

DIMENSIONES CONSTITUCIONALES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA: (IV) DERECHOS ECONÓMICOS

DR. ENRIQUE P. HABA

Catedrático de la Facultad de Derecho (U.C.R.)

Investigador honorario de la Alexander
von Humboldt-Stiftung.

SUMARIO

	Pág.
(i) Brasil	81
— Generalidades	
— Derecho sindical	
— Derecho de huelga	
— Síntesis	
(ii) Colombia	82
— Derecho de huelga	
— Derecho sindical	
— Síntesis	
(iii) Costa Rica	82
— Generalidades	
— Derecho sindical	
— Derecho de huelga	
— Síntesis	
(iv) Cuba	83
— Generalidades	
— Derechos sindical y de huelga	
— Síntesis	
(v) Chile	84
— Generalidades	
— Derecho de huelga	
— Derecho sindical	
— Síntesis	
(vi) Honduras	85
— Generalidades	
— Derecho de huelga	
— Derecho sindical	
— Síntesis	
(vii) México	86
— Generalidades	
— Derecho sindical	
— Derecho de huelga	
— Síntesis	
(viii) Perú	87
— Generalidades	
— Derecho sindical	
— Derecho de huelga	
— Síntesis	

(ix) Uruguay	89
— Generalidades	
— Derecho sindical	
— Derecho de huelga	
— Actos Institucionales	
— Síntesis	
(x) Venezuela	90
— Generalidades	
— Derecho sindical	
— Derecho de huelga	
— Síntesis	
Anexo: Índice analítico del capítulo IX	92

Nota.

Los tres artículos anteriores de esta serie se publicaron en la *Revista Judicial*, respectivamente en los núms. 35 (diciembre 1985, ps. 53-75), 36 (marzo 1986, ps. 81-100) y 37 (junio 1986, ps. 65-89). Reiteramos que debe tenerse en cuenta: a) que este apartado fue escrito, en lo fundamental, durante el segundo semestre de 1983; b) que sus bases teóricas no están aquí, sino desarrolladas a lo largo del capítulo respectivo (cf. acá el Anexo) y en otros lugares de la obra completa; c) que, por tratarse de una transcripción literal, hay también remisiones a sitios de aquella que no se hallan en el artículo; d) por el mismo motivo, las notas comienzan con la número 32. Pero ninguna de estas reservas afecta de manera sustancial la inteligibilidad de lo que ahora presentamos. Los comentarios de Wálter ANTILLÓN MONTEALEGRE (ex Catedrático de la Universidad de Costa Rica) y Domingo GARCÍA BELAÚNDE (Universidad Católica de Lima) presentados en las notas 34, 39 y 42, fueron efectuados por ellos oralmente en la Segunda Reunión Regional de Expertos (San José de Costa Rica, 22-26 de agosto de 1983) del Proyecto de Investigación en cuyo marco se realizó este trabajo.

Advertencia complementaria: al transcribir disposiciones constitucionales, las cursivas no pertenecen al propio texto de esos artículos, sino que las agregamos para subrayar algunas expresiones especialmente sintomáticas.

Acaban de aparecer los dos primeros tomos de la obra de donde hemos extraído lo que en forma de artículos integra la presente serie: Enrique P. Haba, *Tratado básico de derechos humanos*, vols. I (Conceptos fundamentales) y II (Indicadores constitucionales), Editorial Juricentro, San José de Costa Rica, 1986. Dicha edición no incluye lo que se publica en la *Revista Judicial*.

