabajo” Pág. 206

Por otra parte, la O.I.T distingue a los conflictos colectivos de naturaleza Jurídica sin embargo es más propio llamarlos Conflictos de Derecho por que buscan la solución de una controversia Jurídica que afecta sus intereses.

#### **b) CONFLICTO COLECTIVOS ECONÓMICOS. -**

Son los conflictos que se formalizan acerca de la creación de una norma o de la modificación de una ya existente.

De la misma forma Dorva Lacerda citada por el profesor Isaac Sandoval expresa: “... **los conflictos de intereses económicos son los que versan sobre la formación de nuevas condiciones de trabajo y son distintos aunque ambos tengan siempre carácter jurídico, los primeros preponderantemente y los segundos secundariamente**”<sup>1</sup>

La O.I.T., a este tipo de conflicto lo denomina conflicto de naturaleza económica, pero debe llamarse propiamente conflictos reivindicativos por que al pretender la reivindicación de derechos consagrándolos en el derecho positivo comprenden esta situación dentro de un orden jurídico general. Por lo tanto, los conflictos de derecho y los conflictos reivindicativos ambos son jurídicos, pero de intereses de mayor o menor medida.

Esta distinción entre conflicto colectivo Jurídico y conflicto colectivo económico fue establecida con precisión por Oliveira Vianna citada por Martínez Vivot quien afirma: “**Que los primeros se aplican las disposiciones de la Ley y de un reglamento, o las cláusulas convencionales de tal manera que en la solución que se adopta, el órgano decisorio se limita a declarar el Derecho. En tanto que, en los conflictos Económicos, no se reconoce ni declara Derecho alguno, sino que, en su consecuencia, se lo constituye. En tal caso, la decisión tiene carácter constitutivo no declarativo**”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Idem

<sup>2</sup> MARTINEZ Vivo Julio “Elementos del Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social” Pág. 566.

Establecida estas dos clases de conflictos colectivos se tiene determinado que el tribunal que debe resolver los conflictos de Derecho es decir la controversia sobre un derecho establecido y el cumplimiento de los mismos son los organismos Administrativos del Ministerio de Trabajo los encargados de la administración y su cumplimiento, y cuando se trate de interpretar o establecer donde esta el Derecho es la judicatura laboral quien tiene jurisdicción y competencia para resolverlo.

En el caso de los conflictos colectivos reivindicatorios o económicos sólo los tribunales especiales con jurisdicción y competencia pueden resolverlos por que en estos conflictos no se declara o reconoce el Derecho, por que al actuar como árbitros en una controversia crea un derecho nuevo produciendo un avance en el Derecho del Trabajo.

La normativa laboral nacional no presenta esta diferenciación doctrinal estableciéndose sólo los conflictos colectivos económicos, al referirse el Código Procesal del Trabajo solo a las denuncias por infracción de leyes sociales.

#### **4.4.- Medidas de Conflicto Colectivo.**

Se denomina medida de conflicto colectivo a cada uno de los instrumentos o medios de presión unilaterales utilizados legítimamente por los sujetos en conflicto, con el fin de asegurar un desarrollo y eventual solución del mismo favorables a los propios intereses. Las medidas de conflicto colectivo, a disposición de los trabajadores y los empleadores son distintos, entre estos podemos señalar:

##### **a) DE LOS TRABAJADORES:**

Los trabajadores pueden entre otros ejercer las siguientes medidas en un conflicto colectivo, las mismas que individualmente tienen distintas consecuencias para el derecho

##### **SABOTAJE. -**

Una medida tradicionalmente histórica es el sabotaje o atentado contra las instalaciones y otros bienes de la empresa, vinculadas a las primeras etapas del

movimiento obrero. Deriva del francés sabots, que eran los suecos o zapatos de madera que usaban los trabajadores para arrojarlos a las máquinas para destruirlas a la detención brusca de estas. El sabotaje, ha constituido para la clase trabajadora un arma de lucha en los conflictos colectivos de trabajo para no solo destruir las maquinarias, otros daños como la producción con lentitud, aumento del consumo de la materia prima fuera de la normal, en la revelación de secretos industriales y en general todo acto u omisión que destruya, perjudique, desacredite, menoscabe, desprestigie o cause daños intencionales a la empresa en conflicto. El sabotaje considerado como un acto ilícito su acción cae, casi siempre dentro de la esfera del Derecho Penal, tipificado en el Art. 232 de nuestro Código Penal, y al ser considerado como delito el trabajador esta obligado a reparar los daños y perjuicios causados.

#### **HUELGA. -**

Principal medida conflictiva de auto tutela de los trabajadores en defensa de los trabajadores en forma colectiva y concreta. Establecido en la Constitución Política del Estado, Parte Tercera Regímenes Especiales, Título Segundo Régimen Social Art. 159 parágrafo II. Por huelga se entiende.

Conceptualmente la huelga es **“La medida de auto tutela básica de los trabajadores, consistente en la perturbación del proceso productivo del empresario para el que se presta el trabajo, a través de la realización de diversos comportamientos posibles y, principalmente, de la abstención o cesación del trabajo, decididos de forma concertada y ejercicios colectivamente por los trabajadores para la defensa de sus intereses.”**<sup>1</sup>

La huelga es la suspensión colectiva del trabajo, con carácter temporal, concertada por trabajadores organizados, para la reclamación plantada a sus empleadores y con el objeto de obtener el reconocimiento de sus gestiones profesionales.

La Ley General del Trabajo no tiene una definición clara respecto a la huelga, señalando en el Art. 117 **“El concepto de huelga solo comprende la suspensión**

---

<sup>1</sup> PALOMEQUE López Manuel Carlos y otro “Derecho del Trabajo” Pág. 586.

**pacífica del trabajo. Todo acto o manifestación de hostilidad contra las personas o la propiedad cae dentro de la ley penal”<sup>1</sup>**

**A su vez el Reglamento de la Ley General del Trabajo en el Art. 162 señala “La huelga solo comprende la suspensión pacífica del trabajo. En consecuencia, constituyen delitos contra la libertad de trabajo y de industria...”<sup>2</sup>** la presión por medio de amenazas del trabajador al empleador o sindicato o la federación; actor tendiente a destruir materiales, instrumentos, productos o mercaderías que disminuya su valor o cause deterioro disponiendo ser sancionado por las leyes.

### **EJERCICIO DE DERECHOS CONSTITUCIONALES. -**

Derechos cuyo uso acompañan a la Huelga, como el derecho de libertad de expresión, a formular peticiones individual y colectivamente, derecho de asociarse, la Constitución Política del Estado señala como derechos y deberes fundamentales de las personas Art. 7 b) derecho a emitir libremente sus ideas y opiniones por cualquier medio de difusión; c) a reunirse u asociarse para fines lícitos; h) a formular peticiones individual o colectivamente.

### **BOICOT.**

Privación a una persona o a una entidad de toda relación social o comercial para perjudicarla y obligarla a ceder en lo que de ella se exige, la aplicación en el aspecto social y laboral referida a la negativa de los obreros para realizar trabajos a patrones que tengan conflictos con sus obreros o que mantengan relaciones de negocios con otro que se encuentra en esa situación. El boicot es la suspensión completa de relaciones económicas o sociales con una persona o empresas para obligarle a ceder o transar. En el orden jurídico Laboral, consiste en la interdicción impuesta a determinada persona para que con ella no se celebren contratos de trabajo. De ahí que el Boicoteo puede producirse como consecuencia de una huelga, ser antecedente de esta o no guardar ninguna relación con ella. No existe paralización de trabajo, pero si negativa a entrar en relación con la persona a la cual se Boicotea.

---

<sup>1</sup> SANDOVAL Rodríguez Isaac “Legislación del Trabajo” Pág. 214.

<sup>2</sup> SANDOVAL Rodríguez Isaac “Legislación del Trabajo” Pág. 296.



## **b) DE LOS EMPLEADORES**

Por su parte los empleadores también pueden ejercer diversas medidas en un conflicto y entre estas tenemos

### **LOCK – OUT**

El paro patronal, cierre de la empresa o lock-out, expresión última que proviene del Inglés; el cual significa "cerrar la puerta" ya que con esta acción el patrón o patronos impiden ingresar a los trabajadores en el establecimiento, algunos autores la han denominado impropriamente huelga patronal dado que ambas producen la cesación del trabajo en las empresas afectadas por un conflicto colectivo, por el contrario, existen discrepancias profundas entre estas dos instituciones la huelga que tiende a mejorar las condiciones económicas del trabajador y el lock-out que busca intrínsecamente rebajarla.

El trabajador tiene normalmente como única fuente de ingreso su salario, el empresario tiene reservas económicas; el trabajador se priva de su sustento, el empresario de su ganancia. Desde el punto de vista social dice el profesor De Ferrari que la huelga es un instrumento de liberación y el lock-out, una forma más de expresión económica.

El lock – out que establece el Art. 114 de la Ley General Del trabajo indica “Fracasadas las gestiones de conciliación y arbitraje, los trabajadores podrán declarar la huelga, y los patronos el lock-out, siempre que concurren las siguientes circunstancias: a) Pronunciamiento de la Junta de Conciliación y del Tribunal Arbitral sobre la cuestión planteada; b) Que la resolución se tome por lo menos por tres cuartas partes del total de trabajadores en servicio activo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> SANDOVAL Rodríguez Isaac “Legislación del Trabajo” Pág. 213

## **4 5.- Composición del Conflicto Colectivo**

También llamado solución al conflicto colectivo, son los instrumentos técnicos establecidos por el ordenamiento jurídico para resolver la controversia.

La solución del conflicto colectivo se realiza con la intervención de un tercero distinto a las partes en conflicto, que puede ser administrativa, hasta llegar al arbitraje y en su caso a la vía judicial, está normadas por el ordenamiento laboral paso a desarrollar:

### **4. 5.1.- La Solución de los Conflictos en la Vía Administrativa**

La Ley General Trabajo en su título X establece y se refiere a los conflictos y en la tramitación que los sindicatos deben realizar, los mismos que siguen los siguientes pasos:

- De las discrepancias laborales existente entre patronos y trabajadores los sindicatos deben remitir al Inspector de Trabajo del Ministerio el pliego de reclamaciones que puede ser suscrito por los miembros de la directiva y en ausencia de éstos por la mitad más uno de los trabajadores.
- El Inspector debe hacer conocer de este pliego al patrono dentro de las 24 horas de recibido el pliego de reclamaciones, que puede ser enviado por un empleado o por la Policía de Seguridad. Asimismo, pedirá a ambas partes que dentro de 48 horas siguientes nombren a dos representantes de cada parte interesada debiendo ser trabajadores y patronos autorizados para establecer el pliego de reclamaciones y suscribir acuerdos.
- Independientemente de los representantes obreros acreditados pueden ser participes otros, pero en calidad de expositores cuyo número será igual para ambas partes y los fijará el Inspector del Trabajo, teniendo cuidado que estos representantes se encuentren las distintas categorías profesionales de las secciones de los centros de trabajo. Ver. Art. 151 del D. Reglamentario de la L.G.T
- Está permitido tener la colaboración de asesores abogados o de peritos, como también la presentación pruebas legales.

- Dentro de las 7 horas de recibido el pliego de reclamaciones debe reunirse la Junta de Conciliación que será presidida por el Inspector del Trabajo que no podrá emitir opinión ni voto sobre el fondo del asunto.
- No puede disolverse la Junta de Conciliación sino hasta llegar a un acuerdo conciliatorio o convencidos de que todo avenimiento es imposible, cuando fracasa todo o en parte la conciliación, se debe llevar el conflicto ante el Tribunal Arbitral.
- El Tribunal Arbitral estará presidido por el Director General del Trabajo o por el jerárquicamente mayor dependiente del Ministerio de Trabajo, o podrá estar presidida por las autoridades políticas, donde no existieren autoridades del trabajo, no podrán ser árbitros los trabajadores en conflicto, sus personeros, abogados y representantes; ni los directores, Gerentes, Administradores, socios y abogados de los patrones.
- Se aplicarán sanciones si dentro de las 24 horas de notificadas las partes para el nombramiento de sus respectivos árbitros, éstas no lo hicieren, y el presidente los designará en rebeldía.
- Los plazos son dispuestos y cumplidos por el Tribunal Arbitral quienes después de notificar a las partes, este se reunirá con ellos en 48 Hrs. Para organizarlos, escuchara a las partes y buscará un avenimiento; en caso de ser necesario se recibirá la causa a prueba con un termino máximo de 7 días. Cumplido tiene 15 días para dictar el Laudo, que como se menciona tiene carácter de cosa juzgada, mientras tanto ambas partes Empleadores y Trabajadores están obligados a continuar con sus labores en forma normal.
- Es obligatorio para las partes las decisiones que tomé el Tribunal las cuales serán por mayoría absoluta y por votos de los mismos, en los casos que se detallan, cuando las partes convengan, cuando se afecta con el conflicto los servicios de carácter imprescindible, y cuando por resolución especial el Ejecutivo así lo determiné.

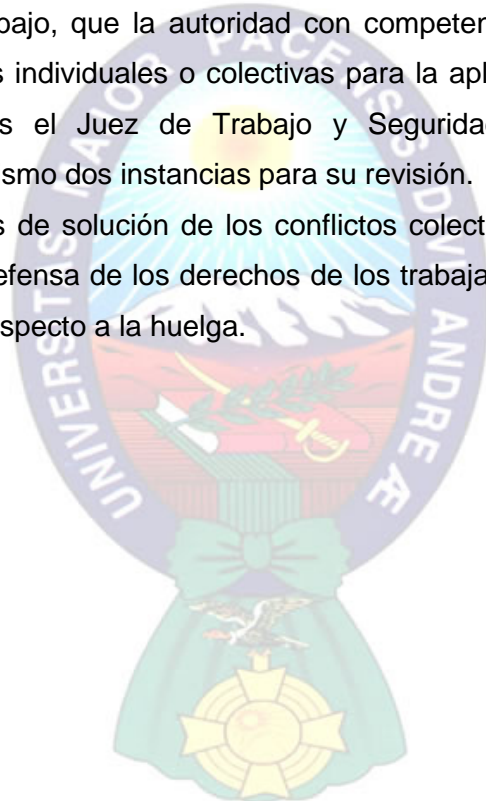
#### **4.5.2.- La Solución de los Conflictos en la Vía Judicial**

Según la Constitución Política del Estado los conflictos entre patronos y trabajadores o empleados deben resolverse mediante tribunales u organismos especiales, (Art. 161); La Ley de Organización Judicial con relación a los conflictos colectivos, señala que el

Juez del Trabajo y Seguridad Social (Art. 152 punto 2) tiene competencia de conocer y decidir, en primera instancia, de las acciones, individuales, colectivas por derechos y beneficios sociales, indemnizaciones y compensaciones y en general conflictos que se susciten como emergencia de la aplicación de las leyes sociales de los convenios y laudos arbitrales.

Por lo que el Juez de Trabajo y Seguridad Social es la autoridad competente designada por la LOJ, y que también se encuentra establecido de manera específica en el Código Procesal del Trabajo, que la autoridad con competencia para el conocimiento de las acciones sociales individuales o colectivas para la aplicación de las leyes sociales, de los convenios es el Juez de Trabajo y Seguridad Social en primera instancia, admitiendo así mismo dos instancias para su revisión.

Estas dos formas de solución de los conflictos colectivos de trabajo son mecanismos legales para la defensa de los derechos de los trabajadores que sin embargo merecen modificaciones respecto a la huelga.



## CAPITULO V LA HUELGA

### 5.1.- Terminología

Para tener un conocimiento exacto sobre el derecho a la huelga es necesario establecer su origen y conceptos que la doctrina tiene respecto a ella, por ejemplo el Guillermo Cabanellas señala: **“La doctrina de los tratadistas están de acuerdo de que la palabra Huelga deriva del francés greve ya que era la plaza del ayuntamiento o plaza de Greve en Paris donde se reunían los trabajadores cuando estos estaban desconformes con las condiciones de trabajo, es decir en la Plaza de la Huelga esperaban mejores ofertas. En castellano la palabra Huelga procede de huelgo, espacio de tiempo en que uno esta sin trabajar. A su vez, el sustantivo huelgo se origina de holgar, con raíz latina en follicare, respirar y figuradamente, tomar aliento o descansar tras esfuerzo, fatiga, o la suma de ambos que significa el trabajo sobre todo el manual”**.<sup>1</sup> Con lo que podemos establecer que la palabra huelga denota la suspensión o la paralización de una acción en este caso dejar de trabajar.

### 5. 2.- Antecedentes

En el antiguo Egipto en el reinado de Ramses tercero, en el siglo, XII antes de Cristo se menciona una huelga de piernas cruzadas por la que tal era la actitud de los trabajadores que se sentaban en la arena y se negaban a todo movimiento, por no haberles entregado los 50 sacos de grano comprometidos mensualmente.

Las luchas sociales de Roma dirigida por Espartaco en el 74 ante de Cristo y otros conflictos medievales suscitados en Florencia y en Normandia, tiene por protagonistas a esclavos o trabajadores más independientes, pero no son estrictamente contiendas laborales. Así la ratifica Gutiérrez Gamero al expresar que “Los Músicos” que en Roma se ausentaron en masa de la ciudad por habérseles prohibido la celebración de los banquetes sagrados en el templo de Júpiter, y la famosa retirada de la plebe al Aventino, que cita algunos autores para justificar al parentesco de las huelgas con

---

<sup>1</sup> CABANELLAS Guillermo “Tratado de Política Laboral y Social, Pág. 149

esos acontecimientos pretéritos, no puede admitirse el parentesco, ni su pretendida resiste al menor análisis por las enormes diferencias que se anota en la naturaleza del Trabajo de los trabajadores del ambiente y de la civilización de ambas épocas, como por la finalidad puramente social de las huelgas, y de la rebelión en contra de las autoridades o el poder Público que aquellas decisiones suponían.

### **5.3.- La Huelga Concepto**

Sólo a modo de síntesis y como abordaje doctrinario podría decirse que los conceptos de huelga tienen una llamativa variación ligada a la inclusión de elementos jurídicamente validas según cada autor así tenemos a:

**Mariano Tissebaum la consideraba como la “suspensión colectiva del trabajo, con carácter temporal, concertada por trabajadores organizados, para apoyar la reclamación planteada a sus empleadores y con el objeto de obtener el reconocimiento de sus gestiones profesionales”<sup>1</sup>.**

**Gide en su definición explica que “Al caracterizarla con la presión ejercida por una de las partes sobre la otra, para forzarla a modificar las condiciones de trabajo. Unsaid acota que debe agregarse la cesación simultanea y concertada de las actividades”<sup>2</sup>**

**Para Gallart Folch estima que por Hulega debe entenderse “La suspensión colectiva y concertada del trabajo realizada por iniciativa obrera, en una o varias empresas, oficios o ramas del trabajo, con el fin de conseguir objetivos de orden profesional, político o bien protestar contra determinadas actuaciones patronales, gubernamentales u otras, Y caracterizando su definición, sostiene que. Podrán parecer a primera vista, de excesiva extensión en cuanto se refiere a los fines de la misma, y aun juzgar ilegítimos a algunos de los consignados en ella; pero esa complejidad en la formación corresponde al deseo de recoger integra y objetivamente los variados matices, no todos legales, con que este fenómeno social se presenta”<sup>3</sup>.**

---

<sup>1</sup> Las Controversias del Trabajo (buenos Aires,1952), Pág. 91

<sup>2</sup> Legislación del Trabajo (Buenos Aires 1952), Pág. 352

<sup>3</sup> Derecho Español del Trabajo (Barcelona, 1936) Pág. 223 y 224

**Guillermo López sostiene que “es un derecho subjetivo colectivo reconocido a los trabajadores para la autotutela de sus derechos e intereses, mediante el ejercicio de medidas de acción directa, que los usos y costumbres incorporan en las relaciones laborales que no entren en la esfera de lo ilícito penal”**

**Krotoschin, indica que consiste en “una interrupción (inejecución) concertada de trabajo por parte de un grupo importante de trabajadores, decidido a reanudar el trabajo una vez satisfechas sus reclamaciones o cumplidos los posibles fines de su actitud.”<sup>1</sup>**

De toda la investigación realizada y después de varias formulaciones nosotros tenemos el siguiente concepto:

*“La huelga es uno de los Derechos fundamentales de los trabajadores consistente en una medida adoptada a consecuencia de un conflicto colectivo por el que se ejerce mediante la cesación de la prestación de servicios por parte de los trabajadores afectados en sus derechos, contra sus empleadores con el fin de conseguir sus prestaciones”*

Los elementos conceptuales con los que se estructura la huelga son:

- A) Es una Medida de Conflicto Colectivo; Adoptado por los trabajadores como uno de sus instrumentos fundamentales de auto tutela.
- B) La Perturbación del proceso productivo; Consistente en el incumplimiento contractual por parte de los trabajadores que ingresan en esta medida dejando de trabajar.
- C) La Cesación de Trabajo manifiesta por los trabajadores afectados en su comportamiento.

