

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO DEL TRABAJO

LA NEGOCIACION COLECTIVA DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS
EN VENEZUELA

Trabajo Especial de Grado, para
optar al Grado de Especialista, en
Derecho del Trabajo.

Autor: Ana Delinda Sosa Márquez

Asesor: Elizabeth Carolina Peña

Barinas 2009.

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO DEL TRABAJO

APROBACIÓN DEL ASESOR

En mi carácter de Asesor del Trabajo Especial de Grado, presentado por la ciudadana **Abogado Ana Delinda Sosa Márquez**, para optar al Grado de Especialista en Derecho del Trabajo, cuyo título es: **La Negociación Colectiva de los Funcionarios Públicos en Venezuela**; considero que dicho trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la Ciudad de Mérida, a los cinco (5) días del mes de Noviembre de 2009.

Elizabeth Carolina Peña

Cl. 9.317.873

INDICE

	Pág.
CARTA DE APROBACIÓN DEL ASESOR.....	ii
INDICE.....	iii
RESUMEN.....	vi
INTRODUCCIÓN.....	7

CAPÍTULO I.

ANTECEDENTES LEGALES DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DE TRABAJO DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

A. ANTERIORES A LA LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA.....	11
B. LA NEGOCIACION COLECTIVA DURANTE LA VIGENCIA DE LA LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA.....	17
C. REGIMEN ACTUAL DE LA NEGOCIACION COLECTIVA EN EL EMPLEO PÚBLICO.....	21

CAPÍTULO II.

LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO.

A. LABORALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.....	25
B. DEFINICIÓN Y NATURALEZA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA FUNCIONARIAL.....	32
1. Aspectos terminológicos.....	32

1.1 Definición.....	33
1.2 Naturaleza jurídica.....	35
C. SUJETOS LEGITIMADOS.....	38
1. Administración pública.....	38
2. Legitimados activos.....	39
D. PROCEDIMIENTO.....	43
1. Presentación- Remisión del Proyecto de Convención.....	43
2. Negociación- Depósito.....	45

CAPÍTULO III.

LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA FUNCIONARIAL Y EL RÉGIMEN DEL SECTOR PRIVADO.

A. ASPECTOS COMUNES.....	48
B. ASPECTOS DIFERENCIADORES.....	50
C. OTROS ASPECTOS SOBRE LA ESPECIALIDAD.....	58

CAPÍTULO IV.

LOS SINDICATOS EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA FUNCIONARIAL.

A. BASE LEGAL DEL DERECHO A SINDICACIÓN.....	65
--	----

B. INFLUENCIA DEL ESTADO EMPLEADOR.....	70
C. NUEVAS PERSPECTIVAS DE LA ACCIÓN SINDICAL EN LA GESTIÓN PÚBLICA.....	76
 CONCLUSIONES.....	 85
 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	 88

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO DEL TRABAJO

LA NEGOCIACION COLECTIVA DE LOS
FUNCIONARIOS PUBLICOS EN VENEZUELA

Autor: Ana Delinda Sosa Márquez
Asesor: Elizabeth Carolina Peña
Noviembre 2009

RESUMEN

El derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos, ha presentado tropiezos para su reconocimiento por la condición de sujeto patronal que ostenta el Estado en la relación laboral. El marco normativo regulador de este derecho, se debate entre la rigidez del régimen estatutario y la flexibilización que exige el entorno. La sanción de normas reglamentarias por parte del Ejecutivo Nacional, ha deslindado el procedimiento negocial colectivo en el área pública, del aplicable al sector privado, por el establecimiento de requisitos cuya inobservancia acarrea incluso la nulidad del instrumento concertado. El presente trabajo está dirigido a poner en relieve esa especialidad procedimental, y el análisis de los motivos que la sustenta permitirá observar, si se corresponde con los postulados constitucionales y legales, punto de partida para aportar algunos criterios sobre la gestión pública y el equilibrio de intereses que confluyen en la relación de empleo público funcional.

Descriptores:

Funcionarios Públicos, Negociación Colectiva, Función Pública, Derechos Colectivos.

INTRODUCCION

Los derechos laborales de los funcionarios públicos, antes de la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa en 1970 (LCA), estaban sometidos a los vaivenes políticos, no existiendo garantías mínimas de estabilidad. Los gobiernos de turno, procedían a repartir los cargos dentro de la Administración Pública, entre sus seguidores como un preciado botín, con la consecuencia nefasta de la implementación de condiciones laborales sometidas a caprichos y arbitrariedades, situación que resultaba favorecida por la exclusión del sector de Ley del Trabajo.

El Instrumento normativo sancionado para regular el régimen venezolano de la función pública, fue muy cerrado en cuanto al reconocimiento de los derechos colectivos, al prever únicamente el derecho de sindicación orientado en la defensa y protección de los derechos establecidos en la misma Ley y su reglamento, y por ende al no considerar los restantes derechos colectivos, surgió una organización sindical *Light* desprovista de las principales armas de acción.

El panorama cambia sustancialmente, con la promulgación de la Ley Orgánica del Trabajo de 1990 (LOT), producto de luchas de algunos gremios, cambio que se concretiza especialmente en el contenido del artículo 8, reconociéndose el ejercicio de los derechos colectivos a los funcionarios de carrera en los términos de la legislación ordinaria, manteniéndose el régimen estatutario de la LCA, en lo individual.

La nueva realidad jurídica del funcionariado, produjo el fenómeno denominado en doctrina “laborización de la función pública”, visto por el sector laboralista, como la unidad de trato jurídico entre los trabajadores del sector público y del sector privado.

La doctrina de corriente administrativista sostuvo, sobre la base de la constitución del 1961, mantener el régimen estatutario, con preponderancia del Estado en imponer unilateralmente las condiciones de trabajo, atendiendo la institucionalidad, la autonomía de gestión, criterios presupuestarios, entre otros, y la exclusión en la LOT, del derecho de sindicación funcional, estableciendo que el legislador con ello dejaba claro que se mantuviera el régimen previsto en el Reglamento de Sindicatos de Funcionarios Públicos de 1971 (RSFP), que como se dijo no tenía entre su accionar la convención colectiva, ni la huelga.

Las tesis administrativista, comienza a tener fuerza, y en ella se apoya el Estado para hacer uso de la facultad Reglamentaria atribuida en artículo 13 de la LOT, sustentándose en la condición del artículo 8 eiusdem, para el ejercicio de la negociación colectiva, es decir, que guarde compatibilidad con la índole de servicios que prestan los funcionarios y las exigencias de la administración, sumado a una jurisprudencia dispersa entre el contencioso administrativo y laboral.

El sector laboralista ve reforzada su teoría de ejercicio pleno de los derechos colectivos, con la incorporación de los mismos al bloque de derecho sociales en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (CRBV), sumado al auge doctrinario de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), orientado en reconocer el

derecho de la negociación colectiva del sector público, en atención a los estudios de los convenios 87 y 98, ratificados por Venezuela en 1982.

La Ley del Estatuto de la Función Pública de 2002 (LEFP), reconoce los derechos colectivos funcionariales en beneficio exclusivo de los funcionarios de carrera, y para su ejercicio remite a la LOT, activándose nuevamente las disputas doctrinarias en torno a la laborización, pero ahora con nuevos matices, pues el constituyente en el artículo 144 estableció el régimen estatutario de la función pública y en los artículos 95, 96 y 97 contempló los derechos colectivos para todos los trabajadores sin distinción alguna.

En el ámbito de la norma constitucional y el régimen dual de la función pública, regida en lo individual por la LEFP y lo colectivo por la LOT, el Estado por intermedio del Ejecutivo Nacional sigue desplegando su actividad reglamentaria, entendida por los laboristas como una limitación más allá del propósito y razón del constituyente, el legislador, y para el administrativista, el deber de la administración de velar por la aplicación de los principios de legalidad estatutaria, y en medio de esta lucha doctrinaria se encuentra un colectivo que reclama igualdad en sus derechos y unos administrados que requieren una administración efectiva y eficaz.