Dado el carácter básicamente *programático* que por lo habitual ostenta la manera en que los derechos llamados "económicos, sociales y culturales" se formulan en las Constituciones (cf. §§ 82 y 83), aquí nos detenemos sobre todo en el tratamiento que estas le brindan a dos de ellos: el derecho de sindicalización y el de huelga. Destacamos estos dos, no por entender que sean los más importantes en sí mismos (no lo creemos), sino porque: a) son bastante *sintomáticos* en relación con los derechos económicos de que en general puedan disfrutar los sectores mayoritarios en un país dado, ya que la libertad de huelga y la de sindicalización constituyen un instrumento insustituible de defensa para esos sectores, tanto en los regímenes capitalistas como en los llamados "socialistas"; y b) el pleno reconocimiento de ambos derechos, sin limitaciones estatales que hagan muy difícil o imposible su ejercicio legal, presenta la peculiaridad de que, a diferencia de otros derechos económicos, no tiene por qué ser sólo "programático", basta con que el Estado *no lo coarte*. (Otros de esos derechos, en cambio, dependen mucho menos de la "voluntad" del Estado; no exigirían meras abstenciones por parte de este, sino que él proporcionara una plétora de bienes y servicios que, tal vez, en realidad no es posible lograr allí, por el hecho de que el nivel económico de la respectiva colectividad es insuficiente para ello.) No obstante, en el renglón de **Generalidades** señalado respecto a cada país trazamos, de todos modos, también un breve panorama acerca de la manera en que su Constitución encara otros derechos económicos.

(i) BRASIL

Generalidades. Las principales disposiciones relativas a los derechos de que nos estamos ocupando se encuentran en el Título III de la Constitución brasileña: Da ordem Econômica e Social (arts. 160 y sigs.). El art. 160 señala algunos principios generales en la materia, por medio de conceptos muy indeterminados ("valorização do trabalho como condição da dignidade humana", "harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção", etc.). El art. 165 indica de una manera específica los principales derechos de los trabajadores, ya sea en forma más indeterminada (por ejemplo: "salário mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as suas necessidades normais e as de sua família", "salário de trabalho noturno superior ao diurno", etc.) o de manera más concreta (por ejemplo: "duração diária do trabalho não excedente a oito horas. . .", "proibição de trabalho, em indústrias insalubres, a mulheres e menores de dezoito anos, de trabalho noturno a menores de dezoito anos e de qualquer trabalho a menores de doze anos", etc.). En realidad, la mayor parte de estos derechos dependerán, en cuanto a determinar las condiciones y posibilidades de su ejercicio, de lo que al respecto disponga la ley, tanto para precisar sus alcances sustantivos como también para fijar eventuales vías jurídicas que permitan lograr su efectividad.

Derecho sindical. Aunque como principio se establece que la sindicalización es "libre", de inme-

diato se agrega que ella queda sometida a "regulación" por medio de ley: "E livre a associação profissional ou sindical; a sua *constituição*, a representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas de poder público serão *regulados em lei*" (art. 166 *in limine*). Esas "funções delegadas" permiten a los sindicatos recaudar en forma obligatoria fondos para sus actividades (art. cit., inc. 1); además, se establece como "obligatorio" el voto en las elecciones sindicales (art. cit., inc. 2). Todo esto hace que, en definitiva, los interesados no tengan una verdadera libertad de entrar (o no) o de crear *cualquier* sindicato, ya que se encuentran sometidos a las mencionadas obligaciones, además de todas las demás regulaciones que el legislador quiera establecer en la materia.

Derecho de huelga. Si bien se encuentra reconocido entre los derechos que la Constitución dice "asegurar" a los trabajadores (art. 165.XXI), ella misma se encarga de establecer asimismo que: "Não será permitida greve nos *serviços públicos* e atividades *essenciais*, definidas em lei" (art. 162). De modo que, en definitiva, la posibilidad del ejercicio de ese derecho no solo se encuentra negado para todos los sectores de actividades que el propio Estado toma a su cargo, sino incluso en la actividad privada, para todo aquello que el legislador juzgue "esencial" o permita que sea calificado como tal por las autoridades.

En síntesis. La Constitución brasileña, sin perjuicio de presentar una serie de principios favorables al establecimiento de derechos económicos y sociales, es muy restrictiva en cuanto al derecho de huelga y también peligrosamente intervencionista en materia de actividad sindical.

