

DOCTRINA

LA HUELGA: PROCESO LEGAL Y CONSTITUCIONALIDAD

Domingo Gil*

INTRODUCCION.

El ejercicio de la huelga es un derecho reconocido constitucionalmente a los trabajadores en nuestro país. En efecto, el artículo 8, acápite 11, letra d, de la Constitución de la República señala: "Se admite el derecho de los trabajadores a la huelga..."; derecho que, agrega dicha disposición, debe ser ejercido "con arreglo a la ley y para resolver conflictos estrictamente laborales".

Ello significa, pues, que en el caso de la huelga estamos en presencia de un derecho constitucional reglamentado por disposiciones adjetivas, tal como ocurre en muchos otros países.

En el presente trabajo me propongo exponer someramente, dado el límite que me exige este tipo de publicación, los pasos que deben seguir los trabajadores para la realización de una huelga legal en República Dominicana (I) y determinar si este proceso legal garantiza el ejercicio real y efectivo de este derecho a la luz de nuestra Constitución (II).

I. Proceso legal para la realización de la huelga

La realización de una huelga legal en nuestro país exige el cumplimiento de una serie de pasos legales por parte de los trabajadores que se hayan propuesto el ejercicio de este derecho.

Estos pasos legales están comprendidos en dos fases: una fase preliminar y una fase preparatoria de la huelga.

*Licenciado en Derecho UCMM, 1978. Doctor Universidad de Estrasburgo (Francia, 1982. Profesor del Departamento Programa de Estudios Jurídicos, UCMM Recinto Santo Tomás de Aquino.

A. Fase preliminar.

Esta primera fase comprende una serie de pasos que, en realidad, no son propios del procedimiento de la huelga, sino que son medios de solución de los conflictos económicos, pero que, sin embargo, son pasos legales que deben preceder toda tentativa de huelga legal, funcionando como una verdadera condición sine qua non para poder dar inicio al procedimiento preparatorio de la huelga legal, razón por la cual dichos pasos legales forman parte de todo el proceso que exige la ley para que pueda ser realizada una huelga legal.

Esta primera fase comprende el avenimiento directo y la conciliación administrativa, los cuales buscan solucionar el conflicto económico existente entre las partes, y no es sino de manera indirecta que evitan la realización de la huelga.

En primer lugar, pues, los trabajadores deberán agotar el paso del avenimiento directo. Este medio no es verdaderamente un procedimiento de solución del conflicto, sino la búsqueda de una solución por las partes, el patrono y los trabajadores, sin la intercesión de autoridad judicial o administrativa alguna. Tal como se ha afirmado,¹ se trata de una verdadera negociación directa entre las partes.

En segundo lugar, y en caso de fracaso del avenimiento directo, deberá pasarse a la conciliación administrativa, la cual comprende los siguientes pasos:

1. La parte más diligente (en este caso los trabajadores, si es que su intención última es terminar de agotar esta etapa para iniciar los preparativos legales de la huelga) solicitará por escrito motivado (que expresará las menciones exigidas por el artículo 630 del Código de Trabajo) la mediación en el conflicto de la Secretaría de Estado de Trabajo.

2. En las cuarenta y ocho horas subsiguientes al depósito de dicho escrito, el Secretario de Estado de Trabajo deberá responder al mismo designando un mediador en el conflicto, el cual será escogido entre los funcionarios o empleados de su dependencia, o, incluso, ofrecerá su propia mediación.

3. Dicha designación será también comunicada a las partes en un plazo de cuarenta y ocho horas, a partir de la referida designación.

4. Dentro del plazo de las cuarenta y ocho horas de su designación, el mediador citará a las partes, indicándoles el lugar, el día y la hora en que deberán reunirse con él a fin de conciliar los intereses en conflicto. "Entre la fecha de la citación de las partes -señala la parte in fine del artículo 632 del Código de Trabajo- y la de su reunión con el mediador habrá no menos de tres días ni más de cinco".

Si en dicha reunión, en la cual el mediador se limitará a sugerir y proponer soluciones al conflicto, las partes logran ponerse de acuerdo, el proceso de huelga muere aquí. Pero si las partes no logran convenir el fin del conflicto, y no consideran oportuno la designación de árbitros, el proceso legal de la huelga continúa, pasando ahora a su fase preparatoria propiamente dicha.

B. Fase preparatoria.

A diferencia de la fase preliminar, que, además de ser un medio para tratar de solucionar amigablemente el conflicto, es un verdadero requisito previo al inicio del procedimiento de la huelga como tal, la fase preparatoria comprende los pasos legales que la ley exige como requisito indispensable ante del estallido de la huelga, siendo la que verdaderamente el legislador dominicano ha concebido como preparatoria de la huelga legal, precediendo la declaratoria de ésta.