El presente trabajo, constituye así, una investigación documental descriptiva-interpretativa, con fundamento en una exhaustiva revisión bibliográfica y jurisprudencial, orientada a establecer una visión sobre el tema y poder determinar si la negociación colectiva en el ámbito funcional, tiene connotación especial que justifique el intervencionismo

Estadal por vía reglamentaria y mediante fijación de los lineamientos técnicos y financieros en las conversaciones.

Con la finalidad de verificar los objetivos planteados durante la investigación, se estructuró el presente trabajo en cuatro capítulos: El primero destinado al análisis de los antecedentes legales de la negociación colectiva de trabajo de los funcionarios públicos. El segundo orientado al estudio de la negociación colectiva funcionarial. El tercero dedicado a la negociación colectiva funcionarial y el régimen del sector privado y el cuarto referido a los sindicatos en la negociación colectiva, ofreciendo finalmente algunas conclusiones en relación al tema en estudio.

CAPITULO I

ANTECEDENTES LEGALES DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DE TRABAJO DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

A. ANTERIORES A LA LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA

El derecho colectivo de trabajo, en sus tres instituciones fundamentales a saber, sindicato, negociación de las condiciones de trabajo y la huelga, constituye el mecanismo del cual se han servido los trabajadores para romper con la autarquía patronal y mejorar sus condiciones de vida.

En el ámbito público, las relaciones colectivas han presentado una rica complejidad motivado a la condición de empleador que ostenta el Estado venezolano, con marcadas diferencias respecto de los patronos en el sector privado, bien lo señala Mendoza “La administración pública, vista desde sus distintos niveles-horizonta y vertical- es el mayor empleador del país, y por lo tanto, un sector con múltiples problemas en su relación administración-trabajadores...” (2004, 9).

Dentro del cúmulo de complejidades que se observa en la relación de empleo público, se encuentra la situación atípica en donde esta inmersa una de las partes integrantes de dicho vínculo laboral, como lo es el recurso humano al servicio de la Administración Pública. El mismo, se

encuentra sectorizado en dos vertientes: el personal obrero, favorecido por los avances de la legislación laboral, disfrutando de derecho individuales y colectivos en términos similares respecto de los trabajadores del sector privado; y los funcionarios públicos sobre los cuales ha imperado una tendencia limitativa y en algunos casos prohibitiva, del ejercicio de los derechos colectivos, situación que para Sainz obedece a “razones mas políticas que económicas...” (2002, 247).

Los avances en materia colectiva funcionarial han sido significativos, facilitado en gran medida por el proceso de constitucionalización de los derechos laborales, sin embargo, para alcanzar este nivel de tolerancia y respeto, se transitó por un camino tortuoso por la desigualdad entre partes, Administración Pública-funcionarios, tema que trató Alfonso, en el año 1987, en las Jornadas sobre Derecho Colectivo de Trabajo, donde expresó lo siguiente:

Elegimos periódicamente los Poderes Públicos, mediante la directa participación del pueblo, pero, curiosamente, los órganos de esos poderes públicos no están organizados en forma democrática y participativa. Todavía es patente la resistencia del Estado a permitir el reconocimiento de la impronta humana en sus relaciones de trabajo con la gente que lo sirve profesionalmente; que consume su vida o gran parte de ella, en la prestación de su quehacer habitual para la Administración Pública. Sistemáticamente, en nombre de principios tradicionales de derecho administrativo que sustentan la idea de una relación extracontractual y estatutaria,... es negado el derecho de contratar colectivamente en las parcelas públicas. Al proceder el Estado en esa forma, no deja de recordar la figura del patrono de la empresa...que en condición de propietario imponía libremente las condiciones que tenía a bien fijar dentro de su propiedad... (p.16).

En efecto, el funcionario público en sus condiciones laborales se ha visto afectado por múltiples factores, partiendo de la modernidad de la función pública, pues es incuestionable que antes de ser sancionada la Ley de Carrera Administrativa de 1970 (LCA), la provisión de cargos en la administración no atendía políticas coherentes en gestión de personal, sino intereses partidistas, como bien lo expresa De Pedro:

...la nota característica del empleado público venezolano era su provisionalidad, su inestabilidad, derivada de su reclutamiento de la clientela política de los gobernadores de turno...el servicio público, la provisión de cargos públicos, fue mas bien una institución fruto del reparto del botín político...que de una verdadera y real necesidad de la administración del Estado (2004, 19).

Sobre el clima de inestabilidad existente en el empleo público, lejos estaba el reconocimiento de los derechos colectivos. El problema del momento no era la idoneidad, ni la experiencia o capacidad profesional, menos aun, velar por una Administración Pública eficiente y capaz de satisfacer los requerimientos de los administrados, la situación se centraba en los cambios de gobiernos y pertenecer a determinado bando político, pues era práctica común que en cada proceso electoral, las autoridades ejecutivas electas colocaran en los cargos públicos a sus amigos y partidarios.

El sistema funcional imperante antes de la LCA, se nutrió de la ausencia de normas orientadas a crear una Administración Pública organizada, sustentada en material humano capacitado y estimulado en cuanto a sus reivindicaciones laborales y en la primacía de los intereses particulares de quienes alcanzaban el poder. Como referencia a lo

señalado anteriormente, puede tomarse el Gobierno de Guzmán Blanco, catalogado históricamente como ejecutor de políticas progresistas. Sin embargo, incrementó la dependencia de la burocracia nacional a sus intereses.

Luego del Gobierno de Guzmán Blanco, puede hablarse de un tímido avance en cuanto a la creación normativa, con la Ley de Responsabilidad de los Empleados Públicos del 3 de junio de 1905, Ley de Disponibilidad de los Empleados Públicos de 1912. Sin embargo, estos instrumentos no varían la precariedad del funcionario, pues como lo señala De Pedro “Sus derechos podían ser desconocidos, su situación modificada o eliminada sin ninguna consideración” (2004,19). Para este autor, la aparición del petróleo influyó en el interés del Estado, de crear una organización tecnificada con miras a determinar responsabilidades de sus funcionarios respecto a la administración de “la incipiente riqueza que otros países se apresuraban a compartir...” (De Pedro, 2004, 19), promulgándose años más tarde, el 29 de mayo de 1927, la Ley de Juramento.

Durante la dictadura del General Juan Vicente Gómez, en el año 1928, es sancionada la primera Ley del Trabajo, instrumento que no contempló ninguna disposición relativa a los derechos colectivos, escenario normativo laboral que cambió radicalmente durante la administración de López Contreras.

Después de la muerte de Gómez, en diciembre de 1935, asume las riendas del Estado venezolano Eleazar López Contreras, a partir de enero de 1936, cuando el país atravesaba un momento crítico motivado a protestas obreras en demanda, según Salamanca, de cuatro objetivos:

a) liquidación de gomecismo, o al menos saneamiento político; b) elevación del nivel de vida de las masas venezolanas; c) conquistas por los sectores sociales emergentes del derecho a organizarse políticamente; d) conquista de la democracia representativa” (1998, 66). El momento era cumbre para el movimiento sindical obrero, pues en lo adelante pasa a ser considerado sector estratégico para la medición de fuerzas a nivel político.

El escenario laboral de la época, caracterizado por la constante protesta, constituía un aspecto clave para la continuidad del Gobierno. En razón de ello, se implementó una estrategia para atenuar la capacidad conflictiva del movimiento sindical e incorporarlo al proceso de modernización, basada en la promulgación en el año de 1936, de dos instrumentos normativos de gran relevancia para el sector, a saber: la Constitución que estableció en el artículo 32, la obligación Estatal de promoción y defensa del trabajo con mira a elevar las condiciones de vida de los trabajadores, y la Ley del Trabajo del 16 de julio de 1936.

Ahora bien, la segunda Ley de Trabajo promulgada en Venezuela, representó un avance significativo en las relaciones colectivas de trabajo y particularmente en la negociación colectiva, pues encontró su regulación legal a partir de ese momento. Específicamente en el Capítulo III, del Título II, compuesto de 6 artículos, tal como lo expresó Agüero “...puede afirmarse categóricamente que esta Ley sentó las normas legales que dieron nacimiento a la contratación colectiva venezolana” (1992, 231).

