

**DICTAMEN N° 41, DE 25 DE MAYO DE 1992, DE LA CONSULTORIA JURIDICA DEL MINISTERIO DEL TRABAJO, RELATIVO AL PROCEDIMIENTO PREVISTO LEGALMENTE PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE HUELGA Y LAS FACULTADES DE LOS INSPECTORES DEL TRABAJO**

**CONSULTA**

La Procuraduría Nacional de Trabajadores ante la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Trabajo ha solicitado la opinión de esta Consultoría Jurídica, en relación con el procedimiento previsto legalmente para el ejercicio del derecho de huelga y las facultades de los Inspectores del Trabajo.

**DICTAMEN**

Este Despacho considera que desde el momento de la presentación del Pliego de Peticiones y hasta el término de las ciento veinte (120) horas, surge por parte del Inspector del Trabajo una doble actividad consistente en: 1) Convocar la Junta de Conciliación y, 2) Verificar el cumplimiento de los requisitos previstos legalmente para hacer procedente el ejercicio del derecho de huelga. Tales requisitos son de dos tipos: a) Los atinentes a las formalidades del Acta de Asamblea donde se faculta al sindicato para presentar el Pliego y, b) Los referidos al agotamiento de la vía conciliatoria prevista legalmente o en la Contratación Colectiva. Si el Inspector del Trabajo una vez examinados los recaudos y siempre dentro de las ciento veinte horas, considera que no se ha cumplido con los extremos legales señalados, dictará un auto mediante el cual rechazará y no admitirá el Pliego de Peticiones presentado. Contra tal decisión

la parte sindical podrá ejercer los recursos previstos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA). En caso que dentro de las ciento veinte (120) horas mencionadas el Inspector del Trabajo no produjese el auto mencionado, debe entenderse que en su criterio el Pliego presentado cumple con todos los extremos previstos legal y convencionalmente.

La Procuraduría Nacional de Trabajadores ante la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Trabajo ha solicitado la opinión de esta Consultoría Jurídica, en relación con el procedimiento previsto legalmente para el ejercicio del derecho de huelga y las facultades de los Inspectores del Trabajo.

Considera pertinente este Despacho realizar un análisis exegético de toda la normativa contenida en el Título VII de la Ley Orgánica del Trabajo (en lo sucesivo LOT). En este sentido conviene realizar las siguientes consideraciones previas:

La normativa laboral está revestida por imperativo constitucional (Arts. 72 y siguientes de la Constitución) y legal (Arts. 10, 12, 14 y 18 entre otros de la LOT) del orden público que la torna de imperativo cumplimiento para la sociedad en general. El Estado en consecuencia, como órgano tutor \* del supremo interés de la comunidad, debe garantizar su cumplimiento en fiel acatamiento de los preceptos legalmente establecidos.

## PRIMERO

El Título VII de la Ley Orgánica del Trabajo está dedicado al Derecho Colectivo del Trabajo y se encuentra dividido en cinco capítulos a saber:

Capítulo I: Disposiciones Fundamentales (Arts. 396 al 399).

Capítulo II: De la Organización Sindical (Arts. 400 al 468).

Capítulo III: De las Negociaciones y Conflictos Colectivos (Arts. 469 al 506).

Capítulo IV: De la Convención Colectiva de Trabajo (Arts. 507 al 527).

Capítulo V: De la Reunión Normativa Laboral y la Extensión Obligatoria de las Convenciones Colectivas (Arts. 528 al 559).

---

\* Tutor: "Defensor, protector o director en cualquier línea, *Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española*. Real Academia Española. Cuarta edición revisada. Edit. Espasa-Calpe, S.A. Madrid, 1989, p. 1.587.

La huelga está comprendida en la Sección Quinta del Capítulo III del Título VII de la Ley Orgánica del Trabajo (LOT). A su vez la Sección Quinta está compuesta por los artículos 494 al 506 eiusdem.

Debemos entender por la ubicación que tiene el ejercicio del derecho a huelga dentro de la LOT, lo siguiente:

- 1) Que la huelga es el ejercicio de un derecho colectivo de los trabajadores.
- 2) Que es la continuación de la negociación, sólo que por otros medios.

Como consecuencia de lo anterior, la huelga como derecho que es de los trabajadores está protegida por el Estado, pues éste garantiza el derecho a negociar colectivamente (Art. 396 LOT); y porque además, la huelga constituye una de las herramientas de la negociación colectiva que es una fuente de Derecho del Trabajo (Art. 60 y 398 LOT).

