

## CONFLICTOS COLECTIVOS DE TRABAJO

---

Francisco Iturraspe

### **RESUMEN:**

Si adoptamos el derecho de huelga como parámetro para "medir", por una parte, la aplicación de la Constitución y su desarrollo en la legislación y reglamentación y, por otra parte, para evaluar la estructura política de la sociedad, no podemos menos que señalar que el sistema jurídico y el sistema político no han podido llevar la democracia a las relaciones laborales: parecería que la ciudadanía se detiene en la puerta de las fábricas y establecimientos en los cuales muchas veces impera un régimen autocrático que no reconoce en la realidad los derechos que las normas constitucionales atribuyen a los trabajadores.

### **Palabras claves:**

Huelga; Democracia

### **ABSTRACT:**

If we adopt the strike right as parameter for "to measure", on one hand, the application of the Constitution and their development in the legislation and regulation and, on the other hand, to evaluate the political structure of the society, we are not able to less than to point out that the juridical system and the political system have not been able to take the democracy to the labor relationships: it would seem that the citizenship stops in the door of the factories and establishments in which many times an autocratic régime that doesn't recognize in the reality the rights that the constitutional norms attribute to the workers reign.

### **Key words:**

Strike; Democracy

**RESUMO:**

Se nós adotamos o direito de greve como parâmetro para medir", em uma mão, a aplicação da Constituição e o desenvolvimento deles/delas na legislação e regulamento e, por outro lado, avaliar a estrutura política da sociedade, nós não somos capazes para menos que mostrar que o sistema jurídico e o sistema político não puderam levar a democracia às relações de trabalho: pareceria que a cidadania pára na porta das fábricas e estabelecimentos em qual muitas vezes reina um régime autocrático que não reconhece na realidade os direitos que as normas constitucionais atribuem aos trabalhadores.

**Palavras chaves:**

Greve; Democracia

*“La experiencia histórica demuestra que no es posible la vida social sin conflictos de las más diversas clases y magnitudes y que los conflictos se generan por los intereses o puntos de vista diferentes de sus protagonistas: los grupos sociales y los individuos”*

Jorge Rendón Vázquez “Economía y Conflicto Social” en Trabajo y Conflicto, EFT, La Plata, 1999

## **I – DOS CARAS DE UNA MISMA MONEDA: DESREGULACIÓN Y FLEXIBILIZACIÓN LABORAL Y RIGIDIZACIÓN DEL CONFLICTO COLECTIVO EN AMÉRICA LATINA.**

A partir de la experiencia pionera de la Constitución de Querétaro, progresivamente nuestras cartas fundamentales fueron constitucionalizando el Derecho del Trabajo, tanto en su aspecto individual como el colectivo, y dentro de éste, el derecho de huelga.

En 1947, un año antes de la Declaración Universal de los derechos humanos, se sancionó en Río de Janeiro la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales que garantizaba en su artículo 27 el derecho de huelga. De esta manera nuestro derecho pasa de ser un delito tipificado en los ordenamientos jurídicos decimonónicos a constituirse en una de las instituciones básicas del Derecho del Trabajo de nuestro continente. Este derecho fundamental adquirió entre nosotros una dimensión internacional que se desarrolló en diversos instrumentos americanos y, en los últimos años, en las Cartas Sociales de los procesos de integración como las del MERCOSUR y la CAN.

En atención a esta normativa, *“la huelga es uno de los medios legítimos fundamentales de que disponen los trabajadores y sus organizaciones para la promoción y defensa de sus intereses económicos y sociales”* y es la base jurídica que obliga a los poderes públicos dotar al ejercicio del derecho de huelga de las más amplias garantías para su efectividad.

Sin embargo, las dictaduras militares, y muchos gobiernos civiles también, por diversos medios fueron criminalizando este derecho fundamental de los trabajadores y reprimiendo su ejercicio muchas veces brutalmente y otras con cierta “sutileza” jurídica, incluso avalada por sesudos tratadistas patronales.

A mediados de los ochenta llega a nuestro continente la oleada flexibilizadora neoliberal del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social que tiene su máximo exponente en el Código Piñera en Chile y que pronto es seguido por una fuerte desregulación en Argentina, Perú, Colombia, Centroamérica etc.

La actual situación parecería mostrar un retorno de la política enmarcada dentro del llamado “Consenso de Washington”, tanto con la aparición de reformas garantistas como en un nuevo auge del ejercicio de los derechos colectivos, cuyo expresión la encontramos en el “Manifiesto de Caracas: la huelga es un derecho fundamental” que acompañamos anexo al finalizar el presente trabajo.

A mediados de la década de los ochenta el Anteproyecto de Ley Orgánica del Trabajo (LOT) introdujo lo que sería el signo característico de los cambios en la regulación laboral en Venezuela en las dos últimas décadas del siglo XX:

a) Por una parte, la **desregulación**, sobre todo a través de la flexibilización de la jornada (art. 202 LOT, entre otros) y de la eliminación - en la reforma a la LOT de 1997 - de la mal llamada “retroactividad” de las prestaciones sociales, mecanismo para evitar la pérdida del valor adquisitivo de las mismas por la inflación a través del recálculo con el último salario. Si bien es cierto que la Constitución de 1999 cambió esta tendencia no es menos cierto que las reformas a la legislación que ella prevé no se han llevado a la práctica, a pesar del vencimiento de los lapsos constitucionalmente establecidos.

En realidad, desde antes de estos intentos en los ochenta y hasta la actualidad, **el principal mecanismo de desregulación entre nosotros es el reiterado incumplimiento de una**

**legislación declamativamente “tuitiva”, pero con muy débiles mecanismos de aplicación y sanciones por su trasgresión.**

b) Por otra parte, la intención de **reprimir el conflicto** al “resucitar” en la propuesta de Ley Orgánica del Trabajo los artículos del Reglamento de 1973 (Reglamento Caldera I) que impedían el ejercicio del derecho de huelga, anulados en 1984 por la Corte Suprema de Justicia (1) y al establecer en el Reglamento de 1999 (Reglamento Caldera II que se mantiene en la última reforma) nuevas trabas ilegales al derecho de huelga. La actual administración ha mantenido las normas reglamentarias que desnaturalizan los mecanismos legales y “procedimentalizan” el conflicto, aunque ha avanzado en cuanto a la eliminación de la aplicación analógica del artículo 519 LOT referido al procedimiento de la convención colectiva al procedimiento conflictivo. Recientemente, conflictos como el de la Siderúrgica del Orinoco, muestran mayor apego a la legalidad en la aplicación de la normativa.

Ha dicho Brewer Carías que *"La huelga y su concepción o no como derecho, tiene conexión inmediata con la estructura política de una sociedad determinada. De esta forma, la existencia de regímenes totalitarios o autoritarios, trae como consecuencia la negación del derecho de huelga, o la declaración de ilicitud de dicho fenómeno"*(2).

La utilización del parámetro propuesto por Brewer Carías nos permite hacer una evaluación de nuestra estructura política, de la normativa legal y reglamentaria reguladora (represora) de los conflictos y de nuestro régimen de relaciones laborales: desde el año siguiente a la sanción de la anterior Constitución en la década de los sesenta hasta la época del Caracazo, a fines de los noventa, vivimos el intento de “suprimir” y “satanizar” el conflicto colectivo: 2592 huelgas fueron declaradas ilegales y solamente 102 legales, aproximadamente el 4%, según datos de las Memoria y Cuenta del Ministerio de Trabajo.(3)

De esta suerte, el carácter meramente discursivo de nuestras leyes y sus reglamentos y su alto grado de incumplimiento así como la flexibilización y desregulación de la normativa

protectora, por una parte, y la rigidización y la tendencia a “juridizar” para reprimir el conflicto, por otra parte, son dos caras de una misma moneda: aumentar el poder en la empresa y en la sociedad de una de las partes, los empleadores, en detrimento del equilibrio en las relaciones laborales y sociales y las posibilidades de democratizar la empresa y la sociedad.

## II – LOS MEDIOS DE AUTODEFENSA.

KROTOSCHIN define los **medios de autodefensa** como aquellos que las partes de un conflicto colectivo, o una de ellas, emplean para hacer valer sus reclamaciones, o el rechazo de las pretensiones del otro lado (4). Las partes - explica - invocan el derecho de autodefensa (como en el orden jurídico general se invoca el derecho de legítima defensa sin esperar o confiar en la intervención de los órganos competentes). El medio principal de autodefensa es la **huelga**.

En general, la **legislación comparada suele colocar en un plano enteramente distinto a las partes en cuanto al ejercicio de esta autodefensa**: en general se consagra - muchas veces constitucionalmente - el derecho de huelga y se reconoce con mucha menor entidad el lock-out o cierre patronal, o hasta se lo prohíbe expresamente como lo hace la legislación francesa. En el caso de Venezuela, la Constitución consagra el derecho de huelga y la anterior legislación reconocía el cierre patronal, cuya regulación la Ley Orgánica del Trabajo omitía, aunque alguna doctrina afirma que ha sido parcialmente adoptado en la reforma de 1997.

Creemos que la autotutela o autodefensa deben entenderse **dentro del esquema tuitivo del Derecho del Trabajo**, es decir, referida a la **protección del trabajo consagrada en la Constitución y las leyes laborales**.

