

El Impacto de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras en los Derechos Colectivos del Trabajo

Jacqueline Richter

Septiembre de 2012

El Impacto de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras en los Derechos Colectivos del Trabajo

Jacqueline Richter

Caracas, Septiembre de 2012

Los análisis y conclusiones contenidos en el presente documento, son de la exclusiva responsabilidad de la autora y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), como organización que coordinó su elaboración y promovió su debate público.

Instituto Latinoamericano de
Investigaciones Sociales (ILDIS)
Oficina en Venezuela de la
Fundación Friedrich Ebert

Av. San Juan Bosco, cruce
con 2da Transversal de
Altamira, Edif. San Juan, Piso 4,
Oficina 4-B.
Caracas, Venezuela.
Teléf.: (0212)2632044 / 2634080
www.ildis.org.ve
www.desafiandolascrisis.org

Director del ILDIS y
Representante de la
Fundación Friedrich Ebert en Venezuela:
Heinrich Sassenfeld.

Coordinador institucional del documento:
Flavio Carucci T.
Director de Proyectos del ILDIS

Asistente:
Eskeila Guerra
Asistente de Dirección
Asistente de Proyectos del ILDIS

Autora: Jacqueline Richter

La impresión y reproducción total o parcial de este documento es permitida, siempre y cuando se mencione su autora y la institución que coordinó su elaboración.

ÍNDICE

Presentación	1
La regulación constitucional de la libertad sindical	1
Los mecanismos internacionales para la protección de la libertad sindical	2
Las regulaciones de la LOTTT en derecho colectivo del trabajo	3
Las regulaciones sobre los sindicatos	3
La Negociación Colectiva	5
La huelga	7
Las posibles estrategias para superar los obstáculos al ejercicio de la libertad sindical	11
Las políticas para aumentar la sindicación. El sindicato de servicios	12
Los temas de la negociación colectiva. Las potencialidades del Comité de Evaluación y Seguimiento	12
Las alianzas para enfrentar la criminalización de la huelga	12
Referencias bibliográficas	13

Presentación

La Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (LOTTT) contiene una serie de regulaciones que restringen el ejercicio de la libertad sindical¹, en particular el derecho a huelga. A ello se le suma la reforma del Código Penal de 2005 que tipifica en varios delitos, muchas conductas y acciones comunes en una huelga. También influye en el ejercicio del derecho a huelga, la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación del 2002 que penaliza las protestas públicas, en zonas definidas como de seguridad, con penas privativas de libertad hasta 10 años². Otras leyes que limitan el ejercicio del derecho a huelga son la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios de 2010, y la Ley Especial de Defensa Popular contra el Acaparamiento, el Boicot y cualquier otra conducta que afecte el consumo de los alimentos o productos sometidos al control de precios de 2007.

La promulgación de normas que limitan el ejercicio del derecho a la protesta y de la huelga se ha efectuado en leyes destinadas supuestamente a la protección de los ciudadanos, buscando así justificar la represión con base en argumentos de defensa de derechos humanos básicos de la población. Por ello, la regulación busca desprestigiar al movimiento sindical, poniéndolo como un causante de acciones que afectan los derechos más elementales del pueblo.

En el presente documento se analizan las nuevas exigencias que se le formulan a las organizaciones sindicales, los límites a la negociación colectiva y al ejercicio al derecho de huelga. Este análisis, se realizará tomando en cuenta que el sindicato es considerado como una de las tantas organizaciones que representan a los trabajadores. En tal sentido, las regulaciones sobre la libertad sindical no pueden desvincularse de la aparición de otros actores sociales que compartirían la representación de los intereses de los trabajadores no solo frente al empleador, sino también frente al Estado. Ello cuestiona el lugar central que ha tenido el sindicato en el Estado Social de Derecho y su condición de representante de la ciudadanía en el pacto social entre capital y trabajo asalariado.

Sin embargo, se rescatan algunas disposiciones que atribuyen a los sindicatos funciones que trascienden la simple defensa de los derechos laborales, lo que reafirma su condición de sujeto constitucional fundamental para la democratización de la sociedad.

La regulación constitucional de la libertad sindical

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 contiene disposiciones contradictorias en materia de protección de la libertad sindical. Por un lado, establece el derecho a crear sindicatos sin intervención del Estado, pero de inmediato impone reglas para la elección de los dirigentes sindicales: atribuye al Consejo Nacional Electoral (CNE)³ la organización de los procesos electorales y además obliga a los todos los miembros de la

¹ La libertad sindical no se agota en el derecho a constituir y afiliarse a organizaciones sindicales o en el derecho de abstenerse de inscribirse o fundar un sindicato, sino que abarca el derecho a la negociación colectiva y el derecho a huelga. El Convenio N° 87 sobre libertad sindical y la protección al derecho a la sindicación, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por nuestro país en 1982, establece el derecho de las organizaciones sindicales a formular su programa de acción. El Comité de Libertad Sindical expresamente ha señalado que parte de ese programa de acción es el derecho a la negociación colectiva, la huelga y a participar en las instancias de diálogo social.

² Según la organización Control Ciudadano aproximadamente el 30% del territorio del país es considerado zona de seguridad (Uzcátegui, 2012).