Por razones de facilidad del análisis que nos ocupa y porque será objeto de un dictamen posterior, no emitiremos opinión en lo que respecta a los Capítulos II y V del Título en comentario.

## SEGUNDO DEL ANALISIS DEL TITULO VII

### *I. Disposiciones fundamentales*

Se consagra el derecho de los trabajadores de sindicarse y a disfrutar de la autonomía necesaria para el cumplimiento de sus fines, amén de la obligatoria protección del Estado a que antes hicimos alusión (Art. 397); lo cual está en completa sintonía con los convenios ratificados por nuestro país en materia de libertad sindical y que en virtud del artículo 60 de la LOT, al igual de las Recomendaciones, son fuente del Derecho Laboral.

En el artículo 398 se reitera el principio consagrado en el artículo 60 mencionado, en el sentido que las convenciones colectivas de trabajo constituyen fuente de derecho; y se agrega el mandato de favorecer la extensión de la contratación

colectiva a los trabajadores no sindicalizados. Sin embargo, es preciso observar que tal mandato se encuentra limitado por el lapso de caducidad previsto en el artículo 554 que señala:

*Artículo 554: El derecho a pedir la extensión obligatoria de la convención colectiva o laudo arbitral, caducará al vencimiento de la mitad del plazo fijado para su duración.*

Y el plazo fijado por el copiado artículo no podrá ser mayor de un (1) año a uno y medio (1 1/2), dependiendo del lapso de duración previsto en la Reunión Normativa que no debe exceder de los límites establecidos por el artículo 523 de la LOT para los Contratos Colectivos; ni el establecido en el artículo 493 ejusdem para los Laudos o decisiones arbitrales.

## II.

Para los fines de llevar una secuencia lógica del tema a tratar comenzaremos por el análisis de los capítulos IV y V de la LOT, por cuanto estimamos que lo primero o principal de toda relación colectiva, es la convención colectiva misma que es por ende, de donde surge o pudiera surgir un conflicto de índole conflictiva.

### *II.1.- La Convención Colectiva de Trabajo*

Creemos que es posible distinguir de manera general las siguientes cuestiones principales a saber:

- a) Una definición de lo que debe entenderse por Convención Colectiva (Art. 507).
- b) El ámbito de aplicación de la Convención Colectiva (Arts. 508, 509, 510, 511, 512, 513, 521, 523 y 524).
- c) Tramitación (Arts. 514, 515, 516, 517, 519, 521).

d) Efectos (Arts. 519, 520, 521, 522 y 524).

B) Estimamos conveniente con respecto a los artículos mencionados realizar las siguientes consideraciones:

b.1. Lo reiterativo del carácter tuitivo y de aplicación del principio *in dubio pro operario* que de manera expresa se halla contenido en el artículo 59 y que reiteran los artículos 508 (en la aplicación de los contratos colectivos a los trabajadores no firmantes -efecto expansivo-), 511, 513 y 524 de la LOT.

b.2. El contenido del artículo 512 consideramos que es un corolario del *Parágrafo Unico* del artículo 3°. Interpretamos que la circunstanciación de la transacción a que se refiere el artículo en comentario, alude sólo a aquellos casos en que ya existió una convención colectiva vigente y que no se encuentra vencida. Pues, la convención colectiva que se comienza a discutir por vencimiento del lapso de vigencia no tiene por qué ser circunstanciada, ya que por su propia naturaleza la negociación implica avenimiento de las partes.

b.3. El ámbito de aplicación en cuanto al efecto normativo de la Convención Colectiva comenzará desde el mismo depósito por ante la Inspectoría del Trabajo de la jurisdicción. El auto que dicte el funcionario del trabajo en este sentido equivale a una homologación.

C) Tramitación. Este Despacho considera que en los artículos mencionados se establecen una serie de requisitos de obligatorio cumplimiento y que inciden determinadamente en la actividad del Inspector del Trabajo:

c.1. El Inspector del Trabajo debe verificar que quien presenta el Pliego de Peticiones represente -en caso de ser una organización sindical- la mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno, de los trabajadores al servicio del patrono a quien se pretenda obligar a discutir un contrato colectivo. Tal verificación debe hacerse a través de los medios con que cuenta el despacho del Inspector.

c.2. Que el Inspector del Trabajo o el funcionario laboral competente, está facultado para devolver y no admitir el Pliego de Peticiones (Art. 475) presentado (Art. 517) cuando tuviera observaciones de carácter legal.

