

Humberto Villasmil Prieto*

A propósito de la reglamentación del derecho de huelga

Huelgas a la carta o al gusto de la Administración

La mejor ley de huelga es la que no existe, tal ha sido la consigna más recurrida cada vez que se planteó la necesidad de una regulación de la huelga, sobre todo por lo que hace a moderar su impacto en los servicios públicos. Acaso nosotros tengamos necesidad de modificarla, de confirmarse las recientes noticias de prensa que dan cuenta de la intención del gobierno de reglamentar el derecho de huelga; el mejor reglamento sobre conflictos colectivos es el que no existe y en las actuales circunstancias del país, nunca fue tan cierto.

¿Por qué se trata de regular la huelga?

Pero ¿a propósito de qué se explica, ahora, la intención del gobierno de regular la huelga y sobre qué escenario laboral pretende influir? En primer término, sobre una manifiesta acentuación de la conflictividad social y por ende de la laboral, con muy particular incidencia en el sector público. Deterioro de los salarios reales, desempleo o extensión del empleo precario y el déficit del sector público con sus secuelas de dificultades para el cumplimiento de la contratación colectiva más referencial, si por ella entendemos la que más trabajadores involucra; convenios colectivos de los funcionarios de la administración central o el del magisterio con el Ministerio de Educación, para nombrar dos de particular incidencia presupuestaria. Al tiempo, otros importantes en número y sobre todo en trabajadores involucrados, están vencidos o vencerán de modo inminente.

De otra parte y con cada vez mayor incidencia, irrumpen nuevos actores sindicales en el escenario de las relaciones laborales, sobre todo en el sector público, a costa de, entre otras razones no menos relevantes, el progresivo desplazamiento de Acción Democrática como interlocutor sindical único. La Causa R, El Nuevo Sindicalismo y otras organizaciones independientes son, hoy día, realidades que nadie, y menos el gobierno desconoce; el

Metro de Caracas, las Empresas Básicas de Guayana, el sector público privatizado —CANTV—, el Sector Petrolero, el Centro Simón Bolívar, entre otros, lo confirman. Cuando no ha sido sencillamente sustituida de la dirección, AD ha tenido que cohabitar con fuerzas sindicales hasta hace poco ausentes del sector.

Por fin, la terciarización de las huelgas, esto es su incidencia progresiva en los servicios públicos, no importa quien los preste, lo que incluye a las empresas privatizadas, VIASA, CANTV etc, y sus costes en tiempo, dinero e incomodidades para los usuarios de los servicios, aunadas a su ya de por sí deficiente funcionamiento —el transporte daría razón de cuanto se quiere decir— representa mucho para un gobierno con cada vez menor capacidad de maniobra y con seguridad poco dispuesto a soportar otros motivos adicionales de desgaste, al menos en actitud dialogante.

Todo ello explica, en buena medida, el momento que el gobierno escoge para regular la huelga por vía reglamentaria, como las noticias de prensa (El Nacional del 4/10 próximo pasado), con comprensible preocupación, han contado recientemente.

EL DERECHO DE HUELGA ES RESERVA LEGAL, NO ES REGLAMENTABLE

A este propósito convendría puntualizar:

a) El Derecho de Huelga es de Reserva Legal, como se lee en el Art. 92 de la Constitución, lo que quiere decir que no es materia reglamentaria y por tanto no le es dado al Ejecutivo disponer de él por esa vía y mucho menos establecer requisitos o limitaciones para su ejercicio que la Ley no hubiese previsto como tampoco atribuir competencias a los funcionarios del trabajo que no lo estuviesen en la Ley; "Los Trabajadores tienen el derecho de huelga, dentro de las condiciones que fije la Ley. En los servicios públicos este de-

recho se ejercerá en los casos que aquella determine", dice la norma Constitucional referida. De tal suerte, puede concebirse un sistema legislativo rígido y con poca capacidad dispositiva de las partes, lo que por más inconveniente que nos parezca no deja de ser una opción legislativa de la cual responderá el parlamento.