En el ámbito de la Administración Pública, interpretando a Sainz (2002), la Ley al considerar como patrono a las personas jurídicas de carácter público, que desarrollaran actividades, obras y servicios de carácter público, sumado a la exclusión taxativa de los cuerpos armados, dio pie,

para que por vía interpretativa la Oficina Nacional del Trabajo y la jurisprudencia, considerara beneficiados de la legislación del trabajo a parte del funcionariado, en sentido contrario a la Administración, que se amparaba en la tesis formal del nombramiento y la juramentación, llegando a excesos, como considerar a una cocinera de un hospital como funcionario público, situación que los tribunales rechazaron sobre la tesis de la distinción entre servicios de autoridad y los de gestión.

Por otro lado, el Reglamento de 1938, extendiendo sus funciones al ámbito legislativo, excluyó a los funcionarios públicos de la aplicación de la Ley del Trabajo, disposición que fue incorporada en la Ley del Trabajo de 1945, bajo los siguientes términos “No estarán sometidos a las disposiciones de esta ley y de su reglamentación, los miembros de los cuerpos armados, ni los funcionarios o empleados públicos”. Tal modificación, ha sido catalogada por Ortiz (2002, citado por Sainz, 22) como:

...un evidente retroceso en particular si se toma en consideración los esfuerzos que venia realizando la jurisprudencia con el fin de proteger a un sector de funcionario público a través de diversas vía interpretativas sobre todo, la que tomaba en consideración el carácter mercantil del organismo público...

La exclusión de los funcionarios públicos del régimen laboral ordinario y por ende del ejercicio de los derechos colectivos, era la premisa esencial en el sector. Para el año 1947, bajo un nuevo régimen político, la Constitución en su artículo 90, contempló la necesidad de regular las relaciones de la Administración con sus empleados, estableciendo para el Estado la obligación de dictar un Estatuto para tal fin.

La carta fundamental de 1961, hizo lo propio al establecer en el artículo 122, la exigencia legislativa de sancionar una Ley que regulara la carrera administrativa, etapa constitucional que como hecho relevante adicional, reafirma el proceso constitucionalizador de la convención colectiva iniciado en 1947, al prever en el artículo 90 su favorecimiento y el establecimiento de la cláusula sindical.

Antes de la sanción de la LCA, fue promulgado el Reglamento de Administración de Personal para los Servidores del Gobierno Nacional, publicado en Gaceta Oficial el 14-11-1964, su fin era regular la relación de empleo público, de carácter transitorio hasta la sanción de la Ley, la cual incorpora instituciones básicas prevista en el mismo; pero ninguno de los dos instrumentos variaron el escepticismo imperante al reconocimiento de la relaciones colectivas en el sector funcionarial, y para mayor abundancia cabe destacar, como lo afirma Guzmán (1987, 16), que los proyectos de la misma Ley que fueron presentados para su discusión, establecían tal exclusión, exaltando el autor el hecho de que "...incluso el presentado por la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) a la Comisión de Asuntos Sociales del Congreso en 1965, insistía en que ni los sindicatos, ni la contratación colectiva, ni los conflictos podían tener cabida en la Administración Pública".

B. LA NEGOCIACION COLECTIVA DURANTE LA VIGENCIA DE LA LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA

El mandato previsto en el artículo 122 de la Constitución de 1961, se concretizó con la promulgación de la LCA, el 03 de septiembre de 1970, bajo la presidencia de Rafael Caldera, siendo objeto de de dos reformas.

La primera, prevista en el Decreto Ley N° 858 del 24-04-1975. La segunda, en el N° 914 del 13-05-1975, con la sanción de esta ley, pese a las imperfecciones que pudo contener, se dio un paso importante -mas no definitivo-, respecto a la ansiada erradicación de la intromisión política en la asignación de cargos públicos, pues luego de clasificar al funcionariado como de carrera y de libre nombramiento y remoción, garantizó a los primeros la permanencia en sus cargos y la imposibilidad de ser retirados por motivos distintos a los previstos en ella.

En lo concerniente a los derechos colectivos, destaca el reconocimiento del derecho de sindicación, aun cuando como antecedente no puede dejar de mencionarse la fundación en 1959 de la Unión de Empleados Públicos. Este derecho se contempló en el artículo 23 en los siguientes términos “Los funcionarios públicos sujetos a la presente Ley podrán organizarse sindicalmente para la defensa y protección de los derechos que esta Ley y su Reglamento les confiere...”. Atendiendo la exigencia legal, de un desarrollo reglamentario, se dicta en 1971 el Reglamento sobre los Sindicatos de Funcionarios Públicos.

Los restantes derechos colectivos, quedaron excluidos del ámbito funcional, así se desprende del contenido del artículo 23 de la LCA, pues al establecer que la actividad sindical se limitaba a la defensa y protección de los derechos previstos en ella y en el reglamento, y no existiendo en estos instrumentos disposición alguna sobre negociación colectiva y huelga, el resultando de ello fue la continuidad del criterio prohibitivo.

La forma como se concibe el derecho sindical de los funcionarios en el marco de la nueva Ley, fue catalogada por Fernández (2007, citado por Silva, 914) como "...un sindicalismo sui generis, descafeinado, light, que no entrañaba un ejercicio de la negociación colectiva y de la huelga". Sin embargo, fue significativo pues el paso por obtener el reconocimiento de los demás derechos colectivos se acotaba.

La realidad social, apresuraba el reconocimiento esperado ante la existencia de sectores dentro de la Administración Pública, que habían alcanzado negociar colectivamente sin contratiempo alguno, incluso en algunos casos bajo el amparo legal, situación de los obreros en el sector público y con el personal de las Empresas Estatales, siendo la punta de lanza la empresa petrolera, seguido de Institutos Autónomos, Universidades, y a nivel centralizado el Ministerio de Sanidad respecto del personal médico, por permisividad derivada de la Ley del Ejercicio de la Medicina de 1982, y el Ministerio de Educación respecto de los docentes, facultados según la Ley Orgánica de Educación de 1980. Igual panorama se avizoraba respecto a la huelga, considerando el Estado la necesidad de su regulación ante la imposibilidad de frenar los paros intempestivos que se le presentaban.

La expectativas del colectivo funcional, de ser beneficiados de la generalidad de derechos colectivos y un trato igualitario respecto de los demás sectores, parecían haberse satisfecho, cuando en Venezuela en el año 1982, se ratificó los Convenios N° 87 de la Libertad Sindical y el Convenio N° 98 Derecho de Sindicación y Convención Colectiva aprobados por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) en 1948. Sin embargo, ello no ocurrió, primordialmente por el artículo 6 del segundo convenio mencionado, que dio lugar a que se interpretara de su contenido

la no aplicabilidad de este instrumento a los funcionarios públicos, lo que dio lugar a una ardua labor de la Instancia Internacional del Trabajo, para cambiar tal criterio.

En efecto, la OIT fue cuestionada por el conflicto interpretativo generado en torno al reconocimiento del derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos, el cual se reforzó con el Convenio 135, sobre representación de trabajadores, que atiende sólo a los trabajadores de empresa; generándose acciones orientadas a solventar tal situación. Es así como, en la 64ª reunión en 1987, se aprueba el Convenio 151, sobre libertad sindical y procedimientos para determinar las condiciones de empleo en el servicio público, no ratificado por Venezuela, el cual si bien fue un avance significativo, dejó también aristas por prever la opción de medios alternativos de participación en las condiciones de trabajo, según Macedo de Brito:

...constituye un avance en cuanto a la posibilidad de los funcionarios en general de valerse de la negociación colectiva. Al mismo tiempo, la práctica de la negociación colectiva podría quedar comprometida por la previsión de la opción por medios alternativos de participación en las condiciones de trabajo. Esto no dejó de constituir un problema para la OIT, de modo que la aprobación del convenio 151 no significó el punto final del proceso de introducción de la negociación colectiva en todo el ámbito de la Administración Pública, sino tan solo una etapa... Poco después fue aprobado el convenio 154, en 1981, garantizando de manera más efectiva el derecho de negociación colectiva de los funcionarios públicos... (2004,102).