³ Órgano del poder público encargado de organizar las elecciones para cargos de representación popular.

junta directiva a presentar declaración jurada de bienes, lo que se ha entendido que ésta debe ser efectuada ante la Contraloría General de la República⁴ (artículos 95 y 293.6).

Por otra parte, la Constitución garantiza la preeminencia de la protección de los derechos humanos (artículo 2). El Estado Social de Derecho y Justicia tiene el deber de garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos. Expresamente se ordena aplicar los tratados de derechos humanos, incluso por encima de las normas constitucionales, en el caso que prevean regulaciones más favorables que las contenidas en el texto constitucional (Arts. 19 y 23). Es el caso de la libertad sindical, consagrada como derecho humano en el artículo 16 de la Convención Americana de los Derechos Humanos. Pero sin duda, el Convenio Internacional N°87 sobre libertad sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es la regulación más favorable a un ejercicio pleno de la libertad sindical, lo que se complementa con el Convenio Internacional N° 98 sobre negociación colectiva.

La estrategia para enfrentar las limitaciones al ejercicio de la libertad sindical, en todas sus manifestaciones, es decir, en la vida de la organización sindical, en la negociación colectiva, en el diálogo social y en particular en el ejercicio del derecho a huelga, debe utilizar esas normas internacionales y los mecanismos previstos para la denuncia de su violación, tanto ante el Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos⁵ como ante los órganos de la OIT.

Los mecanismos internacionales para la protección de la libertad sindical

Existen varias instancias que pueden ser utilizadas para denunciar las violaciones a la libertad sindical. El más conocido es el Comité de Libertad Sindical de la OIT, pero también se pueden presentar reclamaciones ante el Consejo de Administración, cuando se considera que el Estado no cumple un convenio ratificado, incluso el CI N°87 sobre libertad sindical. En el caso venezolano, se podría presentar un reclamo por la obligación que ha impuesto el Estado empleador a los empleados públicos de trabajo "voluntario" o los donativos para la campaña electoral de un día de salario.

Los gobiernos tienen la obligación de presentar cada cierto tiempo informes de los convenios que han ratificado ante la Comisión de Expertos en Aplicación y Recomendaciones. Los sindicatos pueden hacer llegar sus propios informes sobre los incumplimientos del gobierno, ya sea en su condición de empleador o como órgano estatal que no genera programas para la implementación del convenio o su falta de acción para sancionar las violaciones que cometen los empleadores privados.

Las violaciones a la libertad sindical también pueden ser denunciadas ante La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En este caso, si la denuncia del Tratado de San José por parte del gobierno venezolano se hace efectiva, se perderá la posibilidad de recurrir a dicha instancia.

Por tanto, si bien es cierto que en el ámbito interno se tropieza un marco normativo y un sistema de administración de justicia, sobre todo el penal, que dificulta el ejercicio de la libertad sindical es imprescindible comenzar a diseñar una estrategia que permita ir documentando las violaciones a la libertad sindical que permita presentar casos muy bien

⁴ Una interpretación más compatible con la autonomía sindical es que dicha declaración debe ser presentada ante un órgano interno del propio sindicato.

⁵ Venezuela, el 10 de septiembre de este año denunció la Convención Americana de los Derechos Humanos, lo cual implica que dentro de un año no se podrán utilizar los mecanismos previstos para la protección, pero solo por hechos posteriores a la denuncia.

documentados en las instancias internacionales. Dicha estrategia tiene que desarrollarse con el apoyo de la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA).

Las regulaciones de la LOTTT en derecho colectivo del trabajo

Las regulaciones sobre los sindicatos

Varias modificaciones se efectúan en la regulación para la creación y funcionamiento de las organizaciones sindicales. Algunas de éstas, dan funciones a los sindicatos que permitirían reforzar su participación en todas las áreas de toma de decisión sobre asuntos públicos. Sin embargo, aparecen los Consejos de los Trabajadores que fragmentan aún más la ya compartida representación de la clase trabajadora⁶. De igual manera aparecen funciones que desnaturalizan la esencia de la organización sindical: su carácter de organización de la sociedad civil.

Las novedades en la constitución, afiliación y elecciones en las organizaciones sindicales.

La LOTTT conserva el esquema de la Ley Orgánica del Trabajo (LOT) de 1990 de regular con detalle la creación y la toma de decisiones en las organizaciones sindicales. En tal sentido, se reproducen con ciertas modificaciones los requisitos para la inscripción de un sindicato. Una novedad es que la primera junta directiva es provisional (Artículo 333).

Una modificación importante es la posibilidad que se otorga a las federaciones de afiliarse a *otro tipo de organizaciones* de los trabajadores, lo que abriría la puerta para comenzar a integrar a la estructura sindical a los Consejos de Trabajadores (Artículo 373).

En cuanto a la afiliación se permite el ingreso a los desempleados y pensionados a organizaciones sindicales ya existentes, pero no pueden constituir una propia (Artículo 370).

En materia de elecciones se eliminan las restricciones a los extranjeros y menores de edad para ser parte de la junta directiva⁷ y se refuerzan las sanciones a los dirigentes sindicales con períodos vencidos o que no hayan rendido cuentas, ya que no pueden fundar o pertenecer a nuevas organizaciones sindicales (Artículo 387. 7 y 8)⁸.