Pero ella no es, ni mucho menos, la única; una Legislación Promocional o de "Sostengo" —dicen en Italia con expresión que ya tiene solera— por la cual la Ley estimulase los acuerdos estables o puntuales de las partes para moderar los efectos de las huelgas en los servicios públicos, por ser el supuesto de más repercusión, es otra opción legislativa a considerar. Se trataría en tal caso de un Sistema de Autoregulación que la Ley promocionaría reconociendo el carácter obligatorio de los acuerdos entre las partes —usualmente, Sindicatos, Empleadores y la Administración, sin excluir a las uniones de consumidores o usuarios— a propósito de las modalidades de huelga, es decir qué tipos se excluyen por su particular grado de perturbación, así como las garantías de servicios mínimos, cuáles y quiénes los prestarán, y por fin cuáles prestaciones dentro de los servicios públicos señalados no son susceptibles de paralización.

Es precisamente éste el modelo de la Ley Italiana del 12 de Junio de 1990 (146) sobre el ejercicio de la huelga en los servicios públicos esenciales que promociona Códigos de Auto-regulación que en un lapso que la ley fija deben negociar los sindicatos y los empleadores a nivel de la rama de industria o actividad y cuyo control corre a cargo de un Consejo de Relaciones Laborales designado por el Parlamento y con las atribuciones dadas por Ley. El mismo modelo, sin ahorrar peculiaridades, seguirá la ley de huelga que, al momento de redactar estas notas, está a punto de sancionar las Cortes Españolas.

Por descontado que en estas dos legislaciones la lista de servicios públicos respecto de los cuales se establecen restricciones y particularmente la garantía de servicios mínimos, prohibición de huelgas simultáneas o prohibición de algunas modalidades de huelga, entre otras, es sancionada por la Ley no siéndole reconocido al ejecutivo facultad alguna para incluir otros, por vía extensiva o analógica.

Con más razón ello ocurre en los países que, al contrario de nosotros, prohíben la huelga en los servicios públicos. En Colombia, por ejemplo, el Art. 430 del Código Sustantivo del Trabajo al tiempo de definir la noción de servicio público enuncia un listado de actividades que tienen tal condición. Como se muestra, lo

* Prof. de Derecho del Trabajo. UCAB.

que no s Constitucional ni entre nosotros ni en las experiencias comparadas más cercanas en el tiempo, es un Sistema Reglamentario de la Huelga que es precisamente lo que el gobierno pretende. Por desdichado que iniciativa semejante obviaría el debate parlamentario sobre materia de esta trascendencia, más en momentos como los actuales cuando sobran motivos para temer retrocesos en las garantías de ejercicio de los derechos constitucionales como se evidencia con muy preocupante frecuencia.

Por tanto, si el Gobierno cree tener razones que justifiquen una regulación adicional de la huelga en los servicios públicos no se explica que no ocurra al Congreso para presentar un proyecto de ley al respecto y menos aún que éste ceda el derecho que tiene a reglamentar un derecho constitucional, si fuese esa su intención.

b) El Artículo 92 de la Constitución admite limitaciones al ejercicio de la huelga en los servicios públicos pero, de nuevo, hace de ello reserva legal: "En los servicios públicos este derecho se ejercerá en los casos que aquélla determine". La Ley Orgánica del Trabajo de 1990 ha debido, por tanto, destinar algunos de sus casi 700 artículos a sancionar un listado de los servicios públicos cuya prestación exigiría limitaciones al ejercicio de la huelga con lo que ninguna atribución sobre ello podría abogarse, hoy, el ejecutivo. Al contrario optó por trasladar a ese respecto, de modo más o menos textual, disposiciones de la ley derogada que como el ambiguo Artículo 496 —con antecedentes en la Ley anterior y en su reglamento de 1973— pretende el gobierno llenar de contenidos reglamentarios.