El empuje social y el avance en los convenios internacionales, particularmente los de materia laboral adoptados por la OIT, incidió

sustancialmente para que se promulgara en el año 1999 la Ley Orgánica del Trabajo (LOT), cuyo artículo 8 patentiza junto a otros componentes normativos, el nuevo régimen legal en que se sustenta la actualidad del derecho colectivo en el servicio de empleo público.

C. REGIMEN ACTUAL DE LA NEGOCIACION COLECTIVA EN EL EMPLEO PÚBLICO

La base legal vigente, que rige el derecho de la convención colectiva de trabajo en el sector público, desde una perspectiva cronológica, se comienza a perfilar con la entrada en vigencia de la LOT en 1990 reformada en 1997, y particularmente su controversial artículo 8 dedicado a los funcionarios públicos, el cual dispuso:

...Los funcionarios o empleados públicos Nacionales, Estadales o Municipales se regirán por las normas sobre Carrera Administrativa Nacionales, Estadales o Municipales, según sea el caso, en todo lo relativo a su ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro, sistemas de remuneración, estabilidad y régimen jurisdiccional; y gozarán de los beneficios acordados por esta Ley en todo lo no previsto en aquellos ordenamientos.

Los funcionarios o empleados públicos que desempeñen cargos de carrera, tendrán derecho a la negociación colectiva, a la solución pacífica de los conflictos y a la huelga, **de conformidad con lo previsto en el Título VII de esta Ley**, en cuanto sea compatible con la índole de los servicios que prestan y con las exigencias de las Administración Pública. Los obreros al servicio de los entes públicos estarán amparados por las disposiciones de esta Ley. (Resaltado agregado)

La norma transcrita, estaba indiscutiblemente vinculada con la aplicabilidad por su ratificación de los convenios, 87 de la Libertad Sindical y 98, sobre Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva, incluso el Convenio 151 sobre relaciones de trabajo en la Administración Pública de 1978 y su Recomendación, convenio que aun cuando no ha sido ratificado, la misma Ley en el artículo 60, literal “C”, de la LOT, le confiere carácter de fuente del derecho laboral.

Bajo este panorama, comienza en el sistema jurídico venezolano un proceso constitucionalizador de los derechos laborales, concretizado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, (CRBV). La misma, estipula disposiciones ampliamente favorecedoras de los derechos colectivos en el sector público, como ocurre con el artículo 95 cuyo contenido confiere el derecho de sindicación para los trabajadores sin distingo alguno, el 97 comprende el derecho a la huelga tanto para el sector público y privado, y respecto de la negociación colectiva en el artículo 96, se señala:

...Todos los trabajadores y las trabajadoras del sector público y privado tienen derecho a la negociación colectiva voluntaria y a celebrar convenciones colectivas de trabajo, sin más requisitos que los que establezca la ley. El Estado garantizará su desarrollo y establecerá lo conducente para favorecer las relaciones colectivas y la solución de los conflictos laborales. Las convenciones colectivas ampararán a todos los trabajadores y trabajadoras activos y activas al momento de su suscripción y a quienes ingresan con posterioridad.

La norma transcrita mantiene igualmente una conexión con los convenios internacionales en materia de derechos humanos, caracterizados por su

rango constitucional y su primacía respecto del derecho interno en la medida en que sus normas resulten más favorables, por disponerlo así el artículo 23 constitucional.

El contenido del artículo 96, estableció un desarrollo legal del derecho a la negociación colectiva. De igual manera, el texto constitucional ordenó en su artículo 114, la sanción de una Ley que estableciera el Estatuto de la Función Pública, función que el legislador cumplió con la promulgación el 02 de julio de 2002, de la Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP), instrumento que derogó la LCA y el Reglamento sobre Sindicatos de Funcionarios, contemplando en su artículo 32 lo siguiente:

Los funcionarios o funcionarias públicos de carrera, que ocupen cargos de carrera tendrán el derecho a organizarse sindicalmente, a la solución pacífica de los conflictos, a la convención colectiva y a la huelga, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento, en cuanto sea compatible con la índole de los servicios que prestan y con las exigencias de la administración pública... (Resaltado agregado)

La norma estatutaria, reconoce el derecho a la negociación colectiva para el funcionario de carrera, y para su ejercicio remite a la LOT, instrumento que a partir del Título VII, regula los derechos colectivos del trabajo. En el primer capítulo, prevé el favorecimiento de las relaciones colectivas, la solución pacífica de los conflictos y de las Convenciones Colectivas. En el segundo capítulo, se contempla el derecho sindical. En el tercero capítulo, se señalan las negociaciones y conflictos colectivos. Por último en el capítulo cuarto, los destina a la convención colectiva de trabajo.

Por otro lado, El Ejecutivo Nacional antes de que entrara en vigencia la Constitución, específicamente el 20 de enero de 1999, dictó el Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, que derogó el Reglamento Parcial de la Ley Orgánica del Trabajo para Negociar las Convenciones Colectivas de Trabajo de los Funcionarios o Empleados al Servicio de la Administración Pública Nacional del 16 de Mayo de 1991. El Reglamento anterior a su vez, fue derogado por el Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo (RLOT) del 25 de abril del 2006, el cual comprende tres secciones reguladoras de la negociación colectiva, dedicando la tercera especialmente al tratamiento en el sector público.

Adicional a los dispositivos legales citados, cabe mencionar los Lineamientos Técnicos y Financieros dictados por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela en Consejo de Ministros, según sesión N° 268 del 02 de Noviembre de 2002, el cual no paso desapercibido por quienes califican la intervención del Estado, como violatoria del principio de igualdad que debe comprender todo proceso de negociación.

CAPITULO II

LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

A. LABORALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

El fenómeno de la laboralización de la Función Pública, hace referencia a la penetración de instituciones propias del Derecho del Trabajo en el ámbito de la función pública. Lo que se patentizó con la promulgación de la LOT, al contemplar en el artículo 8, el derecho de la negociación colectiva, solucionar pacíficamente sus conflictos y la huelga, para los funcionarios públicos de carrera, situación que se consolida con su incorporación al bloque constitucional de los derechos sociales, y la promulgación de la LEFP, que a diferencia de la LCA, los reconoció en su artículo 32, remitiendo para su regulación a la legislación laboral ordinaria.

La nueva realidad jurídica en el sector público, donde el personal obrero y los funcionarios, podían negociar colectivamente sus condiciones de trabajo en igualdad respecto de los trabajadores del sector privado, generó un amplio debate doctrinario, entre el sector administrativista defensor del régimen estatutario de la función pública, y el sector laboralista que califica el fenómeno como indetenible, lo cual, es reflejo de la realidad laboral existente tanto en el país, como a nivel internacional, producto de las acciones de la OIT.

Dentro del sector doctrinario que aboga por el proceso de laboralización, se tiene la opinión de reconocidas personalidades en el ámbito jurídico, como Alfonso quien expresó “La promulgación de la Ley Orgánica del Trabajo marca, acaso, una de las ultimas resistencias del viejo derecho estatutario ante el avasallante empuje del derecho del trabajo, que se avizora ya como un derecho común de toda la actividad humana...” (2004,503).

En igual sentido, Carrillo (2005, 83), hace mención de los avances que la laboralización ha traído al sector público, el mismo indica que:

La recién promulgada Ley del Estatuto de la Función Pública ha establecido un puente normativo de acceso equiparativo hacia la legislación laboral que permite esa laborización del derecho funcionarial, pues ha traído protecciones típicas de ese régimen laboral ordinario aplicable ahora por extensión a la labor pública.