Las nuevas funciones de los sindicatos

La LOTTT le otorga una serie de nuevas atribuciones a los sindicatos que pueden ser utilizadas para profundizar la democracia o para convertirlos en instrumentos de políticas estatales.

Los sindicatos tienen ahora funciones de protección y defensa del conjunto del pueblo, de la independencia y soberanía nacional (Artículo 375). La primera función refuerza la

⁶ Los delegados sindicales previstos en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT) cumplen algunas funciones que antes eran atribuciones exclusivas del sindicato.

⁷ Lo que ya estaba previsto en los artículos 119 y 120 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo (RLOT) de 2006, aunque ya no es necesario que expresamente los estatutos prevean la posibilidad de que un extranjero integre la junta directiva.

⁸ El RLOT señalaba que los dirigentes sindicales que no habían rendido cuenta no podían ser reelectos (Artículo 128), y que los dirigentes con período vencido no podían discutir una convención colectiva (Artículo 128).

participación sindical en todas las decisiones públicas, pero la segunda y tercera son funciones estatales y por tanto alejadas no solo de su función de representante de un sector de la sociedad, lo que puede significar conflictos con el Estado, sino también del tradicional internacionalismo del movimiento sindical.

Otras atribuciones peligrosas son contribuir en la producción de bienes y servicios y ejercer control y vigilancia sobre los costos y ganancias (Artículo 367. 2 y 3). Nuevamente se les otorgan funciones estatales.

La función más ajena a la esencia del sindicato es la protección del proceso social de trabajo (Artículo 365), pues las finalidades del proceso social de trabajo diluyen tanto la contradicción de intereses entre patronos y trabajadores como entre estos últimos con el Estado, lo que en el fondo significa vaciar de contenido la función más importante del sindicato: redistribuir la riqueza y el poder.

Los Consejos de Trabajadores

La LOTTT introduce los consejos de trabajadores dejando su regulación a una futura ley, aunque señala que tendrán atribuciones distintas a la de los sindicatos. Por tanto, el sindicato es el único que puede negociar colectivamente, representar a los trabajadores en instancias de diálogo social y ejercer el derecho a huelga. Sin embargo, ordena una acción coordinada entre sindicatos y estas organizaciones (Artículos 497 y 498). Sin regularlas, comienza a darle atribuciones propias de los sindicatos como lo son la concertación con el patrono de planes vacacionales (Artículo 189) o la participación (diálogo social) en la elaboración de programas de atención de los trabajadores con discapacidad, en los cuales no se da participación expresa a los sindicatos (Artículo 291). Por tanto, se van introduciendo funciones que sin duda restarán poder al sindicato.

El Registro Nacional de Sindicatos

El primero de enero de 2013 comienza a funcionar el registro nacional de organizaciones sindicales, estableciéndose un plazo hasta el 31 de diciembre de 2013 para adecuar sus estatutos a los requisitos exigidos en la LOTTT.

El registro nacional de organizaciones sindicales tendrá sede en todos los estados, y los sindicatos nacionales o regionales así como las federaciones deben registrarse en la sede principal de dicho registro (Artículos 374 y 375). Es obligación de las organizaciones sindicales remitir, dentro de los tres primeros meses de cada año, un informe detallado de su administración y la nómina de sus afiliados, incluyendo su domicilio. Así mismo, deben remitir los resultados electorales y cualquier modificación que se efectúen en los estatutos (Artículo 388).

La no inscripción en el registro nacional de sindicatos dificulta el ejercicio de la negociación colectiva, pues una de las formas de probar el carácter de organización más representativa es la nómina de afiliados depositada en dicho registro (Ver comentario sobre la Titularidad de la negociación colectiva, desarrollado más adelante).

El rol del Consejo Nacional Electoral (CNE)

Una modificación importante es que se reduce la participación del CNE en los procesos electorales. De la función de organizar, prevista en la Constitución de 1999, se pasa a velar por el normal desarrollo de las elecciones y solo a solicitud de los trabajadores puede intervenir junto con la Comisión Electoral para solventar situaciones que pudieran afectar

el proceso (Artículo 407). Ahora no es necesario presentar todos los recaudos que el CNE exigía para iniciar el proceso electoral.

La Negociación Colectiva

Una de las modificaciones más favorable para el movimiento sindical es que desaparece la posibilidad de negociación por grupo de trabajadores y se obliga al patrono a negociar, incluso en el supuesto de que la mayoría de los trabajadores no estén sindicalizados. Además, se amplía la cobertura del convenio colectivo hacia trabajadores antes excluidos.

Nuevas funciones de la negociación colectiva

La negociación colectiva siempre ha estado dirigida a regular las condiciones de trabajo en sentido amplio⁹. La discusión se concentraba sobre qué temas abarcaba *condiciones de trabajo*. Hoy esa discusión puede considerarse superada, pues entre sus finalidades está el desarrollo de la persona del trabajador y de la trabajadora y lograr la justa distribución de la riqueza (Artículo 431).

