

DERECHO A HUELGA EN LA CONSTITUCIÓN: LA IMPORTANCIA DE LAS LIMITACIONES

- En el marco del proceso constitucional, la forma en que se consagre el derecho a huelga es uno de los temas que ha generado controversias. Mientras el oficialismo respalda la propuesta del Anteproyecto de la Comisión Experta (huelga libre, que se extiende a todos los trabajadores sin distinción y sin limitaciones a nivel constitucional), los consejeros de oposición buscan corregir esta regulación.
- Distintos países consagran en su Constitución o a nivel legal el derecho a huelga, pero generalmente con determinadas limitaciones al ejercicio de la misma.
- Las enmiendas que pretenden introducir limitaciones o prohibiciones a la huelga apuntan en la dirección correcta y están en línea con la evidencia comparada que promueve el principio de continuidad de los servicios públicos.

En el marco del proceso constitucional, la Comisión Experta consagró la libertad sindical que comprende el derecho a la sindicalización, a la negociación colectiva y a la huelga, alejándose significativamente de lo que consagra la Constitución vigente.

Especialmente preocupante resulta la consagración del derecho a la huelga para los funcionarios públicos y aquellas áreas del sector privado que son esenciales para el normal funcionamiento del país. Que exista un derecho a huelga sin limitaciones a nivel constitucional (más allá de las restricciones a las Fuerzas de Orden y Seguridad y las Fuerzas Armadas) puede llevar a la paralización de actividades y servicios con los efectos adversos que ello ocasiona a la ciudadanía, por ejemplo, por motivos políticos o bien solidarizando con causas de otros trabajadores, que poco o nada tienen que ver con la relación propia entre trabajador y empleador.

Cabe hacer presente que, a pesar de la prohibición de huelga que hoy está contemplada en nuestra Constitución para los funcionarios del Estado y de municipalidades, estos paralizan en cualquier momento, por motivos de distinta índole. Es decir, ejercen el derecho a huelga en forma libre y en cualquier momento o circunstancia.

Por otra parte, aun cuando hay distintos problemas relacionados con el articulado de la Comisión Experta respecto a la consagración del derecho a huelga, por ejemplo, la posibilidad de realizarlas fuera del marco de la negociación colectiva, lo que afecta la seguridad jurídica y la eventual paralización de actividades por razones ajenas a la gestión del empleador¹, el presente análisis se enfocará exclusivamente en los efectos que tendría la plena huelga en el sector público y en aquellas áreas del sector privado que se consideran esenciales para el buen funcionamiento del país.

En ese sentido, los consejeros ingresaron diversas enmiendas. Por ejemplo, el Partido Republicano, optó por circunscribir la huelga al marco de la negociación colectiva y la UDI prefirió omitir a nivel constitucional la huelga como uno de los elementos que forman parte de la libertad sindical, dejando su regulación a la ley. En tanto, desde todos los bloques de oposición², se propone que no podrán paralizar los trabajadores que se desempeñen en servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, al abastecimiento de la población, a la economía del país o a la seguridad nacional. Desde Republicanos y la UDI buscan extender esta regla a los funcionarios del Estado y de municipalidades, manteniendo así la prohibición vigente de huelga en el sector público.

REGULACIÓN DE LA HUELGA EN CHILE

La Constitución vigente se remite a la huelga de forma implícita³ cuando señala en el artículo 19 N°16 que “no podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado ni de las municipalidades”. Asimismo, la legislación reconoce la necesidad de limitar la huelga de los trabajadores de empresas que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional. El fundamento de dicha prohibición radica en el principio de continuidad de los servicios públicos, dado que deben atender las necesidades públicas en forma continua y permanente.

En tanto, en el Código del Trabajo la huelga “es considerada como una etapa dentro del procedimiento de negociación colectiva reglada, de modo tal que cualquier huelga que no se inscriba en este procedimiento y que no tenga como finalidad la negociación o renegociación de un convenio colectivo, es ilícita”⁴. Adicionalmente,

¹ [Ver Temas Públicos N°1598-1, de 29 de junio de 2023.](#)

² Republicanos, la UDI, y Renovación Nacional + Evópoli.

³ Corte Suprema, Rol N°7.244, de 30 de agosto de 1988.

⁴ La huelga se encuentra reglamentada en el Título VI “De la huelga y del cierre temporal de la empresa” del Libro IV “De la negociación colectiva” del Código del Trabajo. Disponible en:

la Ley sobre Seguridad del Estado⁵ establece que toda interrupción o suspensión colectiva, paro o huelga de los servicios públicos, o de utilidad pública, o en las actividades de la producción, del transporte o del comercio producidos sin sujeción a las leyes y que produzcan alteraciones del orden público o perturbaciones en los servicios de utilidad pública o de funcionamiento legal obligatorio, o bien daño a cualquiera de las industrias vitales, constituye delito.

En el caso de los funcionarios estatales, pese a estar constitucionalmente prohibida la huelga en el sector público, ésta es ejercida de facto frecuentemente. De hecho, esta semana los profesores estatales están en paro. En 2015 la paralización del Servicio de Registro Civil e Identificación, que se extendió por 39 días, con cerca de un millón de trámites postergados, entre muchos otros ejemplos⁶.

Estos casos no sólo contravienen las normas constitucionales y legales mencionadas, sino que además el estatuto administrativo -cuerpo normativo que rige a estos funcionarios estatales- mediante el cual se prohíbe expresamente dirigir, promover o participar en huelgas, interrupciones o paralización de actividades, totales o parciales que afecte el normal funcionamiento de los organismos públicos.

Una de las razones que justifican esta prohibición tiene que ver con el carácter monopólico que tienen los servicios públicos, lo cual lleva a que, en el evento de declararse una huelga, los ciudadanos quedan sin atención y sin alternativas para resolver requerimientos que pueden tener el carácter de urgente⁷.