Es un fenómeno colectivo porque defiende por lo general intereses colectivos, lo que lleva a los trabajadores de manera concertada a adoptar esta medida, sin embargo, no es exclusivista, es decir, puede adoptarse esta medida de manera personal por los trabajadores o personas que se ven afectadas en sus derechos. La huelga se manifieste con la suspensión del trabajo, abandonando su fuente de trabajo, o con la presencia en el lugar de trabajo, pero sin ingresar a trabajar, o como una abstención de cumplir las directrices del empleador.

---

<sup>1</sup> Tratado Practico del Derecho del Trabajo (Buenos Aires. 1955), t II, Pág. 798

#### 5.4.- Derecho de Huelga

El derecho de Huelga, se encuentra fundado en la norma escrita, es decir, es un derecho legal y el reconocimiento que el Estado hace de la existencia del derecho social, el derecho de huelga corresponde originalmente a cada uno de los trabajadores de la empresa o del establecimiento afectado. Sin embargo el Derecho a la Huelga, es un derecho natural social, anterior a la regulación jurídica, la huelga constituye la reacción natural, defensiva, de los trabajadores, ante la injusticia.

Para la Organización Internacional del Trabajo, **“El derecho de huelga es uno de los medios esenciales a disposición de los trabajadores y sus organizaciones para promover y defender sus intereses económicos y sociales, es decir, no sólo los relativos al logro de mejores condiciones de trabajo y satisfacción de las reivindicaciones colectivas de origen profesional, sino también los relacionados con la búsqueda de soluciones para los problemas de política económica y social o de índole laboral que atañen directamente a los trabajadores”**<sup>1</sup>

En una referencia ya clásica, Francisco Carnelutti lo expresa así: **“Derecho de huelga y derecho de guerra, tienen el mismo valor. La organización de los trabajadores proclama el derecho de huelga de la misma manera que el Estado reivindica el derecho de guerra. El poder de hacer la guerra es el poder de sustraerse del derecho. El derecho, realmente, garantiza el dominio de cada miembro de la sociedad contra la invasión de los demás. El derecho de huelga, por lo tanto, es la negación del derecho; y como el derecho subjetivo no puede existir sino como un reflejo del derecho objetivo, la fórmula del derecho de guerra o del derecho de huelga contiene una contraditio in adiecto”**<sup>2</sup>. Huelga se asocia negativamente a daño, alteración social, fracaso de la negociación y retorno a la resolución más propia de las controversias.

Las instituciones del derecho de trabajo comparten una misma naturaleza y persiguen una finalidad en común, la huelga es un procedimiento para la solución de los

---

<sup>1</sup> OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO “Resúmenes de normas internacionales de Trabajo”, Publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo impreso en Visual Service Lima Perú 2000

<sup>2</sup>



conflictos, y es un derecho adjetivo en el sentido de que es un procedimiento para dar una solución sustantiva.

En el ámbito constitucional, dentro del ordenamiento jurídico boliviano, se reconoce el derecho de huelga como el ejercicio de la facultad legal de los trabajadores de suspender labores para la defensa de sus derechos, previo cumplimiento de las formalidades legales. Art. 159 “... **II Se establece asimismo el derecho de huelga como ejercicio de la facultad legal de los trabajadores de suspender labores para la defensa de sus derechos, previo cumplimiento de las formalidades legales.**”<sup>1</sup>

Este reconocimiento del derecho de huelga considerándolo como el ejercicio de la facultad legal de los trabajadores de suspender labores para la defensa de sus derechos, es un derecho constitucional que previo cumplimiento de las formalidades legales puede llevarse a cabo, sin embargo la huelga es el resultado de un proceso que se inicia con la presentación del pliego de peticiones y/o reclamaciones, sigue su curso legal pasando por las negociaciones directas, la conciliación, el arbitraje y finalmente manifestarse como la expresión concreta de una demanda laboral insatisfecha. Que tal como lo demostraremos más adelante este derecho constitucional se encuentra equivocadamente normado y no se encuentra reglamentado y sus formalidades no se cumplen y que tienen contradicciones lo que será observado en el presente trabajo.

#### **5.5.- Los Estados ante la Huelga:**

Han existido diferentes posiciones adoptadas por distintos Estados dentro de sus ordenamientos jurídicos, pero en forma Histórica se reduce en un esquema de una triple opción de política legislativa:

##### **a) Sistema de Huelga Delito o Régimen de Prohibición. -**

Este régimen de prohibición fue propio del primer momento del Estado Liberal donde la huelga es considerada incompatible con los principios ideológicos y culturales impuestos por la Burguesía; respondiendo la Burguesía con una tipificación penal de la

---

<sup>1</sup> Constitución Política Del Estado Pág. 110

huelga y demás manifestaciones de la acción directa de los trabajadores como fueron el Edicto de Turgod y la Ley Le Chapelier.

### **Edicto De Turgod**

**“De 1776, recogía en cierto aspecto las ideas fisiocráticas del siglo XVIII y fue inspirado por el ministro Turgod, quién, como dice Cabanellas había proclamado que los males franceses en materia comercial e industrial se encontraban en la facultad de los artesanos del mismo oficio para unirse y reunirse en cuerpo. En consecuencia, el edicto prohibió la agremiación, reestablecido poco después las corporaciones de oficios, en el año 1791, la ley Le Chapelier las volvió a prohibir.”<sup>1</sup>**

### **Ley Le Chapelier**

**“Ley de Chapelier de 1791 la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 4 de agosto de 1789, tradujo el pensamiento filosófico que impulso el movimiento revolucionario. En vano se buscará en ella una palabra que aluda al reconocimiento del derecho a la asistencia o al trabajo, que preocupaba a algunos de los constituyentes, como Target, Malouet y Sieyes. Particularmente, el derecho al trabajo y la libertad de trabajo se fueron concretando pensamiento en leyes posteriores que complementaron aquella declaración, pero ya en sentido positivo o directamente operativo, no como simples declaraciones programáticas.**

**El llamado “Derecho Allarde” (ley del 2/17 de marzo de 1791) consagra expresamente la libertad individual de trabajo, como un capítulo fundamental de la libertad consignada en la Declaración.**

**Faltaba una norma mas terminante, a fin de remover definitivamente los obstáculos que se oponían a esa libertad. Esta fue la obra del diputado bretón Le Chapelier, conocido por sus ideas individualistas y a quien el Comité de la Constitución encomendó la preparación del proyecto de ley.**

---

<sup>1</sup> OSSORIO Manuel, “Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales”, Pág. 371

En su informe se hace cargo de la supervivencia de numerosas agrupaciones, en contravención dice a los principios constitucionales que suprimen las corporaciones Alude al “Decreto Allarde”.

Consideraba perjudicial la acción de asamblea de arte y oficios, cuya finalidad es aumentar el precio de la jornada de trabajo o de empresarios para disminuirlos e impedir las libres convenciones entre particulares, mediante la suscripción de contratos de adhesión. Tales actos eran reputados por Le Chapelier maniobras atentatorias del orden público. Y agregaba: “No hay mas que el interés particular de cada individuo y el interés general.... No se permite a persona alguna suscitar en los ciudadanos un interés intermedio, separados de la cosa pública, por un espíritu corporativo”. La función de socorro a los obreros enfermos o de proporcionar trabajo corresponde a la Nación.

Se voto sin oposición alguna, la Ley del 14/17 de junio de 1791, que lleva el nombre de su autor. Su contenido fundamental esta dado por el articulo 1º a cuyo tenor: ”Por ser la supresión de toda especie de corporaciones de ciudadanos del mismo estado y profesión una de las bases esenciales de la constitución francesa, es prohibido restablecerlas de hecho, bajo cualquier pretexto o forma que sea”. Por el articulo siguiente dispone que los ciudadanos del mismo estado o presesión, empresarios, todos aquellos que tengan negocios abiertos, los obreros o compañeros de cualquier ente no podrán, cuando se reúnan, designar presidente ni secretario sindico, tener registros, adoptar decisiones o deliberar, formar reglamentaciones acerca de sus pretendidos intereses comunes. Luego se prevén sanciones. Las deliberaciones que tengan lugar en contravención a la Ley, en las que participen ciudadanos pertenecientes a las mismas profesiones, artes y oficios, son declaradas inconstitucionales y atentatorias a la libertad y a la declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano.

Desde el punto de vista del derecho Publico, puede afirmarse que, como otras votadas por la Asamblea, Nacionales una le constitucional juntamente con el “decreto Allarde”. Ingresa al texto constitucional propiamente dicho, al insertar al preámbulo de la constitución del 3 de septiembre de 1791, la declaración

enfática de no existir más jurandes (gremios privilegiados) ni corporaciones de profesionales artes y oficios.

Se ha señalado la inspiración fisiocrática de esta ley. Lo exacto es que tiene su precedente en el edicto de Turgot de febrero de 1776, luego derogado, que dispuso la supresión de las corporaciones y asociaciones de compañeros, pero que fue impotente en los hechos, frente al poderoso sentimiento de solidaridad que consolidaba, en la clandestinidad, este tipo de asociaciones tanto los *compagnonages* como las sociedades de socorro mutuos lograron sobrevivir, pese también a la ley Le Chapelier. Es que esta ley, como afirma Pierre Laroque no pudo tener cabal aplicación, pues la misión social de dispensar los socorros públicos que su autor atribuía al Estado no pudo ser cumplida. El estado no estaba en condiciones de hacerlo y fueron aquellas entidades privadas las que continuaron con esa función.

Se ha achacado a la ley Le Chapelier el haber dificultado el desarrollo del movimiento obrero. Al disponer la caída de las corporaciones, arrasaba, asimismo, con toda suerte de agremiación.

Según la interpretación Jaures el mismo Le Chappelier habría admitido la intervención del estado para fijar salarios mínimos. Los obreros en actitud patriótica y revolucionaria, apoyaban al estado, juntamente con la burguesía, sin medir las consecuencias que este instrumento legal representaría, al retardar considerablemente las conquistas sociales.

La prohibición de los grupos profesionales acarreo la de todo acuerdo colectiva de trabajo. Cualquier entendimiento profesional quedaba vedado.

Por supuesto que importaba también la represión de las coaliciones, llevada a los textos penales. Hacia mediados del siglo se refuerza el movimiento de resistencia obrera, pese a la prohibición legal.

La ruptura con la concepción liberal se opera con la revolución de 1848. Por los decretos del 25/9 de febrero se proclama el derecho al trabajo y la libertad de asociación es llevado al plano constitucional. A su vez la libertad de asociación desaparece con el decreto del 25 de marzo de 1852. El ciclo iniciado por la ley Le Chapelier, matizado por inquietantes vicisitudes históricas, se cierra

definitivamente con la ley de 21 de marzo de 1884 que consagro, finalmente, la libertad sindical, satisfaciendo las reivindicaciones laborales.<sup>1</sup>

**b) Sistema de Huelga Libertad o Régimen de Tolerancia**

Este sistema de huelga o régimen de tolerancia es aquel por el cual el Estado Liberal deja de reprimir penalmente la Huelga, adopta en este fenómeno una actitud de neutralidad de indiferencia o de tolerancia (ni presión ni protección) donde la sanción de la huelga se desliza hacia el ámbito de las relaciones entre particulares quedando en manos del Empresario donde es el despido del trabajador huelguista al incumplimiento contractual de toda huelga.

**c) Sistema de Huelga Derecho o Régimen de Reconocimiento y Tutela de la Huelga (Derecho De Huelga).-**

El estado Social no solo deja de reprimir la huelga tanto en el plano público como el privado, sino que se da un reconocimiento de la huelga como derecho subjetivo de los trabajadores, por el ordenamiento jurídico del Estado.

Esta regulación lleva consigo cuestiones sobre la titularidad del Derecho, su objeto o función, así como el destinatario o sujeto pasivo de la acción huelguística y demás ingredientes del régimen jurídico del ejercicio del derecho, donde reciben ciertamente respuestas diversas por parte de los diferentes ordenamientos.

Asumiendo a la Huelga como un derecho (HUELGA DERECHO), se da origen a diversos modelos normativos del mismo, en atención a la función que el ordenamiento jurídico se asigna al derecho de la Huelga en el sistema socio económico y en el proceso político de un determinado país tres modelos normativos de Huelga Derecho bajo los siguientes puntos:

**1.- Modelo Contractual.** - es en el que el Derecho de la Huelga se produce en el momento del convenio, de modo que la huelga es un instrumento del convenio, para presionar a favor de los mismos.

---

<sup>1</sup> OMEBA “Enciclopedia Jurídica”, Pág. 360- 362

**2.- Modelo laboral.** - Donde la huelga es un medio de auto tutela en todos los aspectos de las relaciones de trabajo y no solo en la negociación colectiva, la relación o contrato de trabajo se configura, así como ámbito apropiado sujeto titular del derecho, objeto, destinatario de la acción huelguística Derecho de Huelga.

**3.- Modelo de Ejercicio Erga Omnes.** - La huelga se concibe como un medio lícito de auto tutela de los trabajadores en todos los ámbitos de la vida social y frente a todos en una acción directa de los Trabajadores.

Podemos establecer en Bolivia al estar mal reglamentado el ejercicio del Derecho a la Huelga se adapta de hecho el modelo del ejercicio Erga Omnes por que se aplica la huelga en todo ámbito de la vida social.

## **5.6.- Clases de Huelga**

Dentro la clase de huelga y de acuerdo a los diferentes criterios de clasificación se pueden distinguir las siguientes:

### **5.6.1.- Por la Razón de los Sujetos. -**

Los sujetos que realizan la huelga: pueden ser:

- a) **Trabajadores Asalariados** vinculados con su empleador por una relación contractual con exclusiones o limitaciones.
- b) **Huelga de Funcionarios Públicos** sujeto de una relación de carácter funcional o estatutario con una Administración Pública cuyo régimen jurídico puede ser objeto de una limitación y/o prohibición, como el que se encuentra legislado en las normas sociales bolivianas.

### **5.6.2.- Por Razón de las Causas o Motivaciones. -**

Se distinguen Huelgas por diferentes causas como son:

- a) **Huelga Laboral** donde tiene su origen en causas derivadas de la propia relación de Trabajo.
- b) **Huelga Extra laboral** llevándose a cabo por motivos políticos o cualquier otra finalidad ajena al interés profesional.
- c) **Huelga de Simpatía o Solidaridad** donde los trabajadores defienden un interés ajeno a sus relaciones contractuales actuando en apoyo de otros trabajadores

en conflicto.

### **5.6.3.- Por Razón del Comportamiento Huelguístico. -**

Se da esta clasificación por el tipo de acción u omisión que realizan los trabajadores en la Huelga. Una de las manifestaciones típica de la Huelga es la cesación del trabajo, con abandono del centro productivo y otras que manifiestan en forma atípica donde diferentes ordenamientos jurídicos acostumbra a prevenir sin prohibir los cuales son:

- a) Huelga Turnante o Rotatorio. - Realizado de modo sucesivo en las distintas unidades de una empresa o centro de Trabajo.**
- b) Huelga Estratégica Tapón o Trombosis. - Donde solo afecta de modo directo a la actividad productiva básica de la Empresa, o a los sectores estratégicos de la Empresa como su sistema económico.**
- c) Huelga Intermitente. - Realizado por intervalos periódicos dentro de un ámbito de acción determinado mediante repeticiones dentro del día o en ciclos temporales.**
- d) Huelga de Celo o Reglamento. - Donde no solo cesa la actividad laboral, sino que se lleva a cabo por que las actividades productivas así lo designan, como el caso del transporte Aéreo servicios portales y en general de todo tipo de servicio publico y actividades reglamentadas por la administración publica conduciendo habitualmente a la prestación de los servicios.**
- e) Huelga de Trabajo Lento. - donde se disminuye la intensidad y rendimiento de los trabajadores, pero en sus respectivos puestos de trabajo.**
- f) Huelga de Brazos Caídos. - donde el trabajador permanece en su puesto de trabajo, pero con la cesación de toda actividad.**
- g) Huelga con ocupación de lugares de trabajo. - Donde los trabajadores cesan de toda actividad, pero están en el recinto de trabajo, pero no en sus lugares habituales.<sup>1</sup>**

De los hechos podemos establecer que las huelgas que se dan en nuestra sociedad y pueden darse por razón de los sujetos, específicamente la huelga de los asalariados, por razón de las causas o motivaciones son huelgas laborales, y por razón del

---

<sup>1</sup> PALOMEQUE Manuel Carlos y otro “ Derecho del Trabajo “ Págs. 264.

comportamiento huelguístico podemos establecer también que en nuestro país se dan las huelgas intermitentes con intervalos de tiempo donde generalmente son por horas (24, 48, 72,) llegando incluso a huelgas indefinidas.

### **5.7.- Huelga Legal**

Una huelga será declarada legal cuando cumpla los requisitos formales previstos por ley cuando, siga el procedimiento y cumpla con todas las instancias, así como las condiciones que se requieren para tal calificación. En este caso, existe una obligación clara para el empleador de pagar las remuneraciones a los trabajadores, por el tiempo en que no se encuentren desarrollando sus actividades regulares.

### **5.8.- Huelgas Prohibidas**

En Bolivia están prohibidas las llamadas huelgas de solidaridad, así como aquéllas que se conocen en doctrina como "huelgas abusivas" que ocasionan perjuicio y va más allá de los puntos de petición y/o reclamación. Entre ellas se cuenta también las "huelgas políticas", las "huelgas abusivas por los medios" (repetición de interrupciones de trabajo, desorganización, perturbación en el centro de actividades de la empresa)

Asimismo, se incluye la llamada "huelga de hambre", asumida como una medida de presión de hecho y no de derecho (por tanto, ilegal). Si bien es una medida de presión esta vulnera la libertad de trabajo, y atenta contra la vida al privarse el trabajador por propia voluntad de los alimentos necesarios para mantener un ritmo normal de los procesos metabólicos del organismo humano.

El tema referido a las huelgas de hambre, merece un análisis de índole político y sociológico, no necesariamente laboral, ya que el uso de este medio se ha extendido a reivindicaciones legítimas e ilegítimas de orden político dejando de lado las propias manifestaciones de los trabajadores.

Con relación al tema motivo de la tesis el Art. 118 de la Ley general del Trabajo prohíbe la huelga en los servicios públicos, pero no discrimina y/o diferencia entre los servicios públicos en general de los servicios públicos esenciales.



## **5.9.- El Sistema Constitucional del Derecho a la Huelga en Bolivia**

El Art. 159 inc. II de la Constitución Política del Estado declara el Derecho de Huelga en los siguientes términos: “Se establece, asimismo el derecho de Huelga como ejercicio de la facultad legal de los trabajadores de suspender labores para la defensa de sus derechos, previo cumplimiento de las formalidades legales”. La propuesta en el desarrollo del presente trabajo; y para que se ejerza este derecho; será mediante una regularización donde se establecerá las garantías necesarias para el mantenimiento de los servicios públicos esenciales de la comunidad y sin dejar de lado este Derecho establecido. La huelga es un Derecho de los Trabajadores donde se merece la debida protección y tutela del ordenamiento jurídico. La Huelga como un Derecho constitucional de los trabajadores tiene su fuente de reconocimiento normativo más allá de una expresión legislativa, porque es la Propia Constitución como piedra angular del ordenamiento jurídico de nuestro país la que la reconoce.