Consideramos muy importante esta facultad por cuanto: Aun cuando la LOT no hace distinción ni le coloca el calificativo de “conciliatorio” o de “conflictivo” a los Pliegos de Peticiones \* presentados (Arts. 475 y siguientes), consideramos que tal facultad se limita a los Pliegos que no revisten carácter conflictivo (Art. 520 LOT).

Tal carácter se lo dará el Inspector del Trabajo ateniéndose a la naturaleza de lo planteado en el Pliego de Peticiones presentado y a la solicitud expresa de los presentantes.

c.3.- Los alegatos y defensas deberán oponerse sólo en la primera reunión.

c.4.- El Auto de Depósito es una facultad relevante por parte del Inspector del Trabajo que se traduce en una homologación. Debe ser impartido dentro de los lapsos previstos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA), entendiéndose como negativa la respuesta del Inspector si no lo hiciera dentro del lapso señalado. Contra tal decisión debe observarse los recursos de la LOPA.

D) Sus principales efectos son los siguientes:

d.1.- La obligación del patrono de discutir una Convención Colectiva.

d.2.- Inamovilidad desde el momento de la presentación del Pliego de Peticiones (Art. 529 LOT) y no desde el momento en que se notifique al patrono (Ley derogada).

d.3.- Introduce nuevas condiciones de trabajo para todos los trabajadores de la empresa, establecimiento, explotación o faena, vigentes por el lapso que la convención establezca (Arts. 523 y 524 LOT).

---

\* Creemos que el legislador utiliza como sinónimos “Pliego de Peticiones” y “Proyecto de Convención Colectiva”, porque luego de la definición contenida en el artículo 475 para referirlo (Pliego de Peticiones) al inicio del procedimiento conflictivo, lo utiliza nuevamente en el literal “d” del artículo 529 como requisito que deben cumplir los solicitantes al Ministerio del ramo para la convocatoria de una Reunión Normativa Laboral; siendo como es no conflictiva la naturaleza de este tipo de convención por rama de actividad económica.

## TERCERO DEL ANALISIS DEL CAPITULO III DE LAS NEGOCIACIONES Y CONFLICTOS COLECTIVOS

### I.

Es criterio de esta Consultoría Jurídica que el derecho a huelga está sometido a una serie de requisitos que la Ley Orgánica del Trabajo establece para que pueda ser procedente, a saber:

1) Al cumplimiento de la formalidad establecida en el artículo 516, es decir, los presentantes deben consignar el Pliego de Peticiones en tres (3) ejemplares debidamente acompañados del Acta de Asamblea en el cual se acordó dicha presentación o el mandato de la Asamblea de convertir el Proyecto de Convención Colectiva en curso, en un Pliego de Peticiones donde se comenzarán a computar las ciento veinte (120) horas a que hace referencia el artículo 487 de la LOT, según sea el caso.

A este requisito sólo en el caso de aquellos procedimientos que comentamos en este aparte, el Inspector del Trabajo debe solicitar a los presentantes que acompañen además, copia del contrato o convención colectiva vigente a los efectos de que se constate si existe o no cláusula que señale el cumplimiento de un procedimiento conciliatorio previo. En tal supuesto deberá ser requerido por el funcionario del trabajo constancia de haberse cumplido con tal requisito del agotamiento de tal precepto convencionalmente pactado.

2) Debe exigirse igualmente constancia del cumplimiento de la conciliación previa, es decir, que la partes han sostenido reuniones -aun fuera de la sede de la Inspectoría del Trabajo- sobre los puntos contenidos en el Pliego de Peticiones que se pretende conflictivo, a objeto de evitar que un mecanismo extraordinario y de fuerza permitido por la ley como lo es la huelga, sea utilizado ilegal e indebidamente.

En efecto, a juicio de esta Consultoría, los requisitos \* para que sea procedente el ejercicio del derecho de huelga están señalados en los artículos 470, 472, 497 y 498 de la LOT.

\* Requisito: p.p. irreg. de requerir / circunstancia, condición [o formalidad] necesaria para una cosa. Real Academia Española. Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española. Editorial Espasa-Calpe p. 1.377.