Uno de los aspectos resaltantes del Derecho Colectivo del Trabajo lo constituye la idea de la autotutela por parte de los trabajadores de sus derechos a través de su organización y su lucha. **La autotutela es uno de los principales mecanismos de los que dispone el sistema jurídico laboral para intentar contrarrestar el notorio desequilibrio que en la empresa y la sociedad significa la actual organización de la producción y de las relaciones jurídicas y sociales en general, que implican una enorme concentración del poder, la información y la riqueza en manos de los empleadores - de los propietarios de los medios de producción - y la tecnoburocracia de las empresas y del Estado, en comparación con las personas que trabajan para ellos y que solo disponen de su fuerza de trabajo.**

Este **desequilibrio** lleva consigo el germen del **conflicto**. Francesco CARNELUTTI nos definía: "**Conflicto de trabajo es el contraste de intereses entre el que tiene la fuerza de trabajo y no tiene el capital, y el que tiene el capital, pero no tiene la fuerza de trabajo**"(5)

Un **ordenamiento jurídico democrático se caracteriza por admitir y encauzar el conflicto**, en términos generales y los conflictos de trabajo en particular, **y por permitir, a quienes tienen esa posición subordinada en la estratificación social de "tener la fuerza de trabajo y no tener el capital", hacer valer o defender sus intereses mediante el ejercicio del derecho a interrumpir colectivamente sus labores de diversas maneras: la huelga**, que constituye un mecanismo de coacción propio, autorizado y tutelado por el mismo Estado, dentro del esquema del Estado Social de Derecho.

Esta articulación del conflicto es, pues, uno de los objetivos fundamentales del Derecho del Trabajo que, de esta suerte, cumple un papel doble: "al propio tiempo que instrumento de protección de las relaciones sociales capitalistas, cuya dominación legaliza y reproduce,(...) limita la explotación de la fuerza de trabajo y garantiza importantes medios de defensa y lucha a la clase trabajadora, autotutela sin la que los trabajadores no pueden atender directamente a su emancipación."(6)

La Constitución - como señalamos - garantiza esta autotutela y el sistema jurídico-laboral la regula mediante normas estatales o heterónomas y normas surgidas de la autonomía colectiva y de la autorregulación por las propias organizaciones laborales. **El desarrollo histórico permite una mayor o menor, o a veces desgraciadamente nula, posibilidad de ejercicio de estos derechos emblemáticos de una sociedad abierta, democrática. Y este desarrollo permite constatar la sinceridad de la democracia de las normas laborales y del sistema político y social. Nos ayuda, también, a entender el carácter y el papel del Estado en cada etapa del proceso social.**

### III- INTERVENCIÓN ESTATAL Y DERECHO DE HUELGA

A.- Fuentes de regulación heterónomas.-

La **regulación heterónoma** del derecho de huelga tiene amplio desarrollo en la Constitución y normas legales. La regulación contenida en la Constitución tiene un carácter **garantista** del derecho. Igualmente las normas internacionales sobre derechos humanos a las que les reconoció un nivel supraconstitucional en el art. 23 de la Constitución.

Una de las características del sistema venezolano en la materia es la denominada **reserva legal** establecida en la Constitución.

Existe un conjunto de materias - entre ellas la regulación de la huelga - que están reservadas exclusivamente a la competencia de la Ley. Son materias que el Estado puede regular solamente por leyes, esto es, por normas jurídicas sancionadas conforme al procedimiento establecido por la Constitución.



El constituyente ha querido, de esta forma, limitar las facultades normativas del Poder Ejecutivo y dejar la potestad de regular en forma heterónoma el derecho de huelga solamente a los representantes de la voluntad popular (Asamblea Nacional) como un mecanismo para garantizar el ejercicio del derecho de la intromisión reglamentaria del poder administrador.

CALDERA sostiene – refiriéndose a la anterior Carta Fundamental - que "el constituyente señaló al legislador un programa para lograr la armonía entre los factores de la producción y, concretamente, para la solución pacífica de los conflictos". "No era posible, sin embargo, que la Constitución, satisfecha con aquel principio, dejara de hacer reconocimiento expreso de uno de los fenómenos más delicados y trascendentes de la vida social de nuestro tiempo: la huelga". (7)

Durante un largo período, el derecho de huelga, tan íntimamente relacionado con la estructura política de la sociedad como señala BREWER en la cita *ut supra* mencionada - en la práctica de las relaciones laborales ha sido evidentemente menoscabado: **más del 96% de las huelgas han sido declaradas ilegales durante la vigencia de la Constitución de 1961.**

Nos proponemos analizar en primer lugar esta contradicción, es decir, estudiar las causa y consecuencias de la restricción de este derecho al cual - en las declaraciones teóricas - los doctrinarios atribuyen tan grande importancia(8), tanto para el sistema de relaciones laborales como para el sistema político. En segundo lugar, analizaremos aspectos de la normativa legal (LOT), como desarrollo de la Constitución y del Reglamento, como desarrollo de la Ley.

En la regulación jurídica de la huelga podemos distinguir, a partir del comienzo del período democrático, seis etapas:

1.- 1958/1961 – Desde la caída de Pérez Jiménez hasta la vigencia de la Constitución.

- 2.- 1961/1973 - Desde la sanción de la anterior Constitución (1961) hasta la entrada en vigencia del Reglamento de la Ley del Trabajo.
- 3.- 1974/1984 - Vigente el Reglamento (Caldera I), hasta la nulidad de varios de sus artículos por la Corte Suprema de Justicia.
- 4.- 1985/1990 - Hasta la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Trabajo (LOT).
5. 1990/1999 - Durante la vigencia de la LOT hasta la sanción de la nueva Constitución.
6. 1999/2007 - Desde la sanción de la nueva Constitución (1999) hasta la actualidad.

A continuación analizaremos el impacto de estas normas heterónomas en la realidad social.

B - Normas jurídicas heterónomas reguladoras del derecho de huelga y su importancia como factor social.

1.- En un anterior trabajo (9) le atribuíamos una gran importancia a la regulación jurídica en la explicación de las causas de la inexistencia de huelgas legales.

*"...habrá que agregar desde 1974 los nuevos y prácticamente insalvables requerimientos impuestos "contra legen" por el nuevo reglamento de la Ley del Trabajo".*

*"... estas normas hacen imposible, en la práctica, la existencia de huelgas legales, y las estadísticas oficiales demuestran cómo en los últimos años casi todas las huelgas son declaradas "paros intempestivos", es decir, ilegales".*

Si revisamos las estadísticas sobre huelga (Cuadro No.1) nos encontramos que en los primeros años de democracia (1958-1959) la comparación entre los llamados paros intempestivos (las huelgas “ilegales”) y las huelgas “legales” es una relación en la cual las huelgas legales son prácticamente el doble que las ilegales.

### Cuadro N° 1

#### Huelgas 1958/61 (Primera Etapa)

Años	Pliegos Conflictiv.	Contratos Colectivos	Total Huelgas	Huelgas “legales”	Huelgas “ilegales”	Total Obreros- Huelga	Total Horas- Hombre
1958	78	1016	22	15	7		
1959	63	659	15	10	5		
1960	91	680	36	8	28		327.744
1961	40	684	14	5	9	12.509	393.012

Fuente: Ministerio del Trabajo. Memorias y Cuentas. Años respectivos. Elaboración propia.

A partir de entonces, con la sola excepción del año 1963, en el que hubo prácticamente una paridad (4-5) **en todos los años de vigencia de la anterior Constitución la gran mayoría de la huelgas fueron declaradas ilegales.**

**Cuadro N° 2****Huelgas 1961/73 (Segunda Etapa)**

Años	Pliegos Conflictiv.	Contratos Colectivos	Total Huelgas	Huelgas “legales”	Huelgas “ilegales”	Total Obreros- Huelga	Total Horas- Hombre
1962	40	642	19	8	11	8.254	360.533
1963	24	783	9	5	4	2.501	223.530
1964	45	884	27	7	20	4.593	103.876
1965	52	1004	24	4	20	6.935	142.405
1966	28	1066	12	1	11	3.378	63.688
1967	59	1051	34	5	29	5.381	95.965
1968	78	1062	13	4	9	7.527	45.795
1969	113	1140	86	3	83	21.697	1.688.680
1970	173	1422	66	2	64	25.697	2.139.784
1971	187	1445	233	5	228	40.113	4.164.750
1972	287	1292	179	7	172	29.872	1.297.554
1973	274	1401	254	4	250	46.558	1.247.563

Fuente: Ministerio del Trabajo. Memorias y Cuentas. Años respectivos. Elaboración propia.

Puede observarse en este cuadro (2) que refleja los primeros años de vigencia de la anterior Constitución, el incremento de la conflictividad laboral y de las huelgas “ilegalmente” declaradas ilegales. Situación que veremos se agudiza en el período siguiente, con la sanción del Reglamento Caldera I.

**Cuadro N° 3****Huelgas 1974/84 (Tercera Etapa)**

**Desde la sanción del Reglamento (Caldera I) hasta la declaración de nulidad de varios de sus artículos por la Corte Suprema de Justicia.**

Años	Pliegos Conflictivos	Contratos Colectivos	Total Huelgas	Huelgas "legales"	Huelgas "ilegales"	Total Obreros- Huelga	Total Horas- Hombre
1974	236	1.171	119	3	116	17.733	1.059.200
1975	207	1.446	103	3	100	26.080	867.264
1976	210	1.754	179	1	178	39.932	766.123
1977	183	1.742	214	0	214	63.923	687.976
1978	112	1.681	140	0	140	25.337	318.732
1979	182	1.411	147	2	145	23.505	9.149.013
1980	192	1.498	189	4	185	12.151	2.234.987
1981	199	1.469	132	3	129	29.932	360.867
1982	173	1.329	104	2	102	15.122	2.886.273
1983	207	1.237	200	0	200	59.749	5.095.685
1984	150	1.276	39	0	39	3.767	45.795

Fuente: Ministerio del Trabajo. Memorias y Cuentas. Años respectivos. Elaboración propia.