### **5.9.1.- La Huelga, Derecho Individual y Colectivo.**

El derecho de huelga es, originalmente, un derecho de cada trabajador, pero conlleva el sello colectivo, esto expresa la libertad y los derechos de cada uno de los trabajadores, si afirmamos que el derecho de huelga es originalmente un derecho de cada trabajador, es por que, ante todo, la libertad es un elemento integrante de la persona humana y sólo de ella.

El Derecho de Huelga es también un Derecho Colectivo, consistente en que los grupos de los trabajadores, a través de su ejercicio, tiene él deber de promover el mejoramiento constante de las condiciones de vida de quienes ya son trabajadores y de todos los que en el futuro alcancen esa categoría. Las coaliciones obreras y los organismos sindicales tienen no solamente el derecho, sino también él deber de cumplir su misión, el mejoramiento presente y futuro de las condiciones de vida de los trabajadores.

### 5.10.- Huelga de los Funcionarios Públicos.

Ha sido objeto de polémica y discusión doctrinal si esta categoría de trabajadores tiene derecho a la huelga. La mayoría de los tratadistas establecen una incompatibilidad entre el ejercicio de la función pública y el derecho a la huelga, una vez que el fenómeno huelguístico es propio de las relaciones entre trabajadores y patronos del ámbito privado y/o para las empresas publicas.

Existe oposición doctrinal tanto en el Derecho del Trabajo y Derecho Administrativo, en sentido de que debe regir una prohibición absoluta de la huelga para los funcionarios públicos, a éste respecto se hace clásica las expresiones de **González Blanco citado por Cabanellas que expresa " Que la Huelga en este orden, es el anarquismo genuino, la vuelta a la vida de la naturaleza"**. **No se concibe una huelga de**

**policías, sin que quede el ciudadano a contingencia de ser robado o asesinado en plena vía pública; ni una huelga de magistrados, sin que quede suspendida la acción de las leyes; ni una huelga de médicos, sin que quede expuesta una población a la muerte, a la epidemia O la enfermedad. La victima de esas huelgas no es el gobierno, sino toda la masa nacional"**<sup>1</sup>.

El mismo tratadista afirma que la negativa a la admisión de la huelga se apoya además en que los funcionarios del Estado no son sujetos del contrato laboral, no son trabajadores subordinados, no se encuentran unidos por él vinculo jurídico laboral a un patrono sino al Estado y por una relación típica del Derecho Administrativo.

Frente al criterio cerrado que ofrecen los impugnadores de que los funcionarios del Estado gocen del derecho de huelga, existen criterios atemperantes ante este criterio prohibitivo, así que **Despontín** opositor de esta doctrina basa su teoría haciendo la distinción entre dos funciones:

**a) Función de autoridad.** - Ejercido por los funcionarios que en su desempeño tienen el poder de mandar y representar la potestad del Estado (un ministro, un

---

<sup>1</sup> PALOMEQUE Lopez Manuel , Alvarez de la Rosa Manuel "Derecho del Trabajo" Pag 604

intendente municipal) ejerciendo actos de autoridad y a ellos les está prohibida la huelga

**b) Función de gestión.** - Donde los funcionarios de gestión son los que ejecutan lo que se les manda por los de autoridad (profesores, enfermeros, ferroviarios, etc.), están en relación de subordinación laboral y el Estado es su empleador como un particular, les está permitida la huelga.

Por su parte, el maestro uruguayo F. de Ferrari con toda justicia expresara "**El Estado que no es una entealequia, sino obra de los hombres puede cometer y comete constantemente las mismas injusticias que los huelguistas suelen imputar a los empleadores. Parece entonces lógico que se permita en ambos casos el uso de los mismos medios. Además, los que piensan de esta manera, entienden que el empleo de éste recurso por parte de los funcionarios públicos, no llegan a comprometer el prestigio del Estado especialmente en aquellos pueblos educados políticamente en los cuales su progreso y su cultura ha desarrollado profundamente el sentido de la juridicidad**"<sup>1</sup>.

#### 5.10.1.- Legislación Comparada

En la legislación comparada la mayoría, o en casi todas; no permite la declaratoria de la Huelga por los funcionarios del Estado, y uno que otro admite para determinados fines. Así en Francia, se prohíbe la Huelga de los agentes Estatales no obstante que una ley de 1963 reconoce ciertas posibilidades Huelguistas a los agentes de algunos servicios públicos. En México el Estatuto de los Trabajadores del Estado acepta la posibilidad de huelgas por los funcionarios públicos sujetos a determinadas causas: a) falta de pago por más de un mes de trabajo; b) que la política general sea contraria a derechos fundamentales concedidos a los trabajadores estatales; c) desconocimiento oficial del tribunal de arbitraje para la huelga; d) presiones para frustrar una huelga parcial.

En el Brasil la Ley 4.330 de 1964, establece que la huelga no puede ser declarada por los funcionarios estatales, territoriales, municipales y de organismos autárquicos. El

---

<sup>1</sup> Idem

Código del Trabajo del Ecuador declara ilegales las huelgas de los funcionarios y empleados públicos expuestos además a las sanciones que corresponda por ley.

En los Estados Unidos la Ley Tarf-Hartley de 1947 declara ilegal para todo individuo empleado por el gobierno o sus agencias que perciba un sueldo, el que será despedido inmediatamente, perderá su estatuto de funcionario civil y no podrá ser recontratado en un periodo de 3 años.

### 5.11.- La Huelga en Bolivia

En Bolivia, se dieron los dos primeros movimientos laborales en el sector minero que concluyeron con una huelga obrera. En 1918, en el Socavón Patino (Calapeñas) la presentación de un pliego de peticiones termina en una huelga que fracasa ante el poder de la empresa y el auxilio de la fuerza pública. El mismo año, en la compañía Huanchaca, se declara otra huelga que culmina con el triunfo de los trabajadores, ante las continuas huelgas estalladas, fruto de las relaciones de producción imperantes, se hace necesaria la dictación del Decreto Supremo de 29 de septiembre de 1920 que reglamenta el ejercicio de la huelga, reconociendo virtualmente ese derecho.

Una vez constituidas las asociaciones sindicales (el Centro Social Obrero y la Federación Obrera en 1912) toman a su cargo tanto el cumplimiento de la legislación del trabajo como la reivindicación de sus derechos. Los conflictos colectivos nacen por la oposición de intereses entre patronos y trabajadores; en unos casos, por que los patronos cumplen las leyes o los convenios colectivos y, en otros, porque los trabajadores aspiran a mejorar sus condiciones de trabajo. En este sentido, la huelga presupone la existencia de un conflicto colectivo y vendría a ser el instrumento que permita alcanzar la solución del problema planteado en condiciones favorables para los trabajadores.

La Constitución Política del Estado Boliviano en su Art. 159 parágrafo II prescribe: **"Se establece asimismo el derecho de huelga como el ejercicio de la facultad legal de los trabajadores de suspender labores por la defensa de sus derechos, previo el cumplimiento de las formalidades legales"**.

En nuestro país, si bien el Art. 118 de la Ley General del Trabajo solo se refiere a la prohibición de las huelgas en los servicios públicos, El Decreto Supremo N° 1958 de 16 de marzo de 1950 reglamente dicho artículo y dispone “ **Art. 1º Determínense servicios de carácter público, para los efectos de los art. 118 de la Ley general del Trabajo y 157 del Decreto reglamentario de 23 de agosto de 1943, los siguientes:** a) **Administración Pública Fiscal y Municipal;** b) **Servicios de agua potable y aprovisionamiento de combustible luz y energía eléctrica;** c) **Comunicaciones y Bancos;** d) **Servicios de sanidad y servicios públicos.**

**Art. 2º Los trabajadores o patronos que contravengan el presente Decreto Reglamentario y el Art. 157 del Decreto Supremo de 23 de agosto de 1943, suspendiendo labores en los servicios públicos mencionados mediante huelgas, lock – out u otros medios serán pasibles de la máxima sanción de ley.**

**Art. 3º Declárense ilegales las huelgas de simpatía y solidaridad”.<sup>1</sup>**

Por otra parte, la Ley especial destinada a los servidores públicos es el Estatuto del Funcionario Publico Ley N° 2027 de 27 de octubre de 1999. No dispone nada sobre la huelga para esta categoría de trabajadores, no señala como un derecho, tampoco como una prohibición y establece que dentro de sus deberes estas la de no paralizar funciones colectivamente.

De igual manera el Decreto Supremo N° 25749 de 20 de abril de 2000 referido al reglamento al Estatuto del Funcionario Publico no regula el tema de la huelga para los servidores públicos que están en el alcance del estatuto del Funcionario Publico.

#### **5.11.1.-Requisitos para Declarar Legal una Huelga**

La Ley General del Trabajo establece en el Art. 105 que el trabajo no puede ser interrumpido ni por el trabajador ni por el empleador en un conflicto colectivo sin antes haber agotado la conciliación y arbitraje, lo contrario a esta disposición es declarado ilegal.

---

<sup>1</sup> SANDOVAL Rodríguez Isaac “Legislación del Trabajo” Pág. 215-216.

Para que una Huelga sea declarada legal debe cumplir con requisitos señalados en la Ley General del Trabajo como son:

**a) Pliego de Reclamaciones.** - Los sindicatos deben presentar un pliego de reclamaciones al Inspector de trabajo del Ministerio de Trabajo, cuando no están de acuerdo con respuestas a las peticiones realizadas a los empleadores, cumpliendo con la formalidad de que este pliego de reclamaciones sea firmado por la directiva del sindicato o por los trabajadores en un 51% del total de los trabajadores, aspecto contemplado en el Art. 106. (Arts. 106 de la L.G.T. 15. 1° del Reglamento)

**b) Junta de Conciliación.**- El Inspector de Trabajo una vez recibido el pliego de reclamaciones deberá hacer conocer al empleador en conflicto en 24 hrs, exigiendo a ambas partes en 48 hrs. la constitución de representantes tanto de los trabajadores como del empleador para que estos integren la Junta de Conciliación, representantes que no deben ser ajenos a los trabajadores ni al empleador, constituyéndose así autorizados para suscribir el pliego de Reclamaciones y en su caso el Acuerdo, estos representantes acreditados son los únicos que pueden firmar el acuerdo pero sin embargo no se prohíbe la intervención de otros trabajadores ni de empleadores pero en calidad de expositores determinando el Inspector de Trabajo el número máximo de los mismos y en igualdad de participantes de ambos expositores. En esta etapa de la conciliación se permite la intervención de profesionales, peritos y la admisión de todo tipo de prueba.

**c) Conciliación y Arbitraje.** - Tratándose de conflictos colectivos de condiciones de trabajo o reivindicatorios, la Ley General del Trabajo (Art. 105 al 113) y el Decreto Reglamentario (Arts. 149 al 158) establecen el procedimiento de esta Conciliación y Arbitraje como medio obligatorio para la solución de los conflictos, conciliación que concluirá con la dictación del laudo arbitral correspondiente. Una vez cumplido este procedimiento, los trabajadores tendrán un plazo de cinco días para comunicar a la autoridad política la declaratoria de huelga legal, siendo esta la única ocasión legal para ejercer este derecho. Sin embargo, esta legalidad y este derecho pueden ser

inmediatamente desvirtuados con la Resolución Suprema declarando obligatorio el Laudo Arbitral. Situación que se presenta en Bolivia con reiterada frecuencia.

Es importante hacer notar que la Legislación del Trabajo vigente en Bolivia, establece las instancias de Conciliación y Arbitraje como requisitos previos de la declaración y concreción de la huelga legal, en discrepancia con la doctrina que considera estas instancias más bien adecuadas a la solución de las huelgas.

Haciendo una evaluación con respecto a las normas jurídicas de la mayoría de los países latinoamericanos, podemos afirmar que en algunos casos la huelga se declara y se ejecuta dentro de la conciliación y en otros una vez cumplida la misma. Sin embargo, en nuestra legislación tanto la conciliación como el arbitraje es obligatorio y se los considera como requisitos previos para la declaratoria de huelga, situación que aparece indistinta, tanto para los conflictos de Derecho como para los de Condiciones de Trabajo o Reivindicatorios.

En este sentido, el arbitraje no es en nuestra legislación un procedimiento de solución de la huelga, sino que aparece más bien como un requisito previo, que en los hechos coarta este derecho recurriendo al expediente de declarar obligatorio el laudo rechazado.

Asimismo, consideramos que, en los Conflictos de Derecho, el Tribunal Arbitral no podría dictar un Laudo en relación al incumplimiento de leyes o de convenios vigentes porque sería reiterar lo establecido legalmente. En este caso, al no darse el arbitraje y siendo el mismo pre requisito para la huelga legal, los trabajadores tienen cerrado el camino para la concreción de este derecho constitucional, por lo que la huelga legal en Bolivia es excepcional, porque las normas adjetivas y sustantivas vigentes no permiten la viabilidad de este derecho.

Al respecto el profesor Isaac Sandoval Rodríguez meritado abogado laboralista boliviano en los comentarios que realiza a la Ley General del Trabajo en el Capítulo II de la Huelga y el Lock - Out señala lo siguiente: **“El derecho de huelga “como el ejercicio de la facultada legal de los trabajadores de suspender labores para la defensa de sus derechos”, es un precepto constitucional transcrito en la Ley General del Trabajo y su Decreto Reglamentario a los efectos de su aplicación**

concreta. En la legislación latinoamericana como ocurre en Colombia, Ecuador, Venezuela, se define la huelga como la suspensión pacífica del trabajo a consecuencia del abandono que se hace del centro de producción y mientras dure el conflicto.

La huelga suspende los efectos de los contratos de trabajo y en nuestra legislación, cuando ésta es legal, se dispone el pago de los salarios por los días de cesación de la actividad laboral. No obstante, debido a circunstancias de “orden público” y de “paz social”, con que se reviste el Estado para defender el sistema imperante, en raras excepciones las huelgas son declaradas legales.

Conforme el Art. 115 de la Ley General del Trabajo, una vez dictado el Laudo Arbitral y siendo contrario a los trabajadores con un aviso previo a cinco días, la organización sindical puede ejercer legalmente el derecho a la huelga. Situación que obliga a las partes a renegociar los puntos del pliego de peticiones en conflicto o al Poder Ejecutivo a declararlo obligatorio en su cumplimiento mediante una Resolución Suprema que convierte el Laudo en Convenio Colectivo de Trabajo”<sup>1</sup>.

#### **5.11.2.- Función del Ministerio del Trabajo**

Es el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo que declara la legalidad o ilegalidad de una huelga, para el caso de análisis tomamos la estadística de la Unidad de Estadística y Sistemas Informáticos del Ministerio de Trabajo y Microempresa, presentado en el "Anuario de Estadísticas Laborales Bolivia 2000", como información objetiva de la realidad del acontecer laboral registrado en esa gestión.

Las estadísticas de la gestión 2000 presentadas por el Ministerio presentan conceptos relativos a cada actividad para su elaboración como ser:

---

<sup>1</sup> SANDOVAL Rodríguez Isaac “Legislación del Trabajo” Pág. 214-215



- a) **Amenaza de Conflicto.** - Propósito más o menos inmediato de llevar adelante una protesta, que en realidad es un indicio o anuncio de una movilización cercana.
- b) **Paro.** - Un paro está determinado como la suspensión del trabajo de carácter temporal realizado por uno o varios grupos de trabajadores, el paro tiende a ser escalonado en función al tiempo, Así se tiene paro de 24, 48, o 72 horas tornándose la medida extrema al paro indefinido. Generalmente pugnan por una mejor distribución del ingreso reflejado en una mejora salarial, bonificación u otro tipo de compensación que satisfaga sus reivindicaciones. A su vez clasifican a los trabajadores en dos grupos que participan de una huelga o un paro: Trabajadores directamente implicados. Trabajadores indirectamente implicados.
- c) **Huelga.** Lapso de tiempo en que no se trabaja, es la cesación colectiva y concretada de trabajo por parte de los trabajadores con el objeto de obtener determinadas condiciones de sus patronos y ejercer presión sobre los mismos. Una huelga esta determinada como un abandono voluntario del trabajo que hacen los trabajadores para obligar a los patronos a ceder ante sus reivindicaciones. Esta medida llega como consecuencia de fracasos de gestiones de coalición y arbitraje. A su vez existen tiempos diferenciados en la duración de la huelga siendo que la misma sigue una progresión aritmética de 24, 48 o 72 horas; pudiendo llegar a la huelga indefinida.

De acuerdo a la concepción que presenta el ministerio de Trabajo sobre el paro y la huelga, es necesario determinar jurídicamente su diferencia, por lo que tenemos que el Paro **“Palabra que, relacionada con el Derecho Laboral, significa suspensión o termino de la jornada industrial o agrícola, y en otro sentido interrupción de un ejercicio o de una explotación industrial o agrícola por parte de los empresarios o patronos en contra posición de la huelga de operarios. En este segundo sentido, equivaldría a lo que, con una locución inglesa de uso universalizado, se conoce como Lockout. Desde el punto de vista de los trabajadores, paro, según la definición de Nápoli, es el medida más parecido a la huelga, pero se distingue de ella por la brevedad de su duración y por la forma de manifestarse, pues “mientras la Huelga puede traducirse en la inasistencia en el trabajo, el paro, no”, porque constituye siempre un “alto” en su curso, concertado por los trabajadores**

**para protestar por el patrono por razones profesionales, con ocupación del local.”<sup>1</sup>**

En nuestra sociedad las características del paro y de la huelga no se encuentran totalmente definidas por lo que muchas veces se utiliza la palabra huelga y paro indistintamente para el anuncio de la cesación del trabajo. El Anuario presentado por el Ministerio de Trabajo muestra los siguientes resultados:



---

<sup>1</sup> OSORIO Manuel “Diccionario de Ciencias Jurídicas y Políticas y Sociales” Pág. 717.,

**BOLIVIA: RESUMEN DE AMENAZAS, MARCHAS, BLOQUEOS, PAROS Y HUELGAS GESTION 2000**

ACTIVIDAD ECONÓMICA	AMENAZAS	MARCHAS	BLOQUEOS	HUELGAS DE HAMBRE	PAROS	TOTAL	PORCENTAJE
<b>Sector Productivo</b>							
Agricultura	6	14	10	2	1	33	16.42%
Minería	1	9		1		11	5.47%
Petróleo							
Industria Manuf. y Artes							
Construcción							
<b>Energía, Agua, Alcantarillado</b>		<b>2</b>		1	2	5	2.49%
<b>Sector Servicios</b>							
Transporte y Comunicación	2	7	4		1	14	6.97%
Comercio		1		1		2	1.00%
Bancos y Seguros							
<b>Servicios</b>	10	2		10	3	25	12.44%
<b>Salud</b>	7	8		5	7	27	13.43%
<b>Educación</b>	6	25	2	15	5	53	26.37%
<b>Organ. Sindicales y Cívicos</b>							
C.O.B.	5	1	1			7	3.48%
Cívicos	4	7	2	1	1	15	7.46%
F.E.J.U.V.E.	2	5	1		1	9	4.48%
<b>TOTAL</b>	<b>43</b>	<b>81</b>	<b>20</b>	<b>36</b>	<b>21</b>	201	<b>100.00%</b>
Porcentaje	21.39%	40.30%	9.95%	17.91%	10.45%	100.0%	

Anuario 2000 Ministerio de Trabajo

Los paros y huelgas registrados dentro de esta publicación estadística generalmente no cumplen los requisitos establecidos por la Ley General de Trabajo para la realización legal del paro y/o huelga.