El artículo 497 señala: "Para que los trabajadores inicien el procedimiento de huelga se requiere: a) Que se

Siendo forzoso concluir que no podrá declararse una huelga "... ya sea de parte del patrono (sic), ya de parte de los trabajadores, antes de que se hayan agotado los procedimientos de negociación y de conciliación previstos en las disposiciones de este capítulo (Art. 470 eiusdem).

Es necesario precisar, sin embargo, que este Capítulo III que comentamos hace referencia a dos tipos de actos conciliatorios; uno que se refiere a una etapa conciliatoria previa a la propia presentación del Pliego con pretensiones de conflictividad (Arts. 472 y 497), y otra que alude a la etapa de conciliación inserta dentro de las ciento veinte (120) horas previstas en el artículo 487, que es la etapa de conciliación que se comienza a cumplir con la instalación de la Junta de Conciliación establecida en la Sección Tercera de este Capítulo III.

## II. FACULTADES Y ACTIVIDAD DEL INSPECTOR DEL TRABAJO

Dentro de la etapa o fase de conciliación que comienza a correr dentro de las referidas 120 horas (Art. 487) y desde el momento mismo en que es presentado el Pliego de Peticiones con pretensiones de conflictividad, el Inspector del Trabajo tiene una doble actividad que debe cumplir inexorablemente en el término mencionado cual es:

- 1) Convocar la Junta de Conciliación y,
- 2) Verificar el cumplimiento de los requisitos previstos legalmente para hacer procedente el ejercicio del derecho de huelga. Tales requisitos son de dos tipos:
  - a) Los atinentes a las formalidades del Acta de Asamblea donde se faculta al Sindicato para presentar el Pliego; y,
  - b) Los referidos al agotamiento de la vía conciliatoria prevista legalmente o en la Contratación Colectiva. Si el Inspector del Trabajo una vez examinados los recaudos

---

fundamente en la exigencia que se haga al patrono para que tome, modifique o deje de tomar medidas relativas a las condiciones y modalidades en que se presta el trabajo; para que celebre una Convención Colectiva o para que dé cumplimiento a la que tiene pactada; b) Que el sindicato, la federación o confederación que la plantee, represente la mayoría de los trabajadores de la respectiva empresa, explotación o establecimiento involucrados en el conflicto, considerado éste en relación a los patronos contra los cuales se instrumente, o en la profesión o rama de actividad, o al sindicato o federación, según sea el caso; y c) Que se hayan agotado los procedimientos conciliatorios previstos legalmente y los pactados en las convenciones colectivas que se tengan suscritas (Destacados nuestros).



y siempre dentro de las ciento veinte horas, considera que no se han cumplido con los extremos legales señalados, dictará un auto mediante el cual rechazará y no admitirá el Pliego de Peticiones presentado. Contra tal decisión la parte sindical podrá ejercer los recursos previstos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA). En caso que dentro de las ciento veinte (120) horas mencionadas el Inspector del Trabajo no produjese el auto mencionado, debe entenderse que en su criterio el Pliego Presentado cumple con todos los extremos previstos legal y convencionalmente. La parte patronal podrá igualmente interponer los recursos previstos en la LOPA contra la decisión del Inspector.

### III.- DEL ARBITRAJE

Existen en nuestro ordenamiento jurídico laboral dos (2) tipos de arbitrajes a saber: uno facultativo o voluntario (Art. 490) y es el que se encuentra establecido en la Sección Cuarta del Capítulo in comento; y otro, obligatorio o impuesto por el Ejecutivo Nacional por mandamiento expreso del artículo 504 de la LOT.

Ambos tienen características comunes a saber:

- 1) Ponen fin al conflicto colectivo.
- 2) Las decisiones son tomadas por simple mayoría de los integrantes de la Junta Arbitral.
- 3) Son impugnables en sede jurisdiccional.
- 4) Dejan sin efecto las cláusulas contenidas en la Convención Colectiva las cuales son rememplazadas por el contenido de la sentencia arbitral.
- 5) Tienen normas de carácter supletorio y son las contenidas en el Código de Procedimiento Civil.

De la manera como queda expuesta, esta Consultoría deja sentado su criterio sobre la materia sometida a su consideración.

Aquiles Blanco Romero  
Consultor Jurídico  
Ministerio del Trabajo