A la parte de los criterios citados, autores como Villasmil, de corte también laboralista, en un análisis del Reglamento parcial de 1991, para Negociar las Convenciones Colectivas de Trabajo de los Funcionarios o Empleados al Servicio de la Administración Pública Nacional, expresó que la incorporación de los derechos colectivos en la LOT, fue un mal negocio de la principal central obrera del país, al abrirle al Estado las puertas para imponer su voluntad vía reglamentaria “El Ejecutivo ha visto reforzada su potestad de reglamentación... Muestra de ello es el Reglamento mencionado...” (Villasmil, 2001, 564). Esta posición, sin lugar a dudas expresa no sólo la necesidad de reconocimiento de los derechos colectivos a los trabajadores por igual, sino además una crítica contundente a que por vía reglamentaria se pretenda limitar su ejercicio.

En el sector administrativista, se observó renuencia al reconocimiento de los derechos colectivos en el sector público o en su defecto asimilar su regulación a la del sector privado, encontrándose posiciones enérgicas defensoras del carácter institucional de la Administración Pública, como puede calificarse lo expresado por Brewer Carías (citado por Silva, 2007, 913), cuando sobre la especialidad del derecho de sindicación previsto en la LCA, contempló:

...el Reglamento de la Ley apunta también de modo expreso que las autoridades, funcionarios y empleados públicos no se consideran como trabajadores para los efectos de la Ley y del mismo reglamento. Precisamente por esa causa el sindicato previsto en la legislación laboral no podía ser una figura utilizada por los funcionarios públicos.

Esta posición, sirvió doctrinariamente para sustentar el sindicalismo *light* del sector funcional, desprovisto de uno de sus principales instrumentos de lucha, como lo es la negociación colectiva.

En igual sentido Gamba (2004, 73) quien aboga por una eficaz y eficiente Administración Pública, ve en el derecho de las convenciones colectivas para el sector como "...instrumentos generadores de obligaciones laborales... en muchos casos invaden reserva legal y sus cláusulas se constituyen lamentablemente, en promotoras de conflictos".

En consonancia con lo anterior, cabe mencionar las posiciones eclécticas, dentro de éstas, la sostenida por Bernardoni y otros (2004, 740), cuando expresa "...en 1990, se promulga la Ley Orgánica del Trabajo...el artículo

8 de dicha ley...no sólo consagra el acceso de los empleados públicos a los derechos colectivos, sino que establece un régimen dual...”. Lo que se traduce, en la aplicación de normas estatutarias y normas de la LOT en las relaciones laborales de los funcionarios.

Ahora bien, los ataques hacia el sector administrativista tiene su razón de ser por la posición incólume de preservar la autonomía del Estado para fijar las condiciones de trabajo del funcionario público, en total desapego con la realidad, pues éste ya no es un servil sometido a los vaivenes políticos, sino un conglomerado humano, necesitado de que se les reconozcan los derechos colectivos laborales, como mecanismo para elevar su nivel de vida (aspiración de todo trabajador en cualquier ámbito público o privado). El dar la espalda a este hecho social, desfase e hizo entrar en crisis las normas regulatorias del empleo publico.

Lo antes expuesto se puede apreciar en el elocuente comentario realizado por De Pedro (citado por Alegría, 2007, 59):

De manera pues ¡albricias! Nuevos signos marcan los tiempos y, una vez más, aquellos como los defensores a ultranza del Estaturismo no supieron otear los vientos del cambio, van lenta y no sin espasmos a rumiar sus principios dogmáticos, prerrogativistas y estatutistas al rincón donde los “elegidos” viven la fantasía del purismo jurídico.... Señores permítanme, la teoría estatutaria...dogmáticamente, esta herida de muerte. Sus corifeos no supieron, no quisieron o no pudieron encontrar una solución jurídica, a sus postulados en constante choque con la realidad social...El mundo de la relación de empleo público, su inserción en la vida diaria del hecho social del trabajo, cual posta certera, llenó de plomo el ala de su vulnerabilidad.

Lo anterior guarda relación con el fenómeno denominado “huida del derecho administrativo” o “huida al derecho privado”, el cual según Araujo Juárez implica que la Administración Pública “...en el ejercicio de su actividad, en vez del derecho administrativo... la tendencia que, de forma cada vez mas acentuada, lleva al empleo...del derecho, civil mercantil o laboral” (2008, 67). Interpretando la posición del autor, esa huida en la función pública se presenta de dos formas, la primera en la creciente atribución de funciones administrativas a Entidades de Derecho Público, a las Empresas Públicas, capaces de establecer un status distinto al funcionarial, y la otra, la creciente laborización del personal al servicio de la Administración, lo cual no es cónsono con el régimen Estatutario previsto en la Constitución.

Para Delpiazzo “Con la apasionada fuga... los prebendados del poder persiguen... el logro de sus intereses, para lo cual tratan de huir de los procedimientos administrativos del control de gasto, de selección de contratistas y funcionarios y de la fiscalización judicial... pleno de los actos de la Administración, en una carrera loca por echarse en brazos del juez civil o laboral”. (2007, 433).

Lo antes señalado, deja claro que cada posición tiene un argumento viable, la laboralista que centra su atención en el hecho social trabajo, en el espíritu y razón del derecho del trabajo y la seguridad social, de lo cual no puede apartarse a los servidores públicos, hecho consolidado en el fenómeno de constitucionalización de los derechos del trabajo y en particular los colectivos, reconocidos a los trabajadores sin distinción, fenómeno que como bien lo señala Bello, tiene como fin y justificación, que el legislador ordinario... no pudiera futuramente desconocer, violar o modificar...” (2006, 37).

La tesis administrativista, por su parte sustenta su posición en el sistema estatutario previsto a nivel constitucional desde 1947, contemplado actualmente en el artículo 144 y desarrollado en la LEFP, lo que implica para este sector, la firme intención del constituyente en deslindar el régimen funcionarial del laboral, encontrando tal situación justificación, interpretando a Delpiazzi (2007), en el hecho de que la Administración Pública dada su naturaleza instrumental atiende los intereses colectivos para el logro del bien común, para que todos los componentes sociales puedan alcanzar sus fines propios.

Encontrándose así las cosas, cabe concluir que la previsión constitucional de los derechos colectivos para los funcionarios, sumada a la fuerza que ha cobrado en los criterios de la OIT la aplicabilidad para el sector de los Tratados 87 y 98, exigen el reconocimiento y respeto de los mismos, donde el único camino a seguir es su desarrollo legal, y en ello incide el empuje doctrinario por su carácter de fuente del derecho. En tal sentido, si se insiste en mantener la postura de prohibición o menoscabo, se acentuará el fenómeno de la “huida del derecho administrativo” y tomará cada día mas fuerza el proceso de “laborización de la función pública”.

Respecto del tema, cabe mencionar, la posición asumida en el marco de la anunciada reforma de la LOT, por los tratadistas Alfonso y Caridad (2009), específicamente en el artículo publicado en la Revista del Derecho del Trabajo N° 7, donde, interpretando al primero, la libertad sindical en el ámbito público debe ser regulada por la LEFP, por ser un derecho fundamental, connotación que le deviene de la reserva legal que estableció la CRBV en su artículos 95, 96 y 97, proponiendo a la vez, que la LOT regule exclusivamente el derecho individual del trabajo, y en una ley diferente que sea especial y orgánica se regule la libertad sindical.

En igual sentido, en cita que hace el artículo, de la carta enviada por el Dr. Caridad en carácter de asesor, a la Comisión de Desarrollo Social Integral de la Asamblea Nacional, con motivo de las discusiones de la Ley de la Función Pública, especialmente respecto del artículo 32, se contempla:

...creo que esta Ley...no debió abandonar la regulación de estos derechos colectivos funcionariales por la vía del referido a los dispuesto por la Ley Orgánica del Trabajo, no obstante,...tal remisión es perfectamente posible en razón de que por vía de los artículo 95,96 y 9, la Carta Magna laboralizó in totum estos derechos...que es tanto como decir, equiparó en titularidad y modal del ejercicio de estos derechos, a los trabajadores del sector publico y a los trabajadores del sector privado...con todo reitero que la Ley de la Función Publica debió tratar exhaustivamente la temática de todos estos derechos, pues si bien es cierto que en la prestación de sus servicios gurda las notas características del trabajador del sector privado, no es menos cierto que aquel se rige por un régimen jurídico diferente...a partir de la naturaleza de las administraciones publicas, de las funciones que cumple hacia el colectivo social... (2009, 955).