Este análisis también ha podido establecer que muchos sectores estratégicos trabajan los 365 días del año, por lo que se contabilizan como días laborales los sábados y domingos. Dentro de estos sectores podemos identificar a: Sector Productivo: Minería,

Petróleo, Energía, Agua y alcantarillado; Sector servicios: Transportes y Comunicaciones, Salud, Otros servicios auxiliares. Siendo la organización matriz de los trabajadores la Central Obrera Boliviana, por lo que se encuentra representado en otra categoría por simbolizar a todos los trabajadores de los distintos sectores y los paros o huelgas son realizadas en apoyo a uno de los sectores afiliados.

Del cuadro podemos establecer también que el sector Salud y el de Educación son los sectores que presentan mayor cantidad de amenazas de huelga, marchas, bloqueos, huelgas de hambre y paros, teniendo un porcentaje de 13.43 % el sector salud, y 26.37 % sector educación, respecto al sector privado de servicios es el de transportes quienes presentan huelgas, sin embargo por la falta de una definición específica sobre lo que son los servicios públicos es que en el cuadro aparece los servicios de energía, agua y alcantarillado como en sectores productivos, nosotros creemos que esta división que se realizó no corresponde en sí al objeto y características de cada sector.

Ante esta realidad donde los hechos sociales evidencian la casi imposibilidad de llegar a una huelga por las vías que la ley establece, corresponde la búsqueda de normas concretas y viables que hagan posible el ejercicio legal de la misma. Mientras vivamos en una sociedad de clases, es responsabilidad histórica nuestra lograr que el Derecho Colectivo cumpla sus fines, siendo las relaciones sociales de producción la fuente donde debemos encontrar la justicia social.

## CAPITULO VI

### DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES CON RESPECTO A LA HUELGA

#### 6.1.- Su Función Histórica

La función histórica de los servicios públicos se la encuentra a finales del siglo XIX y principios del XX, donde la noción del servicio público se tiene como una función novedosa como la misión del Estado; es así que la noción de servicio público desempeñó una función histórica decisiva en el análisis jurídico de las relaciones Estado sociedad, porque ofrecía las razones de la existencia de un Derecho Administrativo, derogatorio del Derecho Privado, que otorga ciertas prerrogativas y es más exigente en la imposición de ciertas obligaciones al poder público. En este contexto es donde deben enmarcarse las conocidas palabras de Duguit cuando afirma categóricamente que el Estado moderno tiende a no ser más una soberanía nacional que manda, para llegar a ser una federación de servicios públicos que administran los detentadores de la fuerza más grande, teniendo no más el derecho de mandar, sino el deber de asegurar el funcionamiento ininterrumpido y productivo de estos servicios

La conocida teoría llamada de la división de poderes que tiene su origen en la teoría de Montesquieu titulada “El Espíritu de las Leyes” de 1748, se refiere a la distribución de funciones conocida como tripartita de funciones del Estado y son: **Función Legislativa**, que tiene por objeto establecer normas generales y obligatorias de conducta para la comunidad. **La Función Jurisdiccional**, tiene por objeto resolver cuestiones jurídicas controvertidas surgidas entre partes teniendo la aplicación de la Ley. Y la **Función Administrativa**, dividida en gubernamentales y la función administrativa propiamente dicha, siendo parte de la **Administración Pública**, que en sí es todo un complejo organizativo dotado de una estructura concreta y definida capaz de incidir en toda la sociedad, teniendo como medio de acción lo que se denomina la **función pública**, mediante sus mecanismos adoptados de Servicio Público.

## 6.2.- Servicios Públicos Esenciales

**“Los servicios públicos esenciales son aquellas actividades industriales o mercantiles de las que derivan prestaciones vitales o necesarias para la vida de la comunidad. Poniéndose entonces el acento conceptual en el carácter necesario de las prestaciones y conexión con atenciones vitales. Encontrando así la naturaleza de esta definición de que un servicio no es esencial por la actividad que despliega, sino por el resultado que esta actividad desprende, por tanto, para que el servicio sea esencial deben ser esenciales los bienes e intereses satisfechos, basándose en los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos, bienes con referencia a los intereses de las personas”**<sup>1</sup>

En algunos países en vías de desarrollo se ha planteado la "esencialidad" de las actividades económicas en general o de alguna de ellas, a partir del argumento de que la fragilidad de sus respectivas economías tanto como la imperiosa necesidad de imponer el crecimiento las hace particularmente vulnerables a las interrupciones de la actividad productiva. Pero en la Duodécima Conferencia de Estados de América Miembros de la OIT, celebrada en Montreal en 1986, un delegado gubernamental indicó que en su país el problema radicaba en la definición misma de "servicios esenciales", puesto que consideraba insuficiente que por éstos solo se entendiesen aquellos de los que dependía la vida, la salud y la seguridad de la población, ya que, atendiendo a la fragilidad de la economía de numerosos países de la región, ciertas actividades deberían considerarse tan "esenciales" como la salud y la seguridad.

El Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos de la OIT han admitido una especie de "extensión del concepto de servicio esencial" respecto de aquellas "huelgas cuya extensión y duración pudieran provocar una situación de crisis nacional aguda tal, que las condiciones normales de existencia de la población pudieran estar en peligro, aunque admitiendo en esta suerte de servicios que no son esenciales pero que pueden

---

<sup>1</sup> PALOMEQUE López Manuel y otro, “Derecho del Trabajo” Pág. 625

devenir tales por sus efectos, un grado de menor limitación del derecho de huelga que en los servicios esenciales propiamente dichos. No obstante, a veces se sostiene que la propia situación de subdesarrollo económico exige o por lo menos justifica, un grado aún mayor de limitación del derecho de huelga en actividades de importancia económica o, en otras palabras, que tales condicionantes económicas permiten dar, en estos países, un contenido mayor al concepto de servicios esenciales. En todo caso, estos servicios que devienen esenciales son, también, de interpretación estricta.

**En nuestra legislación el Decreto Supremo 1958 de 16 de marzo de 1950 determina en su Art 1°, el carácter público de los servicios a efecto de complementar Art 118 de La Ley General del Trabajo, por lo este decreto señala que son servicios públicos: a) la Administración Pública, Fiscal y Municipal, b) Servicio de Agua Potable y aprovisionamiento de combustibles, luz y energía eléctrica, c) Comunicaciones y Bancos, d) Servicios de sanidad y mercados públicos.**

Debemos tomar en cuenta que este Decreto no fue objeto de ninguna modificación desde 1950, lo que, en nuestro tiempo, siglo XXI, debe modificarse porque la realidad de la administración y control de algunos de los servicios a los que hacia referencia no tienen la misma calidad del momento de su promulgación, lo que viene a ser un estancamiento en el desarrollo de los derechos laborales.

### **6.3.- Distinción entre Servicio Público y otras Figuras Afines**

A efectos de lo anterior y para determinar más claramente la calidad de un servicio público es necesario conocer los tipos y formas de servicios públicos que se tiene para ofrecer a una sociedad, por lo que tenemos los siguientes:

#### **a) SERVICIO ESENCIAL**

La declaración de una actividad como servicio público requiere que la actividad de que se trate pueda ser calificada como esencial, exigencia que determina que todos los servicios públicos tengan carácter esencial pero no implica que los servicios esenciales

deban configurarse necesariamente como públicos, pues la decisión de reservar una actividad al sector público se encuentra dentro de las facultades del legislador.

La noción de servicio esencial también es utilizada como técnica que permite garantizar la supremacía de ciertas necesidades colectivas las esenciales frente a las medidas que trabajadores y empresarios puedan adoptar en la solución de los conflictos laborales. La trascendencia de las necesidades en juego legitima la utilización de la técnica del servicio público para su eficaz satisfacción, lo que impone a los poderes públicos la obligación de asegurar la continuidad de su prestación en aquellos supuestos en que el ejercicio de algunos derechos de huelga o de adoptar medidas de conflicto colectivo por determinados ciudadanos pueda constituir una amenaza para los intereses colectivos que con ese servicio se garantizan.

Por tanto, el carácter esencial no puede predicarse en abstracto del servicio, ya que la naturaleza instrumental del servicio determina que sea necesario acudir a las exigencias que justifican su existencia para utilizar tal calificación. En este sentido, la noción de servicios esenciales hace referencia, a las prestaciones vitales y necesarias para la vida de la comunidad.

#### **b) Servicios Esenciales su mantenimiento.**

**“El termino mantenimiento de los servicios esenciales excluye aquellas garantías ordenadas al funcionamiento normal, así que mantener un servicio implica la prestación de los trabajos para la cobertura mínima de los derechos y libertades o bienes que el propio servicio satisface eso sin alcanzar un rendimiento habitual ni asegurar su funcionamiento normal. “<sup>1</sup>**

#### **c) Servicios Mínimos**

Ante situaciones de conflicto laboral, mantener un servicio no implica que se alcancen el rendimiento habitual, a diferencia de la naturaleza cualitativa que presenta la noción de servicio esencial, los servicios mínimos hacen referencia a la determinación de un concreto nivel cuantitativo en el funcionamiento de la actividad en cuestión, por tanto,

---

<sup>1</sup> PALOMEQUE López Manuel y Álvarez de la Rosa Manuel “Derecho del Trabajo” Pág. 627.



dada la trascendencia que para la comunidad tienen las necesidades que satisfacen los servicios esenciales, porque la destinataria y acreedora de tales servicios es la comunidad entera y los servicios son al mismo tiempo esenciales para ella; la huelga no puede imponer el sacrificio de los intereses de los destinatarios de los servicios esenciales. El derecho de la comunidad a estas prestaciones vitales es prioritario respecto del derecho a la huelga lo que a llevado a sustituir el término servicios mínimos por el de *servicios suficientes*, pues de otro modo quedarían insatisfechas las necesidades que justifican la existencia del servicio.

#### **6.4.- La Huelga en el Servicio Público y los Servicios Esenciales su Limitación**

En ocasiones se tiende a identificar Servicios Públicos y Servicios Esenciales o a confundir la cuestión del ejercicio de la huelga en los servicios esenciales con la de los funcionarios públicos.

Entre muchas otras dos circunstancias fundamentales parecen determinar que, hoy por hoy, el meollo de este problema ya no radica en la consideración de la huelga en el sector público, ni mucho menos, en la mera negación del ejercicio del derecho de huelga a los trabajadores del Estado. Por lo que la huelga en el sector publico consiste en que, como acabamos de indicar, se registra una tendencia a reconocer la titularidad del derecho de huelga a los servidores públicos, es así que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha considerado que **"la prohibición debería limitarse a los funcionarios que actúan en calidad de órganos del poder público o a los servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población"**<sup>1</sup>.

En nuestro país se tiene prohibido el derecho a sindicalizarse de los servidores públicos y como consecuencia de ello el derecho a realizar huelgas, ya que no se los considera dentro el alcance de la Ley General del Trabajo y por ello no pueden someterse al procedimiento de un conflicto colectivo de trabajo, único medio en la legislación

---

<sup>1</sup> OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO “Resúmenes de normas internacionales de Trabajo”, Publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo impreso en Visual Service Lima Perú 2000

boliviana para intentar una huelga legal, luego de que se dicte el Laudo Arbitral y los trabajadores no estén de acuerdo con dicho fallo.

De esta situación se tiene que se puede confundir entre servicio público y funcionario público y de este en su servicio podemos establecer que el resultado de ello es que no todos los servicios brindados por el Estado son esenciales, en tanto pueden ser también esenciales algunos servicios proporcionados por las empresas privadas.

De ahí que, analizando los pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical, se aprecien dos grandes lineamientos, sustitutivos del que se viene de comentar, a partir del principio del reconocimiento pleno del derecho de huelga, se admite la introducción de restricciones al mismo en dos áreas: a) respecto a los "funcionarios públicos" stricto sensu, entendidos como "aquellos que actúan como órganos del poder público", considerándose, en cambio, que no sería apropiado restringir el derecho de huelga a todos los trabajadores del Estado, y b) "en los servicios esenciales en el sentido estricto del término (es decir, aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o en parte de la población), no importando en este caso, que esos servicios sean prestados por instituciones públicas o privadas.

En definitiva, de las múltiples limitaciones que se han opuesto a la huelga, una de las que en el actual estado de la evolución jurídica y social parece más fundada y por consiguiente, más sólida, es la referida a la continuidad de los servicios esenciales. Y a partir de tal conceptualización, este límite ya no coincide necesariamente con la cuestión, en vías de superación, de la titularidad del derecho de huelga por los empleados y obreros del Estado.

La Ley General del Trabajo establece en el "**ARTICULO 118º Queda prohibida la suspensión del trabajo en los servicios de carácter público. Su contravención será penada con la máxima sanción de la Ley**".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> SANDOVAL Rodríguez Isaac "Legislación del Trabajo" Pág. 215

Esta prohibición que señala la LGT, es demasiado genérica porque prohíbe la **SUSPENSIÓN DEL TRABAJO EN LOS SERVICIOS DE CARÁCTER PÚBLICO**, por la época en que fue promulgada esta ley podríamos establecer que la actividad de un servidor público no era en la magnitud que lo tenemos ahora, porque si analizamos lo anterior, la prohibición se refería al servicio que un funcionario público brinda a la comunidad, que son de carácter público, no refiriéndose en sí a servicio público esencial, porque un servicio público no es esencial por la actividad que despliega sino por el resultado que de esta actividad se desprende.

De la interpretación que se tenía de este artículo fue necesario en 1950 promulgar el Decreto Supremo 1958 de 16 de marzo, que se refería a la prohibición de huelga para los servicios Públicos, mismo que comprende de tres artículos:

**“Art. 1° Determínense servicios de carácter público para los efectos de los Art. 118 de la Ley General del Trabajo y 157 del Decreto Reglamentario, lo siguiente:**

- a) **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, FISCAL, MUNICIPAL.**
- b) **SERVICIO DE AGUA POTABLE Y APROVISIONAMIENTO DE COMBUSTIBLES, LUZ Y ENERGÍA ELÉCTRICA.**
- c) **COMUNICACIONES Y BANCOS.**
- d) **SERVICIOS DE SANIDAD Y MERCADOS PÚBLICOS.**

**Art.2° Los trabajadores y patronos que contravengan el presente Decreto y el Art. 157 del Decreto Supremo de 23 de agosto de 1943 suspendiendo labores en los servicios públicos mencionados, mediante huelgas, lock – out y otros medios, serán pasibles de la máxima sanción legal.**

**Art. 3° Declárense ilegales las huelgas de simpatía y solidaridad”<sup>1</sup>.**

Si bien tenemos este decreto Supremo que data de 1950, en la actualidad varios de estos servicios denominados de carácter público no definen ni determinan en sí a la esencialidad de los servicios que en sus resultados brindan la atención a la sociedad.

---

<sup>1</sup> SANDOVAL Rodríguez Isaac “Legislación del Trabajo” Pág. 215-216.

Es más, dentro de la Administración Pública puede existir servicios evidentemente públicos pero que no tengan la calidad de ser esenciales, como por ejemplo la atención de museos o bibliotecas.

De igual manera ocurre con un municipio por ejemplo con la banda de músicos que es servicio público, pero no esencial.

Con relación al tema de comunicaciones y bancos se puede tener el mismo problema para establecer que actividades que se realizan en estos sectores son esenciales y cuales no.

Finalmente es muy restringido hablar de servicios de sanidad cuando debería precisarse como servicio de Salud es decir involucrar el tema de atención Médica, Hospitalaria, Farmacéutica y curativa. Con relación a mercados públicos debería precisarse a todo centro de abastecimiento de alimento, y/o esenciales para la vida de las personas.

De todo ello podemos anticipar como conclusión que la legislación boliviana no realiza una adecuada calificación de lo que deberíamos entender por servicio público de lo que es un servicio público esencial, que vendría a significar como aquel prestado a la colectividad ya sea por institución pública, privada o delegada que ponga en peligro directamente la salud, la vida y/o la seguridad de la población.

#### **6.5.- Legislación Comparada de los Servicios Públicos Esenciales**

La determinación clara y específica de cuales son los servicios públicos esenciales a llevado a la Organización Internacional del Trabajo a tratar de llenar este vacío para que los derechos de los trabajadores no se vean limitados, sin embargo, a pesar de los dictámenes de la OIT, los gobiernos no se resisten a clasificar muchas formas de transporte por carreteras, ferrocarril, mar y aire como “servicios esenciales,” además de utilizar la requisa e imponer servicios mínimos excesivos. En el informe de 2001 de la Confederación de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) sobre violaciones de los derechos sindicales abundan los ejemplos:

- En Etiopía, la definición de “servicios esenciales” incluye el transporte aéreo, los ferrocarriles y los autobuses. En República Dominicana abarca los servicios

portuarios y en Bulgaria, el transporte ferroviario. Guinea, Mozambique, Panamá, Tailandia y Vietnam clasifican todos los tipos del transporte como “esenciales.”

- En Manila (Filipinas) el gobierno prohibió una huelga convocada por el personal de ferrocarril ligero y despidió a 900 trabajadores a pesar de que un tribunal dictó que este tipo de transporte público no puede clasificarse como “esencial.”
- En Serbia doce sindicalistas fueron despedidos después de una huelga en la empresa Nis Express Transport Company, en diciembre de 2000. En este país la lista de servicios esenciales es tan extensa que afecta a un 60% de los empleados.
- En Suiza, una ley de 1927 incluyó al personal ferroviario, por estar al servicio de una empresa estatal, entre los colectivos que tienen prohibido convocar huelgas. En enero de 2001 entró en vigor una ley que levanta su clasificación como empleados estatales y también la prohibición de huelgas, aunque se mantienen las restricciones por convenio colectivo. Hasta hace poco el personal alemán también se incluía en la clasificación de “funcionarios” y no se les permitía convocar huelgas, aunque la ley ha sido ahora revisada.
- En Quebec (Canadá) el derecho a la huelga queda limitado por la extensa definición de servicios esenciales. En noviembre de 2000 las autoridades de Québec ordenaron la vuelta al trabajo de los conductores de camiones de Montreal después de iniciar una huelga para reivindicar el reconocimiento de los sindicatos y una negociación colectiva en sus empresas.

#### **6.6.- Problemática de la Regulación del Derecho de Huelga**

La Huelga dentro los derechos y garantías que tiene cada trabajador, tiene real importancia en el presente trabajo su reconocimiento Nacional e Internacionalmente hace que mencionemos algunos aspectos referentes a este Derecho, es así que cuando se hace referencia a la huelga también mencionamos su ubicación en cada organismo internacional como son los siguientes: El Pacto Internacional de Derechos

Económicos, Sociales, Culturales (Art.8), el Pacto de San José de Costa Rica (Art.26) y la Carta de la OEA (Art.43) que lo afirman expresamente. La Declaración Universal de Derechos Humanos (Art.23) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art.22) los que acogen implícitamente dentro del derecho de sindicación.