Esta fase comprende los pasos siguientes:

1. Los trabajadores que se propongan realizar la huelga deberán notificar por escrito a la Secretaría de Estado de Trabajo su intención de realizar una huelga. En dicha notificación los trabajadores expondrán en resumen lo que sigue: 1) que la huelga tiene por objeto la solución de un conflicto económico o el propósito de mejorar las condiciones de trabajo; 2) que dicho conflicto ha sido sometido infructuosamente a la conciliación administrativa y que por lo menos una de las partes no considera oportuno la designación de árbitros; 3) que dicha huelga cuenta con el apoyo de más del sesenta por ciento de los trabajadores de la empresa o empresas de que se trata; y 4) que la huelga no va a comprender servicios públicos o de utilidad permanente.

La Secretaría de Estado de Trabajo, por su parte, pondrá en conocimiento del patrono la intención "oficial" de los trabajadores de realizar la huelga, enviándole copia de la notificación hecha por los trabajadores; lo cual deberá hacer en las cuarenta y ocho horas subsiguientes al recibo de dicha notificación.

2. Como paso final los trabajadores deberán adoptar una actitud pasiva: esperar el transcurso de un plazo de quince días, a contar de la notificación antes dicha, para poder válidamente declararse en huelga.²

II. Control de la huelga y constitucionalidad

A. Proceso de control legal del derecho de huelga.

Podría pensarse que habiendo pasado por las tediosas etapas antes descritas, los trabajadores, vencido el plazo de los quince días señalado por el artículo 374 del Código de Trabajo, podrán hacer estallar la huelga como medio de presión a su patrono con el fin de obtener las mejoras que éste les niega.

Sin embargo, lograr esto no es tarea simple. En efecto, la propia ley ha establecido mecanismos de control del ejercicio legal del derecho de huelga. Estos mecanismos legales de control son previos y posteriores a la declaratoria de huelga.

1. Mecanismo de control previos a la declaratoria de huelga.

Estos mecanismos de control comienzan con la existencia misma del plazo de quince días que deben observar los trabajadores antes de la declaratoria de huelga.

Se ha pretendido³ que este plazo tiene por finalidad, en primer lugar, permitir a las partes el acercamiento con miras a la solución del conflicto, y, en segundo lugar, dar oportunidad a las autoridades laborales para que intervengan y traten de conciliar los intereses en pugna.

Sin embargo, y a pesar de que quien así opina intervino en la redacción de nuestro Código de Trabajo, no creo que esta haya sido la verdadera intención del legislador de 1951. Y esto por una razón muy sencilla: el hecho de que los trabajadores hayan llegado a esta etapa del proceso legal de la huelga demuestra el fracaso del acercamiento de las partes y de la intervención de las autoridades administrativas, lo cual se produjo al momento del avenimiento directo y al momento de la conciliación administrativa, los cuales, como hemos visto, fueron medios agotados por las partes en la fase preliminar. De ahí que se haya afirmado que propiciar un nuevo acercamiento entre las partes, como lo propone el planteamiento que criticamos, "...se-

ría una especie de segunda conciliación”, y que, en realidad, “... el objeto de este plazo no es más que dar al patrono la posibilidad de adoptar las medidas que considere necesarias y útiles para prevenir los perjuicios que representaría la paralización inesperada del trabajo”.⁴

Es justamente esta circunstancia la que el patrono podría aprovechar para valerse de la situación prevista por el artículo 639 del Código de Trabajo, el cual señala que “En los casos de amenaza de huelga o de paro, el presidente de la corte actuará conforme a lo prescrito por el artículo 638, dentro de las cuarenta y ocho horas de habersele solicitado, o dentro de los diez días de tener conocimiento de dicha amenaza, si fuere de oficio”.

De esta manera se daría inicio al procedimiento del arbitraje, poniéndose en entre dicho el proclamo derecho al ejercicio de la huelga por parte de los trabajadores que hayan cumplido con los requisitos exigidos por la ley.

2. Mecanismos de control posteriores a la declaratoria de huelga.

Si ha pesar de todas estas trabas los trabajadores logran realizar la huelga legal, el legislador se ha encargado de crear obstáculos para tratar de impedir el desarrollo de la misma. En efecto, el artículo 640 del Código de Trabajo señala que si la huelga se ha producido, previo cumplimiento de las exigencias legales, el presidente de la corte, dentro de las veinticuatro horas de habersele solicitado, o en los cinco días de haber conocido la existencia de la huelga, ordenará por auto: 1) la reanudación de los trabajos dentro de las cuarenta y ocho horas de la notificación de dicho auto, y 2) la citación de las partes por ante la corte, para que ésta proceda a la calificación de la huelga.