La tendencia se inclina por su regulación en la LEFP, para lo cual se hace necesaria una forma legal, que salvaguarde los postulados constitucionales y logre un equilibrio entre el ejercicio de los derechos colectivos funcionariales, respecto de los principios de eficiencia y eficacia que rigen e inspiran la Administración Pública, que como lo señala Rodríguez (2005, 10), no es otra cosa, que “obrar de conformidad con las normas o principios que rigen su actividad”.

B. DEFINICIÓN Y NATURALEZA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA FUNCIONARIAL

1. ASPECTOS TERMINOLÓGICOS

Antes de precisar una definición de esta institución del derecho colectivo, debe acotarse la confusión terminológica existente entre convención y negociación. En tal sentido, se observa que la CRBV en el artículo 96, se refiere a negociación colectiva voluntaria y convenciones colectivas de trabajo, la LEFP en su artículo 32, utiliza sólo el termino convención colectiva, lo mismo hace la LOT en su artículo 8, pero titula el capítulo III del Título VII, Negociaciones y Conflictos Colectivos, la Sección Primera Negociaciones Colectivas y el Capítulo IV lo titula Convención Colectiva; el RLOT en el Título III, Capítulo III, Sección Tercera, utiliza indistintamente ambos términos y en la parte in fine del artículo 164, los diferencia al contemplar: “Las negociaciones colectivas no destinadas a la celebración de convenciones colectivas de trabajo...”.

Lo antes expuesto, dio lugar a una interrogante ¿comprende la convención colectiva a la negociación colectiva?, para De Pedro (2004, 14), “a pesar del empleo indiscriminado de ambas expresiones, entendemos que cuando se habla de convención colectiva se comprende, también, la negociación colectiva y viceversa, abstracción hecha de la confusión y dispersión terminológica”.

Sobre lo tratado, se comparte el criterio de Carballo (2001, 274), relativo a la distinción entre ambos términos, la negociación colectiva es el proceso

y la convención colectiva es el resultado del proceso. La negociación no necesariamente converge en la celebración de una convención colectiva, tal es el caso del pacto o acuerdo que se suscribe para modificar las condiciones colectivas de trabajo, denominado comúnmente la *reformatio in peius* de la convención colectiva. En síntesis, según el autor la negociación colectiva sirve para solucionar o componer conflictos entre dos actores sociales, para normar las relaciones laborales existentes entre ellos o como medio de participación de los trabajadores en la gestión de la empresa.

En el desarrollo del presente estudio, se utilizará el término negociación colectiva, entendida en sus dos acepciones (proceso-resultado), con inclinación sobre el último, es decir, la convención colectiva, por ser el instrumento más eficaz, que se ha incrustado en la actividad sindical, no por ello se deja de mencionar la importancia que en tiempos pasados y hoy día en algunos espacios, tienen otras figuras para la solución de conflictos laborales en el sector público, como “actas convenios”, las cuales deben acatar las mismas reglas previstas en la negociación de una convención colectiva, en especial si las mismas implican una erogación presupuestaria, por el principio de disponibilidad o previsión presupuestaria.

1.1 Definición

En el ámbito legal, sólo la LOT en el artículo 507, define la convención colectiva de trabajo como:

...aquella que se celebra entre uno o varios sindicatos o federaciones o confederaciones sindicales de trabajadores, de una parte, y uno o varios patronos o sindicatos o asociaciones de patronos, de la otra, para establecer las condiciones conforme a las cuales se debe prestar el trabajo y los derechos y obligaciones que correspondan a cada una de las partes.

La convención colectiva, tanto en el sector público como el privado, configura el instrumento que permite adaptar las relaciones de trabajo a la realidad económica y social del país. Atendiendo lo señalado por Sainz (2002, 118) "... es la institución más vigorosa del derecho colectivo del trabajo...la misma permite en forma conciliatoria, mediante reciprocas concesiones entre patrono y trabajadores, lograr establecer unas condiciones de trabajo justas, equitativas, equilibradas, sustentables...". Desde la óptica de los funcionarios públicos, este autor expresó que:

Constituye el mecanismo mediante el cual... la Administración Pública... y los funcionarios públicos, bien sean estos representados por sus organizaciones sindicales... tienen y deben establecer condiciones de trabajo... y por ende puedan mejorar las condiciones de vida en el contexto de no afectar las reservas del estatuto de la función pública... Por ello la convención colectiva ha sido definida en cuanto a su estructura como <con cuerpo de contrato y alma de ley>... (2002, 267).

Analizando los distintos aspectos que comprende la convención colectiva, se puede definir en el ámbito público, como el instrumento concertando entre el Estado -patrono y los trabajadores beneficiarios del derecho según la normativa que los rige, representados por la figura organizacional que adopten (sindicato, coalición, gremio), cuyo objeto es normar las condiciones de trabajo, en un marco de equilibrio entre la

trilogía de intereses que confluyen en la relación Administración-Trabajadores-Administrados.

1.2 Naturaleza Jurídica

La naturaleza jurídica de la negociación colectiva, ha sido un campo difícil de determinar, por las particularidades que presenta la institución, lo que ha dado lugar a diversas tesis, la que la califica como instrumento privado, la tesis de instrumento público y la dominante en sede judicial, de instrumento normativo, las características que le imprimen la relevancia social y jurídica son: 1. regular las condiciones de trabajo. 2. hacerlo en forma genérica al amparar los sujetos presentes y los futuros no intervinientes en la convención pactada, <<erga omnes>>, con lo cual en términos de Goizueta y Hernández (2004, 545), se permite “proyectar las consecuencias del convenio... uniformar las condiciones de trabajo para una categoría de trabajadores, o a una empresa, o rama industrial o sectorial, aspecto que tiene que ver mucho mas allá del efecto inter partes que caracterizan el derecho común” y, 3. Ser estática, es decir con la imposibilidad de modificarlas *ante tempus*.

En el ámbito jurisdiccional, la Sala Constitucional en sentencia N° 2.361 de fecha 03 de octubre de 2002, con ponencia del Magistrado Cabrera, estableció el carácter normativo de la convención colectiva de trabajo. Por su parte, la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, no tenía un criterio uniforme, pues al analizar el tema con ocasión de su aspecto probatorio, en ocasiones le otorgó carácter similar al de un acto normativo del Estado, de conocimiento y aplicación del juez, por el principio “iura novit curia” (sentencia N°4 del 23 de enero de 2003), sin

necesidad de que las partes, lo aporten como medio de prueba a la causa, en otras se consideró instrumento público, con el deber de la parte que quisiera servirse del mismo aportarlo hasta la oportunidad de informes, (sentencia N° 155 del 26 de junio de 2001).

La situación se resuelve en sentencia N° 535, de 18 de septiembre de 2003, este fallo adoptó el criterio de que la de la institución es un acto normativo, una cuestión de derecho, el fallo expresó:

...si bien es cierto que la convención colectiva tiene su origen en un acuerdo de voluntades, también es cierto que una vez alcanzado el mismo debe necesariamente suscribirse y depositarse ante un órgano con competencia pública, concretamente ante el Inspector del Trabajo, quien no sólo puede formular las observaciones y recomendaciones que considere menester, sino que debe suscribir y depositar la convención colectiva sin lo cual ésta no surte efecto legal alguno. Estos especiales requisitos en su formación, incluyendo la suscripción y el depósito, con la intervención de un funcionario público, le da a la convención colectiva de trabajo un carácter jurídico distinto al resto de los contratos y permite asimilarla a un acto normativo que – se insiste- debido a los requisitos que deben confluir para su formación y vigencia, debe considerarse derecho y no simples hechos sujetos a las reglas generales de la carga de alegación y prueba que rigen para el resto de los hechos aducidos por las partes en juicio...