(ii) COLOMBIA

La Constitución colombiana es, en líneas generales, bastante parca en la materia que nos ocupa. Le dedica apenas unos pocos artículos.

Derecho de huelga. En lo relativo a este derecho, el texto dice simplemente que lo "garantiza. . . salvo en los servicios públicos" y que será la ley quien "reglamentará su ejercicio" (art. 18). Nos encontramos pues, en ese breve texto, con una

formulación bastante típica respecto a la manera en que las Constituciones encaran la cuestión de las huelgas.

Derecho sindical. La Constitución no lo nombra. Por tanto, cabe pensar que al respecto rige la norma general sobre derecho de asociación. Esta dice que las asociaciones se permiten, siempre y cuando "no sean contrarias a la *moral* o al *orden legal*" (art. 44). Sobre todo esta última expresión, "orden legal", es un concepto indeterminado por medio del cual se le daría, del mismo modo que para reglamentar el derecho de huelga, un amplio margen de libertad a la ley. Sería esta, entonces, quien determinaría bajo qué condiciones se permiten las asociaciones sindicales. Por tanto, resultaría legítima toda limitación legal destinada a que los sindicatos sean de naturaleza tal que no violen el "orden", sobre todo el que se establezca para las huelgas: que no promuevan huelgas "ilegales", etc. Como se ve, entramos en una especie de círculo vicioso, en donde un concepto indeterminado remite a otro, y este. . .

En síntesis. La Constitución de Colombia otorga una protección muy débil en materia de derechos económicos. Sin embargo, lo cierto es que tampoco establece unas normas que sean impeditivas, ellas mismas, respecto al ejercicio de los medios específicos de defensa de esos derechos por parte de los afectados, salvo en el sector público; todo eso lo deja librado a la ley.

(iii) COSTA RICA

Generalidades. La Constitución se refiere con detalle a esos derechos en el Título V. Muchas de sus normas son de carácter programático, muy vagas (cf., por ejemplo, el texto del art. 56, relativo a la condición del trabajo), o se remiten a la ley (cf., por ejemplo, los arts. 57 —relativo al salario mínimo— y 73 —sobre seguros sociales—). Pero también hay algunas disposiciones de contenido preceptivo más concreto: por ejemplo, fijación de la jornada de trabajo (art. 58) y de períodos de descanso (art. 59), cosa que en ambos casos se establece mediante cifras. En el orden programático, cabe agregar que esta Constitución presenta una disposición singular: su cláusula expansiva hace referencia al "principio cristiano de justicia social", y a otros conceptos indeterminados ("sol-

daridad nacional"), pero asimismo se remite a la ley (art. 74).³²

Derecho sindical. El derecho de sindicalización se halla establecido en una forma que, aunque en principio parece ser muy amplia, queda sujeta a la eventualidad de peligrosas limitaciones. En efecto, aun cuando se dice que "los trabajadores podrán sindicalizarse libremente", de inmediato esta "libertad" es recortada al establecerse asimismo que ella no puede ser ejercida sino "con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales" (art. 60.1). Si bien estos tres tipos de "beneficios" pueden ser interpretados de una manera amplia, sobre todo los "sociales" (rubro cuya semántica autoriza a que dentro de él se ubique prácticamente cualquier actividad humana), resulta también posible, e incluso probable, que la interpretación apunte en el sentido de excluir del terreno sindical las actividades de tipo "político". Mas este rubro, el de lo "político", es un concepto ambiguo, como sabemos (*supra*, § 40). Sea como sea, difícilmente se conciba alguna actividad para obtener unos "beneficios" colectivos que no tenga implicancias desde el punto de vista de tales o cuales ideologías políticas. Por tanto, pretender que en los sindicatos no se haga "política", en realidad equivale a pedir que no hagan *determinada* política, vale decir, alguna que no concuerda con la ideología de los gobernantes.