De esta manera los trabajadores en huelga -en el difícil caso de que hayan podido llegar a esta etapa del proceso- verán derrumbarse su propósito de ejercer de manera real y efectiva este derecho constitucional.

En doctrina ha sido planteada la cuestión de saber si es posible que los trabajadores (que hayan reanudado las labores en acatamiento del auto de que habla el artículo 640) se vayan nuevamente a huelga si ésta ha sido declarada legal.

Al respecto se ha respondido afirmativamente, señalándose que el auto del juez lo que ha logrado es suspender de manera momentá-

nea y forzosa la huelga y que, en tal virtud, una vez pasada esa situación los trabajadores podrán seguir el curso normal de la huelga suspendida.⁵

No obstante lo favorable que resulta esta interpretación para el propósito perseguido por los trabajadores, esta ingeniosa salida no resiste los embates de las disposiciones de nuestro código laboral. Recuérdese simplemente que el artículo 642 de dicho código impone a las partes el arbitraje, después de la sentencia de calificación de la huelga, al prescribir que "El presidente de la corte designará los árbitros y hará notificar los nombres de éstos a las partes, dentro de las cuarenta y ocho horas de habersele notificado la sentencia de la corte que haya calificado la huelga o el paro". Frente a esta situación, y ante las disposiciones del artículo 377 del Código de Trabajo, el reinicio de la huelga detenida por el auto del presidente de la corte es materialmente imposible, puesto que este último artículo establece que los efectos de la huelga cesan "cuando se inicia el procedimiento de arbitraje", lo cual impide a los trabajadores continuar la suspensión legal de los trabajos de la empresa, en el eventual caso de que hayan reiniciado la huelga.

Son justamente, todos estos obstáculos y trabas impuestos por el legislador los que hacen precario el ejercicio del derecho de huelga en nuestra legislación, razón por la cual los trabajadores, una vez realizada la valoración de las posibilidades de éxito, ejercen este derecho constitucional sin observar el proceso que impone la ley.

B. La Constitución y la reglamentación legal de la huelga.

Al inicio de este trabajo señalo que el derecho de huelga es un derecho establecido constitucionalmente, reconocimiento hecho tanto por el constituyente de 1963 como por el constituyente de 1966, no obstante saber que la huelga, tanto como el paro, es un medio de coacción de los trabajadores sobre el patrono con el fin de obtener mejoras en las condiciones de trabajo.

Sin embargo, el legislador de 1951, que ya en 1963 había reglamentado dicho derecho, sometió la huelga a condiciones tan rígidas e impuso obstáculos tan grandes que hacen prácticamente imposible su ejercicio, lo cual hizo de seguro bajo la muy discutible consideración de que la huelga (que quiere equiparar al paro) causa "en todos los casos una perturbación social y un desequilibrio económico capaz de afectar gravemente el orden público", tal como se señala en la Exposición de Motivos del Código de Trabajo.

Así, pues, esta situación demuestra que existe una contradicción entre la disposición constitucional y la disposición adjetiva.

Esto plantea, necesariamente, la cuestión del carácter constitucional o no de las disposiciones legales que en nuestro país reglamentan el derecho de huelga.

Ante esta situación, y en base al criterio de la supremacía de la ley constitucional sobre las demás leyes, hay que concluir que "... la constitucionalidad del derecho a la huelga constituye -según se ha afirmado- una derogación implícita de los textos legales que restringen su ejercicio...", ya que "...la consagración del derecho de huelga implica el reconocimiento de la garantía de su normal ejercicio..."⁶

CONCLUSION

El proceso legal de la huelga no sólo es tedioso sino que, además, la excesiva reglamentación del ejercicio de este derecho es un obstáculo y un desconocimiento al derecho constitucional de los trabajadores.

De ahí que podría decirse, en un primer momento, que en nuestro país el derecho de huelga es un derecho formal y no real, ya que el legislador dominicano no se ha preocupado, sobre todo después de la consagración constitucional de este derecho, en establecer los mecanismos legales necesarios para que los trabajadores puedan ejercer de una manera efectiva este derecho.

Sin embargo, en un segundo momento debemos plantearnos la cuestión de que en verdad estamos en presencia de disposiciones de un real o, por lo menos, sospechoso carácter constitucional, lo cual convertiría en nulas las disposiciones que reglamentan el derecho de huelga en República Dominicana. Ello debe ser así a la luz del artículo 46 de la Constitución de la República.

NOTAS

- (1) Lupo Hernández Rueda: "Conflictos de Trabajo y medio de solución", Ediciones El Pez Rojo, Santo Domingo, 1981, p. 61.