Al tiempo, otras disposiciones limitativas que la Ley Orgánica del Trabajo de 1990 dejó vigentes, terminan de perfilar un marco jurídico donde le estaría permitido al Ejecutivo declarar, incluso, la militarización de las zonas en conflicto para lo cual lo faculta la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa Nacional (Art. 37) que por cierto no estimó siquiera necesario invocar el gobierno cuando decidió la militarización del conflicto petrolero del pasado Agosto en el Estado Zulia.

El Art. 495 de la LOT es del siguiente tenor: "El derecho de huelga podrá ejercerse en los servicios públicos sometidos a esta Ley, cuando su paralización no cause perjuicios irremediables a la población o a las Instituciones", con lo que, como se muestra, renunció a establecerlos ella misma sirviendo al gobierno la posibilidad, como la experiencia lo está demostrando, de elaborar un listado de servicios públicos, sin participación del

Congreso, que como la información de prensa indica, incluye algunos considerados casi en su totalidad como el de Teléfonos o el de Electricidad donde virtualmente se suprime el derecho de huelga.

En el primer caso no podrá ejercerse la huelga en los servicios de operadores, mantenimientos de plantas y centrales, mantenimiento de larga distancia, comunicaciones especiales, sistemas y energía. En el segundo, en el despacho de carga y operadores de campo, plantas de generación, sistemas de transmisión y subtransmisión, sistemas de subestaciones, sistemas de distribución, sistemas de comunicaciones, supervisión y control, mesas de operaciones, cuadrillas y supervisión de operaciones.

En la misma línea, la prohibición del ejercicio del derecho de huelga en el Metro de Caracas, siempre según la nota de prensa, no tiene justificación jurídica alguna y establecida de modo absoluto equipara al servicio de protocolo de la empresa, por ejemplo, con el de transporte de pasajeros, pues la prohibición ni siquiera estimó oportuno definir prestaciones específicas sino, en este caso y con un tratamiento discriminatorio que preocupa por o que ello pueda significar, establecer una prohibición para toda ella siendo la única en que se menciona una empresa particular, antes que un servicio genéricamente considerado.

De otro lado y siempre a propósito de la noticia, dos disposiciones adicionales del proyectado reglamento son de una particular importancia y gravedad.

EL INSPECTOR DE TRABAJO NO PUEDE CALIFICAR LA HUELGA

Por un lado la que devuelve al Inspector del trabajo la potestad de calificar la procedencia de los pliegos —lo que significa en la práctica pronunciarse sobre el fondo y sobre la legalidad de la huelga— con lo que el ejecutivo no duda en contradecir expresamente, la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia que en Sentencia del 13 de Junio de 1984 decidió supuestos de regulación similares a varios de los previstos en el proyectado reglamento.

A propósito de la competencia del Inspector para declarar la procedencia de la huelga dijo la Corte entonces: "Tal argumento del Fiscal es ajustado a derecho". La sentencia recayó sobre un recurso de inconstitucionalidad contra varias disposiciones del Reglamento de la Ley del Trabajo de 1973 que referían al procedimiento de huelga, recurso al que adhirieron tres centrales sindicales, CTV, CUTV, y CODESA— por cuanto, en verdad, la

facultad que legalmente tiene el Inspector es la de recibir el pliego de peticiones, servir de mediador entre ellos, pero de ninguna manera tiene facultad para entrar en el fondo y decidir sobre la procedencia del conflicto, por manera que el artículo del Reglamento en consideración, al atribuirle la última facultad mencionada, crea una nueva condición, que por no ser de carácter legal, viola el artículo 92 de la Constitución, así como el Ordinal 10 del Art. 190, por alterar el espíritu y razón del Art. 216 de Ley del trabajo. Así se declara: "El supuesto que decidió la Corte en 1984 es idéntico al previsto en el proyectado reglamento pues la reforma de la ley del trabajo de 1990 no acarrió modificación acerca de las atribuciones del Inspector respecto de los conflictos colectivos y menos le otorgó la de entrar al fondo declarando su procedencia, lo que, en su caso, devolvería al ejecutivo la potestad de controlar los conflictos nada menos que mediante la calificación de las huelgas en sede administrativa.