Las funciones estatales vuelven a aparecer en las finalidades de la negociación colectiva. Se le atribuye a la negociación colectiva como uno de sus objetivos, alcanzar los fines esenciales del Estado (Artículo 431). Por tanto, si se asume que los fines esenciales del Estado son garantizar la preeminencia de los derechos humanos, el pleno desarrollo de la persona y el respeto de su integridad, la construcción de una sociedad justa y democrática (Artículos 2 y 3), los temas que ingresan a la mesa de negociaciones son muy amplios, incluyendo todos los temas de gestión de personal, la determinación de la estructura de costos y la relación entre la empresa y su entorno (en particular el contenido de los programas ambientales y de responsabilidad social).

En la mesa de negociación del sector público ingresarían temas hasta ahora de exclusiva determinación patronal como es la composición y el gasto presupuestario.

Ámbito de aplicación

La LOTTT señala que las estipulaciones beneficiarán a todos los trabajadores de la entidad de trabajo, excepto a los representantes del patrono, que les corresponda autorizar y participar en su discusión. Ello implica que otros trabajadores de dirección se beneficiarían de la convención colectiva. Al eliminar la figura de trabajador de confianza también se amplía la cobertura de la convención colectiva. Solo se conserva la posibilidad de excluir a los trabajadores de dirección en la convención colectiva acordada en una reunión normativa laboral (Artículo 467).

En el caso de los empleados públicos solo los funcionarios de carrera tienen derecho a la negociación colectiva (Artículo 6).

Las empresas que tengan centros de trabajo en distintas localidades pueden celebrar una convención colectiva para cada centro o una que abarque a todos, dándole ámbito de aplicación nacional. Además se prevé la posibilidad de celebrar una convención colectiva

⁹ El artículo 135 del RLOT señala: "La negociación colectiva tendrá por finalidad la regulación de las condiciones de trabajo en sentido amplio y demás aspectos vinculados con las relaciones laborales, el establecimiento de medios para la solución de los conflictos y, en general, la protección de los trabajadores y trabajadoras y de sus familias, en función del interés colectivo y del desarrollo económico y social de la Nación."

que sea aplicable a todos los trabajadores y trabajadoras de un grupo de empresas (Artículo 436).

Para el sector público se mantiene el régimen especial de negociación, aunque ahora se definen expresamente los entes descentralizados, tales como las contralorías estatales y municipales, como sujetos de esas normas (Artículo 442).

Titularidad

La titularidad de la negociación colectiva se pone en cabeza de la organización sindical de mayor representatividad, lo que no significa que sea la mayoritaria, cuya junta directiva no tenga su período vencido (Artículo 437).

La representatividad de la organización se determinará con la nómina de afiliados que conste en el registro nacional de organizaciones sindicales. Solo si ello no es posible, se abre la posibilidad de un referendo (Artículo 438). Por tanto, no estar inscrito no afecta el derecho a negociar el convenio colectivo, es decir, no podría ser utilizado por el empleador como excepción de la obligación de negociar.

Una novedad interesante es que ya no es necesario que la organización sindical afilie a la mayoría de los trabajadores que presten servicios al patrono. Basta que exista una organización:

“Si existe una única organización sindical entre los trabajadores y trabajadoras interesados en la negociación colectiva esta será la organización sindical más representativa” (Artículo 438).

Esta norma significa que si en una empresa de 100 trabajadores, hay un solo sindicato con 20 afiliados, la empresa está obligada a negociar.

Límites a la negociación colectiva

La principal limitación se encuentra en una nueva potestad del inspector del trabajo. En la anterior ley, presentado un proyecto de convención colectiva, el inspector del trabajo lo transcribía al patrono para fijar la fecha del inicio de las negociaciones y si consideraba que debía formular observaciones al pliego de peticiones se lo hacía saber al sindicato (Artículo 517 de la LOT).

La LOTT cambia radicalmente la situación, pues el inspector del trabajo ahora **admite** el pliego y solo cuando lo haya admitido fija la primera reunión para iniciar la negociación¹⁰ (Artículo 448). Con ello, la posibilidad de discutir un convenio colectivo depende de la decisión discrecional del inspector del trabajo.

La LOTT permite que vencida una convención colectiva se celebre una “acta convenio” para prorrogar su duración hasta por la mitad del período que fue pactada, es decir, si la convención colectiva tenía una duración de tres años, el acta convenio puede prorrogarla por año y medio más (Artículo 435). Ello atenta contra la función establecida en la propia ley que pone en cabeza de la negociación colectiva lograr la justa distribución de la riqueza y el desarrollo de la persona. Esa prórroga violenta el principio de progresividad de los derechos laborales previsto en la Constitución.

¹⁰ La LOTT establece “**Admitido** el proyecto de convención colectiva de trabajo, el inspector o inspectora, **fijará** la primera reunión” (negritas de la autora).

La junta directiva del sindicato debe tener el período de elección vigente, es decir, no estar incurso en la famosa *mora sindical*. El patrono puede excepcionarse con este argumento de la obligación de negociar (Artículo 437)¹¹.