Particularmente durante la década de la vigencia del Reglamento de la Ley del Trabajo (1974 - 1984) la cantidad de "paros intempestivos" fue manifiestamente mayor que las huelgas "legales": 18 huelgas "legales" contra 1548 huelgas "ilegales" es decir, menos del 1.2% de huelgas legales. En varios años es sumamente significativo que no haya ninguna huelga legal (Ver cuadro N° 4).

**CUADRO N° 4**

1977	>214 huelgas ilegales - 0 huelgas legales.
1978	>140 huelgas ilegales - 0 huelgas legales.
1983	>200 huelgas ilegales - 0 huelgas legales.
1984	> 39 huelgas ilegales - 0 huelgas legales.

FUENTE: MINISTERIO DEL TRABAJO, MEMORIA Y CUENTA.AÑOS RESPECTIVOS.

Una vez anulado el articulado reglamentario en 1984 (y a pesar de su posterior utilización ilegal posterior por el Ministerio) y hasta la sanción de la Ley Orgánica del Trabajo, la relación mejoró:134 vs. 24. Sin embargo continuaron predominando las huelgas ilegales.

**Cuadro N° 5****Huelgas 1985/90 (Cuarta Etapa)**

Años	Pliegos Conflictivos	Contratos Colectivos	Total Huelgas	Huelgas “legales”	Huelgas “ilegales”
1985	82	1.564	17	6	11
1986	88	1.812	23	2	21
1987	84	1.669	39	1	38

1988	69	1.995	37	2	35
1989	95	1.211	23	6	17
1990	134	1.461	19	7	12

Fuente: Ministerio del Trabajo. Memoria y Cuentas. Años respectivos. Elaboración propia.

La sanción de la Ley Orgánica del Trabajo coincide con una etapa de caos administrativo en la cual las estadísticas pierden la escasa confiabilidad que tenían. A partir de este período la ideología satanizadora del conflicto, en un país con cada día mayores contradicciones sociales, adopta la política del avestruz: las Memorias y Cuentas del Ministerio del Trabajo, en un intento de maquillar la realidad dejan de publicar las estadísticas sobre huelgas o lo hacen fragmentariamente (ver cuadro N°6).

En este período se inicia la utilización abusiva de dos recursos “leguleyos” para posponer el conflicto: 1) Se “engaveta” (término venezolano que significa poner algo dentro de una gaveta o cajón) la solicitud de establecimiento de “servicios mínimos” como mecanismo para “aguantar” ilegalmente el conflicto y 2) Se aplica “analógicamente” el artículo 519 de la LOT que regula el procedimiento de la convención colectiva al procedimiento conflictivo, con la misma consecuencia: frenar el ejercicio del derecho constitucional.

### Cuadro N° 6

#### Huelgas 1991/99

Años	Pliegos Conflictivos	Contratos Colectivos	Huelgas “legales”	Huelgas “ilegales”(paros Intempestivos)	Total Huelgas
------	-------------------------	-------------------------	----------------------	---	------------------

1991	159	1.439		10	
1992	96	1.025		26	51
1993	47	634		9	5
1994	257	859	1		
1995	106	1.045	0		
1996 <sup>(1)</sup>					
1997 <sup>(2)</sup>	102	494	1		
1998 <sup>(3)</sup>	228	539		187	41
1999 <sup>(4)</sup>	60				6

Fuente: Ministerio del Trabajo. Memoria y Cuentas.

Años respectivos. Elaboración propia.

(1) No hay información. (2) Período Enero-septiembre (3) Período Enero-agosto (4) Primer trimestre Enero-marzo.

El período actual, posterior a la Constitución, ha mostrado una reanimación de la actividad huelgaria, en especial en el sector privado y la polémica utilización de paros – como el ocurrido en la industria petrolera - por parte de las cúpulas empresariales (Fedecámaras) y sindicales (CTV) dentro de la lógica de una aguda confrontación política. Sin embargo, la información estadística que estamos elaborando encuentra graves problemas en las fuentes habituales. Sobre este particular estamos trabajando para proporcionar datos confiables que permitan un análisis pormenorizado.

#### C - Papel de la estructura y cultura jurídicas en la represión del derecho de huelga.

Si bien es cierto que las cifras señaladas muestran la influencia de la normativa legal y reglamentaria, además de estos elementos de la sustancia del sistema jurídico (10) hay otros no menos importantes factores que entran en el ejercicio del derecho constitucional de huelga, y que son:



a) La **estructura del sistema** (o lo que es lo mismo los organismos formales e informales de aplicación) : la autoridad administrativa, es decir, el Inspector del Trabajo y - en general - el Ministerio del ramo y la propia organización sindical. La función primordial de las autoridades del Trabajo ha sido, en este período, evitar los conflictos, trabar su desarrollo por ser considerados dañinos para la economía y la democracia. Los sindicatos – en general y en especial los mayoritarios que apoyaban al "status democrático" y cuya dirigencia coincide con la de los partidos que conformaban el sistema bipartidista - durante un largo período fueron enemigos de las huelgas. Héctor LUCENA denomina “sindicalismo de negociación y control” (11)

b) Pero también en el campo de la **cultura jurídica** (12) encontramos que la huelga sigue siendo en Venezuela un fenómeno "maldito" considerado "disfuncional" por la cultura empresarial, gubernamental, jurídico-laboral y hasta sindical. Esto forma parte de que es mal visto "reclamar" dentro de una mentalidad generalizada y coherente con el sistema económico rentista.

La doctrina iuslaboralista mayoritaria entre nosotros presenta una grave contradicción entre una declamativa prosopopeya de la “permisividad”, por parte del Estado del “fenómeno”, por una parte, y una fuerte tendencia a establecer un sustento “jurídico” (ideológico) una especie de “telaraña” legal (o mejor dicho ilegal) que impida, en la regulación sublegal y en la práctica, que los conflictos de desarrollen por los cauces naturales ilegalizándolos. Vale la pena señalar que el propio Caldera, en el trabajo que citamos, alude a la huelga no como un **derecho** sino como un **"fenómeno"**. En nuestra doctrina ha tenido mucha influencia la caracterización del maestro Carnelutti, quien consideraba la huelga no como un **derecho subjetivo** sino como un **hecho** (13).

*La doctrina tradicional – dice Capón Filas - comparando la huelga con la guerra, elabora un régimen jurídico de excepción descuidando la causa del conflicto laboral. Lo estudia desde el Estado, buscando encauzarlo de inmediato para lograr un “orden”, ficticio, ya*

*que injusticia estructural subsiste. Las manifestaciones del conflicto tal vez hayan desaparecido del escenario societal y los buenos sujetos de la sociedad civil podrán estar tranquilos, sin advertir que las vivencias de frustración siguen activas en las grandes mayorías. La doctrina tradicional ha transmitido que la huelga ha perdido actualidad en los países modernos, siendo reemplazada por mecanismos de concertación o consenso, tesis rebatida por los trabajadores ya que los movimientos sociales generados recientemente en América Latina, Europa, Corea del Sur, Estados Unidos, Canadá, contra las políticas de ajuste demuestran que todavía resisten en defensa de sus derechos (14).*

No se concibe un conflicto como expresión práctica de la democracia de una sociedad con intereses diversos y muchas veces contrapuestos.

Las huelgas son tratadas en los medios de comunicación como alteraciones del orden público, oscuras maniobras politiqueras, cuando no, como episodios subversivos.

Los sindicatos temen que el desarrollo del conflicto y el ejercicio de la huelga provoquen el desbordamiento de los dirigentes por las bases y la pérdida de sus posiciones y control.

Hasta febrero de 1979 se vivía lo que los teóricos del IESA denominaban la "ilusión de la armonía" (15) - por cierto ya resentida por la crisis que prosiguió al Viernes Negro durante el gobierno de Luis Herrera Campíns -.

La ausencia - para las mayorías - de canales de disenso y de mecanismos para el ejercicio de reivindicaciones formalmente concedidas por la normativa jurídica y la propaganda sobre la democracia - como por ejemplo la huelga - es uno de los factores que explican los estallidos sociales de febrero de 1989 y de la subsiguiente deslegitimación e inestabilidad del sistema político bipartidista.

D.- Contenido de la regulación heterónoma: la LOT.

La huelga es regulada detalladamente en los artículos 494 al 506 en la Sección Quinta, Capítulo Tercero del Título VIII de la Ley, además de algunas referencias en otros artículos como el 396, 640, 94 inciso E, 458, 487, 549.

#### 1.-Propuesta de definición de huelga en la L.O.T.

La legislación vigente hasta 1990 **no definía la huelga** ni en la Constitución (del año 1961) ni en la Ley del Trabajo ( del año 1936, con sus reformas).