El criterio asumido por la Sala, fue objetado por Alfonso y Caridad argumentando que los trámites que atraviesa la negociación colectiva y que en ellos intervenga un funcionario público, no es determinante, en atención a que “existen ciertos documentos y actuaciones mercantiles que se deben depositar ante el Registro Mercantil competente, para que

puedan tener validez y eficacia”. Continúan expresando que la intervención del Estado:

...es un control de orden administrativo... para darle certeza a lo convencionalmente pactado, atender la legalidad de lo acordado y dejar constancia al alcance de todos, lo que de alguna manera es el principio de la publicidad que también impera en las negociaciones colectivas de todos los alcances. (2009, 987).

Otro inconveniente, que se le suma al criterio de instrumento de carácter normativo, es la orientación de autores como Villasmil, quien considera al modelo de negociación estática como “expresión de una negociación procesalizada... que tiene un momento y habrá otra para realizarla, aun cuando en el ínterin las condiciones laborales puedan haber cambiado sustancialmente o de igual modo las condiciones económicas que las determinan...” (2001, pp. 74-75). Parafraseando a este autor, la prohibición del artículo 551 LOT de nuevas peticiones vigente la convención, por lo general está conllevando a conflictos, en razón de ello debe haber una interpretación mas flexible en cuanto al principio de intangibilidad, y por tanto se debe admitir sólo para los contratos por rama de actividad (Reunión Normativa Laboral) y no para los de empresa. La situación anterior, genera inconvenientes entre el principio de certeza que envuelve al acto normativo frente a la variación constante.

A la par de lo anterior se observa, que autores como Carballo, siguen el criterio jurisprudencial, al señalar, que la convención colectiva es “fuente *traslativa* del Derecho del Trabajo, por ende, de la autonomía colectiva de la voluntad como fuente *per se* de dicha disciplina jurídica....sin duda, es

el mas importante instrumento normativo de origen autonómico y que, por tal merece el amparo al Constituyente” (2008, 267).

En el ámbito de la negociación colectiva funcionarial, sumado a las connotaciones antes indicadas, Alfonso expresa: “Las convenciones colectivas sobre condiciones de trabajo, celebradas por los organismos de la Administración Pública, son contratos sujetos a la *condición impropia* de que existan, provistos por los mecanismos constitucionales y legales, los recursos económicos suficientes para permitir el cumplimiento de las estipulaciones convenidas (2000, 499).

C. SUJETOS LEGITIMADOS

1. Administración Pública

La legitimación para negociar en el sector público, es uno de los aspectos que incide severamente en la diferenciación de la negociación de convenciones colectivas en el sector privado, al punto de generar dudas sobre si estas se realizan o no en un plano de igualdad por la presencia del Estado como patrono.

Atendiendo el ámbito de aplicación previsto en la Sección Tercera, del Capítulo III del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo (RLOT), referida a la negociación colectiva en el sector público, artículo 154, puede extraerse como sujeto pasivo negocial: La Administración Pública Nacional Centralizada (Ministerios), Institutos Autónomos, fundaciones,

asociaciones y empresas del Estado. Así mismo, Administración Pública Estatal (Gobernaciones) y Municipal (Alcaldías) y sus entes descentralizados.

2. Legitimados Activos

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), establece en su artículo 96, lo siguiente: “Todos los trabajadores y las trabajadoras del sector público y del privado tienen derecho a la negociación colectiva voluntaria y a celebrar convenciones colectivas de trabajo, sin mas requisitos que los que establezca la Ley...”.

Atendiendo la norma constitucional, se tiene que el derecho de negociar colectivamente reside en los trabajadores y trabajadoras del sector público o privado, y por ser una norma de carácter programático, para su ejercicio debe atenderse lo previsto en los regímenes legales existentes para la regulación de las relaciones laborales en cada sector.

En este orden de ideas, para establecer cuales trabajadores del sector público tienen derecho a negociar convenciones colectivas de trabajo, es necesario precisar la categoría de personas que prestan servicios en la Administración Pública, denominados en forma genérica, servidores públicos, que comúnmente, se clasifican en funcionarios de carrera, de libre nombramiento y remoción, de elección popular, obreros y contratados.

El personal obrero, se rige por la LOT, así lo prevé la parte in fine del artículo 8, “Los obreros, al servicio de los entes públicos estarán amparados por las disposiciones de esta Ley”, en consecuencia por aplicación del artículo 96 constitucional y la mencionada ley, disfrutan de la titularidad del derecho a negociar colectivamente sin contratiempo alguno.

Los funcionarios de carrera, disfrutan el derecho a negociar colectivamente por disponerlo la norma constitucional, el artículo 32 de la LEFP, instrumento que hace una remisión para su ejercicio a la LOT, la cual en igual sentido reserva el derecho para esta categoría adicionando la frase “que ocupen cargos de carrera. Respecto de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, a pesar de que la norma constitucional, utiliza el termino “trabajadores”, y adiciona la frase “sin distinción alguna”, quedan excluidos en la norma estatutaria, por reconocer el derecho como exclusivo de los funcionarios de carrera, lo cual ha dado lugar para que autores como Juárez, afirme que al reservarse “...el artículo 32 LEFP...el derecho a organizarse sindicalmente a los funcionarios de carrera...incurriendo en inconstitucionalidad pues no podía...establecer distinciones ente categorías de trabajadores” (2008, 712).

Atendiendo lo anterior, cabe señalar que no son novedad las exclusiones, pero estas obedecen a motivos validos, como la seguridad nacional, orden público, entre otros. La situación respecto de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, en cierto modo, atiende al mismo motivo que inspiró al legislador laboral ordinario para establecer en el artículo 510 como no beneficiarios de la convención colectiva, a los representantes del patrono, el hecho de no involucrarlos busca evitar un

conflicto, entre los intereses particulares del trabajador y los de la empresa o institución que representa.

En conclusión, tienen legitimidad activa para negociar colectivamente, los obreros y los funcionarios de carrera al servicio de la Administración Pública, en sentido contrario no la tiene, los funcionarios de libre nombramiento y remoción, de elección popular y los contratados, amén de la exclusión del régimen laboral ordinario, prevista en el artículo 7 LOT, respecto de los miembros de los cuerpos armados.

En el marco de esta legitimidad no debe pasar desapercibido, la situación del funcionario irregular o de hecho, denominándose así, a quien ingresó a la Administración Pública sin cumplir los requisitos legales previos. En este sentido la jurisprudencia, interpretando a Kiriakidis (2005, 131), que se originó a partir de la sentencia del 29 de septiembre de 1975, del Tribunal de Carrera Administrativa, que estableció la tesis de la relación funcional encubierta, ha dividido la situación, en funcionarios que ingresaron con anterioridad a la CRBV, con inclinación a reconocerle los mismos derechos que al funcionario de carrera, en razón de que la LCA sancionaba a la Administración con otorgar tácitamente la titularidad, cuando en lapso determinado no regularizara la situación del trabajador.

Situación diferente, ocurre con el nuevo texto constitucional que excluye de manera expresa el ingreso a la carrera administrativa por vía que no sea la concursal, y exceptúa de la misma a los contratados (artículo 146), y por ende pasan a ser sujetos desprovistos del derecho de negociar convenciones colectivas y de sus beneficios, lo cual no deja de ser

preocupante, en razón de que pese a la prohibición del constituyente, se observa aun en la Administración Pública (quizás por lo engorroso del proceso de organización de concursos, o por mantenerse algunos rasgos del bochornoso reparto de cargos como botines políticos) la practica constante es sostener un alto numero de personal contratado.

Respecto de la utilización legal de los términos funcionarios de carrera que ocupen cargos de carrera, se comparte la crítica que formula Rondón de Sanso, cuando señala "...la noción de cargo de carrera es un concepto equivocado: lo que es de carrera es el funcionario, no el cargo..." (2003, 21).