Continuación. El artículo de la Constitución costarricense permite, pues, discriminar entre los sindicatos por razones ideológicas; esto es, se autorizará o no su funcionamiento según se juzgue que la ideología política de ese sindicato —imposible sería que no tenga alguna— es o no es "admisible". Una disposición semejante viene a desempeñar, en este terreno, función semejante a la de la censura sobre la prensa. Permite (aunque no obligue) a ejercer una "censura" de esa índole, en materia sindical, siempre que los gobernantes o los jueces se decidan a interpretar en algún sentido estrecho la expresión constitucional "beneficios... sociales".

Derecho de huelga. La Constitución admite este derecho, pero sujeto, al parecer, a las restricciones corrientes. En efecto, dice reconocerlo "sal-

vo en los servicios públicos, de acuerdo con la determinación que de éstos haga la ley y conforme a las regulaciones que la misma establezca, las cuales deberán desautorizar *todo* acto de *coacción* o *violencia*" (art. 61). El texto presenta cierta ambigüedad: no está claro si la prohibición de huelga en los servicios públicos se refiere a todos ellos o solo a algunos que determinará la ley. De todos modos, parece que la interpretación prevaleciente es la restrictiva, o sea, que en principio se puede negar el derecho de huelga en cualquier servicio público.

Continuación. Sería solo para el sector privado, pues, que la ley ha de regular bajo qué condiciones puede llegar a ejercerse dicho derecho. Pero tal "regulación", a su vez, sirve para legitimar restricciones, con el apoyo, por ejemplo, de un concepto indeterminado bastante amplio que trae el texto constitucional: "*todo* acto de *coacción*" (art. 61). Bajo este rubro se pueden introducir limitaciones estrechas para lo que se permita hacer en calidad de huelga, ya que cabe "desautorizar" incluso actos que *no* sean de "violencia", sino de simple "coacción" (aunque fuera pacífica). Dado que la diferencia entre "coacción" (pacífica) y mera "presión" es muy difícil de trazar, y como difícilmente exista una huelga en donde no se ejerce algún tipo de "presión" —sobre la parte patronal, sobre las autoridades públicas e incluso sobre trabajadores—, la terminología de este artículo abre las puertas para una legislación que permita declarar "ilegal" cualquier huelga, incluso en el sector privado.

En síntesis. La Constitución de Costa Rica, en general no protege propiamente los derechos económicos, aunque declara algunos. Y en lo que particular relación dice con el derecho de sindicalización y el de huelga, no solo omite el otorgarles unas condiciones de protección expresas, sino que subordina su ejercicio a ciertos conceptos indeterminados de peculiares virtualidades restrictivas.

(iv) CUBA

Generalidades. La Constitución cubana se refiere a esta materia en el art. 8.b y, en forma más

32. En realidad, hay allí una ambigüedad sintáctica. Ese artículo dice que la enumeración de "derechos y beneficios" efectuada "no excluye otros que se deriven del principio cristiano de justicia social y que indique la ley". Es dudoso si esa "y" tiene sentido copulativo o alternativo.