El Reglamento (dictado en 1973) contenía un concepto en el artículo 385 que por su carácter sub-legal era de dudosa legitimidad jurídica dado que - como hemos señalado - la regulación de la huelga de acuerdo al artículo 92 de la Constitución está dentro del campo de la reserva legal, como lo reconoció la Corte Suprema de Justicia declarando nulas varias normas reglamentarias (16).

El concepto reglamentario era limitativo de algunas formas de lucha o autotutela de los trabajadores :

*ARTICULO 385: "La huelga consiste en el derecho de los trabajadores a suspender colectivamente la prestación del trabajo y el de no concurrir al local de la empresa donde debían prestarlo durante el término de ella".*

*"En ningún caso se permitirá ejercer violencias físicas o morales sobre el patrono o sus representantes, ni sobre los trabajadores interesados, ni causar deterioro o daño a útiles, instrumentos o máquinas de trabajo, ni ocupar los lugares de trabajo".*

Ahora bien, el Proyecto de Ley Orgánica del Trabajo (1988) contenía una definición de huelga de características sumamente peligrosas:

ARTICULO 502 : *"La huelga consiste en la solución pacífica, colectiva, concertada, y temporal de las labores por parte de los trabajadores con ocasión de un conflicto colectivo"*.

La proyectada "**definición**" (17) violaba las más elementales normas de técnica legislativa y hubiera constituido, de aprobarse, un elemento de limitación de los derechos de los trabajadores, en la práctica. Obsérvese que la palabra "pacífica" eliminaría del concepto de huelga y su protección constitucional a una suspensión de actividades en la que, por ejemplo, un "esquirol" o un "infiltrado" provocase violencias.

El vocablo "concertada" también podría inducir a interpretaciones encontradas (¿Concertada entre quiénes?, ¿ mediante cuáles mecanismos ?).

Igualmente una paralización " por tiempo indefinido " - tan común en la acción sindical del país - podría no ser considerada "temporal etc, etc.

Afortunadamente las advertencias que realizamos al respecto y que formularon varias organizaciones sindicales (18) lograron que fueran eliminados los elementos más peligrosos de esta infortunada "definición".

La conceptualización de la huelga, pues, se redujo a una descripción breve, aunque todavía limita, por sus características , algunas formas de huelga usuales como la llamada en Venezuela operación morrocoy y las huelgas que tengan como objeto conflictos más allá de las restrictivamente definidas como un condiciones de trabajo y, en ocasiones, han sido objeto de acciones huelgarias en el país (19). En este sentido, aunque de dudosa legalidad, la "definición" del Reglamento de 1999 parece ser más amplia a pesar de evidentes problemas de su técnica legislativa.

## 2.- Titular del derecho de huelga.

La Constitución otorga la titularidad del derecho de huelga a "los trabajadores". Algunas disposiciones de la LOT podrían interpretarse, a nuestro juicio erróneamente, en el sentido de que establecen este derecho en cabeza de los sindicatos. Es obvio que **las personas naturales trabajadores son diferentes a las personas jurídicas sindicatos**.

Esta distinción no es una discusión semántica, sobre todo en un país donde se discute si la tasa de sindicalización es del 15,6% o el 25% y, como máximo se calcula (por algunos sindicatos) en un 30 %.

Quiere decir que restringir la titularidad del derecho de huelga a los sindicatos sería hacer nugatorio su ejercicio para, por lo menos, el 70 % de los trabajadores.

Pero desde el punto de vista político la conclusión sería más grave: se trataría de la confirmación de la existencia en las décadas de los ochenta y noventa de un proceso **neo-corporativo** que, entre otras manifestaciones tendió a eliminar o limitar los derechos individuales para otorgárselos a corporaciones que van adquiriendo por su estructuración y funcionamiento un carácter semi-estatal como han estudiado en profundidad Héctor LUCENA y Luis SALAMANCA. (20)

A nuestro entender, la normativa legal establece la titularidad del derecho de huelga a los **trabajadores** (396 LOT, concordante con la norma constitucional) pero, además - y con apego a la doctrina tradicional en materia de derecho colectivo - faculta a los sindicatos de trabajadores a "*representar a sus miembros en las negociaciones y conflictos colectivos de trabajo...*"

De esta suerte, los trabajadores son los titulares del derecho y **pueden** hacerse representar por sindicatos de cualquier grado - normalmente lo hacen porque esta es una de las

finalidades naturales de estas organizaciones- pero **igualmente pueden ejercer el derecho que la Constitución le otorga por sí mismos**, sin utilizar esa representación u organizándose de la forma que estimen conveniente para el ejercicio de sus derechos y la obtención de sus conquistas.

Así lo reconoce expresamente el antes mencionado artículo 396, el 470 al establecer que *"no podrán interrumpirse las labores, ya sea por parte del patrono, ya de parte de los trabajadores, antes que se hayan agotado los procedimientos de negociación y conciliación previstos en las disposiciones de este capítulo*, y el 487 cuando señala que *"Los trabajadores interesados no suspenderán las labores colectivamente hasta tanto no hayan transcurrido ciento veinte (120) horas contadas a partir de la presentación del pliego de peticiones"*. Igualmente hay mención expresa de los trabajadores como titulares en los artículos 490, 494, 497, 499, 500, 501, 502, 503, 640, etc.

Cuando el legislador menciona al **sindicato** al regular las negociaciones **lo hace por ser su intervención, en representación de los trabajadores, la forma normal de desarrollo del conflicto** (473, 475, 477, 479, 497, 498), pero esto no puede interpretarse en contra de la disposición constitucional, como si estas normas le otorgaran la titularidad del derecho al organismo que puede constituirse en representante del titular. Concretamente el artículo 497 inciso a) establece un **requisito para el ejercicio de la representación por parte del sindicato** (que represente la mayoría de los trabajadores) pero **no un requisito para el ejercicio del derecho por parte de los trabajadores que pueden hacerlo sin esa representación**.

3.-Procedimientos, formalidades y limitaciones.

**a) La normativa legal y reglamentaria y los intentos por obstaculizar el derecho de huelga.** El ejercicio del derecho de huelga está sujeto a un procedimiento legal en las

empresas, establecimientos o explotaciones de más de diez trabajadores. En las empresas que tienen diez o menos trabajadores no se exige procedimiento alguno: "si el grupo de trabajadores afectados es inferior a diez, puede abandonar o inasistir a sus labores sin cumplir con las previsiones de los artículos 210 (hoy 470LOT) y siguientes."(21)

En materia de procedimientos previos, se exige que se hayan agotado los mecanismos de negociación y conciliación previstos por el Capítulo III del Título VII.

Básicamente el procedimiento consiste en presentar un pliego de peticiones al empleador (art.475), a través del Inspector de Trabajo. Dentro de las veinticuatro horas, éste debe notificar al empleador (art.478) y a la organización de empleadores a la cual pertenezca, y exigir a trabajadores y empleadores designación de representantes para constituir una junta de conciliación presidida por el inspector o su representante, donde buscarán una solución al conflicto (art. 479).

La Corte Suprema de Justicia en Sala político-administrativa en sentencia del 13-06-84 relativa a la anterior legislación, pero plenamente aplicable a la vigente, ha dejado claramente asentado que:

**"El Inspector del Trabajo no está facultado legalmente para aclarar la procedencia o la improcedencia del derecho de huelga. Su función es de simple intermediario entre las partes, y en esta primera etapa del conflicto, su deber se reduce a transmitir al patrono o patronos interesados el pliego de peticiones presentado por los trabajadores, conforme a lo dispuesto en el art.219"**(de la Ley derogada, hoy 478 LOT).

La huelga no puede ser declarada sino después de 120 horas siguientes a la presentación del pliego (arts. 475-487-497 LOT). El procedimiento varía en el caso de las huelgas de solidaridad (art.503 ejusdem). De toda declaración de huelga, así como su terminación, debe ser informada, por las partes, la primera autoridad civil de la jurisdicción, " a fin de

facilitar su misión de policía de impedir que se violen los derechos constitucionales, y de conservar el orden público" (art.501 ejusdem).

En los servicios públicos se permite la huelga mientras su paralización no cause perjuicios irremediables a la población o a las instituciones: en todo caso, deben seguir en actividad los trabajadores cuyos servicios sean indispensables para la salud de la población o para la conservación y mantenimiento imperativo de maquinarias, o para la seguridad y conservación de los lugares de trabajo, y a este efecto deberán ponerse de acuerdo las partes en conflicto (arts. 496-498 ejusdem).

En términos más generales, mediante un decreto de reanudación de faenas puede el Ejecutivo Nacional poner término a la huelga, cuando, por su extensión, duración, o por otra circunstancia grave, ponga en peligro inmediato la vida, o la seguridad de la población o de una parte de ella (art.504 ejusdem).

La ley contiene dos limitaciones, en supuestos de huelgas de transporte: 1) quienes presten servicios "en vehículos o aeronaves" sólo podrán hacer huelga en su base de operaciones o en los terminales de itinerario dentro del territorio nacional; y 2) quienes presten servicios en buques no pueden declararse en huelga durante la navegación, sino cuando la nave esté fondeada en puerto nacional, en cuyo caso abandonarán el buque y éste no podrá salir del puerto mientras dure la huelga, salvo por razones técnicas o económicas imperiosas (arts. 499-500 ejusdem).