Las dificultades se acrecientan en el sector público. La negociación colectiva del sector público estaba sometida a informes económicos. Antes con el informe económico presentado por el ente empleador se iniciaba la discusión; ahora se inicia después que el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de planificación y finanzas, emita el informe preceptivo que indique los lineamientos específicos para la negociación de la convención colectiva (Artículo 444). Por tanto, este requisito sin duda va a alargar el inicio del proceso y por tanto la duración de la negociación.

Atribuciones del inspector del trabajo

Las atribuciones del inspector del trabajo en la negociación colectiva siempre han sido amplias, siendo ello una de las tantas manifestaciones de la alta intervención estatal en las relaciones colectivas de trabajo. El inspector del trabajo preside las reuniones, fija la fecha de la primera reunión y tiene facultades para decidir las controversias entre el sindicato y el patrono que se presenten con ocasión de la discusión del pliego de peticiones. El solo hecho que la convención colectiva para tener efectos deba ser homologada por el inspector del trabajo, es una muestra más de la intervención estatal en asuntos que solo le competen a las partes que celebran el acuerdo. En el Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo (RLOT) se obligaba al inspector a homologar las cláusulas que no contrariasen el orden público y por tanto comenzaba la vigencia del convenio colectivo del trabajo. La norma de LOTT parece no permitir esa posibilidad, pues con el acto de homologación se producen todos los efectos legales. Ello pudiese ser interpretado por el inspector del trabajo en términos que mientras no se subsane lo que se considera contrario al orden público, ninguna cláusula podría ser aplicada.

En la negociación colectiva por rama de actividad y en el sector público, esas potestades se acrecientan pues no es posible negociar colectivamente sin la presencia de este funcionario¹².

El Comité de Evaluación y Seguimiento (Artículo 440)

La convención colectiva debe prever un comité de carácter permanente, cuya finalidad es efectuar su evaluación y seguimiento. También se debe establecer un procedimiento para la actuación de dicho comité, el cual debe reunirse por lo menos una vez al mes.

Esta norma permite establecer entre las partes mecanismos que permitan ir solucionando los conflictos cotidianos que se presentan en la aplicación de la convención colectiva, y evaluando las posibles salidas para dejarlas establecidas en la siguiente convención colectiva.

La huelga

La regulación del ejercicio del derecho de huelga es, sin duda, una de las áreas que permiten definir el carácter democrático o autoritario de los promotores de la legislación. En este caso, por ser una ley dictada por el Presidente de la República, la vinculación es

¹¹ Ello ya estaba establecido en el Artículo 128 del RLOT que limitaba a las juntas directivas con períodos vencidos a actos de simple administración.

¹² En la LOT de 1990 se regulaba el procedimiento de reconocimiento de una reunión normativa laboral. Esas normas desaparecieron y el tema tampoco está regulado en el RLOT de 2006, lo que deja un vacío que podría ser llenado por la autonomía de las partes.

directa, pues como se informó no solo se violentó el procedimiento constitucional, sino que no existió diálogo social.

Las limitaciones al ejercicio de la huelga se encuentran en cinco leyes, tres dictadas por el presidente¹³ y dos¹⁴ por la Asamblea Nacional, con mayoría absoluta de las fuerzas¹⁵ que apoyan al presidente en el momento que se promulgaron esas leyes. Por ello, la acción legislativa demuestra claramente el carácter autoritario del proyecto político del presidente Chávez.

Los límites de la definición legal

La LOTTT reproduce la definición de huelga de la LOT de 1990, pero se perdió la posibilidad de elevar a rango legal la definición reglamentaria que abarca acciones y hechos no contemplados en la ley. Ello tendría como ventaja la posibilidad de utilizar la definición amplia para contener las limitaciones establecidas en otras leyes.

La LOTTT define a la huelga como “la suspensión colectiva de las labores de los trabajadores y trabajadoras interesados en un conflicto colectivo de trabajo. Se permitirá la presencia colectiva de los trabajadores y trabajadoras en las inmediaciones del lugar de trabajo, una vez declarada la huelga” (Artículo 486). La huelga en los servicios públicos podrá ejercerse siempre que no cause daños irremediables a la población o a las instituciones.

El RLOT de 2006 incluía además de la suspensión colectiva de las labores, **cualquier otra medida que alterase el normal desenvolvimiento** del proceso productivo (Artículo 175 negrillas de la autora). Como se observa, en dicha definición quedan incluidos la operación morrocoy, los piquetes informativos sobre las razones de la huelga y la toma de los portones, por citar algunas de las acciones más comunes.

Las trabas para el ejercicio del derecho de huelga

Los obstáculos para el ejercicio de la huelga son múltiples. Desde la resistencia de la inspectoría del trabajo para tramitar los pliegos conflictivos, hasta la acción del Ministerio Público imputando a los dirigentes sindicales por delitos penales, muchos de ellos incompatibles con el diseño constitucional de un Estado garantista y protector de los derechos humanos. Por su parte, los jueces penales convalidan las acusaciones fiscales, desechando todos los argumentos presentados por la defensa de los dirigentes sindicales. Por ello, parte de la estrategia sindical en los juicios penales debe ser pedir la desaplicación de esos delitos por inconstitucionales, para ir abriendo la posibilidad de presentar el caso ante las instancias internacionales.