Ante tales elementos, subestimar la huelga por "antigua", es retroceder a épocas de conciencia, superadas; la modernidad, a costa de las grandes mayorías y de sus derechos naturales es una mutación de las condiciones sociales, frente a la cual el Derecho responde, colocando al hombre en el centro del " sistema." La OIT, a través de la Recomendación 92 (1951), sugiere que para prevenir y solucionar los conflictos laborales se estructuren organismos paritarios de conciliación, de acuerdo a los siguientes elementos: - El acceso es voluntario. - El procedimiento ha de ser gratuito, sumarísimo, expeditivo. - El trámite se inicia a pedido de parte o de oficio por el mismo organismo. - Iniciado el trámite, se solicita a las partes suspender el conflicto mientras duran las tratativas. - Los acuerdos logrados son formulados por escrito y equivalen en sus efectos a los convenios colectivos. Los sujetos en conflicto pueden recurrir voluntariamente al arbitraje. Capón Filas señala que **"Partiendo de que todo hombre tiene derecho a un orden social justo en que se concreten los derechos humanos, la huelga y demás medidas de acción directa se manifiestan como instrumentos de los trabajadores para erradicar las injusticias sociales. No se trata de una guerra respecto de la cual la sociedad sanciona reglas estrictas, sino de un mero conflicto, ante el que se debe actuar con solidaridad".**<sup>1</sup>

Por su parte, Cabanellas. observó **"que los más modernos textos constitucionales incluían dentro de los derechos que consagraban, el de huelga, con la declaración adicional de que el ejercicio de los mismos debe efectuarse conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, pero con la salvedad de que el legislador no podrá, al reglamentar ese derecho, ni anularlo ni disminuirlo"**<sup>2</sup>

Para Vázquez Vialard, **"la circunstancia de que el derecho de huelga constituye un medio de defensa reconocido por el ordenamiento jurídico, no significa de**

---

<sup>1</sup> CAPON Filas, Rodolfo op.cit. en nota pag 461-462

<sup>2</sup> CABANELLAS, Guillermo "Derecho de los Conflictos Laborales" Obema. Bs.As. 1966

**suyo que el ejercicio del mismo no este sujeto al cumplimiento de ciertas condiciones que, por supuesto deben tener un determinado nivel de razonabilidad. El mismo, como todos los derechos, se ejerce dentro de lo que debería constituir una auténtica convivencia social, por lo que no sólo debe facilitar el desarrollo de la persona o personas que lo ejercen, sino contemporanizar con el de las demás personas que integran la comunidad”<sup>1</sup>.**

Señalaron Potobsky que el interés especial del tema de la huelga en lo que podemos llamar los servicios esenciales radica en el hecho de que se encuentra en el cruce de varios otros problemas.

Rendón Vásquez menciona que **“la mayor atención prestada a la huelga en el sector publico y sobre todo en los servicios esenciales, así como el esmero en su regulación se debe a la creciente conflictividad que los aflige, con motivo de las restricciones financieras imperantes, la reducción de personal, las trabas de todo tipo en el mecanismo participativo, las privatizaciones etc.. Pero la conflictividad también se ha desarrollado en los servicios esenciales prestados por el sector privado. De modo que la importancia de una regulación adecuada no sólo concierne al sector público, sino también a los servicios esenciales de las empresas privadas, debido al serio impacto de las huelgas sobre las condiciones normales de vida dentro de la comunidad. Continúa el autor señalando que en la fórmula lata del Convenio 87 OIT: Las organizaciones sindicales organizan su administración y sus actividades y formulan su programa de acción están comprendidas las acciones que en defensa de sus intereses pueden ejercitar, incluida la huelga. Y en la práctica de estas acciones "las autoridades deberán abstenerse de intervenir". Por este texto, el derecho de huelga no fue regulado legalmente en numerosos países europeos pese a que algunas constituciones políticas señalaban que su ejercicio debía sujetarse a la ley, como la francesa de 1946 y la italiana de 1948. Fue la jurisprudencia, tanto en Francia como en Italia, la que señaló ciertas limitaciones en el ejercicio de la**

---

<sup>1</sup> VASQUEZ Vialart, Antonio “Reflexiones en torno a un fallo sobre el ejercicio del Derecho a la Huelga” en Trabajo y Seguridad Social 1985. Pág 289/311 en especial pág 292 II.

**huelga tratando de evitar el abuso del derecho respecto de los empleadores y de los terceros. Las más recientes limitaciones a la huelga fueron dictadas en Francia con la ley de 1987 y en Italia con la ley de 1990 por las cuales se dieron reglas para evitar el daño o perjuicio de los terceros usuarios de los servicios públicos al imponerles a las organizaciones sindicales la obligación de dar un preaviso de huelga y disponer el mantenimiento de equipos para asegurar un servicio mínimo”.**<sup>1</sup>

En la Argentina, el texto constitucional no hace distinción alguna entre el sector público y el sector privado, por lo cual aplicando la pauta interpretativa de que cuando la ley no distingue no se debe distinguir, va de suyo a que el ejercicio del derecho corresponde tanto a los unos como a los otros.

Podemos convenir que la regulación del derecho de huelga en los servicios esenciales representa un ejercicio de equilibrio entre el reconocimiento de la eficacia que debe conservar este instrumento básico en las relaciones colectivas de trabajo y la satisfacción de ciertas necesidades inaplazables del individuo y la comunidad.

Por lo tanto, la reglamentación que se dicte deberá atender antes que nada al conflicto que subyace a la medida, procurando que las partes auto compongan el equilibrio roto y no privar de eficacia a la acción o limitarla hasta un punto que signifique su negación.

#### **6.6.1.- Las Prohibiciones. -**

La prohibición lisa y llana de la huelga es uno de los tratamientos que puede recibir dicho derecho en el ámbito estricto de los servicios esenciales o de los funcionarios públicos que ejercen el poder del Estado. **“El propio Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos han llegado a admitir tal prohibición a condición de que se limite a esos dos casos y siempre que se provean medios sustitutivos de solución de los conflictos que sean ágiles, participativos y rápidos”.**<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> VASQUEZ Rendón, Jorge “Economía y conflicto Social “en “Trabajo Conflicto” Equipo Federal del Trabajo (Coordinador) - Platense la Plata 1999.

<sup>2</sup> VALDES Dal-Re, F “Limites al Derecho de Huelga. Apuntes Críticos”, CDT,1977, pag.547



Tal tipo de prohibición del derecho de huelga es relativamente común en Derecho Comparado, especialmente en los países en vías de desarrollo. Ese era el régimen predominante en la legislación preconstitucional brasileña, sustituida luego de la aprobación de la nueva Constitución de 1988 y de la ley de 1989.

La solución anterior, de prohibición lisa y llana ya había sido criticada en la doctrina brasileña tanto en relación con los funcionarios públicos como cuando se la refería a los servicios esenciales. Con respecto a los primeros, se ha dicho que **"la prohibición indiscriminada de la huelga en el servicio público es criticable porque implica la inversión de la regla que debería prevalecer respecto del asunto, a saber, el reconocimiento del derecho de huelga, con exclusión de determinadas categorías de servidores, como los militares, los magistrados, los policiales y otros agentes de seguridad. La regla general debería ser la del reconocimiento del derecho de huelga"**<sup>1</sup>. En relación con la prohibición de la huelga en los servicios esenciales, se había dicho que creaba **"una situación de desigualdad" entre el grueso de los trabajadores y aquellos que laboran en actividades esenciales**".<sup>2</sup>

**A su vez, en referencia genérica a las legislaciones que prohíben la huelga en el sector público o en los servicios esenciales, se ha señalado reiteradamente que ni la prohibición ni la limitación legal o reglamentaria, garantizan la desaparición de dichas huelgas y que, por el contrario, en algunas ocasiones, esos sectores registran una apreciable tasa de conflictividad.**<sup>3</sup>

Del Art. 118 de la Ley General del Trabajo de nuestro país y del Decreto Supremo 1958 que prohíbe la suspensión de trabajo en los servicios de carácter público se puede determinar que ésta prohibición lisa y llana sobre el derecho de huelga de trabajadores de los sectores de servicio de carácter público, no hace más que violar el derecho a la huelga que todo trabajador tiene respecto a la constitución Política del Estado, lo llevaría a determinar su modificación y por lo tanto su adecuación al momento social en que vivimos, y establecer clara y oportunamente los servicios públicos esenciales que

---

<sup>1</sup> VALDES Dal-Re, F. op. cit. En nota 20.

<sup>2</sup> VALDES Dal-Re, F. op. cit. En nota 21

<sup>3</sup> VALDES Dal-Re, F. op. cit. En nota 22

no permiten vivir sin riesgo y que cubrirían las necesidades básicas de una sociedad, sin que ello nos lleve a una prohibición anticonstitucional y violadora de derechos laborales.

### **6.6.2.- Las Limitaciones**

En muchos de los países que evitan la prohibición lisa y llana del derecho de huelga en los servicios esenciales prefiriendo su reconocimiento restringido, es común que su ejercicio se someta a limitaciones muy variadas, sea que éstas operen directamente o lo hagan indirectamente a través de un régimen especial de solución de conflictos, y trátense de excepciones introducidas por vía legal o reglamentaria o por vía convencional o aún unilateral.

Tales restricciones pueden consistir en la exigencia de un preaviso o del mantenimiento de servicios mínimos, generalmente en régimen de turnos, así como, en ocasiones, en la prohibición o abstención de ejercer el derecho de huelga en determinados períodos del año, tanto como la promoción de fórmulas de negociación, conciliación, mediación o arbitraje, llegando, en ocasiones, al arbitraje obligatorio.

En efecto, la Constitución portuguesa de 1976, garantiza el derecho de huelga, agregando que compete a los trabajadores decidir sobre la oportunidad de ejercerlo y sobre los intereses que deban, por medio de él, defender. Inmediatamente agrega, en sendos apartados, las únicas dos limitaciones: a) La previsión de que una ley definirá los servicios esenciales y dispondrá sobre la atención de las necesidades impostergables de la comunidad; b) La declaración de que los abusos cometidos (en el ejercicio del derecho de huelga) sujetan a los responsables a las penas de ley.

En Uruguay, la reglamentación sobre el ejercicio de la huelga en los servicios esenciales, está contenida en los artículos 4 y 5 de la ley 13.720, según los cuales el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tiene la facultad de declarar cuáles son aquellos servicios esenciales cuyo funcionamiento deberá ser asegurado en régimen de turnos y la atribución de exigir que las organizaciones de trabajadores o de empleadores sometan a votación las fórmulas conciliatorias que se hayan propuesto o la continuación de las medidas de conflicto. Asimismo, en caso de interrupción de un servicio esencial, la ley faculta a la autoridad pública para disponer las medidas

necesarias para asegurar su continuidad, incluyendo la utilización de bienes y la contratación de prestaciones personales indispensables.

Por su parte, el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, han admitido tanto la prohibición como la limitación del derecho de huelga respecto de los funcionarios públicos que actúan como órganos del poder público y en los servicios esenciales stricto sensu, siempre que los trabajadores gocen **"de una protección adecuada, de suerte que se les compensen las restricciones impuestas de su libertad de acción durante los conflictos que puedan surgir en dichas empresas o servicios"**<sup>1</sup>.

Asimismo, dichos órganos han entendido que también es admisible el establecimiento de un servicio mínimo **"en casos de huelgas cuya extensión y duración pudieran provocar una situación de crisis aguda tal, que pusiera en peligro las condiciones normales de existencia de la población, agregando que "para ser aceptable, un servicio mínimo debería limitarse a las operaciones estrictamente necesarias para no comprometer la vida o las condiciones normales de existencia de toda o parte de la población y debería posibilitar, por otra parte, en lo que se refiere a su determinación, la participación de las organizaciones de los trabajadores así como de los empleadores y de las autoridades públicas"**<sup>2</sup>. Resumiendo, puede decirse que los referidos órganos de la OIT han admitido la prohibición o limitación de la huelga respecto de los funcionarios públicos y de los servicios esenciales en sentido estricto y que han aprobado el sistema de los servicios mínimos para esos mismos casos, así como para los servicios que no siendo estrictamente esenciales, pueden "devenir" tales por sus efectos.

Finalmente, en relación con las medidas de "militarización" o "leva" de huelguistas que ocasionalmente se han adoptado en algunos países, el Comité de Libertad Sindical ha manifestado, en varias oportunidades, que encierran serios riesgos de abuso y **"ha recalcado la inoportunidad de recurrir a tales medidas, excepto con el fin de**

---

<sup>1</sup> HERNÁNDEZ Viguera, J. "La solución de los conflictos en el sistema de Relaciones Laborales" MTSS, Madrid 1992.

<sup>2</sup> HERNÁNDEZ Viguera, J. op.cit en nota 24.

**mantener el funcionamiento de los servicios esenciales en circunstancias de la mayor gravedad o de crisis nacional aguda"<sup>1</sup>**

Pero en todos los casos en que se admite algún tipo de restricción mayor o menor al derecho de huelga, el Comité y la Comisión insisten en la necesidad de otorgamiento de garantías apropiadas para proteger a los trabajadores que quedan total o parcialmente privados de un medio esencial de defensa de sus intereses profesionales, lo que exige considerar de inmediato cuáles son los paliativos de la limitación o prohibición del derecho de huelga.

De lo presentado podemos afirmar que existe una gran variedad de soluciones, pero en los países industrializados, donde admiten la eventualidad de aplicar medidas coercitivas, pero prevalece una marcada tendencia a evitarlas y a preferir los sistemas o las soluciones voluntarias, mientras que en los países subdesarrollados parece existir una predisposición mayor a la imposición de regímenes más restrictivos en materia de huelga y solución de conflictos colectivos en los servicios esenciales.

**6.6.3.- Puntos a Considerar sobre la Limitación o Prohibición de la Huelga en los Servicios Esenciales**

La referida admisión de la procedencia de ciertas restricciones al derecho de huelga en los servicios esenciales se presenta unida a dos ideas complementarias enunciadas como conclusiones en la 12a. Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT. La primera, verdadero presupuesto y por consiguiente, previa, consiste en que **"la solución de los conflictos de trabajo en los servicios esenciales debería tratar de lograrse mediante negociación entre las partes. La segunda, posterior o derivada y alternativa, consiste en que, en defecto del acuerdo planteado como solución de principio, debería recurrirse a "procedimientos tales como la mediación, la conciliación o el arbitraje, que ofrezcan garantías de independencia, imparcialidad y celeridad en los cuales las partes puedan intervenir en todas las etapas.**

---

<sup>1</sup> OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO "La Libertad Sindical y la negociación Colectiva"  
Ginebra 1985.

**Es en este segundo aspecto en el que han insistido reiteradamente el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos, reclamando que toda prohibición o limitación de la huelga en los servicios esenciales sea compensada con una "protección adecuada" o "garantías apropiadas", las que son definidas como "procedimientos de conciliación y arbitraje adecuados, imparciales y rápidos en que los interesados puedan participar en todas las etapas y en los que los laudos dictados deberían ser aplicados por completo y rápidamente"<sup>1</sup>.**

El punto esencial aquí, es que la restricción que se haya introducido al ejercicio del derecho de huelga encuentre, de alguna forma, el contrapeso de medios rápidos, efectivos y confiables de consideración y solución de las reclamaciones. Tal vez en este terreno, el arbitraje obligatorio que, de regla, resulta incompatible con el derecho de huelga, podría significar una garantía sustitutiva para los trabajadores, siempre que fuera rápido, participativo y de acatamiento verdaderamente obligatorio para ambas partes en conflicto, aún cuando ésta sea el Estado.

La necesidad de rapidez es obvia, ya que, de lo contrario, la realidad del conflicto no resuelto se sobrepondría, de hecho, a los trámites en curso. La de que las partes participen, también lo es, en cuanto requisito de eficacia, ya que ello favorecerá la imprescindible confiabilidad, a respecto el profesor Montoya nos ilustra indicando: **"en caso de mediación y arbitraje en conflictos colectivos, lo esencial es que todos los miembros de los órganos encargados de esas funciones no sólo sean estrictamente imparciales, sino que también lo parezcan, tanto a los empleadores como a los trabajadores involucrados, para obtener y conservar la confianza de ambas partes, de lo cual depende realmente el funcionamiento eficaz del arbitraje, aún cuando sea obligatorio"**<sup>2</sup>.

El problema aquí radica en el grado de aceptación o rechazo, por parte de organizaciones de trabajadores y de gobiernos, de un arbitraje obligatorio en los casos

---

<sup>1</sup> RAINIERI, Beatriz Mabel "Régimen Legal de Conciliación" en "Trabajo y Conflicto", Equipo Federal del Trabajo (Coordinador) Platense – La Plata 1999. Pág. 399 – 400.

<sup>2</sup> MONTOYA Melgar, A. "La Inspección del Trabajo y Los Conflictos Laborales" RL 1986, Pág. 8.

de prohibición o limitación del ejercicio del derecho de huelga en los servicios esenciales.

#### **6.6.4.- La Prevención del Conflicto**

Esta consideración del tema de los conflictos colectivos de trabajo en los servicios esenciales no debería concluir sin efectuar una referencia a la importancia genérica, acrecida en este caso específico, de lo que podríamos denominar la prevención de los conflictos. Si ésta es importante en todos los casos, lo es más aún en el que ahora nos ocupa, dados los valores en juego y la casi inevitabilidad de que la solución del conflicto implique una limitación, sea al derecho de huelga, sea a los intereses o necesidades de la colectividad, cuando no a ambos.

Ahora bien, como se sabe, la prevención de los conflictos colectivos de trabajo en general y la de los que afectan a los servicios esenciales en especial, no dispone de fórmula específica alguna, como no sea el funcionamiento fluido de todo el sistema de relaciones de trabajo en su conjunto.

A esto y dentro el texto de Ejercicio del Derecho de Huelga y Responsabilidad Patrimonial del profesor Sánchez Rodas señala: **"En efecto, si se toma como ejemplo un sector conflictivo generalmente sometido a restricciones y que a veces coincide con el de los servicios esenciales, como es el de los trabajadores del Estado, se percibe que muchas de las huelgas de la administración pública se deben a "una falta de adecuada participación del personal en la determinación de sus condiciones de empleo"<sup>1</sup>, a tal a punto que en una reunión convocada por la OIT para considerar el punto, se concluyó que "para evitar y solucionar a tiempo los conflictos de trabajo en la administración pública, es necesario que existan medios apropiados de participación de las organizaciones de empleados públicos en la determinación de las condiciones de empleo de sus afiliados"<sup>2</sup>.**

---

<sup>1</sup> SÁNCHEZ Rodas, C. "Ejercicio del Derecho de Huelga y Responsabilidad Patrimonial", RTSS /CEF, 1999, Pág. 192.

<sup>2</sup> SÁNCHEZ Rodas, C. Op. Cit en nota 29.

Y este ejemplo es válido para cualquier sector laboral, tanto como para el conjunto del sistema.

Por supuesto que además de los defectos o virtudes intrínsecos al sistema de relaciones de trabajo vigente en un momento dado, existirán múltiples condicionantes, especialmente económicas y políticas, que favorecerán la conflictividad y dificultarán el buen funcionamiento de aquel sistema. Pero, de todos modos, aún cuando se lo considere como una variable dependiente del sistema económico o del político, las características del de relaciones de trabajo en sí mismo pueden influir notablemente a favor o en contra de la generación de conflictos.

Si trasladamos este enfoque desde el área global del Derecho colectivo laboral a la específica de la huelga y la solución de conflictos en los servicios esenciales habrá que constatar que las soluciones consensuales revelan ser más eficaces amén de más adecuadas al principio de libertad sindical que las impuestas o heterónomas, tanto en lo que se refiere a la determinación de los servicios esenciales como al establecimiento de eventuales limitaciones al derecho de huelga y/o de mecanismos especiales de solución de conflictos.

Así, especialmente en los países industrializados, esta preferencia por la autonomía colectiva sumada a la evidencia de que **"la prohibición legal resultaba inoperante"**<sup>1</sup>, han impulsado la búsqueda de soluciones de consenso o autorregulación, tanto en el conjunto de las relaciones de trabajo como en el tema específico de los conflictos. Parece necesario abordar seriamente el análisis de factibilidad de este modelo en los países latinoamericanos, el que podría reportar a los gobiernos, la ventaja de disponer de un régimen verdaderamente eficaz, que haría desaparecer o disminuir la brecha que existe entre norma y realidad en muchas de nuestras naciones y a las organizaciones de trabajadores la de preservar una posición favorable ante la opinión pública la que a menudo reacciona desfavorablemente ante los conflictos sindicales que afectan

---

<sup>1</sup> SÁNCHEZ Rodas, C. Op. Cit en nota 30.

determinados servicios esenciales, y especialmente la de prevenir una reglamentación o intervención estatal más agudamente restrictiva.