Como hemos señalado, el Anteproyecto presentado en 1985 reproducía las normas reglamentarias que fueron declaradas nulas por la Corte Suprema de Justicia. Estos procedimientos se caracterizaban por otorgarle una amplia facultad discrecional al Inspector del Trabajo, por una parte, y por otra parte, por un prolongado lapso de treinta días previos obligatorios antes de la huelga.



En la Comisión Bicameral que discutió el anteproyecto, de la que participamos en representación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, fue criticada esta inconveniente "resurrección" de normas que habían sido anuladas por ilegales. Luego de una interesante discusión que permitió el acuerdo de diversos factores sindicales, como la CTV, CUTV y sindicatos independientes como el de los trabajadores de la prensa (SNTP) y gráficos (Sindicato de Caracas), el texto final de la Ley en su artículo 487 retomó el plazo de la normativa de 1936 en cuanto al lapso previo de 120 horas contadas a partir de la presentación del pliego así como el papel del Inspector que la jurisprudencia de la Corte había señalado.

**b) Una nueva regulación contra el derecho de huelga: el Reglamento de 1999.**

El nuevo reglamento (Caldera II) no podía reiterar el mecanismo por el cual se le facultaba al Inspector del Trabajo para "calificar" el pliego de peticiones y para demorar "conciliatoriamente" su trámite hasta por treinta días, desvirtuando la letra, espíritu, propósito y razón de la ley. Como se señaló la Corte Suprema de Justicia con antelación, los tribunales habrían considerado inconstitucional dicho texto.

Se trata de la inclusión –en violación de la reserva legal establecida en el artículo 92 de la constitución vigente para la época y 97 de la nueva – de nuevas facultades ilegales del Inspector del Trabajo de verificar los "requisitos" del pliego, que denominamos ilegales porque son facultades, introducidas por el Reglamento, que no existían en la Ley y que son agregadas perjudicando seriamente el ejercicio de un derecho subjetivo por parte de los trabajadores.

Se introduce en el inciso "a" de ese artículo que Inspector debe verificar "el cumplimiento de los requisitos que deben observar las solicitudes presentadas ante los órganos de la Administración Pública, de conformidad con la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos".

Se trata de la intromisión de un procedimiento ajeno al de la Ley Orgánica del Trabajo (LOT) que dervirtúa el procedimiento establecido por esta Ley y la propia Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA).

En efecto la LOPA en su artículo 47 establece en forma determinante que “Los procedimientos administrativos contenidos en leyes especiales se aplicarán con preferencia al procedimiento ordinario previsto en este capítulo (Título III capítulo I) en las materias que constituyan la especialidad. El nuevo reglamento, violando no solamente la Ley Orgánica del Trabajo sino la propia LOPA, aplica ilegalmente el artículo 50 de esa ley que forma parte del capítulo expresamente excluído por la propia norma administrativa.

Se trata de una incongruencia procedimental toda vez que **el pliego conflictivo no constituye una solicitud administrativa** sino que, de acuerdo a la LOT, **se presenta ante dicho Inspector únicamente a los fines de que éste lo comunique al patrono de inmediato.**

La normativa legal es sumamente clara al establecer que el pliego se presenta al patrono a través del inspector. No se está iniciando un procedimiento administrativo. El Inspector es un **simple intermediario** que solamente tiene por misión notificar al empleador el pliego. Por ello resulta a todas luces incongruente cumplir con los requisitos de una solicitud administrativa, requisitos que recalamos no exige la Ley Orgánica del Trabajo.

Por su parte, el literal “b” establece –también ilegalmente- que deberá constatarse si el objeto del pliego “atiende a lo dispuesto en los artículos 469 de la Ley Orgánica del Trabajo y 195 del presente reglamento”.

Este requisito contraría abiertamente a la ley y al propio reglamento (art. 196) que establecen que la calificación del pliego corresponde **sólo** al sujeto representante y atribuye potestades que **no** le fueron otorgadas por la ley al Inspector del Trabajo.

Respecto al literal "c", es evidente su ilegalidad dado que contiene otra innovación restrictiva puesto que la Ley Orgánica del Trabajo no dispone la necesidad de acompañar con el pliego de peticiones el acta donde la celebración de la Asamblea que acordó la introducción del mismo.

Como se ve, se trata de rigidizar y entorpecer el desarrollo del conflicto por una tendencia a negarlo y reprimirlo a través de la excesiva procedimentación.

A pesar que la inclusión de la norma es claramente ilegal, en caso de duda sobre la posibilidad de aplicación de la LOPA al procedimiento especial de la LOT, deberá aplicarse el artículo 59 de la Ley Orgánica del Trabajo que establece que "En caso de conflicto de leyes prevalecerán las del Trabajo, sustantivas o de procedimiento.... La norma adoptada deberá aplicarse en su integridad".

Es evidente que el poder reglamentario, en forma contumaz, fue más allá de las facultades constitucionales (22) alterando en forma grave el espíritu, propósito y razón de la norma legal. También debemos destacar nuestra sorpresa sobre la última reforma del reglamento recientemente realizada que mantiene las normas ilegales que habían sido criticadas como parte de un sistema de regulación propio del anterior período de la vida política venezolana.

#### **4.-Objeto de la huelga.**

De acuerdo al artículo 469 LOT la huelga puede tener como objeto la modificación de las condiciones de trabajo, o puede realizarse para reclamar el cumplimiento de las cláusulas de las convenciones colectivas o para oponerse a que se adopten medidas que afecten a los trabajadores de la respectiva empresa, explotación o establecimiento.

Asimismo, en forma limitada, se "admite" en el artículo 502 la huelga de solidaridad, es decir, en ayuda a otros trabajadores en conflicto, pero únicamente dentro de la jurisdicción

de la inspectoría donde esté planteado el conflicto principal para trabajadores del mismo oficio, arte, profesión o gremio.

Este esquema limita el objeto de la acción sindical en materia colectiva con lo cual parecerían quedar fuera de la regulación legal algunas "medidas de presión sindical", usuales en Venezuela, como la operación morrocoy o trabajo a desgano.

Asimismo, de acuerdo con el objeto admisible de la huelga, quedarían fuera de la regulación legal los conflictos globales, nacionales o regionales, que tienen lugar, en defensa del salario real (contra el aumento del costo de vida) o por otras razones, por ejemplo el día 7-11-91 se produjo el primero de una anunciada cadena de "paros" generales regionales contra el "paquete" de medidas económicas y el 14-11-91, el día previo a su declaración y para evitar otro paro, fue firmado un peculiar acuerdo entre el Ministro del Trabajo y representantes de tres confederaciones sindicales, mediante el cual les fueron reconocidas importantes concesiones(23).

En Venezuela existen, desde los inicios del movimiento social, ejemplos de paralizaciones en defensa de derechos cívicos, como la huelga contra la censura de 1936 y la huelga de la prensa de 1992 con idéntico fin.

Igualmente estaría al margen de regulación legal (lo que no significa que serían ilegales, dado el principio de no contradicción por el cual "todo lo que no está prohibido, está permitido") el uso de la huelga por parte de los trabajadores en conflictos intersindicales o con los propios sindicatos, como ha ocurrido en diversas zonas del país. Se han dado caso de conflictos originados por intervenciones de federaciones a sindicatos y por el apoyo de trabajadores a determinado sindicato, en una disputa por la representatividad en la negociación colectiva.

Lo mismo podría decirse de las huelgas realizadas **por los trabajadores** en defensa del sistema democrático o para cuestionar políticas sociales o económicas que los afecten.

## 5.- Sanciones.

En cuanto a las sanciones llama la atención la extrema severidad de las sanciones aplicadas en caso de huelga que contrastan la excesiva benignidad de las que se prevén para las infracciones de los patronos (que son multas de monto notablemente bajos).

En efecto, el artículo 640, establece que "toda infracción relativa a los conflictos colectivos será penada con arresto policial de cinco (5) a veinte (20) días".

Una **pena** aplicada por una autoridad administrativa (art.646) y de tan larga duración contraviene no sólo la normativa interna, sino los tratados sobre derechos humanos ratificados por Venezuela. Obviamente esta increíblemente obsoleta norma – mantenida en la LOT a diez años de segundo milenio como muestra del criterio de nuestro legislador – no es posible de aplicar en nuestro esquema constitucional.

Pero la redacción del artículo es aún más significativa cuando establece que esta **pena** la sufrirán los instigadores de la infracción y de no identificarse a éstos, se aplicará a los miembros de la respectiva Junta Directiva.

Se trata de una típica transgresión a los principios del Derecho Penal Liberal ("*nullum crimen, nulla pena sine culpa*") propia de las formas aberrantes de imputación que prevalecían en etapas pretéritas del desarrollo social.

Si aceptamos que la severidad de la pena se corresponda con la importancia social del bien jurídicamente protegido, parece claro que para el legislador la paz social, idea que se sustenta en la ausencia de conflictos, aparece como valor de mucha mayor importancia que la libertad sindical, la higiene y seguridad y la protección de la maternidad, cuyas transgresiones son sancionadas con multas que por su escaso monto han sido calificadas

de irrisorias (con un mínimo de 1/4 de salario mínimo y como máximo con dos salarios cualquiera sea la cantidad de trabajadores que emplee el patrono).

Por el contrario, ir a huelga, ejerciendo un derecho constitucional, sin cumplir formalidades como los plazos de conciliación previa, es amenazado con una pena **privativa de la libertad**. (art. 640)

A nuestro entender estas normas eran inconstitucionales bajo la anterior Constitución y lo son respecto a la actual y por ende deberían ser derogadas en la reforma de la L.O.T. o declaradas nulas por los órganos jurisdiccionales competentes.