Por tanto al atribuirse a la administración competencias adicionales por disposición reglamentaria, se viola el Principio de Legalidad de la huelga al invadir el ejecutivo la reserva legal.

Cierto es que el artículo 497 de la LOT sancionó una disposición que establece los requisitos para que los trabajadores inicien el procedimiento de huelga, estos son: que se fundamente en medidas relativas a las condiciones de trabajo; que la organización sindical que la plantee sea suficientemente representativa y que se hubiesen agotado los procedimientos conciliatorios de carácter previo. Pero, con todo, se cuida la LOT de no atribuir al funcionario del trabajo autoridad para declarar la procedencia de los pliegos conflictivos, seguramente porque ello hubiese significado lisa y llanamente desconocer lo que en su momento fue, sin duda, una conquista del movimiento sindical o al menos del representado en las Centrales que se unificaron con el propósito de pedir y lograr la derogatoria del Reglamento de 1973 respecto de los conflictos colectivos. Otra cosa es que el incumplimiento de tales requisitos pueda determinar la declaratoria de ilegalidad de la huelga lo que no corresponde, en defecto de la administración, sino a la autoridad judicial, actuando con arreglo a sus atribuciones.

El Art. 586 de la LOT cierra el ámbito de las competencias de la administración del trabajo. La del literal "a" es del siguiente tenor; "Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de esta ley y de las demás leyes laborales y su reglamentación". Es probable que de allí pretenda el ejecutivo fundamentar, como el proyectado reglamento

muestra, las atribuciones dichas acerca de la calificación de los conflictos por las autoridades administrativas. Ocorre, no obstante, que esa norma estaba vigente para 1984 —Art. 208 literal "c" de la ley derogada que la nueva virtualmente copia en este Art. 586— y ello no fue suficiente para producir en la Corte otro parecer contrario a la inconstitucionalidad que finalmente declaró; seguramente por estimar, con toda corrección, que las competencias públicas deben ser reconocidas expresamente.

EL RECURSO A PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SIGUE SIENDO ATENTATORIO AL EJERCICIO DEL DERECHO DE HUELGA

La segunda, el artículo 7 del proyecto, establece que contra la decisión del Inspector que declare la procedencia o no de la huelga podrán intentarse los recursos administrativos previstos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, estos son: los Recursos de Reconsideración y el Jerárquico, lo que en la práctica significa: a) reiterar la competencia del inspector para declarar la procedencia de la huelga, b) establecer por reglamento la posibilidad de interponer recursos administrativos ordinarios, cuando la LOT sanciona un procedimiento especial en materia de conflictos colectivos y particularmente el de huelga.

Por fin, al silenciar el proyecto que la interposición de los mencionados recursos administrativos no acarrearía efectos suspensivos lo que se pretende es que las 120 horas que deben preceder a la huelga corran sólo luego de vencidos los lapsos que la ley otorga a la administración para contestar los dos recursos mencionados; 15 días para el de reconsideración y 90 para el jerárquico según la Ley de Procedimientos Administrativos, lo que en la práctica significa desaplicar el Art. 487 de la LOT que, por su parte, estableció: "Los trabajadores interesados no suspenderán las labores colectivamente hasta tanto no hayan transcurrido 120 horas contadas a partir de la presentación del pliego de peticiones". Así el ejecutivo terminará por controlar además de la procedencia de la huelga, su oportunidad, pudiendo decidir dentro de lapsos tan excesivos. Ello incidirá en la efectividad de la huelga o acaso en el surgimiento de "Huelgas a la Carta", o al gusto de la administración, si es que no en cada vez más serias dificultades para su ejercicio y el de la libertad sindical.

A modo de recapitulación conviene mencionar un párrafo adicional de la Sentencia de 1984: "Ya antes se dijo que el

Inspector no está legalmente facultado para declarar la procedencia o la improcedencia del derecho de huelga. Ahora se agrega que tampoco lo está para calificar el pliego, admitirlo o rechazarlo. 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 artículo 291 de la Ley del Trabajo".