- ***Huelga y delitos penales***

La Ley Orgánica de la Seguridad de la Nación de 2002 fue la respuesta del chavismo al golpe de Estado de abril y al llamado “paro petrolero”. Así lo expresaron los debates de la época: “ponerle freno a los golpistas” y acabar con la

¹³ LOTTT de 2012, Ley para la defensa de las personas en el acceso para los bienes y servicios de 2008 (dicha ley fue posteriormente reformada por la Asamblea Nacional en el 2010, pero conservando intacto su espíritu, propósito y razón), Ley especial en defensa popular contra el acaparamiento, la especulación, el boicot y cualquier otra conducta que afecte el consumo de los alimentos o productos sometidos a control de precios de 2007.

¹⁴ Ley Orgánica de Seguridad de la Nación del 2002 y la reforma del Código Penal de 2005.

¹⁵ En la reforma del 2005 no había presencia parlamentaria de la oposición, pues ésta decidió retirarse de esos comicios alegando falta de independencia del CNE.

agitación insurreccional de aquellos días (Uzcátegui, 2012). La reforma del Código Penal de 2005 tuvo como finalidad incrementar las penas en delitos que castigan intenciones y no hechos cometidos. También sancionar dos tipos de protestas que estaban utilizando sectores de oposición: la toma de calles (guarimbas) y diversas formas de repudio a personeros del gobierno, en restaurantes o sitios públicos. Por ello, se eliminaron los beneficios procesales en caso de vilipendio y ofensas al Presidente de la República y otras altas autoridades estatales (Artículos 147, 148 y 149). Se creó una nueva falta con pena privativa de la libertad que penaliza toda acción que con gritos o vociferaciones, con abuso de campanas u otros instrumentos, perturbe la tranquilidad de altos funcionarios públicos (506). Los tipos penales abiertos, contrarios a un sistema penal garantista, que están siendo usados para perseguir a dirigentes sindicales son: el delito de instigar a delinquir¹⁶, agavillamiento¹⁷ y la restricción a la libertad de trabajo¹⁸. En estos casos, se trata de “evitar” que se cometan *otros delitos* y la definición es tan amplia que se incluye en el delito de instigar a delinquir cualquier comunicación que pudiese considerarse delito, lo que convertiría en delito un panfleto convocando a rodear el sitio de trabajo, ubicado en una zona de seguridad. Como puede observarse todas esas normas penales restringen el ejercicio de derechos constitucionales. Por su parte, la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación de 2002 define como zonas de seguridad, sitios de trabajo¹⁹, castigando con penas de hasta 10 años de privación de libertad, las actividades que afecten o perturben a las empresas ubicadas en esas zonas²⁰. Dos leyes dictadas para la protección de las personas en el acceso a bienes y servicios también contienen normas que atentan contra el ejercicio del derecho de huelga. La Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios de 2010 establece penas de prisión de hasta 10 años para quienes, con acciones u omisiones, impidan la producción, fabricación, importación, acopio, transporte, distribución y comercialización de bienes (Artículo 140). Similar disposición se encuentra en la Ley Especial de Defensa Popular contra el acaparamiento, la especulación, el boicot y cualquier otra conducta que afecte el consumo de los alimentos o productos sometidos a control de precios de 2007. En ella se penalizan las mismas conductas que en la anterior ley, pero en bienes sometidos a control de precios²¹. Obviamente una huelga impide la producción y

¹⁶ Artículo 283 del Código Penal (CP): “Cualquiera que públicamente o por cualquier medio instigare a otro u otros a ejecutar actos en contravención a las leyes, por el **solo hecho** de la instigación será castigado” (negrillas de la autora).

¹⁷ Artículo 286 del CP: “Cuando dos o más personas se asocien con **el fin** de cometer delitos, cada una de ellas será penada, por el **solo hecho** de la asociación, con prisión de dos a cinco años” (negrillas de la autora).

¹⁸ Artículo 192 del CP: “Todo el que valiéndose de violencias ocasione o haga que continúe una cesación o suspensión de trabajo, con el objeto de imponer a los obreros, patronos o empresarios alguna disminución o aumento de salarios o también convenios diferentes de los pactados, será castigado con arresto de uno a diez meses”. Este delito es claramente inconstitucional, pues la huelga es una manifestación del uso de la fuerza (es decir de violencia) pero reglado.

¹⁹ El artículo 48 señala que son zonas de seguridad, las zonas que circundan las instalaciones militares y públicas, las industrias básicas, estratégicas y los servicios esenciales. También el espacio aéreo sobre las instalaciones militares, las industrias básicas, estratégicas y los servicios y cualquiera que se considere necesaria para la seguridad de la Nación. Como se puede observar los supuestos permiten convertir a casi todo territorio en una gran zona de seguridad.

²⁰ Artículo 56: “Cualquiera que organice, sostenga o instigue a la realización de actividades dentro de las zonas de seguridad, que estén dirigidas a perturbar o afectar la organización y funcionamiento de las instalaciones militares, de los servicios públicos, industrias y empresas básicas, o la vida económico social del país, será penado con prisión de cinco (5) a diez (10) años”.