particularizada, en los arts. 44 a 49. Desde el punto de vista gramatical, esas disposiciones se caracterizan por estar redactadas en el presente del indicativo, o sea, que mencionan las respectivas tareas del Estado y en general los derechos correspondientes como si ello fuera algo existente ya en la realidad o de cumplimiento indefectible. Pero esto no es sino una manera de presentación (lingüísticamente incorrecta) de aquello que, por su carácter normativo, no puede significar sino un *deber ser*; en una redacción más pertinente, tendría que estar expuesto con un "debe" o al menos en una modalidad del futuro. De cualquier manera, fuera de esa particularidad de orden retórico,³³ el contenido mismo de dichas normas es de carácter programático, son disposiciones de la clase (i) (*supra*, § 87).³⁴ No contienen delimitaciones precisas, con la sola excepción de los arts. 45 (jornada laboral y descanso) y 49 (asistencia médica gratuita); pero aun estos preceptos, y con mayor razón todos los demás, no vienen vinculados a ningún sistema de recursos conferidos al particular para que, si el Estado es omiso, aquel pueda reclamar jurídicamente el ejercicio de tales derechos. Cabe acotar, también, que la enumeración de ellos en el texto cubano es menos amplia que la del programa contenido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Derechos sindical y de huelga. El reconocimiento de una libertad sindical y el ejercicio de la huelga son posibilidades que no se encuentran siquiera mencionadas en el texto constitucional. Atento al sistema general de dicha Constitución, cabe pensar que, en el marco de ella, tales libertades son inconcebibles. Esto sin perjuicio de que, naturalmente, puedan existir unos sindicatos organizados para llevar adelante las directivas del gobierno. Así, la Central de Trabajadores de Cuba, que es una de "las organizaciones sociales y de masas... que... agrupan en su seno a los distintos sectores de la población", tiene por objeto, como todas ellas, el coadyuvar "a las tareas de la edifica-

ción, consolidación y defensa de la sociedad socialista"; y tales organizaciones "cumplen directamente las funciones estatales que conforme a la Constitución y la ley convengan en asumir" (art. 7). Todas esas tareas, como sabemos, se orientan según lo que decida el Partido Comunista (art. 5: *supra*, cap. III: Ap., iv).

En síntesis. Puede decirse que la Constitución cubana representa el grado máximo de restricciones que en materia de libertad sindical y derecho de huelga se halla registrado en cartas constitucionales: los sindicatos son órganos del Estado, enteramente sometidos a las directrices del Partido que lo domina, y el ejercicio del derecho de huelga es una posibilidad que ni siquiera se concibe. Otros derechos económicos se encuentran reconocidos, sí, pero casi todos ellos mediante normas de tipo programático y sin el respaldo de garantías jurídicas constitucionales. Este tipo de Constitución corresponde a modelos de organización de carácter "socialista" (en sentido leninista-stalinista).

(v) CHILE

Generalidades. Con ser, también ella, netamente restrictiva en materia sindical, la Constitución chilena no lo es en un grado tan total —por lo menos de acuerdo con la letra de sus disposiciones— como la Constitución cubana. Aquella contiene, en realidad, muy pocas disposiciones relativas a derechos económicos, y son más bien de tipo programático: cf., por ejemplo, los arts. 19.9 (derecho a la protección de la salud) y 19.6 (libertad de trabajo y su promoción). Bastante concretas son, en cambio, las disposiciones relativas a sindicatos y huelga.

Derecho de huelga. La restricción de este derecho es clara: "No podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado ni de las municipalidades. Tampoco podrán hacerlo las personas que trabajen

33. También en documentos jurídicos de otros países se localizan a veces giros análogos, sean o no tributarios de intenciones retóricas. Caso análogo, por ejemplo, es el del art. 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: comienza en tiempo de *es* ("nacén", "están"), y luego, más ilógicamente aún, pasa a hacer una inferencia del *es* al *debe*. El mismo tipo de lenguaje asoma también en los Preámbulos constitucionales.

34. Comentario.

"En el caso de Cuba, es evidente que el Estado, las organizaciones populares, etc., han atendido con privilegio a la satisfacción de estos derechos económicos, sociales y culturales. La Constitución, ciertamente, usa también aquí normas con conceptos indeterminados; pero los programas no son indeterminados: son reales y positivos, y se cumplen. Y no solo se cumplen, han producido un cambio espectacular en la realidad cubana" (ANTILLÓN).

en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, 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*" (art. 19.16 *in fine*). Obviamente, lo que sea de "utilidad pública" o "cause grave daño", etc., lo determinarán las autoridades. Por ende, si bien no se niega, en principio, todo derecho de huelga, en la práctica este queda reducido a su mínima expresión.