ORIENTACIONES FRENTE A UNA POSIBLE REGLAMENTACION

Con todo debe estimarse como muy probable que el ejecutivo insista en sancionar un reglamento sobre conflictos colectivos. Ello aconseja sugerir algunas orientaciones que derivan de la propia LOT:

1) El Art. 498 establece limitaciones personales para el ejercicio de la huelga por lo que declarada ésta estarán obligados a continuar trabajando aquéllos cuyos servicios sean indispensables para la salud de la población o para la conservación y mantenimiento de maquinarias y quienes tengan a su cargo la conservación de los lugares de trabajo. Los trabajadores obligados a permanecer en el trabajo —continúa la disposición— serán los estrictamente necesarios para preservar la higiene, seguridad y la fuente de trabajo. Por fin y ello es lo más trascendental de esta norma, el sindicato y el patrono se acordarán acerca del número de trabajadores que continuarán prestando el servicio al tiempo que el primero podrá hacer las observaciones que estime necesarias cuando a su juicio se exija trabajo a personas sin justificación alguna.

Lo que se muestra, aún en este supuesto particular, es que cuando la LOT admite limitaciones personales y funcionales del derecho de huelga afecta a un número sólo parcial de los trabajadores involucrados de allí que, como principio, una limitación de la huelga respecto de determinados servicios públicos afectaría a una parcialidad de los trabajadores y no a todos.

De tal manera, una prohibición indiscriminada de la huelga en los servicios públicos considerados en su totalidad no tiene fundamento ni siquiera aceptando como bueno el régimen que la LOT sancionó para servicios públicos en su acepción más estricta, como el de la salud de la población. En tal caso y como el Art. 498 muestra, solo un porcentaje del total de trabajadores involucrados deberán

permanecer en su trabajo. Con ello se consagra, aunque no del modo deseable, la noción de los servicios mínimos o indispensables en la terminología de la LOT y su carácter parcial, por lo que la garantía, no ampara, como es natural, una prestación normal del servicio, acaso sí suficiente.

2) Adicionalmente se deduce de la norma de referencia que quienes deban permanecer en su lugar de trabajo será materia de negociación entre patronos y trabajadores —así mismo lo que deban hacer, esto es las prestaciones que no cesarán. Sobre ello se pronuncia tímidamente el proyecto de reglamento de un modo claramente conminatorio pues al tiempo que supone que las partes acordarán la lista de los trabajadores necesarios para la continuación de la prestación del servicio —un servicio parcial no puede garantizar la continuidad del servicio— recuerda, como si no fuese suficientemente explícita la ley al respecto, que el ejecutivo puede ordenar en todo caso — así se lee en el proyecto con evidente exceso pues no se trata en modo alguno de un acto discrecional de la administración la reanudación de las faenas, esto es la vuelta al trabajo, y el sometimiento, de oficio, del conflicto al arbitraje con arreglo al Art. 504 de la LOT. Esto significa sencillamente que el "acuerdo" satisface a la administración o ésta ordena la vuelta al trabajo y así mismo el arbitraje obligatorio (Artículo 11 del proyecto de reglamento).

En efecto, el artículo 504 de la LOT faculta a la administración para ordenar la reanudación de faenas y el arbitraje en caso de huelgas que por su extensión, duración o por otras circunstancias graves, pongan en peligro inmediato la vida o la seguridad de la población o de una parte de ella. Norma de tenor tan amplio difícilmente permita imaginar a la administración observar como un tercero imparcial el transcurrir de los conflictos en el sector público. Lo anterior que no es por sí un modo de solución de los conflictos sino apenas de atenuar su impacto respecto de terceros ajenos a ellos, comienza a utilizarse, no sin abuso, como el modo más expedito de terminar las huelgas por decisión administrativa y así lo anuncia el proyecto sin ningún rubor. Como se muestra, por fin, no es precisamente huérfana de recursos que está la administración respecto de los conflictos en los servicios públicos. Mucho tememos que las verdaderas razones del proyectado reglamento sean distintas a las que suponen aliviar a los usuarios los efectos de las huelgas en los servicios públicos.