## **6.7.- Reflexiones sobre la Huelga en los Servicios Esenciales y los Derechos del Ciudadano.**

Ponemos en manifiesto en el presente trabajo una serie de reflexiones, dando a conocer a través de las líneas que a continuación mencionamos:

### **a) Un Concepto de “Servicios Esenciales” su dificultad.**

La complejidad de los servicios que caracterizan a una sociedad, dificulta el trazado de una línea divisoria entre la concepción tradicional de “servicios que ponen en peligro la vida, la seguridad y la salud de la persona” y aquellos que no son considerados esenciales; en base a tal definición. Una gama de nuevos servicios prestados como son al área de las comunicaciones y los transportes, donde no es fácil determina si revisten o no la nota de esencialidad. Muchas veces es la realidad social, el contexto del conflicto, la oportunidad en que se plantea, la existencia de preaviso, que inciden en la calificación han obligado a que en la actualidad tratadistas busquen “flexibilizar” es decir adaptar un nuevo concepto y permitir este derecho.

### **b) El Problema de la Declaración de Esencialidad.**

Existe una marcada tendencia de los Gobiernos a excederse en sus declaraciones de esencialidad. La “flexibilización” del concepto de servicio esencial, puede favorecer la discrecionalidad de los Gobiernos en la calificación del servicio y en la determinación de los actividades mínimas. Consideramos por lo tanto que es legítima la flexibilización del concepto, en la medida que las legislaciones prevean la existencia de órganos imparciales y confiables para la calificación de las distintas situaciones. No debería por lo tanto excluirse la posibilidad de establecer órganos administrativos ad-hoc independientes del poder gubernamental o político e integrados por expertos legitimados por el reconocimiento de las partes.



**c) OTROS DERECHOS CONSTITUCIONALES NO DEBE  
MENOSCABAR EL DERECHO DE HUELGA.**

Aunque es evidente que el derecho de huelga reconoce su límite en los derechos constitucionales del ciudadano, no debe olvidarse que la huelga es el derecho constitucionalmente reconocido. En el propio ordenamiento jurídico existe un implícito reconocimiento del daño ocasionado por la huelga. Es más, una huelga que no causara daños a nadie, no sería nunca una verdadera huelga. Por lo tanto, los derechos del ciudadano no pueden convertirse en límites rígidos, que se traduzcan en un verdadero desconocimiento del derecho de huelga. La colisión de derechos se producirá cuando el transcurso del tiempo, la importancia del servicio, la extensión del conflicto, la extemporaneidad del mismo justifique establecer límites para tutelar los derechos del ciudadano, dañados, que permitan una reglamentación de la huelga.

**6.8.- Legislación Comparada. -**

**BRASIL.** - La legislación brasileña contiene una enumeración de servicios esenciales, algunos de los cuales parecen exceder los admitidos como tales por el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: tal sería el caso de: a) La producción y distribución de gas y combustibles, b) la distribución y comercialización de medicamentos y alimentos, c) el transporte colectivo. d) la captación y tratamiento del desagüe y la basura. e) el procesamiento de datos ligados a los servicios esenciales, f) la compensación bancaria

La disposición legal en análisis responde a una norma constitucional que establece que **"la ley definirá los servicios esenciales y dispondrá sobre la atención de las necesidades impostergables de la población"**.

**ARGENTINA.** - En Argentina la norma específica sobre servicios esenciales solo contiene una referencia a ellos, los que son determinados en el decreto reglamentario. Entre estos hay alguno que, como en la ley brasileña, pareciera exceder el criterio del

Comité de Libertad Sindical: el caso en el que "la actividad afectada constituyera un servicio público de importancia trascendental o de utilidad pública".

**URUGUAY.** - En Uruguay la legislación prevé limitaciones a la huelga en los "servicios esenciales", sean prestados por el Estado o por particulares, pero sin brindar una

definición de los mismos y atribuyendo al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la facultad de determinarlos en cada caso esta facultad, que no fue utilizada por el gobierno durante el primer año de gestión democrática a partir de la reinstitucionalización operada en 1985, comenzó, sí, a ser ejercida a partir de fines de mayo de 1986. Desde entonces el Poder Ejecutivo comenzó a declarar esenciales a ciertos servicios portuarios, b) aduaneros, c) frigoríficos, d) de seguridad social, e) de combustibles, f) de correo, g) de gas, h) de transporte i) de salud. Tal aplicación de la norma fue en todos los casos conflictiva, porque las organizaciones sindicales consideraron que ninguno de esos servicios era realmente esencial, con excepción del último: efectivamente, de dichos servicios, solo el de salud coincide con alguno de los que el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos han considerado esenciales.

#### **6.9.- Servicios Públicos Bolivianos**

El Estado benefactor, que tuvo su expresión en Bolivia a partir de la tercera década de este siglo, condicionó la tendencia a reducir la presencia del sector privado en lo que respecta a la satisfacción de las necesidades generales y expresamente, en la prestación de los servicios públicos. El Estado se convirtió en administrador de actividades, ya no sólo de carácter imprescindible, y que hacen a su naturaleza intrínseca, como las de orden, seguridad y justicia, sino que abarcó espacios tales como la producción de bienes y servicios.

El papel interventor del Estado boliviano tuvo su fundamento en el principio que los "sectores estratégicos" debían estar en manos del Estado, principio que fue incorporado en los diferentes planes y estrategias de desarrollo que se fueron elaborando a partir de la década del sesenta.

En Bolivia, el Estado organizó a través de las grandes empresas e instituciones estatales, la prestación de los servicios públicos. Sin embargo, la realidad no fue tan absoluta, ya que paralelamente se crearon cooperativas y sociedades de economía mixta que coadyuvaron la labor del Estado, junto a ellas subsistieron algunas empresas privadas cuyo funcionamiento procedía de décadas pasadas y que

constituyó un aporte del capital privado nacional, tanto en el sector de telecomunicaciones, como en el sector de servicio eléctrico.

Esta realidad lleva a afirmar que el Estado no fue un fiel interventor y centralista, ya que dio cabida, aunque limitada, al sector privado. **Así el D.S. de 17 de febrero de 1943 autorizó la organización de cooperativas eléctricas y telefónicas, con participación del Estado y las municipalidades (sociedades mixtas) y la Ley de 14 de diciembre de 1944 que otorgó un papel relevante a los accionistas privados, en la gestión de esas entidades; norma que fue derogada solamente para el Servicio Municipal de Teléfonos Automáticos de Cochabamba, mediante la Ley de 17 de septiembre de 1957.** <sup>1</sup>

Pero en general puede afirmarse que el Estado, pasó a coparticipar en algunos casos, y a dirigir en la mayoría, el desarrollo y desenvolvimiento de los servicios públicos. Todo ello condujo a que en Bolivia se diera un pluralismo institucional con una clara hegemonía de instituciones y empresas de carácter público.

El pluralismo institucional condicionó a que no se diera la integración vertical del sector de los servicios públicos, sino que hubo señales de un proceso de segmentación. Así en el sector de telecomunicaciones, los servicios de telefonía local por un lado y los de telefonía interdepartamental e internacional por otro, son manejados por diferentes empresas. También en el sector de energía eléctrica los servicios de generación y distribución no se acumulan en una sola unidad empresarial. En el sector de agua potable y alcantarillado, se produjo una integración vertical a través de entes públicos y

---

<sup>1</sup> GUTIÉRREZ Moscoso, Fernando “La Desregulación y la Privatización de los Servicios Públicos Básicos en Bolivia” Pág. 11.

privados según los casos. En este sector se presentan algunos casos de monopolio natural.

Finalmente, hay un deficiente sistema de regulación tarifaria lo que produce grandes desequilibrios en el costo del servicio, en función de la empresa que lo presta. En resumen, el cuadro emergente que se presenta con el desmonte del Estado benefactor a través del "capitalismo desregulado" hacia el cual se proyecta la economía boliviana

producto de la política de ajuste estructural, lo que llevo a plantear la necesidad que en el sector de los servicios públicos, se produjera una desregulación normativa, a fin de evitar que trabaje la libre competencia, y consecuentemente, y en forma paralela, debe privilegiarse el fortalecimiento gubernamental de las facultades de fiscalización y control sobre las empresas que prestan el servicio.<sup>1</sup>

Una vez desregulado el sector o privatizada la empresa, la administración pública ya nada debe hacer, situación que no ocurre en el sector de servicios públicos donde la tarea de fiscalización y de control técnico de los entes privatizados debe ser permanente, como también debe ser permanente la dotación y expansión de los servicios públicos que le corresponde prestar el Estado.

---

<sup>1</sup> GUTIÉRREZ Moscoso, Fernando, op cit en nota 32.

**CAPITULO VII**  
**IMPORTANCIA DE REGLAMENTAR LA HUELGA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS**  
**ESENCIALES.**

La problemática de la huelga en los servicios Públicos Esenciales encierra algunas grandes cuestiones sobre las cuales tal vez fuera apropiado centrar el análisis, y bajo estos fundamentos estudiados proponer su regulación en forma específica sobre la huelga en los Servicios Públicos Esenciales. Nuestra propuesta en el presente trabajo va enmarcada de acuerdo al estudio realizado desde el punto de vista jurídico y social; por lo que para poder llegar a los objetivos fijados, encontramos puntos específicos que merecen un profundo análisis; entre estos encontramos los siguientes: ***La Falta de una regulación laboral específica sobre los Servicios Públicos Esenciales y la Huelga en estos Servicios.*** Entre otros puntos que están relacionados con esta problemática y que también merece su correspondiente análisis son: ***la determinación de los servicios esenciales***, a efectos de que sólo se consideren tales a aquellos que realmente lo son. El análisis de conseguir ***objetivos dobles, en procura de salvaguardar el interés general y de evitar que las partes sufran limitaciones superiores*** a lo estrictamente inevitable, todo esto referente al sistema en el que actuamos frente a la huelga. Una cuarta cuestión surge al determinar ese régimen de excepción cuando implica como generalmente sucede la ***limitación o aún la prohibición del derecho de huelga***: la búsqueda de mecanismos como una propuesta de reglamentación a tal derecho, ya que no está correctamente legislado. También es hacer referencia en ***aspectos normativos*** de diferenciación entre la Huelga en los Servicios Públicos con Huelga en los Servicios Esenciales. Por otra parte el procedimiento exigido y normado para el reconocimiento de la Huelga legal, derecho que ésta reconocido por la Constitución Política del Estado. Entre otro punto, habría que reflexionar sobre el ***funcionamiento del sistema de relaciones laborales*** en su conjunto, como principal elemento preventivo del conflicto en los sectores que prestan servicios esenciales. Superados estos problemas fundamentales y como condición para una reglamentación es posible viabilizar la regulación en los Servicios Públicos Esenciales.

## 7.1.- La Dimensión Constitucional del Problema

Desde el punto de vista de la supremacía de la Constitución Política del Estado, que opera respecto de todos los poderes públicos, nos ofrece un mecanismo de gran utilidad, en relación a la satisfacción de las necesidades sociales, en cuya virtud los poderes públicos son titulares de la obligación *positiva* de realizar todas aquellas actuaciones tendentes a lograr que "la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas". Tanto la libertad como la igualdad valores superiores de nuestro ordenamiento constituyen el soporte básico, a partir de que es posible lograr que los derechos fundamentales son tales si en términos reales son derechos de todos. Por lo que la interpretación de la Constitución habrá de ajustarse a esta idea de aspiración a la igualdad. De tal manera si bien contamos con la libertad y la igualdad en derechos constitucionalmente establecido, es posible seguir entrando en errores cuando se declara un derecho que no está específicamente regulado, y que es el de la Huelga en los Servicios Públicos Esenciales.

Por otra parte si bien queda establecido el Derecho a la Huelga, a la libre asociación y sindicalización, debiendo de cumplirse requisitos con ciertas formalidades previas, no se tiene establecido en forma específica una reglamentación a la huelga y mucho menos una diferenciación con los servicios públicos. También dentro el análisis de la legislación laboral en forma específica, no se cuenta con la regulación del ejercicio de huelga en los servicios públicos esenciales ni tampoco se da la diferenciación de que servicio es Esencial, teniendo sólo como referencia la disposición de prohibición de huelga en los servicios públicos, esta laguna que mantenemos genera que muchas veces se declaren huelgas las mismas afectan a la sociedad en su conjunto, por el carácter de esenciabilidad que tienen, por lo tanto su regulación y su determinación es imprescindible para ejercer un derecho constitucionalmente establecido.

Hacemos referencia al Art. 159 de la Constitución Política del Estado, que garantiza la libre asociación y garantiza la sindicalización y otorga el derecho de huelga. Este derecho puede ser ejercido, aunque el mismo no se encuentre reglamentado cuando nos referimos a la huelga en los servicios públicos esenciales. Por lo que este derecho,

no es absoluto, sino que el mismo puede encontrar algún tipo de limitación y/o prohibición, a fin de evitar abusos que perturben el normal desarrollo del orden social. La prohibición al derecho a la huelga, se encuentra vinculado a no ocasionar un perjuicio producto del "no hacer" de los trabajadores. Aquí estamos en presencia, de lo que se puede llegar a considerar "Servicios Esenciales".

## **7.2.- Determinación y Contenido de los Servicios Públicos Esenciales**

El carácter de esencial de los servicios, no puede expresarse o definirse en términos amplios, como lo hace el Decreto Supremo 1958, sino más bien deben ser restrictivos. La noción de servicios esenciales se refiere a determinadas actividades de las que derivarían prestaciones vitales y necesarias para la vida de la comunidad.

En tal sentido la **OIT considera que son Servicios Esenciales "... aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona, en todo o en parte de la población..."**

Este criterio se ha visto modificado dado que la misma OIT admitió la exigencia de un servicio mínimo en aquellos servicios no esenciales en casos de huelgas cuya extensión y duración pudieran provocar una situación de crisis nacional aguda tal que las condiciones normales de la vida de la población podrían estar en peligro.

En consecuencia, la O.I.T., distingue dos clases de servicios esenciales:

1. Aquellos que son denominados "servicios esenciales" en sentido estricto, y
2. Aquellos que lo son por las características de la actividad y de las necesidades que ellas satisfacen.

Doctrinariamente se han desarrollado tres criterios para determinar la esencialidad de los servicios, para poder regular el ejercicio del derecho a Huelga. Entre ellos encontramos:

1. Una definición en términos generales de lo que se entiende por servicios esenciales.
2. Enumeración de las actividades incluidas a través de normativa que así lo enuncie.

3. La posibilidad de delegar a un organismo estatal de la facultad de determinar que actividades que afectan servicios esenciales

Basados en los puntos mencionados, se ha registrado una tendencia a restringir la definición para que la norma tenga respetabilidad, confiabilidad y consenso, lo que, es decir, en definitiva, eficacia o por lo menos, posibilidades de cumplimiento.

Abandonada la identificación con el sector público y también superada la idea del mero perjuicio público, el contenido actualmente postulado por el Comité de Libertad Sindical y por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones es el que estos mismos órganos califican como "estricto" o restringido, sólo aceptando como esenciales aquellos **"servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población"** criterio definido por la O.I.T <sup>1</sup>

El análisis de otras legislaciones, revelan que muchas de las actividades, servicios, categorías o situaciones que la reglamentación estatal considera esenciales en uno u otro país exceden el concepto restringido elaborado por los referidos órganos de la OIT. Asimismo, del análisis pragmático de la aplicación de la normativa en muchas ocasiones parecería declararse la esencialidad de un determinado servicio con desprolijidad jurídica, no tanto por error, sino a conciencia y voluntad, como instrumento desactivador de la huelga, asumiéndose el costo de la ilegalidad. A veces esta finalidad está contenida en la propia ley, y en otros casos se refleja en la aplicación que de ella hace la administración.

#### **7.2.1.- Fuente que Determina el Carácter Esencial**

Corresponde ahora examinar la cuestión de las fuentes que pueden regular y que pueden determinan el carácter esencial de un servicio y los sistemas utilizados a dicho efecto. Es decir, quién decide el carácter esencial de un servicio en relación con el derecho de huelga y cómo se procede a este efecto.

---

<sup>1</sup> Oficina Internacional del Trabajo



En cuanto al primer aspecto, la fuente regulatoria es generalmente heterónoma. Puede tratarse del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo, de una autoridad administrativa o del Poder Judicial. Tomando el Derecho Comparado como análisis se tiene, en el caso de *Bélgica* son las partes sociales las que determinan por convenio colectivo, los servicios esenciales, basándose en una extensa lista que figura en la legislación. El Gobierno puede actuar supletoriamente en ausencia de un convenio colectivo. En este sentido, cabe apreciar: ¿Algún convenio colectivo puede tipificar las necesidades en modo diferente, despreciando el sentido común? La legislación puede tener por objeto regular especialmente la huelga en los servicios esenciales, o tener un carácter más general y dedicar ciertos artículos a dichos servicios, o estar destinada a "**La Huelga en el Sector Público**".<sup>1</sup>

Por lo tanto se debe declarar específicamente a un servicio como esencial, fijando por ejemplo las modalidades de las prestaciones de servicios mínimos durante la huelga. Otra forma de intervención judicial puede ser sobre la base del propio texto constitucional, a pesar de que no exista ley que lo reglamente. Tal es el caso de *Francia*; donde el derecho de huelga ha sido / reconocido constitucionalmente (Art.7). que se opera mediante leyes. Al decidirse por ciertas medidas y restrictivas con respecto a la huelga declarada en determinado servicio, los jueces se pronuncian al mismo tiempo sobre el carácter esencial del servicio, conforme su Constitución.

**En cuanto a los sistemas utilizados para la determinación de los servicios esenciales tenemos:**

**i) El sistema de la definición general. - En la que se indican los criterios que identifican a dichos servicios (salud, seguridad, etc); con frecuencia, esta definición esta acompañada por una lista de servicios o actividades específicamente mencionados. Tal lista puede ser taxativa o estar abierta para que la complete, por delegación, el Poder Ejecutivo o una de sus ramas.**

**ii) Sistema de listado. - Sistema más frecuente porque presenta sólo un listado de servicios esenciales, que no están enmarcados por un concepto general muy**

---

<sup>1</sup> CAPON Filas, Rodolfo. Revista Derecho del Trabajo. Pág. 453. Bs.As. Marzo de 1983.

preciso de tales servicios. Como en el caso anterior, las listas pueden ser cerradas o abiertas, y en esta segunda instancia la discreción dejada a las autoridades facultadas para añadir nuevos servicios en circunstancias específicas parece "excesiva", cómo señala Von Potobsky, Geraldo.

**iii) Sistema de Designación específica.** - Un tercer sistema la designación específica de un servicio como esencial por la Legislatura, el Poder Ejecutivo u otra autoridad administrativa o el Poder Judicial, ya sea con carácter permanente (España, Francia y Uruguay) o sobre una base "ad-hoc" (Estados Unidos, para la aplicación del procedimiento de emergencia).<sup>1</sup>

Para establecer quien es la autoridad que decide cuáles son los servicios esenciales, existen diversas opiniones sobre la solución más acertada. Por su parte, Pla Rodríguez prefiere la valoración de los gobernantes antes que la de los jueces, porque éstos estarían a mayor distancia de los sucesos y cabe alejarlos del componente "pasional" que aparece en estas contiendas. Según el autor, **"son los órganos ejecutivos los más apropiados para tomar las decisiones del caso, pues les corresponde mantener el orden y la tranquilidad pública, pudiendo actuar con mayor agilidad y rapidez"**<sup>2</sup>

Sin embargo, Von Potobsky considera que corresponde distinguir entre distintos casos: **"por de pronto, toda legislación en la materia, con una eventual lista de servicios esenciales, debería ser discutida y adoptada por el Congreso Nacional. Esto permitiría ponderar la inclusión de servicios que merecen esta calificación, siguiendo para ello los criterios precisos fijados en una definición general. Si en su caso, se trata en cambio de la designación de servicios esenciales por la autoridad administrativa, con motivo de conflictos determinados, ajustándose a una definición general contenida en la ley o en la propia Constitución, correspondería que esta decisión pueda ser apelada ante la Justicia".**<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> VON Potobky, Geraldo "La Huelga en los Servicios Públicos Esenciales" – Doctrina Laboral – Tomo V – Errapan – Bs. As. Julio 1991. Pag 540-542

<sup>2</sup> PLA Rodríguez, Americo "La Huelga en los Servicios Esenciales en el Uruguay" en "Tendencia actual del Derecho del Trabajo Perspectiva Iberoamericana" Universidad de Murcia 1990.