Derecho sindical. Se dice que hay "derecho de sindicarse en los casos y forma que señale la ley" (art. 19.19.1). Ni siquiera queda señalado, como lo hacen Constituciones más liberales, que ese derecho es de principio y que la ley viene solo a "reglamentarlo"; el derecho se halla, incluso por principio, *enteramente* sometido a lo que establezca la ley. Por otra parte, se subraya que "las organizaciones sindicales y sus dirigentes no podrán intervenir en actividades político partidistas" (art. 19.19 *in fine*). Y recuérdese que son "inconstitucionales" las organizaciones "que por sus *fin*es o por la actividad de sus adherentes" tiendan a propugnar "una *concepción* del Estado o del orden jurídico, de carácter *totalitario*" (art. 8, incs. 1 y 2; *vid.* también *supra*, cap. VIII, Ap.: v *in limine*). Es obvio, por tanto, que no serán admisibles como sindicatos sino aquellos a quienes no se acuse de cualquiera de esas cosas, o sea, los intachablemente apolíticos; "apoliticidad" que deberá entenderse, por supuesto, en el preciso sentido de que sus actividades no obstaculicen en nada lo que deseen llevar adelante las autoridades estatales.

En síntesis. La Carta chilena representa con claridad el tipo de las Constituciones que, sin perjuicio de no decidirse a prohibir en forma absoluta la existencia de sindicatos no estatales ni el derecho de huelga, empero comprimen estos principios dentro de un marco de restricciones tales que la aplicación de ellos se hace excepcional, o su ejercicio normal queda sujeto a unas órbitas de acción tan limitadas que resulta prácticamente inútil. Dicho tipo corresponde a modelos de organización política no pluralista, con infraestructura de capitalismo.

(VI) HONDURAS

Generalidades. La Constitución hondureña presenta un detallado conjunto de disposiciones para el rubro de los derechos económicos, sociales y culturales: nada menos que siete capítulos (Título III, caps. III a IX: De los derechos sociales - De los derechos del niño - Del trabajo - De la seguridad social - De la salud - De la educación y cultura - De la vivienda), que abarcan un total de setenta artículos (arts. 111 a 181). Buena parte de esos preceptos son meramente programáticos o se remiten a la legislación.³⁵ Pero los hay también de contenido más concreto: por ejemplo, los dos primeros incisos del art. 128 establecen con precisión unos límites para la jornada de trabajo, los incisos 8 a 11 del mismo artículo le fijan al legislador pautas bastante firmes para regular lo relativo al descanso, etc. En líneas generales, puede estimarse que ese conjunto de disposiciones cumple en forma amplia con lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, e incluso va más allá de él. En lo que específicamente se refiere al derecho de huelga y al sindical, la Constitución establece las restricciones corrientes.

Derecho de huelga. Es reconocido, pero será la legislación quien "*reglamentará* su ejercicio y podrá someterlo a restricciones especiales en los servicios públicos que determine" (art. 128.13). A pesar de su virtualidad limitativa respecto a este derecho, cabe señalar que, de todos modos, el texto es menos restrictivo que el de otras Constituciones, pues no prohíbe por principio la huelga en los servicios públicos, sino que se limita a admitir la posibilidad de imponer al respecto *algunas* restricciones y ni siquiera es indispensable que estas se apliquen a la *totalidad* de dichos servicios.

Derecho sindical. En esta materia, en cambio, la disposición constitucional aplicable es señaladamente limitativa. Las asociaciones sindicales no se toleran sino "para los fines *exclusivos* de su actividad económica-social" (art. 128.14). La posibilidad de prohibir sindicatos porque sus fines no sean "exclusivamente" esos —por ejemplo, pretextando que son "políticos"— queda, pues, a la entera disposición del legislador, del juez y hasta de las auto-

35. *Vid. supra*, § 89.III, la discusión que tuvo lugar en torno a ello.