- (2) Hay que señalar que nuestra Suprema Corte de Justicia es reiterativa en considerar no solamente la ilegalidad de la huelga realizada en violación de las formalidades exigidas por el artículo 374 del Código de Trabajo, sino en calificar, además, como abandono el hecho de que los trabajadores no observen el plazo de quince días que establece dicho artículo, caso en el cual los trabajadores, según dicho tribunal, están expuestos al despido "aún antes de que se declare la ilegalidad de la huelga". V. sentencias de fecha 24 de marzo de 1971, B. J. No. 726, p. 1653 y p. 1557.
- (3) José E. García Aybar: "La huelga obrera", Librería Dominicana, Santo Domingo, 1963, p. 162.
- (4) Porfirio Hernández Quezada: "El derecho de huelga: estudio comparativo", Ediciones Instituto de Estudios Superiores, Santo Domingo, p. 53.
- (5) Ibid., p. 70.
- (6) L. Hernández Rueda, op. cit., p. 76.

JURISPRUDENCIA ACCESORIA EN MATERIA DE HUELGAS

..... que en virtud de lo dispuesto por el artículo 627 del Código de Trabajo, la Corte pronunciará sentencia de calificación de las huelgas y los paros dentro de los cinco días subsiguientes a la fecha en que termina la audiencia. La sentencia de calificación se notificará a las partes en las cuarenta y ocho horas de su fecha y no estará sujeta a ningún recurso; ... que en la especie, el recurso de casación interpuesto por los sindicatos ... , va dirigido contra una sentencia de calificación de huelga; por consiguiente, dicho recurso no puede ser admitido.

Marzo 1964. B. J. 644, pág. 395

..... el legislador dominicano al atribuirles competencia a las Cortes de Apelación para conocer los asuntos relativos a la calificación de huelgas, y al disponer que las sentencias que se dicten en esa materia no están sujetas a ningún recurso ha suprimido el recurso de casación en dicha materia, por lo cual es necesario admitir que lo ha hecho también en relación con los incidentes que se presenten respecto a los mismos casos...

Noviembre 1966. B. J. 672, pág. 2201

..... que cuando ... un patrono despide a un trabajador imputándole el hecho de que éste tomó parte en una huelga ilegal, corresponde a dicho patrono establecer la prueba: 1ro. de que hubo esa huelga; 2do. que había sido declarada ilegal, y 3ro. que el trabajador despedido tomó parte en ella... que los jueces del fondo declararon injustificado el despido de los trabajadores sobre el fundamento de que la compañía no aportó la prueba de que la huelga en que se dice participaron los trabajadores, era ilegal, y además, porque dichos jueces no podían calificar de ilegal la referida huelga, ya que ello no es de su competencia...

Mayo 1967. B. J. 678, pág. 879

..... como la Constitución de la República en el artículo 8, inciso 10, letra A, declara ilícita toda huelga, paro, interrupción o entorpecimiento en los servicios públicos o de utilidad pública, con el propósito evidente de mantener el normal desenvolvimiento de la Administración Pública, es claro que toda persona que directa o indirectamente quebrante esta norma constitucional o incite a su quebrantamiento, sobre todo si quien lo hace es un funcionario público, comete una falta grave, lo cual, en el caso de los funcionarios de justicia, puesto que tiende a alterar la disciplina judicial, configura una falta disciplinaria, con el carácter de gravedad ya señalada.

Abril 1968. B. J. 689, pág. 939

..... que en lo atinente a las huelgas, la especialidad de la Ley No. 56 de 1965... prevalece sobre la generalidad de los artículos 368 y siguientes del Código de Trabajo, cuando se trata de huelgas en instituciones oficiales, sin afectar los demás aspectos de las cuestiones dependientes del status que corresponde a los distintos tipos de servidores de las instituciones públicas...

Mayo 1968. B. J. 690, pág. 1124

..... los trabajadores recurridos suspendieron prematuramente sus trabajos en la fábrica recurrente sin llenar ninguna de las formalidades requeridas por el artículo 374; que, en esas circunstancias no podía producirse la suspensión justificada de los trabajos de la empresa y ésta podía, como lo hizo, ejercer el despido... puesto que los trabajadores estaban según consta en la sentencia de la Corte de Apelación que calificó de ilegal la presunta huelga, precisamente por ese motivo, obligados a dar cumplimiento al contrato de trabajo que los ligaba a su patrono... la empresa recurrente antes de despedirlos, obtuvo una certificación de la Secretaría de Estado de Trabajo que declara que los trabajadores recurridos abandonaron su trabajo... sin hacer ante ella la declaratoria de huelga exigida por la ley...

Noviembre 1968. B. J. 696, pág. 2579