²¹ Artículo 24: “Quienes conjunta o separadamente lleven a cabo acciones que impidan, de manera directa o indirecta, la producción, fabricación, importación, acopio, transporte, distribución y comercialización de alimentos o productos sometidos al control de precios, serán sancionados con

comercialización y por tanto se asume como una acción delictiva en todos los supuestos previstos en esas leyes. Por ende, ese marco de carácter penal otorga al Estado herramientas poderosas para reprimir legalmente a dirigentes sindicales en cumplimiento de sus funciones. Así lo ha hecho con Rubén Gonzalez, y en agosto de este año con 5 dirigentes sindicales en el estado Táchira por reclamar sus derechos laborales. Estos al efectuar la protesta en un recinto militar se les ha aplicado el Código Orgánico de Justicia Militar (Uzcátegui, 2012). Este marco penal, hoy se ve reforzado con normas de la LOTTT que hacen muy difícil que una huelga sea legal, por las potestades del Ministerio del Trabajo tanto para admitir el pliego como para fijar los servicios públicos esenciales.

- **La admisión del pliego conflictivo**

La presentación del pliego conflictivo y el transcurso de las 120 horas, no autorizan a iniciar la huelga. En la LOT de 1990, el inspector del trabajo era un mero tramitador de las peticiones ante el empleador. Ahora tiene la facultad de admitir, es decir, debe aceptar las peticiones. El inspector del trabajo no tiene un lapso máximo para emitir la providencia aceptando tramitar el pliego conflictivo. El artículo 484 señala que "...dentro de las ciento veinte horas a **la admisión** del pliego de peticiones" (negrillas de la autora), el Ministro emitirá la resolución que fije las actividades o áreas que no pueden ser paralizadas. Por tanto, el lapso comienza a correr después de un acto discrecional no sometido a ningún plazo ni requisito. En el RLOT de 2006 se señala un procedimiento que permite al inspector del trabajo efectuar observaciones al pliego, pero está obligado a presentárselo al patrono. Además se establecen claramente las causas que le permiten hacer observaciones y el procedimiento a seguir en caso de que el sindicato no comparta el criterio del funcionario del trabajo. Ello significa que habrá que hacer valer ese procedimiento, aunque el supuesto de admisión, como atribución del inspector del trabajo, no estaba permitido en la LOT.

- **Los motivos legales de una huelga**

La LOTTT somete al procedimiento pautado por ella los conflictos colectivos que surjan entre uno o varios sindicatos y uno o varios patronos, para modificar las condiciones de trabajo, para reclamar el cumplimiento de las convenciones colectivas o para oponerse a que se adopten determinadas medidas que afecten a los trabajadores y trabajadoras (Artículo 472). Ese procedimiento implica presentar un pliego de peticiones con carácter conflictivo ante el inspector del trabajo quien, como ya se mencionó, debe admitirlo. Las causas de un pliego están reguladas en el artículo 476 y por tanto si cumple una de ellas, el inspector del trabajo debe admitirlo.

- **La fijación de los servicios mínimos indispensables y públicos esenciales**

La determinación de los servicios mínimos indispensables y servicios públicos esenciales es sin duda uno de los tantos obstáculos para hacer efectiva la huelga. Dos tipos de acuerdo deben alcanzarse antes de que la huelga se haga efectiva: a) Fijar los servicios necesarios para la conservación y mantenimiento de maquinarias,

prisión de dos (2) a seis (6) años, y con multa de ciento treinta (130 UT) a veinte mil unidades tributarias (20.000 UT)".

Artículo 25: "Serán aumentadas en el doble, las penas establecidas para las conductas tipificadas en el presente Capítulo, cuando éstas tengan por objeto afectar la seguridad integral de la Nación, desestabilizar las instituciones democráticas o generar alarma que amenace la paz social".

cuya paralización perjudique su posterior reanudación o las exponga a graves deterioros y también los necesarios para la seguridad y conservación de los lugares de trabajo (Artículo 483) y; b) Fijar las áreas o actividades que durante el ejercicio del derecho a huelga no pueden ser paralizadas por afectar la producción de bienes y servicios esenciales (Artículo 484). La fijación de ambos tipos de servicios es parte de la autonomía colectiva. Así, la RLOT de 2006, preveía su fijación en los acuerdos o convenios colectivos o en las deliberaciones de la Junta de Conciliación, antes del estallido de la huelga. Solo en caso de desacuerdo se abría la posibilidad de su fijación por el inspector de trabajo (Artículo 178 y siguientes). En la LOTT solo se deja a los acuerdos entre la organización sindical y la patronal la fijación de los servicios mínimos indispensables (Artículo 485), atribuyéndose al ministro o ministra del trabajo la fijación de las áreas o actividades que no pueden ser paralizadas durante la huelga por afectar la producción de bienes y servicios esenciales (Artículo 484). Sin la resolución ministerial que los fije no se puede iniciar la huelga: Artículo 487: "Para que los trabajadores y trabajadoras **inicien** la huelga se requiere: a) Que hayan sido fijados los servicios mínimos indispensables y los **servicios públicos esenciales** que no serán afectados por la paralización de labores" (negrillas de la autora); Artículo 500: "El ministro o ministra del poder popular con competencia en materia de trabajo y seguridad social tendrá las siguientes atribuciones: 1- Fijar, por resolución, los servicios mínimos indispensables, **en caso de controversia**, y los servicios públicos esenciales, para el ejercicio de los trabajadores y trabajadoras del derecho a huelga"(negrillas de la autora). El inspector del trabajo ahora admite el pliego sin que exista en la ley una regulación de las posibles objeciones que puede presentar y menos los lapsos para hacerlo, y después el ministro o ministra fija los servicios públicos esenciales. Las normas del RLOT son aplicables, pero sin duda abren un lapso nuevo que posterga el inicio de la huelga. A ello, hay que sumar el procedimiento de fijación de servicios mínimos y esenciales. En un ambiente institucional, claramente adverso a la declaración de huelgas, las amplias y discrecionales facultades del Ministerio del Trabajo dificultarán aún más el ejercicio de este derecho fundamental para la defensa de los intereses de la clase trabajadora. A ello, se le suma la acción del Ministerio Público y los jueces penales presto a aplicar las normas que convierten en delito el ejercicio de un derecho humano de rango constitucional.