<sup>3</sup> VON Potobsky, Geraldo – Op. Cit. En nota.

Capón Filas, afirma que **"Prácticamente todas las necesidades de la sociedad civil son atendidas mediante tareas comprendidas en los convenios colectivos, siendo así, tales normas pueden definir, con anterioridad al conflicto, cuáles necesidades se tipifican como fundamentales, instrumentales o comunes, utilizando precisamente el sentido común"**.<sup>1</sup> Advirtiendo el autor que dejar la tipificación de las necesidades al juego de las pretensiones, al criterio de los circunstanciales funcionarios de la Administración del Trabajo, o a la doctrina judicial posterior al conflicto, no parece razonable; porque ciertos sectores sostienen que sus necesidades son todas esenciales como otras, la Administración del Trabajo es propensa a ocupar el escenario, politizando el problema.

Capón Filas al explicar su teoría señala ejemplos: **1.- Quienes se han acostumbrado a la civilización opulenta, considerarán que demorar la reparación de un freezer porque los trabajadores se encuentran en huelga o no conseguir champú hindú en los comercios porque los despachantes de aduana trabajan a reglamento, son atentados contra la vida o la salud, respectivamente, razón por la cual ambos servicios deben tipificarse como esenciales exigiéndose la urgente presencia estatal para ordenar el circuito económico.**

**2.- Los familiares del enfermo se instalarán en el aeropuerto en huelga de controladores, suplicando que algún trabajador comprensivo destrabe la situación y permita cargar el paquete conteniendo el corazón donado para su trasplante. ¿Alguien en su sano juicio puede dudar que las dos primeras necesidades deben tipificarse como necesidades comunes y la tercera como necesidad básica fundamental?**<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Idem llamada 2

<sup>2</sup> Capón Filas, Rodolfo - op.cit. n nota 1. Pág. 452-453

### **7.3.- Ley General de Trabajo no cuenta con una Definición de Servicios Públicos Esenciales que permita su Regulación respecto a la Huelga de estos Trabajadores**

De todo lo anteriormente expuesto, y basándonos exclusivamente en nuestro ordenamiento jurídico, encontramos que aún no se define qué debe entenderse por Servicio Público Esencial, tomando en cuenta que si logramos poner los parámetros en cuanto a una definición la reglamentación al ejercicio del derecho a la huelga se ejercerá en forma legal y bajo cumplimiento de requisitos establecidos. La Ley General de Trabajo en su Art. 118 prohíbe la suspensión del trabajo en los servicios de carácter público (en un aspecto muy general) en este mismo contexto se establece el Decreto Supremo 1958 de 16 de marzo de 1950, determinando la prohibición de la huelga y estableciendo los servicios públicos en los siguientes: a) Administración Pública, Fiscal y Municipal, b) Servicio de Agua Potable y aprovisionamiento de combustible, luz y energía eléctrica, c) comunicaciones y bancos, d) servicio de sanidad y mercados públicos. En tal sentido si bien se han identificado estos servicios como Públicos, no se determina si son esenciales o no, limitando la prohibición de la huelga en los mismos; es importante hacer referencia a los servicios mencionados y la determinación que estos adquieren por el carácter esencial que se refieren pero que no se encuentran definidos; basándonos lo anteriormente expuesto el carácter de esencialidad radica en las características que prestan cada servicio, la actividad y la necesidad que tienen con la sociedad; en el ejercicio de la huelga su extensión y duración genera su interrupción el cual podría poner en peligro la vida, la salud, y la seguridad de la comunidad. La Ley no define qué debe entenderse por Servicio Esencial, su concepto esta fijado por lo determinado en la O.I.T., debiendo legislarse previamente la definición de los servicios públicos esenciales, en forma específica para así poder establecer la normativa sobre la Huelga en los servicios públicos esenciales.

Por consiguiente, como una condición para una regulación, primeramente, se tendrá que poner de acuerdo sobre la determinación de Servicio Publico Esencial y a la fuente que llegue a determinar el carácter de esencialidad, y poner de manifiesto en forma específica en nuestra legislación Nacional donde podremos definir concretamente los

Servicios Públicos Esenciales, con este contexto y bajo este punto, una reglamentación al ejercicio de la huelga podrá operarse correctamente.

#### **7.4.- La Huelga en los Servicios Públicos, el Usuario, y los Servicios Esenciales.**

El conflicto laboral afecta en primer término a su normal y directo destinatario: el empleador. Pero en el caso de la huelga en los servicios esenciales, surge en casi todos los casos, una segunda línea de presión: aparece un destinatario indirecto, que es precisamente el usuario del servicio. El huelguista concentra su presión sobre el usuario, buscando por esta vía potenciar su acción sobre el empleador y los poderes públicos. En otras palabras, en la mayoría de las veces el usuario se vuelve rehén de un conflicto, que involucra para él a terceros

La misma nota de “esencialidad” está imbuida por el grado de perjuicio que la huelga provoca en el usuario. Un servicio, cuya interrupción no daña excesivamente al usuario, difícilmente podría calificarse de esencial. El grado de esencialidad de un servicio es generalmente proporcional al grado de perjuicio que el mismo ocasiona en el usuario.

La consecuencia jurídica de estas consideraciones es que en todos los casos de huelga en los servicios esenciales existe una mayor o menor colisión entre los derechos del huelguista y los derechos del usuario del servicio tal comprobación no constituye en realidad nada novedoso, lo nuevo y lo actual está quizás marcado por la nueva dimensión que tienen en la actualidad los derechos del individuo. Vivimos una cultura que promueve la individualidad y eleva al usuario consumidor a elemento central de la economía de mercado, es el cliente que determina los ritmos de producción, la diferencia de los productos, las posibilidades del mercado. No interesa que ese mismo cliente quede en definitiva atrapado en los mecanismos del mercado: lo importante es que la denominación del concepto lo vuelve destino principalísimo de la cadena de producción.

El concepto del usuario / cliente, es un factor importante porque el individualismo en los últimos años es un elemento que no puede olvidarse al examinar en una visión nueva contemporánea la cuestión de la huelga en los servicios esenciales. La persona ya sea considerada individualmente como ciudadano, ya sea en su versión colectiva

como opinión pública deja su rol pasivo de rehén, para aparecer como un nuevo sujeto, esta vez activo, en el conflicto. El triangulo (trabajador /empleador / usuario) que caracteriza el conflicto en los servicios esenciales, adquiere nuevo espesor a través del ciudadano que como usuario reclama la defensa de sus derechos en la confrontación con los derechos del huelguista.

De este modo el “campo de batalla” del conflicto se amplía notablemente: a la oposición de intereses empleador / trabajador, se agrega la oposición entre huelguista y ciudadano. En esta realidad existe un verdadero desdoblamiento del ciudadano: como trabajador, como huelguista vive la incertidumbre y la crisis de un sistema que ha dejado de defender el trabajo como valor central de la sociedad; como consumidor exige cada vez más (aún a expensas de la desprotección del trabajo) y al mismo tiempo depende cada vez más de los servicios que organizan su vida en la comunidad.

La colisión de derechos entre los huelguistas y el ciudadano son vértices que no se puede evadir así tenemos que en las citadas *Jornadas* de Colonia Suiza, Martínez Vivot ya señalaba la **“necesidad de replantear el tema contemplando, por un lado, el ejercicio del derecho de huelga pero, sin olvidar por el otro, el enorme conjunto de afectados, que no sólo tienen derecho a ello, sino a veces, verdadera necesidad con eventuales daños irreparables en su consecuencia”**<sup>1</sup>.

Por nuestra parte indicábamos que los usuarios, en cuanto *opinión pública*, juegan un rol cada vez más importante al aprobar o desaprobar las medidas del conflicto o la represión del gobierno. Biagi, afirma que **“la experiencia demuestra que no solo la actitud de los gobiernos está enormemente influenciada por la opinión pública en la elección de las medidas a aplicar, sino que el éxito o la derrota de las huelgas en los servicios esenciales depende muchas veces de las reacciones de la comunidad y de los usuarios”**<sup>2</sup>.

En esta colisión de intereses entre derechos del huelguista y del ciudadano, se plantea por lo tanto la necesidad de buscar “razonables equilibrios”. Von Potobsky habla con acierto del **“esfuerzo por equilibrar el derecho de huelga de las diversas**

---

<sup>1</sup> MARTÍNEZ Vivot J., “La huelga del personal de los servicios esenciales”, en rev. Derecho Laboral T. XXXII, N° 156, p. 644.

<sup>2</sup> Idem.

**categorías de trabajadores implicados, con los derechos vitales del individuo y la comunidad”<sup>1</sup>**. Sin embargo no puede desconocerse que toda posición responde necesariamente a la concepción que cada uno tenga sobre la valoración del derecho de huelga, la protección del derecho sindical y la tutela de los derechos del ciudadano /usuario.

Una vez más las opiniones extremas responden a dos formas diferentes de juzgar la realidad, **“una de corte solidarístico, la otra inspirada en el modelo neoliberal. En el modelo solidarístico, las disfunciones que provoca el legítimo ejercicio de los derechos sindicales por parte de los trabajadores y sus organizaciones son consideradas normales y es lícito suspender temporalmente la tutela de los derechos del ciudadano, en consideración de la importancia jurídica y social de los intereses en juego en el conflicto colectivo. Desde la perspectiva neoliberal la interrupción de los servicios y los daños provocados a la comunidad son considerados como una ineficiencia de los servicios, del que deben responder los huelguistas y sus organizaciones”<sup>2</sup>**.

**“El sistema británico, más que de protección del usuario, es la protección de la empresa el núcleo central de la regulación del derecho de huelga. Las normas permiten al empresario conocer con amplia anticipación el período y las modalidades de la huelga, además de la identidad y el número de los huelguistas”<sup>3</sup>**.

**En Alemania, existe firme jurisprudencia en materia de huelga en torno al principio de la *soziale Adäquanz* (adecuación social) del conflicto: las partes en conflicto tienen la obligación de no lesionar los derechos fundamentales del ciudadano. Se atribuye a las partes responsabilidades que van más allá de la noción de proporcionalidad del daño, en virtud de las consecuencias negativas que sus acciones pueden provocar en el orden social. Surge de este modo el**

---

<sup>1</sup> VON POTOBSKY G., “La huelga en los servicios públicos esenciales”, en Debate Laboral N° 8-9, San José de Costa Rica, 1991, en Debate Laboral cit., p. 102

<sup>2</sup> ALES E., “Tutela de los derechos del ciudadano y huelga en los servicios públicos”, en *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, N° 73, Milán 1997, p. 143.

<sup>3</sup> ALES E., ob. cit., p. 145 y 146.

**deber de garantizar prestaciones de emergencia, conformando una verdadera “red de seguridad” para los usuarios<sup>1</sup>.**

**“En Francia, donde existe una reglamentación específica para la huelga en los servicios de pública utilidad, el principio que inspira la normativa debe buscarse no tanto en la importancia atribuida a intereses constitucionales del usuario, sino en la exigencia de no comprometer la *continuité de l’État*. Dicha posición implica un elevado grado de discrecionalidad por parte de las entidades que prestan el servicio y de los poderes públicos para individualizar y aplicar las medidas que aseguren la “continuidad”<sup>2</sup>**

**“Es en Italia donde la tutela de los derechos del ciudadano se volvió objetivo principal de los esfuerzos conjuntos de las organizaciones sindicales y de la clase política en búsqueda de un sistema adecuado de tutelas de huelguistas y ciudadanos en el caso de la huelga en los servicios esenciales. La invocada solidaridad entre ciudadanos y trabajadores se materializó en la ley N° 146/1990”<sup>3</sup>.**

La normativa italiana que constituye un modelo referencial al estudiar los derechos de los huelguistas y de los ciudadanos no nació en el laboratorio. La necesidad de regular la huelga en diversos servicios se había evidenciado en la década de los '80, como lo demuestran los códigos de auto reglamentación, que fueron adoptando diversas organizaciones sindicales. Estos códigos (respaldados por las tres grandes centrales sindicales italianas (CGIL, CISL y UIL), eran sin embargo violados por grupos sindicales menores y por comités de huelga informales (los *Cobas* o *Comités de Base*), que surgían especialmente en sectores estratégicos de los servicios (trenes, aeropuertos, enseñanza, etc.). Esta realidad movió a los partidos políticos y a las organizaciones sindicales más representativas a buscar el consenso en torno a un texto legal con imperatividad suficiente para ser aplicado a todas las organizaciones sindicales (formales o informales). La ley 146/1990 que pretende conciliar los derechos de los usuarios de los servicios con la autonomía sindical y el poder negociada una definición amplia de servicios públicos esenciales, entendiendo por tales “aquellos directos a garantizar el goce de los bienes constitucionales protegidos de la vida, la salud, la

---

<sup>1</sup> ALES E., ob. cit., p. 146.

<sup>2</sup> ALES E., ob. cit., p. 146 y 147.

<sup>3</sup> Ales E., ob. cit., p. 147.



libertad y seguridad de la persona, la libertad de circulación, la asistencia social, la instrucción y la libertad de comunicación". Como es notorio, la normativa se caracteriza por institucionalizar una autoridad administrativa independiente la "Commissione di garanzia", integrada por expertos en relaciones laborales no comprometidos con el poder político. Los cometidos de esta Comisión son precisamente los de evaluar los resultados de la actividad conflictiva y negociar e instrumentar mecanismos de protección de los derechos del usuario.

Los ejemplos del derecho comparado son consideraciones que no eximen de reflexionar sobre la necesidad de buscar la conciliación de intereses opuestos (los del ciudadano / usuario y los del ciudadano/ huelguista), intentando no caer en los extremismos a que pueden volcar las concepciones que tengamos sobre la sociedad y sobre el sistema de relaciones laborales.

#### **7.5.- Ejercicio del Derecho de Huelga en Los Servicios Públicos Esenciales**

El Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos han admitido una limitación análoga adicional al derecho de huelga o vista desde otro ángulo, una suerte de "extensión" de aquel concepto particularmente estricto del servicio esencial, al considerar legítima la exigencia de que se mantenga "un servicio mínimo" en caso de "huelgas cuya extensión y duración pudieran provocar una situación de crisis nacional aguda tal, que las condiciones normales de existencia de la población podrían estar en peligro". O sea que, por esta vía, junto a la función pública y a los servicios esenciales ambos en sentido estricto ya comentado, se suma una tercera noción la limitación del derecho de huelga: la de aquellos servicios que no serían esenciales "a priori" pero que pueden devenir tales en determinadas circunstancias, como, por ejemplo, su duración o extensión.

Determinados los servicios esenciales, corresponde analizar cuál es el régimen especial al que queda sometido el derecho de huelga en dichos casos. Cualquiera sea su fuente, tal régimen excepcional puede consistir en la prohibición de la huelga o en la admisión del ejercicio del derecho, pero sometido a limitaciones de diverso tipo o intensidad.

### **7.5.1.- El Mantenimiento de los Servicios Esenciales en la Comunidad**

Con referencia a este punto es claro mencionar, lo expuesto por el Autor Carlos Palomeque López indicándonos que **“mantener un servicio implica la prestación de los trabajos necesarios para la cobertura mínima de los derechos, libertades o bien que el propio servicio satisface, pero sin alcanzar el nivel de rendimiento habitual”**<sup>1</sup>

Esta labor de mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad, y como ya habíamos hecho referencia corresponde a la autoridad Gubernamental, dentro de las funciones que prestan, vale decir aquellos órganos del Estado que ejercen directamente o por delegación la potestad de Gobierno.

En este marco podemos tomar como referencia lo establecido por la Conserjería de Trabajo y Seguridad Social del país Vasco, que dice **“El Estado para velar los intereses de la comunidad y dentro sus atribuciones conferidas buscara la consulta de negociación con los huelguistas y sus representantes, con el fin de acordar de modo conjunto, si es posible el establecimiento de las medidas precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales”**<sup>2</sup>

El establecimiento de las garantías de mantenimiento de los servicios esenciales no es un acto que corresponda única y exclusivamente a las partes implicadas en el conflicto, sino también al Estado como órgano representativo de la sociedad, y que habrá de establecer aquellas garantías de forma ponderada y equilibrada.

Para el mantenimiento de los servicios esenciales y de acuerdo a un análisis es bueno tomar en cuenta lo siguiente: en primer lugar, la determinación de los servicios esenciales, cuya definición vaya implícita con la protección a la vida, la integridad, la salud, la seguridad la libertad; en realidad a lo que este tutelado jurídicamente y definido legalmente como servicio esencial. En segundo lugar, la negociación y el convenio que llegue a establecerse con los sectores huelguísticos de mantener lo determinado por la ley en cuanto se trate de Servicios Esenciales por parte de los trabajadores en caso de ingresar en huelga. En tercer lugar, la garantía que preste el Estado tanto para el mantenimiento de los servicios Esenciales para la comunidad,

---

<sup>1</sup> PALOMEQUE López Manuel, Alvarez de la Rosa Manuel “Derecho del Trabajo” Pag 615

<sup>2</sup> Idem.

como la garantía para el ejercicio de la Huelga de los trabajadores en conflicto. Por otra parte podemos mencionar también que el agotamiento de la negociación colectiva como solución a un conflicto debe hacerse de forma obligatoria mediante los mecanismos de mediación, conciliación y arbitraje interpuesto por el Estado o de forma directa con el empleador.



## **CAPITULO VIII**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

#### **CONCLUSIONES**

El presente trabajo desplegó observaciones doctrinales, históricas sobre lo que es la Huelga y todo lo que conlleva a su ejercicio desde sus entes que la ejercen las consecuencia que llevan al ejercicio de este Derecho, las soluciones; y también se produjo análisis sobre la problemática que este Derecho constitucionalmente promueve cuando se da en los Servicios Públicos Esenciales, es de notar además las consideraciones internacionalmente sobre la Huelga en los servicios públicos esenciales, y sobre todo el estudio sistemático de nuestro ordenamiento jurídico en la Huelga referida a los servicios públicos esenciales. Por lo que he podido llegar a asumir las siguientes conclusiones:

- a) El conflicto colectivo se refiere a los antagonismos, enfrentamientos, discrepancias y pugnas laborales que constantemente se promueven entre empleadores y trabajadores, pueden ser individuales y colectivos.
- b) La sindicalización, es un derecho reconocido y garantizado en Bolivia, y también por normas internacionales, como medio de defensa, representación, de los trabajadores.
- c) El fin principal del sindicato es la representación, de los intereses colectivos de sus afiliados.
- d) Se denomina medida de conflicto colectivo a cada uno de los instrumentos o medios de presión unilaterales utilizados legítimamente por los sujetos en conflicto.
- e) La huelga es una medida de un conflicto colectivo y es uno de los derechos fundamentales de los trabajadores, que se adoptada a consecuencia de un conflicto colectivo, por el cual se da la cesación de la prestación de servicios por parte de los trabajadores afectados en sus derechos, contra sus empleadores con el fin de conseguir sus prestaciones.
- f) La huelga es un procedimiento para la solución de los conflictos, y es un derecho adjetivo en el sentido de que es un procedimiento para dar una solución

sustantiva. Dentro el ordenamiento jurídico boliviano, se reconoce el derecho de huelga como el ejercicio de la facultad legal de los trabajadores de suspender labores para la defensa de sus derechos.