#### E - Autorregulación y normas autónomas.-

Las modernas corrientes ius-laboralistas se inclinan por normar los conflictos por la "autorregulación" que permite a las partes conciliar y discutir con mayor libertad.

La Ley Orgánica de Trabajo, en cambio, presenta un esquema que, aunque supera la extrema rigidez del Reglamento - que era abusivamente intervencionista para demorar y evitar la huelga, además de ilegal e inconstitucional- sigue constituyendo una estructura muy poco práctica en la realidad de las relaciones laborales, sobre todo en manos de Inspectores del Trabajo que - históricamente - han demostrado una notable proclividad o propensión excesiva a evitar la huelga, dentro de un Ministerio que en forma reiterada e ilegal se arroga atribuciones de "calificar" de legal o ilegal un conflicto sin competencia para ello.

Esta regulación estatal tan minuciosa deja, pues, escaso margen para las normas autónomas. La negociación colectiva a través de las convenciones suele contener, por una parte, un - a veces mal entendido - deber genérico de "**paz laboral**" cuya extensión no podría alcanzar a evitar la posibilidad de huelgas. Por otra parte, algunos escasos

convenios establecen mecanismos de conciliación previa y la sujeción de las controversias colectivas a mecanismos paritarios de resolución. Se entiende que esta conciliación previa convencional "se acumula" al mecanismo legal de conciliación (472).

Sin embargo, a nivel informal, existen mecanismos de negociación en la empresa que, muchas veces, ayudan a solucionar conflictos mediante acuerdos generalmente también informales: se trata de tratos directos entre trabajadores, o sus representantes sindicales y los representantes patronales.

Dada la carga de funciones y dificultades del Ministerio del Trabajo y sus Inspectorías estos mecanismos informales surgen en forma natural y espontánea.

Otra característica del período de vigencia de la Constitución de 1961 es la **intervención con un carácter cuasi-mediador del Departamento de Contratación y Conflictos de la CTV**, incluso cuando los trabajadores involucrados en el conflicto no estaban afiliados a sindicatos de esa central (casos de VIASA, docentes de diversos niveles, etc). Este rasgo, muestra un aspecto del carácter neocorporativo del sindicalismo al que hicimos referencia, dado que en lugar de representar los intereses de los trabajadores adopta una posición "intermedia" entre las partes en conflicto, subrogándose en las funciones que debería asumir el Estado.

#### **IV - INTERVENCIÓN ESTATAL Y MEDIOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS.**

**A -** Ya hemos señalado un campo de autonomía "natural" de las partes en la prevención y solución del conflicto mediante el **trato directo** entre empleadores y trabajadores o sus representantes.

La Ley diferencia entre **conflictos individuales y colectivos** (art.5) en relación a los órganos encargados de su resolución.

Para Rafael ALFONZO GUZMÁN, la única forma de delinear la noción (de conflicto colectivo por oposición al individual) se encuentra en el interés de toda una colectividad de trabajadores: "existe conflicto colectivo en todos aquellos supuestos en que se encuentre en juego ese interés común, propio de la colectividad. La lesión, o el peligro de que ésta se produzca, puede ser originada incluso por medidas de orden individual: supóngase un despido motivado por la adhesión del trabajador a un sindicato". (24)

Los conflictos individuales son **competencia de la jurisdicción especial del trabajo** en el esquema de la LOT.

En el régimen legal derogado por la LOT a principios de los ochenta una parte sustancial de los conflictos individuales correspondía a la competencia de **comisiones tripartitas** creadas por la Ley Contra Despidos Injustificados (de 1974) que resolvía, en dos instancias, los despidos y retiros. Este sistema con la participación de representantes de trabajadores y empleadores cayó en el descrédito según la negativa opinión que tenían sobre el mismo sindicalistas y empresarios a pesar que las instituciones supuestamente representativas de los mismos designaban los integrantes de las comisiones para acompañar en su labor al designado por el Estado.

En la actualidad, el sistema persiste a través de mecanismos establecidos por cláusulas de las Convenciones Colectivas - algunas de las cuales son anteriores a la Ley derogada - que establecen como una garantía de estabilidad el sometimiento a comisiones tripartitas o paritarias tanto los despidos como diversos conflictos, tanto individuales como colectivos.

En cuanto a los conflictos colectivos éstos pueden ser **sobre intereses** - también denominados conflictos económicos - **y sobre derechos** - llamados jurídicos.



Los conflictos sobre intereses son los que se plantean para la creación de normas sobre las condiciones de trabajo o la modificación de las mismas, como por ejemplo una solicitud de aumento salarial contenido en una convención colectiva (516) o el pedido del patrono para cambiar alguna cláusula contractual por circunstancias económicas determinadas (525).

Los conflictos sobre derechos, en cambio, son causados por la aplicación o interpretación de normas, por ejemplo sobre la forma de calcular tal o cual beneficio legal o convencional, o para exigir su cumplimiento.

En el Derecho venezolano (5 LOT) los conflictos sobre intereses y excepcionalmente los conflictos sobre derechos pueden dar lugar a la huelga y tienen un esquema legal de solución que hemos explicado (artículos 469 y siguientes). Los conflictos sobre derechos que se plantean para exigir el fiel cumplimiento de los compromisos contraídos, pueden dar lugar a lo que la doctrina y la jurisprudencia administrativa han denominado huelga "*exceptio non adimpleti contractus*". Se trata de la aplicación de la excepción del Derecho Civil según la cual el deudor de una obligación sinalagmática puede negarse a cumplir su prestación como mecanismo para forzar el cumplimiento por parte de la contraparte morosa.

En general los conflictos sobre derechos son competencia de la jurisdicción especial del trabajo (5LOT), aunque existe en Venezuela una larga tradición de resolución de este tipo de conflictos mediante dictámenes de la autoridad administrativa del trabajo, en especial de la Consultoría Jurídica, a la cual las partes le someten consultas del más diverso tipo las cuales son posteriormente publicadas en las Memorias y Cuentas anuales. Se trata de una especie de mediación.

Además de los organismos y procedimientos formales, tenemos otros mecanismos impuestos por la práctica y el descrédito de los organismos formales.

Dentro de estos mecanismos informales encontramos, en una "segunda ratio" la intervención de organismos sindicales de segundo y tercer grado.

En algunos conflictos se produce la participación de organismos estatales sin atribuciones formales en la materia por razones de política interna o seguridad pública (Gobernadores de Estado, Ministro del Interior, etc.)

## B . Mecanismos de solución de conflictos colectivos.

El mecanismo por excelencia para prevenir y resolver conflictos es la negociación colectiva, pero cuando ésta se bloquea puede ser necesario recurrir a la conciliación o al arbitraje. Se suele decir, a este respecto, que el sistema venezolano de solución pacífica de conflictos colectivos es de "conciliación obligatoria y arbitraje facultativo". Sin embargo, en los últimos años han aparecido **nuevos mecanismos alternativos de solución**, que han logrado importante desarrollo.

### a.- Conciliación.

Se habla de conciliación obligatoria con relación a la instancia prevista en el procedimiento conflictivo y no en cuanto al resultado de la conciliación. Cuando el sindicato presenta un pliego con carácter conflictivo, el inspector debe proceder a constituir una junta de conciliación, integrada por dos representantes de cada parte y presidida por el propio inspector, quien intervendrá en las deliberaciones con el propósito de armonizar los criterios opuestos.

El objetivo es discutir intensamente en búsqueda de una armonización de puntos de vista y, finalmente, de un acuerdo. Por esa razón la junta debe reunirse por el tiempo que sea necesario y aún después de declarada la huelga, hasta alcanzar el acuerdo o la convicción de que la conciliación es imposible y, en cualquiera de esos supuestos, cesa el

procedimiento. Incorporando elementos de la mediación, la ley ordena concluir el procedimiento conciliatorio con un informe de la junta, o de su presidente, donde se indiquen las causas del conflicto, y se incluyan un extracto de las deliberaciones y una síntesis de los argumentos expuestos por las partes (arts.478-479).

La fase de conciliación puede ser útil para permitir un buen entendimiento entre los actores en conflicto, pero también puede ser utilizada para debilitar el desarrollo del mismo, con un procedimiento rígido y trámites que demoren y compliquen el diálogo. Así por ejemplo, la LOT mantiene una serie de pasos para la constitución de la Junta de Conciliación, que pueden consumir 96 de las 120 horas previstas para esta fase (arts.478-479), las cuales son al mismo tiempo un lapso para conciliar y un lapso de preaviso de huelga. Las formalidades del mecanismo de conciliación dejan, pues, un escaso margen de tiempo para negociar y consumen la mayor parte del lapso en impedir o demorar el estallido del conflicto.

#### b.-Arbitraje.

Definimos nuestro sistema - en general - como de arbitraje facultativo, porque en principio este mecanismo está sujeto a la libre decisión de las partes, quienes pueden recurrir a él ante la imposibilidad de resolver un conflicto por otros medios. Específicamente, el arbitraje procede por recomendación de la Junta de Conciliación, aceptada por las partes (art.490); o bien a solicitud de parte o inclusive de oficio, ante el fracaso de las negociaciones por rama, en la reunión normativa laboral, a menos que las organizaciones sindicales de trabajadores, participantes en dicha reunión, manifiesten su propósito de ir a huelga (art.459).