Las posibles estrategias para superar los obstáculos al ejercicio de la libertad sindical

El marco normativo descrito obliga al movimiento sindical a reflexionar sobre las acciones que debe desarrollar para enfrentar una institucionalidad que ha creado toda una serie de instrumentos legales para aniquilar cualquier vestigio de un sindicalismo autónomo e independiente. El "triángulo de poder", compuesto por el Ministerio Público, los tribunales penales y los cuerpos de seguridad, se utiliza para intimidar judicialmente a quienes manifiestan; a esta situación, que ha sido denunciada por la ONG Provea (Ayala, 2012), se le adiciona en el caso del movimiento sindical la acción del Ministerio del Trabajo.

Para el Frente Autónomo en Defensa del Empleo, el Salario y el Sindicato (FADESS), cuyo programa de acción se basa en la promoción de un sindicalismo clasista, autónomo del Estado e independiente de los partidos políticos, su reto es mayor. Su pública posición de no apoyar a ningún candidato presidencial, ni siquiera al que salió de sus propias filas, y además presentar una propuesta de cambios que se desvincula de la polarización existente augura que independientemente del gobierno que surja de las elecciones el próximo 7 de octubre, es imprescindible tener una estrategia para recuperar sus espacios perdidos en las

últimas décadas. Desde el FADESS existe plena conciencia que el trabajo será más difícil y la persecución del movimiento sindical se acrecentara si se mantiene en el poder el actual Presidente de la República.

Por ello, se presentan a continuación algunas posibles líneas de acción para desarrollar una programación a mediano plazo.

Las políticas para aumentar la sindicación. El sindicato de servicios

El crecimiento del número de sindicatos no ha ido acompañado de un aumento de la tasa de sindicalización. Los sindicatos que han surgido han dividido la pequeña base del movimiento sindical. Por ello, generar una política de sindicación es una prioridad ineludible. Ello implica hacer un real y sincero recuento de los sindicatos de base.

El crecimiento debe estar basado en redefinir la relación dirigentes-bases sindicales y sobre todo comenzar a diseñar políticas sindicales que abarquen problemas de la vida cotidiana de los trabajadores y trabajadoras. Ello significa alianzas con otras organizaciones de la sociedad civil o con las universidades públicas y privadas²².

Los temas de la negociación colectiva. Las potencialidades del Comité de Evaluación y Seguimiento

La negociación colectiva debe ser un proceso permanente que permita al sindicato prepararse para los diversos cambios que van ocurriendo, no solo en el proceso productivo, sino también en las necesidades de los trabajadores y trabajadoras. Por ello, la creación del Comité de Evaluación y Seguimiento debe ser una de las prioridades de los procesos de negociación colectiva.

Las alianzas para enfrentar la criminalización de la huelga

La acción del Ministerio Público, de los organismos de seguridad y sobre todo de los tribunales penales requiere elaborar una estrategia que ponga en evidencia la existencia de una política estatal de represión. Dos elementos deben ser interrelacionados en todas las denuncias: la inacción del Ministerio Público para perseguir el sicariato sindical y la eficiencia para someter a procesos penales a los dirigentes sindicales.

La estrategia para enfrentar la criminalización de la huelga requiere documentar los casos concretos para formar expedientes serios y completos que puedan ser presentados ante instancias internacionales.

²² La obligación de los estudiantes universitarios de efectuar algún tipo de trabajo social para graduarse puede ser aprovechado por los sindicatos.

Referencias bibliográficas

- Ayala Corao, Carlos (2010). "La criminalización de la protesta en Venezuela" en Bertoni Eduardo (compilador) en **¿Es legítima la criminalización de la protesta? Derecho Penal y Libertad de Expresión en América Latina**. Universidad de Palermo. Buenos Aires, Argentina.
- Uzcátegui, Rafael (2012). Derechos Laborales y Zonas de Seguridad en <http://www.conflictove.org.ve/analisis-y-opinion/derechos-laborales-y-zonas-de-seguridad-articulo-de-rafael-uzcategui.html> (consultada el 18 de septiembre del 2012)