EN EL MUNDO PRÁCTICAMENTE NO EXISTE PLENA HUELGA

A nivel mundial⁸, en distintos países se reconoce a nivel constitucional el derecho a huelga, pero existen diferentes regulaciones en cuanto a las restricciones o

<https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/131264/Eficacia-y-efectividad-del-derecho-de-huelga-en-Chile.pdf?sequence=1>

⁵ Ley N°12.927, artículo 11.

⁶ Otros ejemplos: paralización de la Dirección General de Aeronáutica Civil del día 15 de septiembre de 2015, ad- portas del feriado largo de Fiestas Patrias, y entre el 17 al 20 diciembre del mismo año (70.000 personas afectadas); paralización de los servicios públicos de la Región de Atacama del año 2016, que se extendió entre marzo y mayo, por cincuenta y nueve días; y la paralización del Servicio Nacional de Aduanas en el año 2015, que se extendió por nueve días.

⁷ Ver [Temas Públicos 1541-2, de 29 de abril de 2021.](#)

⁸ Se analizaron 31 países. En América: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela; en Europa: España, Francia,

limitaciones de su ejercicio, las que en algunos casos están a nivel constitucional y en otros, a nivel legal. La regla general en aquellas constituciones en las cuales se establecen limitaciones es que éstas sean circunscritas a “servicios esenciales” como lo hace Colombia o España, que se utilice la expresión “servicios públicos” (Costa Rica, Ecuador, Panamá y Croacia), o a través de la regulación de los servicios mínimos como lo materializa Portugal.

En Croacia puede restringirse a las Fuerzas Armadas, la policía, la administración pública y los servicios públicos, según lo previsto por la ley. En España, además de señalar los casos en que la huelga es ilegal, se establece que se debe asegurar el mantenimiento de los servicios básicos. En Grecia está prohibida la huelga en cualquiera de sus modalidades a los magistrados y agentes de los cuerpos de seguridad. Países como Italia, Francia, Rumania y Filipinas si bien no establecen las limitaciones a nivel constitucional, tienen limitaciones consagradas a nivel legal.

Por ejemplo, en Costa Rica, se establece que no será permitida la huelga en los servicios públicos y, asimismo, se consagra de manera expresa que la huelga en “servicios esenciales” es manifiestamente ilegal. Se entiende por “servicios esenciales” aquellos cuya suspensión, discontinuidad o paralización pueda causar daño significativo a los derechos a la vida, la salud y la seguridad pública. En Polonia, asimismo, es inadmisibles la huelga cuando ella amenaza la vida y la salud humana o la seguridad del Estado.

REINO UNIDO: ¿POR QUÉ DECIDIÓ AVANZAR EN RESTRICCIONES?

Un caso particular es el de Reino Unido. Al no contar con una Constitución propiamente tal, reconoce la huelga a nivel legal. Hasta julio recién pasado no contaba con limitaciones o restricciones a la huelga, pero hace algunas semanas se promulgó una ley mediante la cual se fijan ciertos niveles de servicios mínimos en caso de huelga en sectores esenciales como el transporte y la sanidad. Lo anterior va en línea con países como Francia, Italia, Portugal, Uruguay, y el mismo caso chileno, que establecen ciertos servicios mínimos de operación en determinadas áreas estratégicas y para los servicios públicos.

El cambio legal en Reino Unido está influido por el aumento de las huelgas en los últimos meses producto, entre otras razones, de la elevada inflación⁹. Desde junio

Grecia, Italia, Polonia, Portugal, Rumania, Suiza, Croacia, Reino Unido, Mónaco y Suecia; en Asia: Rusia, Corea del Sur y Filipinas; y en África: Marruecos.

⁹ A junio de 2023 acumulaba un 7,9% en 12 meses.

de 2022 se han perdido más de 4 millones de días de trabajo¹⁰, de los cuales el 46% correspondió a días perdidos en el sector público, especialmente en los sectores de salud, educación y transporte.

En este contexto, en enero de este año, el Gobierno británico ingresó un proyecto de ley al Parlamento denominado “ley de servicios mínimos durante huelgas” que fue promulgado ley en julio. Esta ley refleja la necesidad de establecer ciertos niveles mínimos de servicio que deben ser garantizados a los ciudadanos durante las huelgas a fin de dar continuidad a la atención de las necesidades de los ciudadanos.

CONCLUSIÓN: ENMIENDAS SON NECESARIAS Y RECOGEN EXPERIENCIA INTERNACIONAL

En el marco del proceso constitucional en curso, la consagración de la huelga en la Constitución y la forma en que ésta sea regulada, es uno de los temas más controvertidos. Mientras los consejeros oficialistas respaldan la propuesta del Anteproyecto en esta materia, consejeros de oposición pretenden, vía enmiendas, hacer correcciones para limitarla, habiendo consenso al menos en el caso de los servicios públicos y esenciales para el funcionamiento del país.

Dichas correcciones resultan necesarias, toda vez que la huelga libre, ejercida por trabajadores tanto del sector privado como público, y sin excepciones, nos puede llevar a la paralización de actividades o servicios esenciales para la ciudadanía. Lo anterior se agrava aún más cuando estos servicios pueden ser sólo provistos por el Estado.

En ese sentido, las enmiendas que pretenden introducir limitaciones o prohibiciones a la huelga apuntan en la dirección correcta y están en línea con la evidencia comparada que promueve el principio de continuidad de los servicios públicos.

¹⁰ De acuerdo a cifras de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONS por sus siglas en inglés). Los días de trabajo perdidos se definen como el número de días no trabajados por las personas en huelga, considerando jornada regular de trabajo y no extraordinaria.