- g) La Ley General del Trabajo establece en el Art. 105 que el trabajo no puede ser interrumpido ni por el trabajador ni por el empleador en un conflicto colectivo sin antes haber agotado la conciliación y arbitraje, lo contrario a esta disposición es declarado ilegal.
- h) En el Comité de Libertad Sindical de la O.I.T., se aprecian dos grandes lineamientos, sustitutivos del que se viene de comentar. A partir del principio del reconocimiento pleno del derecho de huelga, se admite la introducción de restricciones al mismo en dos áreas: a) respecto a los "funcionarios públicos" stricto sensu, entendidos como "aquellos que actúan como órganos del poder público", considerándose, en cambio, que no sería apropiado restringir el derecho de huelga a todos los trabajadores del Estado, y b) "en los servicios esenciales en el sentido estricto del término (es decir, aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o en parte de la población), no importando en este caso, que esos servicios sean prestados por instituciones públicas o privadas.
- i) Los servicios públicos esenciales son todas aquellas actividades pueden ser industriales o mercantiles de las que derivan prestaciones vitales o necesarias para la vida de la comunidad.
- j) No existe una clara definición respecto a los servicios públicos en general y los servicios esenciales específicamente, porque si bien ambos buscan la satisfacción de necesidades o intereses generales no son los mismos.
- k) La Falta de una regulación laboral sobre la definición de cuales serían los servicios públicos esenciales ocasiona que el derecho a la huelga sea demasiado limitativo, produciendo la violación de este derecho constitucional, se debe determinar a los servicios esenciales, sus objetivos, en procura de salvaguardar el interés general y de evitar que las partes sufran limitaciones superiores.
- l) Por otra parte, si bien queda establecido el Derecho a la Huelga, a la libre asociación y sindicalización, estos deben de cumplir requisitos con ciertas

formalidades previas, según el Art. 159 de la C.P.E, por lo que no se tiene establecido en forma específica una reglamentación a la huelga y mucho menos una diferenciación con los Servicios Públicos Esenciales.

- m) El carácter de esencial de los servicios, no puede expresarse o definirse en términos amplios, sino más bien restrictivos. La noción de servicios esenciales se refiere a determinadas actividades de las que derivarían prestaciones vitales y necesarias para la vida de la comunidad. En tal sentido la *OIT considera que son Servicios Esenciales aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona, en todo o en parte de la población.*
- n) La Ley General de Trabajo en su Art. 118 prohíbe la suspensión del trabajo en los servicios de carácter público en un aspecto muy general, en este mismo contexto se establece el Decreto Supremo N° 1958 de 16 de marzo de 1950, determinando la prohibición de la huelga y estableciendo como los Servicios Públicos en los siguientes: a) Administración Pública, Fiscal y Municipal, b) Servicio de Agua Potable y aprovisionamiento de combustible, luz y energía eléctrica, c) comunicaciones y bancos, d) servicio de sanidad y mercados públicos. En tal sentido si bien se han identificado estos servicios como públicos, no se determina cuáles son esenciales y cuáles no, limitando sólo la prohibición de la huelga en los mismos; es importante hacer referencia a los servicios mencionados y la determinación que estos adquieren por el carácter esencial que se refieren pero que no se encuentra definidos, La esencialidad radica en las características que prestan cada servicio, la actividad y la necesidad que tienen con la sociedad; el ejercicio de la huelga como Derecho fundamental y constitucional, su extensión y duración genera la interrupción de estos servicios la cual pone en peligro la vida, la salud, la seguridad de la comunidad, por que sin contar con una reglamentación precisa y exacta sobre los servicios públicos esenciales, constantemente serán violado el derecho de los trabajadores a la huelga y violado también el derecho de los ciudadanos a la vida, salud y trabajo.
- o) En una Huelga en los servicios públicos esenciales, surge una segunda línea de presión como es el destinatario indirecto, que es el usuario del servicio, por lo

que existe un triángulo trabajador - empleador - usuario característica de un conflicto en los servicios esenciales, ocasionando una confrontación entre el usuario que reclama la defensa de sus derechos y la confrontación con los derechos del huelguista.

- p) La defensa de los derechos de todos los ciudadanos es un acto que le corresponde al Estado boliviano, por lo tanto, es el Estado boliviano como manda la Constitución Política del Estado Art. 159 parágrafo II el obligado a establecer las formalidades legales que direccionen los derechos de todas las personas miembros del Estado. Por tanto, establecer una diferencia entre los servicios públicos y los servicios públicos esenciales es absolutamente necesario.
- q) Para el mantenimiento de los servicios esenciales y de acuerdo a un análisis es bueno tomar en cuenta lo siguiente: en primer lugar, la determinación de los servicios esenciales, cuya definición vaya implícita con la protección a la vida, la integridad, la salud, la seguridad la libertad; en realidad a lo que este tutelado jurídicamente y definido legalmente como servicio esencial. En segundo lugar, la negociación y el convenio que llegue a establecerse con los sectores huelguísticos de mantener lo determinado por la ley en cuanto se trate de servicios esenciales por parte de los trabajadores en caso de ingresar en huelga. En tercer lugar, la garantía que preste el Estado tanto para el mantenimiento de los servicios esenciales para la comunidad, como la garantía para el ejercicio de la Huelga de los trabajadores en conflicto.

Con el desarrollo de la investigación se ha podido comprobar la hipótesis por que al no existir una regulación adecuada con relación a los servicios públicos esenciales permite que los trabajadores ingresen en huelga y se paralicen frecuentemente estos servicios, por lo tanto podemos concluir que mientras no exista una adecuada reglamentación de la huelga, se tendrá ipso facto suspensiones de actividades en servicios públicos esenciales que afecten a la población.

## RECOMENDACIONES

De los antecedentes descritos tomando en cuenta bases doctrinales normas legales, análisis realizados, y comprobada la hipótesis respecto a la paralización de estos servicios, la reglamentación de los servicios públicos esenciales es necesaria para que asimismo se de la reglamentación del derecho a la huelga de los trabajadores en los servicios públicos esenciales, para eso es necesario primeramente establecer cuales son los servicios públicos esenciales, por otra parte no limitar el Derecho que tienen los trabajadores de ingresar en huelga, para lo cual proponemos lo siguiente:

- Que el Poder Ejecutivo en base al sistema de designación específica en cuanto a la calificación de un servicio, que consiste en establecer la nominación específica de los servicios públicos esenciales, sea el encargado de enmarcar en conceptos precisos y no simplemente en listados, como se encuentra en el Decreto Supremo Nº 1958 donde se prohíbe la huelga en los servicios públicos sin detallar su importancia, conceptos y la calidad de los servicios públicos esenciales. Elegimos a este poder del estado el encargado de elaborar una definición clara y específica sobre la determinación de los servicios públicos esenciales, porque por la misma función administrativa que ejerce para mandar y ejecutar, le corresponde mantener el orden y la tranquilidad pública.
- Los servicios públicos esenciales deben ser definidos en base a lo establecido por la OIT que define a los servicios esenciales ***“Aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad, o la salud de las personas en todo o en parte de la población”***. La noción de servicios esenciales se refiere a determinadas actividades de las que derivarían prestaciones vitales y necesarias para la vida en comunidad. Por esta definición podemos recomendar que de acuerdo a la experiencia respecto a los paros o huelgas del sector salud, este sector debe ser considerado como el servicio público esencial primario por su magnitud de su servicio y el riesgo que genera para la sociedad su falta de atención, y además porque cumple la definición dada por la OIT y sobre todo cuando este sector es administrado por el Estado respecto a los Hospitales públicos que brindan el mayor de los servicios a la población, lo que ocasiona mayor abandono por los gobiernos de turno, y



producto de este abandono se dan consecuentemente huelgas es este sector, afectado el derecho a la salud y a la vida. Sin embargo, debemos establecer también que contando con una regulación clara y específica en cuando a las funciones que debe realizar el sector salud, el derecho a la huelga puede estar debidamente legalizado, por lo tanto debe definirse su servicio determinado, es decir no atentar contra la vida y la salud de la población y solo se lo logrará esto con un equilibrado ordenamiento donde cada parte (médicos y pacientes) queden satisfechos con el reconocimientos de sus derechos. Esto para descuidar la atención y establecer turnos no solo de emergencia que atiendan a las personas, sino que continúen con el servicio concreto en los diferentes casos, criterio que de acuerdo a la determinación de los otros servicios establecidos en esenciales debe de ser aplicado.

- Con el objeto de establecer y determinar cuales son los servicios esenciales recomendamos que se tomen en cuenta como servicios públicos esenciales los siguientes:
  - a) Sector Salud dentro los cuales se identifiquen los hospitales, centros médicos, farmacias, laboratorios en cuanto al trabajo desempeñado por el personal médicos, exceptuando al personal administrativo
  - b) Servicios de agua potable, energía eléctrica y de telecomunicaciones, que en la actualidad son brindados por entidades privadas.
  - c) Servicios de seguridad interna como ser la Policía Nacional y externa como el Ejercito Nacional.
  - d) Centros de aprovisionamiento de alimentos como son los mercados.
  - e) Servicio de distribución de gas licuado de petróleo.
- El ejercicio mismo del Derecho a la Huelga va mas allá de afectar solo a dos partes en conflicto (Empleadores y trabajadores) y termina extendiéndose a un tercero que se ve afectado, el usuario del servicio publico esencial, por lo que se debería de velar por este tercero principal, el de otorgarle y más allá garantizarle un servicio mínimo en la atención que requiere para no ser afectado y puesto en peligro su vida. Atender las necesidades ciudadanas tiene que ser

el compromiso y responsabilidad de las autoridades pero que tiene que estar reglamentado.

- Debemos recomendar que en caso de huelga en los servicios públicos esenciales, debe de establecerse en forma concreta un periodo de conciliación obligatoria para determinar el servicio mínimos de emergencias a favor de los ciudadanos que precisan los servicios esenciales. En este sentido las organizaciones sindicales deben de dar a conocer el personal necesario para el mantenimiento de estos servicios, sin que llegué a afectar ni limitar el derecho a la huelga que se tiene constituido.
- Ahora bien, se debe tomar en cuenta el derecho a la huelga que es ejercido por los trabajadores en conflicto, derecho legítimo y legal que tiene que ser ejercido, esta medida va a consecuencia de un incumplimiento a las relaciones laborales, quedando como medida legal la huelga, este derecho previo procedimiento concreto debe de ser ejercido hasta llegar a su solución. Procedimiento que no se cumple en nuestra legislación por tener un carácter no aplicable a nuestra realidad.
- En ocasiones el largo proceso conciliatorio se realiza en condiciones de desequilibrio en tanto una de las partes a consumado la acción directa como ser el despido de los trabajadores, suspensiones implica limitaciones al ejercicio de la huelga, por lo que se encarga que mientras no se den los procedimientos adecuados no es válido acciones directas con los trabajadores.
- Una vez definido cuales son los servicios públicos esenciales este debe contar con un reglamento que permita establecer sus objetos, fines, se deberá también establecer los derechos de los trabajadores de estos sectores, para de esa forma reglamentar la huelga como un derecho irrenunciable de los trabajadores.

## **PROYECTO DE DECRETO SUPREMO SOBRE LA REGLAMENTACIÓN DE LA HUELGA EN LOS SERVICIOS PUBLICOS ESENCIALES.**

### **CONSIDERANDO:**

Que la Constitución Política del Estado establece y garantiza el derecho de huelga como la facultad legal de los trabajadores de suspender labores para la defensa de sus derechos y esta misma prevé el cumplimiento de formalidades.

Que la Ley General del Trabajo vigente prohíbe la suspensión del trabajo en los servicios de carácter público y señala que la huelga comprende la suspensión pacífica del trabajo.

Que el Decreto Supremo 1958 de 16 de marzo de 1950 determina el carácter público de los servicios públicos, y siendo que el Poder Ejecutivo tiene las facultades para determinar las características de los Servicios Públicos Esenciales; con el objeto de establecer el derecho constitucional a la huelga sin afectar o castigar a la sociedad y de tutelar para el trabajador el derecho a la huelga para reclamar la restitución y el cumplimiento de sus derechos y en concordancia con los tratados Internacionales:

### **DECRETA:**

#### **Artículo 1º.- (Definición)**

Determinese como Servicios Públicos Esenciales en correlación al Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo como aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población por ser los servicios del bien público, y su fin es satisfacer las necesidades básicas del ciudadano, estos deben respetarse antes que ir por el beneficio lucrativo. La prestación de servicios públicos se rige por los principios de solidaridad, universalidad, de respeto de los derechos humanos y del medioambiente.

#### **Artículo 2 .- (Enumeración)**

A los efectos previstos por el artículo anterior, se consideran servicios públicos esenciales a los siguientes:

- a) Sector Salud dentro los cuales se identifiquen los hospitales, centros médicos, farmacias, laboratorios en cuanto al trabajo desempeñado por el personal médico, exceptuando al personal administrativo.
- b) Servicios de agua potable y alcantarillado

- c) Servicios de energía eléctrica y de telecomunicaciones.
- d) Servicios de seguridad interna como ser la Policía Nacional y externa como el Ejército Nacional.
- e) Centros de aprovisionamiento de alimentos como son los mercados.
- f) Servicio de distribución de gas licuado de petróleo y combustible.

**Artículo 3.- (Reconocimiento al derecho de Huelga)**

Garantizando el derecho constitucional a la Huelga y como institución jurídica de la suspensión colectiva del trabajo concertada por los trabajadores con la finalidad de presionar para el resarcimiento de un derecho vulnerado, se reconoce el derecho a la Huelga en estos Servicios Públicos Esenciales debiendo cumplir procedimientos y formalidades para su realización, para garantizar el mantenimiento de los servicios esenciales.

**Artículo 4.- (Requisitos para Declarar Legal la Huelga)**

El derecho a la huelga en los Servicios Públicos Esenciales dispuestos en el Art. 2 de este decreto deberá cumplir los siguientes requisitos:

- a) Los sindicatos deben presentar ante el Inspector de Trabajo del Ministerio de Trabajo el pliego de reclamaciones cuando la respuesta a las peticiones de los trabajadores no esté de acuerdo con las peticiones realizadas a los empleadores, este pliego de reclamaciones deberá ser firmado por la directiva del sindicato o por los trabajadores en un 51% del total de los trabajadores.
- b) El Pliego de Reclamaciones recibido por el Inspector deberá ser puesto en conocimiento del empleador dentro de las 24 hrs. Ordenando la constitución de representantes tanto de los trabajadores como del empleador para una nueva consideración de los puntos pedidos y reclamados, cada uno con un mínimo de dos representantes, constituyéndose así autorizados para suscribir un Convenio de Aceptación total o en parte al pliego de Reclamaciones. Todo bajo supervisión del Inspector de Trabajo.
- c) Los representantes son los acreditados para la firma del Convenio sin embargo cada parte podrá solicitar la participación de peritos, profesionales, y se admiten todo tipo de pruebas.

- d) Cuando los representantes de cada sector no hubiesen llegado a un acuerdo para poder suscribir el Convenio, los trabajadores tendrán un plazo de cinco días para comunicar tanto al Ministerio de Trabajo como al empleador la declaratoria de huelga, siendo esta la única ocasión legal para ejercer este derecho.

**Artículo 5.- (Comité de Huelga)**

Previa a la declaración de huelga el sindicato o personal deberá elegir un Comité de Huelga quien deberá presentar una lista del personal al Empleador y una copia al Ministerio de Trabajo del número de personal que deberá garantizar el mantenimiento del servicio público esencial para que por el ejercicio de este derecho no se menoscaben el derecho a la vida, salud, la seguridad social de los ciudadanos, así mismo el Comité de Huelga deberá garantizar a la finalización de ésta que los distintos centros y servicios se encuentren en situación de funcionamiento normal.

**Artículo 6.- (Declaración de Huelga)**

Para la declaración de huelga legal, los trabajadores a través del sindicato deberán determinar el personal mínimo necesario para garantizar los servicios para impedir la interrupción total de los servicios a los que se refiere el artículo 2, esta condición asegurará que los contratos de trabajo no se suspendan y se disponga el pago de los de salarios por la cesación de la actividad laboral sin limitación alguna de los derechos que los trabajadores tienen reconocidos por las normas laborales.

**Artículo 7.- (Solución al Conflicto)**

La declaración de huelga y suspensión del trabajo que se diera en una empresa que brinda los servicios públicos esenciales al tratarse de conflictos colectivos sobre condiciones de trabajo o reivindicatorios, es el procedimiento de la Conciliación y Arbitraje regulada por la Ley General del Trabajo (Art. 105 al 113) y el Decreto Reglamentario (Arts. 149 al 158) el medio obligatorio para la solución de los conflictos, conciliación que concluirá con la dictación del laudo arbitral correspondiente, laudo arbitral que deberá ser el procedimiento de solución a la huelga.

**Artículo 8.- (Incumplimiento del servicio mínimo)**

Los servicios públicos esenciales recogidos en los artículos anteriores no podrán ser perturbados por alteraciones o paros del personal mínimo designado para su

prestación. En caso de producirse, serán considerados ilegales y quienes los ocasionarán incurrirán en responsabilidad, que les será exigida de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente.



## **BIBLIOGRAFÍA.**

- **CONSTITUCIÓN POLITICA DEL ESTADO**
- **SANDOVAL Rodríguez Isaac** “Legislación del Trabajo” Industrias Graficas Sirena Santa Cruz Bolivia 2003
- **MARTINEZ Vivot Julio J.** “Elementos del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social” Editorial Astrea 1996.
- **MARTÍNEZ Vivot J.**, “La huelga del personal de los servicios esenciales”, en rev. Derecho Laboral T. XXXII, N° 156,
- **OSSORIO Manuel** “Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales” Editorial Heliasta 2001.
- **PALOMEQUE López Manuel, ALVAREZ de la Rosa Manuel** “Derecho del Trabajo” Editorial Centro de Estudios Ramón Areces 11° Edición 2003.
- **CABANELAS Guillermo** “Diccionario de Derecho Usual” Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires Argentina 1977.
- **ALCAL ZAMORA LUIS y CABANELAS Guillermo**, “Tratado de Política Laboral y Social” Tomo I,II,III, Talleres Gráficos Carollo 1976.
- **OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO** “Resúmenes de normas internacionales de Trabajo”, Publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo impreso en Visual Service Lima Perú 2000
- **OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO** “La Libertad Sindical y la negociación Colectiva” Ginebra 1985.
- **OMEBA** “Enciclopedia Jurídica”, Buenos Aires Argentina 1998.
- **CABANELLAS, Guillermo** “Derecho de los Conflictos Laborales“ Obema. Buenos Aires Argentina 1966

- **VASQUEZ Vialart, Antonio** “Reflexiones en torno a un fallo sobre el ejercicio del Derecho a la Huelga” en Trabajo y Seguridad Social 1985.
- **VASQUEZ Rendón, Jorge** “Economía y conflicto Social “en “Trabajo Conflicto” Equipo Federal del Trabajo (Coordinador) - Platense la Plata 1999.
- **VALDES Dal-Re, F** “Limites al Derecho de Huelga. Apuntes Críticos” CDT 1977,
- **HERNÁNDEZ Viguera J.”** La solución de los conflictos en el sistema de Relaciones Laborales” Madrid 1992.
- **GUTIÉRREZ Moscoso, Fernando** “La Desregulación y la Privatización de los Servicios Públicos Básicos en Bolivia” Editorial Jurídica Zegada 1993
- **VON Potobky, Geraldo** “La Huelga en los Servicios Públicos Esenciales” – Doctrina Laboral – Tomo V Editorial Errapan – Bs. As. Julio 1991.
- **RAINIERI, Beatriz Mabel** “Régimen Legal de Conciliación” en “Trabajo y Conflicto”, Equipo Federal del Trabajo (Coordinador) Platense – La Plata 1999.
- **PLA Rodríguez, Americo** “La Huelga en los Servicios Esenciales en el Uruguay” en “Tendencia actual del Derecho del Trabajo Perspectiva Iberoamericana” Universidad de Murcia 1990.
- **VON POTOBsky G.**, “La huelga en los servicios públicos esenciales”, en Debate Laboral N° 8-9, San José de Costa Rica, 1991, en Debate Laboral cit.,
- **MONTOYA Melgar, A.** “La Inspección del Trabajo y Los Conflictos Laborales” RL 1986.