El arbitraje, sin embargo, no siempre es "facultativo". El Estado puede imponerlo en casos de reducción de personal y de huelga que ponga en peligro inmediato la vida o la seguridad de la población o de una parte de ella, en virtud de un decreto de reanudación de faenas

(art.504). Los dos supuestos son novedosos en la legislación venezolana, aun cuando en el pasado ha habido arbitrajes obligatorios como consecuencia de un decreto de reanudación de faenas, pero como solución práctica, no porque la ley lo contemplara expresamente. Asimismo, preveía el arbitraje obligatorio el procedimiento del decreto ley 440 de 1958 (25), sobre la negociación colectiva por rama de industria.

En todo caso, el arbitraje es encomendado a una junta integrada por tres personas: un representante de los trabajadores, escogido de una terna, por los empleadores; un representante de éstos, escogido de igual forma, por los trabajadores; y un tercer miembro escogido de común acuerdo por los otros dos, composición que difiere de la establecida en la ley anterior y donde se observa, en particular, la ausencia del inspector del trabajo (art.490). A nuestro entender se trata de un paso importante en la tendencia a permitir la solución de los conflictos por los propios interesados evitando la intromisión innecesaria del Estado.

La Junta tiene las facultades de investigación de un tribunal, sus audiencias son públicas, sus miembros tienen el carácter de árbitros arbitradores y sus decisiones son inapelables (arts.491-492-493). El laudo arbitral produce efectos análogos a los de la convención colectiva y tiene el mismo valor normativo que ésta.

## **V - CONCLUSIONES.**

1.- Si adoptamos el derecho de huelga como parámetro para "medir", por una parte, la aplicación de la Constitución y su desarrollo en la legislación y reglamentación y, por otra parte, para evaluar la estructura política de la sociedad, no podemos menos que señalar que el sistema jurídico y el sistema político no han podido llevar la democracia a las relaciones laborales: parecería que la ciudadanía se detiene en la puerta de las fábricas y establecimientos en los cuales muchas veces impera un régimen autocrático que no

reconoce en la realidad los derechos que las normas constitucionales atribuyen a los trabajadores.

2.- Dentro de este esquema destacamos también el excesivo desarrollo de las normas heterónomas y la escasa importancia de las soluciones autónomas en la regulación de la huelga en particular y de los conflictos en general.

3.- Durante un largo período la intervención del Estado, a través de la administración del trabajo y de los mecanismos del Poder Ejecutivo, ha tenido una constante tendencia a suprimir, reprimir e ilegalizar el conflicto y para ello ha debido violar la propia normativa a la que debe sujetarse mediante prácticas, procedimientos administrativos y regulaciones sub-legales "contra legem" e inconstitucionales. Se trata de un caso de evidente violación sistemática del Estado de Derecho. Por el contrario, la intervención tuitiva en este campo parece, en la práctica, tener un alcance meramente retórico y discursivo.

4.- Creemos importante señalar que, a pesar de este modelo legislativo y de estas prácticas, existen algunos mecanismos informales de regulación más prácticos y que el arbitraje ha facilitado la solución de los conflictos por las propias partes, disminuyendo en este campo la intervención del Estado.

5.- Finalmente, la eficacia del sistema jurídico laboral para encauzar los conflictos - y las tensiones sociales que toman otros caminos de inestabilidad - es extremadamente limitada: este puede ser una de las causas explicativas de los graves conflictos políticos y sociales de los últimos años y constituye uno de los grandes desafíos de la actual coyuntura signada por una profunda polarización social y política.

## **VI - CITAS Y BIBLIOGRAFIA UTILIZADA.**

(1)República de Venezuela. Corte Suprema de Justicia.

- Sentencia del 13 de julio de 1984, con ponencia del magistrado René de Sola.

(2) Brewer Carías, Allan R.-

- "El derecho de huelga en el concepto de libertad del Estado Moderno".  
UCV. Revista de la Facultad de Derecho. No. 21, Caracas 1961.

(3) Ministerio del Trabajo

- Memorias y Cuentas 1962-1999, elaboración propia.

(4) Krotoschin, Ernesto.-

- "Instituciones de Derecho del Trabajo" (negritas mías)  
Ediciones Depalma (2da. Ed.) Buenos Aires, 1968 p. 669.

(5) Carnelutti, Francesco.-

- "Diagnosis de la huelga" en  
"La Huelga" UNL, Santa Fe, 1951, p. 5 Tomo I

(6) Palomeque, Carlos.-

- "Derecho Sindical Español"  
Tecnos, Madrid, 1989, p.28

(7) Caldera, Rafael.-

- "Derecho del Trabajo".  
El Ateneo, Buenos Aires 1973, p.605. (subrayado nuestro).

(8) En esta ponencia hemos utilizado la bibliografía más difundida y acreditada, en especial a los juristas venezolanos Rafael Alfonso Guzmán, Víctor M. Álvarez, Rafael Caldera y Reinaldo Rodríguez Navarro y Pedro Ortega Díaz. En el aspecto histórico hemos consultado los trabajos de, Julio Godio, Margarita López Maya y Nicolás Werz, Alberto Pla, José Luis Salcedo Bastardo y Paul Nehru Tennessee:

Alfonso-Guzmán, Rafael J.-

- a) -"Estudio analítico de la Ley del Trabajo venezolana"  
UCV, Caracas 1976. Tomos I, II y III y su actualización en  
Contemporánea de Ediciones, Caracas, 1987.
- b) -"Nueva Didáctica del Derecho del Trabajo".  
UCV, Caracas 1982 a 2003.

Alvarez, Victor M.-

- "La huelga y su ejercicio abusivo"  
Revista de la filial venezolana de la Asociación Iberoamericana de Derecho del  
Trabajo. Año 2, No.2, Caracas. Junio, 1982.

Caldera, Rafael y Rodríguez Navarro, Reynaldo.-

- "La huelga en la legislación y en la vida laboral venezolana"  
UNL, Santa Fé, 1951, Tomo III, p.333 y otras obras

López Maya, Margarita y Werz, Nicolás

- El Estado Venezolano y el Movimiento Sindical  
Cendes-UCV, Caracas, 1981

Godio, Julio.-

- "El movimiento obrero venezolano"  
Tomos I,II y III. Ed. Ateneo, Caracas 1980-1982

Ortega Díaz, Pedro

- "El derecho de huelga en Venezuela"  
COTRAGRAF, Caracas, 1986

Pla, Alberto y otros

- “Clase obrera, partidos y sindicatos: 1936-1950”

Ediciones Centauro, Caracas, 1982

Salcedo Bastardo, José Luis

- "Historia Fundamental de Venezuela"

UCV. Caracas, 1972.

Tennasee, Paul Nehru

- “Venezuela. Los obreros petroleros y la lucha por la democracia”

EFIP- Editorial Popular, Caracas 1979

También hemos tenido la oportunidad de consultar – en el aspecto histórico - las ponencias presentadas en estas jornadas por Emilio Spósito Contreras (sobre la huelga de telegrafistas de 1914) y de Lenin Molina Peñalosa (sobre la huelga petrolera de 1936); - en el aspecto jurídico-laboral - los aportes de Francisco López, Félix Peña Ramos y Edgar Figuera – y en materia de Derecho Administrativo - las intervenciones de Gustavo Urdaneta Troconis y José Peña Solís.

Como suele decirse en estos casos, las opiniones aquí vertidas no comprometen a estos colegas y, por el contrario, son de nuestra exclusiva responsabilidad.

(9) Iturraspe, Francisco.-

- "El derecho de huelga en Venezuela"

en "The Strike". Inchieste di Diritto Comparato sul la colona di Mario Rotondi.

Milano, 1984. pág 211 y siguientes.



(10) Friedman, Laurence.-

- "Law and society an introduction"

Printce-Hall, U.S.A., 1977 ,pp.1-7,traducido por Carmen Luisa Roche .

(11) Lucena, Héctor.

- "Los efectos laborales de la reestructuración productiva" ART-UC, Valencia, 1996 (p. 48 y siguientes)

(12) Friedman, Laurence.-

Ob. y pág. cit. Por cultura jurídica nos referimos a las ideas, actitudes, creencias, expectativas, y opiniones sobre el Derecho.

(13) Piñango y otros.-

- "La ilusión de la armonía".

IESA, Caracas.1984.

(14) Cernelutti, Francesco.-

op cit. Pág 5.

(15 ) Capón Filas, Rodolfo "Apuntes sobre el conflicto laboral" en Trabajo y Conflicto, Equipo Federal del Trabajo,

Librería Editora Platense, La Plata, Argentina, 1999

(16) Citada en (1) Sentencia dictada el 13 de Junio de 1984 por la Corte Suprema de Justicia, con ponencia del Dr. René De Sola.

(17) Recuérdese el viejo aforismo según el cual "*omni definitio pediculosa est in iure*". Por otra parte, el maestro Krotoschin enseña: "Más concretamente se define la huelga, mayores restricciones suele implicar la definición".op cit, p. 675.

(18) Ver: "Posición del Sindicato de Artes Gráficas y del SNTP ante el Proyecto de Ley Orgánica del Trabajo" en "El Nacional", 08-07-1990. Cuerpo "C", p.10.

(19) Durante el período en estudio, las Centrales Sindicales han convocado huelgas en solidaridad con Chile y Nicaragua (1979) sometidas a las dictaduras de Pinochet y Somoza o contra la política económica del gobierno (1989). En los últimos años se han llevado a cabo importantes paralizaciones, convocadas – junto a factores políticos de oposición – por Fedecámaras y la CTV, las más relevantes de las cuales son las de diciembre de 2002 y el paro de diciembre, enero y febrero de 2003, sobre cuyos aspectos jurídicos debatiremos en las presentes jornadas con ponencias de Juan Carlos Pro y Rubén González.

(20) Ver Lucena, Héctor op. y pág cit. y Salamanca, Luis, “El pluralismo corporativo venezolano” en Libro Homenaje a Ramón J. Velásquez, Ed. del Congreso de la República, Caracas, 1988 y “La hipótesis corporativista” en Politeia # 11, Instituto de Estudios Políticos, UCV, Caracas, 1985

(21) Ministerio del Trabajo, Consultoría Jurídica  
Dictamen número 512 del 7 de julio de 1979.  
en "Memoria y Cuenta", Caracas, 1979.

(22) Sobre el alcance del principio de legalidad en nuestro ordenamiento y “el ejercicio anárquico de la potestad reglamentaria” ver: Peña Solís, José “Régimen Jurídico de la potestad reglamentaria en Venezuela” UCV, Caracas, 1996

(23) Ver El Universal. 15-11-91.

(24) Alfonzo Guzmán, Rafael J.  
Op. cit (b) p.267

(25) El Decreto Ley 440 que imponía el arbitraje obligatorio en los conflictos derivados de la discusión de los Contratos Colectivos por rama de industria fue dictado el 21/11/58. Desde su sanción fue criticado el mecanismo de arbitraje obligatorio y por ello los sindicatos petroleros no utilizaron este mecanismo para la discusión de sus convenciones colectivas. Fue derogado por la LOT que incorporó un nuevo procedimiento denominado “Reunión normativa laboral”.

## **MANIFIESTO DE CARACAS**

### *LA HUELGA ES UN DERECHO FUNDAMENTAL*

En 1947, un año antes de la Declaración Universal de los derechos humanos, se sancionó en Río de Janeiro la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales que garantizaba en su artículo 27 el derecho de huelga, que ya había sido incorporado a muchas de nuestras constituciones siguiendo el camino trazado por los constituyentes de Querétaro.

De esa manera, este derecho fundamental adquirió entre nosotros una dimensión internacional que se desarrolló en diversos instrumentos americanos y, en los últimos años, en las Cartas Sociales de los procesos de integración como las del MERCOSUR y la CAN.

En atención a esta normativa, *“la huelga es uno de los medios legítimos fundamentales de que disponen los trabajadores y sus organizaciones para la promoción y defensa de sus intereses económicos y sociales”* y es la base jurídica que obliga a los poderes públicos dotar al ejercicio del derecho de huelga de las más amplias garantías para su efectividad.

A pesar de esta clara consagración, en los casi sesenta años de vigencia de esta Declaración muchas dictaduras militares que asolaron nuestros países así como algunos gobiernos democráticos se empeñan en impedir el ejercicio de este derecho emblemático del desarrollo del Estado Social de Derecho y de Justicia y aún de criminalizarlo.

El momento actual de las relaciones sociales y una correlación de fuerzas que se ha ido construyendo desde la resistencia a las políticas neoliberales permite observar una natural conflictividad que se expresa, entre otras formas, mediante el recurso a la huelga como característico “derecho para obtener derechos”.

Los trabajadores y sus organizaciones sindicales, aunque actores protagónicos en la construcción democrática y en la creación de la riqueza, sólo cuentan con su acción colectiva para aspirar a una distribución de ingresos que satisfaga aquel componente democrático de nuestra sociedad.

Aunque el reconocimiento normativo y la finalidad de la huelga no merezcan dudas, en muchos países, la actuación de los poderes públicos está amenazando su ejercicio.

En efecto, no pueden consentirse actos de la autoridad administrativa del trabajo tales como: aplicación sucesiva de la conciliación obligatoria o uso arbitrario de ella, sanciones pecuniarias a los sindicatos titulares del conflicto, amenazas públicas de intervención de la entidad o de cancelación de la personería gremial, incitación a que el empleador despidiera a trabajadores en huelga, declaración de ilegalidad de las medidas en el caso de autoridades provinciales, sustitución de personal en huelga, etc. Ello no sólo lesionan la vigencia del derecho, sino que actúa como presión intimidatoria, a los trabajadores y sus sindicatos, funcionalizándose a los poderes empresarios quienes, sobre dicha base, pretenden justificar el despido de sus dependientes.-

Igualmente es indispensable la derogación de las normas y prácticas que desnaturalizan el derecho de huelga mediante la posibilidad de la contratación de rompehuelgas (sustitución del empleo del trabajador en conflicto) que impiden la práctica el ejercicio de este derecho.

Tampoco puede justificarse, y merece una particular referencia cargada de preocupación, algunas actuaciones de la jurisdicción laboral de nuestros países cuando de tutelar derechos colectivos se trata. Esto nos interroga acerca de su consonancia con el sistema constitucional o con un pasado que la sociedad se empeña en dejar atrás, y nos advierte sobre la independencia del poder judicial sobre la administración de Trabajo.

La culminación de dicho proceso restrictivo de la huelga se completa con el tantas veces utilizado recurso a la “criminalización” de las formas de acción colectiva, para el que muchas veces y en muchos ámbitos hay presurosos fiscales o jueces del fuero penal dispuestos. También hay que destacar el retroceso que significa el mantenimiento o la sanción de tipos penales que penalizan el ejercicio del derecho de huelga.

En suma, cuando quienes deben garantizar los derechos se complotan para negarlos, es el momento en que el Estado de Derecho entra en crisis y todas las señales de alarma de aquellos que, por contrario, se han empeñado y continuarán haciéndolo, en sostenerlo resultan pocas frente a las enseñanzas del pasado en tal sentido.

Por ello, en defensa del Estado Social de Derecho y de sus instrumentos jurídicos,

MANIFESTAMOS:

- 1) Nuestro rechazo al intento, una vez más, de “criminalizar” la acción colectiva de los trabajadores;
- 2) Nuestro repudio a los actos de las autoridades administrativas del trabajo que restringen, lesionan o amenazan, con ilegalidad y arbitrariedad manifiesta, el Derecho de Huelga;

3) Nuestra preocupación por actuación de fiscales y jueces que omiten cumplir su rol jurisdiccional de asegurar la vigencia de los Derechos Fundamentales;

Y, a su vez, en nuestro convencimiento del valor de la juridicidad y nuestra forma de organización democrática de la sociedad

**RATIFICAMOS:**

1) que el Derecho de Huelga es un Derecho Fundamental;

2) que por ello debe ser asegurado en su vigencia por todos los poderes públicos;

3) que la doctrina de los Órganos de Control de OIT resulta de aplicación y obliga a los poderes públicos, incluidos los jueces;

Por todo ello, formulamos la presente convocatoria a una acción internacional sostenida y permanente para apoyar a los trabajadores en conflicto y promover un Derecho Laboral en el cual la autodefensa de los trabajadores constituya uno de los pilares básicos del ejercicio de la libertad sindical y de un modelo de relaciones de trabajo acorde con los desafíos de la transformación de nuestras sociedades.

Firmado por abogados laboristas, académicos, de:

AAL - Asociación de Abogados Laboristas Argentina

ABRAT - Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas

ANAD - Asociación de Abogados Democráticos de México

AALR – Asociación de Abogados Laboristas de Rosario (Arg.)

AAJ – Asociación Americana de Juristas – rama Venezuela

AAJ – Asociación Americana de Juristas – rama Perú

ALAL – Asociación Latinoamericana de Abogados Laboristas

AVAL - Asociación Venezolana de Abogados Laboristas

NLG – National Lawyers Guild USA

CALL- ACAMS - Canadian Association of Labour Lawyers-  
Association Canadienne des Avocats du Mouvement Syndicale

CTA Asesoría Jurídica de la Central de Trabajadores Argentina

AALT Asociación de Abogados Laboralistas de Trabajadores de Colombia

JUTRA – Associação Luso-Brasileira de Juristas do Trabalho

Red de Observatorios de Derechos Humanos de Argentina

Ligue des droites et libertés du Québec

Profesores y estudiantes de las Universidades de Buenos Aires (UBA), Central de Venezuela (UCV), Bolivariana de Venezuela (UBV), Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes), MCP México Colorado USA, entre otros centros de Estudio e investigación .

SNTP - Sindicato Nacional de Trabajadores de la Prensa de Venezuela

STIC – Sindicato de Trabajadores de la Industria del Calzado - Caracas

FIP – Federación Internacional de Periodistas

Si está de acuerdo por favor enviar un correo electrónico a [laboral\\_2004@yahoo.es](mailto:laboral_2004@yahoo.es) con nombre, apellido, ciudad y país y organización a la que pertenece. Todas las adhesiones son personales.

Para citar este artículo:

**Iturraspe, Francisco** (30-08-2007). CONFLICTOS COLECTIVOS DE TRABAJO.

HOLOGRAMÁTICA - Facultad de Ciencias Sociales UNLZ

Año VI, Número 7, V5, pp.21-67

ISSN 1668-5024

URL del Documento : <http://www.cienciarred.com.ar/ra/doc.php?n=792>