El personal al servicio de Fundaciones, Asociaciones y Empresas del Ejecutivo Nacional y por ende de los Estados y Municipios, no puede incluirse dentro de la categoría de beneficiarios de convenciones colectivas de funcionarios públicos de carrera, pues se trata de personas jurídicas de Derecho Privado, dado su carácter fundacional, cuyo régimen de empleo es netamente laboral y/o contractual.

En cuanto a los sujetos que intervienen en la negociación colectiva, es menester incorporar el comentario de Goizueta (2009, 588) el cual refleja una realidad social que pronto se hará sentir con fuerza, sobre los funcionarios jubilados quienes "luchan por estar presentes en las negociaciones y que las estipulaciones de convenio colectivo se les extienda en sus beneficios, y ahora en igual sentido los trabajadores tercerizados o subcontratados, también tratan de estar presentes y luchan por estos beneficios..."

Legitimados los funcionarios de carrera, para contratar colectivamente con la Administración Pública, es elocuente que el ejercicio de tal derecho no pueden efectuarlo en forma individual, se valen de un sujeto colectivo, como lo es, el **sindicato**, definido por Cabanellas como las “Asociaciones Profesionales de Obreros, empleados o funcionarios que se proponen, como objeto, la mejora de las condiciones de trabajo de sus miembros”. (2003, 436). Es menester destacar, que en el sector público confluyen igualmente las figuras gremiales.

D. PROCEDIMIENTO

1. Presentación- Remisión del Proyecto de Convención

El sindicato o el colegio profesional que pretenda negociar y celebrar una convención colectiva en el sector público, debe presentar el respectivo proyecto redactado en tres (3) ejemplares y el acta de asamblea en la que se acordó dicha presentación, ante el Inspector del Trabajo del lugar donde el ente patronal tiene su sede. En las negociaciones que involucren federaciones o confederaciones, el competente será la Inspectoría Nacional del Trabajo y si la negociación involucra una Reunión Normativa Laboral, conocerá el Ministerio del ramo.

En el sector público se destaca la actuación de los colegios profesionales, sus federaciones y confederaciones, quienes se asimilan a las organizaciones sindicales en cuanto al derecho para representar a sus miembros; siempre que cumplan el requisito de registrarse en el Ministerio del ramo, lo que sin duda, rompe el esquema tradicional del “Monopolio

sindical”. En este sentido, interpretando a Goizueta (2004, 540), la asimilación afecta el desarrollo del movimiento sindical, pues constitucionalmente, la colegiación es obligatoria, en contraposición con la afiliación sindical que es voluntaria.

Tal como fue señalado, los funcionarios de carrera, se valen del sindicato para el ejercicio de sus derechos, por cuanto en la LOT rige el monopolio sindical, el cual debe tener representatividad, entendida como, la legitimación jurídica que pose determinada organización sindical o gremio para negociar colectivamente en representación de los trabajadores interesados, afiliados a ella o no; legitimación que se establece mediante indicadores numéricos, es decir, mayoría absoluta de trabajadores, para Grandi “...la noción representatividad...la encontramos con mayor frecuencia en sistemas de pluralismo sindical...” (2003, 236).

Retomando el procedimiento, presentado el proyecto y dejando a salvo la facultad revisora del órgano administrativo sobre si se cumplió con los recaudos exigidos por la Ley, el Inspector remite copia al ente empleador, junto con la solicitud de que presente en un lapso de treinta (30) días un estudio económico comparativo que “evidencie los costos de las condiciones de trabajo vigentes y las previstas en el proyecto”, esta exigencia es necesaria en resguardo del principio de previsión presupuestaria.

2. Negociación- Depósito

Una vez recibido el informe económico del ente empleador, el Inspector fija la fecha de inicio de las negociaciones, las cuales se verifican, mediante una comisión negociadora, presidida por el Inspector del Trabajo, representantes de las partes (Administración-Sindicato) y la participación de la Procuraduría General de la República. En la primera reunión que celebre la comisión, podrá el ente empleador formular alegatos y oponer defensas, como la falta de representatividad sindical o gremial, la existencia de convención vigente, entre otros, que impidan el curso del proceso negocial.

En caso de oposición, el Inspector del Trabajo resolverá en los ocho (8) días hábiles siguientes. Declarada con lugar la oposición, terminará el procedimiento, caso contrario, continúan las negociaciones; la decisión del inspector es apelable por ante el Ministro del ramo y contra la decisión del Ministro procede la vía del contencioso administrativo.

Según el RLOT, las negociaciones no pueden exceder de 180 días, prorrogables hasta por 90 días, concluidas las mismas procede el depósito de la convención definitiva, figura que comprende el auto de homologación por parte del Inspector del Trabajo o de la Inspectoría Nacional, requisito necesario para la validez del instrumento concertado. Sin embargo, el ente empleador no puede suscribir el instrumento y por ende no procede su homologación, hasta tanto no conste la consignación de un informe emitido por la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, destinado a verificar que el compromiso económico que se asume no excede de los límites

técnicos y financieros establecidos por el Ejecutivo Nacional, de comprobarse el exceso, se deben efectuar los ajustes necesarios. Es de advertir, que la falta de fijación legal del lapso para la consignación del informe, o para la nueva revisión de la convención en caso de ajustes, produce un vacío que en la práctica ha servido a la Administración Pública, para retrasar la entrada en vigencia y por ende la aplicabilidad del instrumento.

Los criterios técnicos y financieros para la negociación en el sector público, corresponde fijarlos al Presidente de la República en Consejo de Ministros, cuya observancia es de obligatorio cumplimiento por parte de los miembros de la comisión negociadora que representan al empleador, so pena de incurrir en responsabilidades en materia de salvaguarda del patrimonio público, administrativas, penales y civiles a que hubiera lugar.

En las negociaciones que se presenten a nivel regional y local, corresponde al Gobernador o Alcalde, según el caso, cumplir las competencias que en esta materia asume el Presidente de la República, igual ocurre con la función asignada a la autoridad de planificación presupuestaria, deben ser asumidas por la unidad estatal o municipal con funciones análogas y por último la necesaria intervención del Procurador General del Estado respecto de las Gobernaciones y el Sindico en caso de las Alcaldías.

En sentencia N° 194, de fecha 26 de julio de 2001, con ponencia del Magistrado Juan Rafael Perdomo, la Sala Social del máximo Tribunal de Justicia, trató el punto concerniente a la regulación especial que la LOT y

particularmente el Reglamento imprimen a la negociación colectiva del sector público, en tal sentido puntualizó:

La Gobernación no podrá suscribir la convención colectiva hasta de disponer del informe emitido por la Unidad de Coordinación y Planificación de la Gobernación... El incumplimiento de esta normativa dará lugar a la responsabilidad de los funcionarios involucrados....el Inspector del Trabajo, para dar inicio a las negociaciones y luego para homologar la convención colectiva; y los funcionarios involucrados, para contratar, **deben contar** con el informe del órgano que haga las veces de Unidad de Coordinación y Planificación de la Gobernación donde conste que el compromiso **no excede** de los límites técnicos y financieros establecidos por la Gobernación....Resulta obvio que **no puede** una Gobernación motuo propio crear compromisos para el Gobierno Nacional o para las Municipalidades del Estado... (Resaltado agregado).

Por último, cabe destacar que la LOT, en su artículo 527, prevé que los acuerdos que implique erogaciones del sector público no previstas en el presupuesto vigente, se entiende que el cumplimiento de los mismos se hará con cargo al presupuesto del próximo ejercicio fiscal, salvo que exista disponibilidad presupuestaria que permitan su cumplimiento inmediato. En caso de que el compromiso asumido afecte ejercicios presupuestarios adicionales al vigente, el legislador exige la aprobación del Consejo de Ministros.

CAPITULO III

LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA FUNCIONARIAL Y EL RÉGIMEN DEL SECTOR PRIVADO

A. ASPECTOS COMUNES

El momento que dio inicio, al reconocimiento de los derechos colectivos en el sector funcionarial, como lo fue la promulgación del artículo 8 de la LOT, desencadenó interrogantes sobre la nueva realidad jurídica del sector, particularmente en el campo de la negociaciones colectivas, un asunto a definir era si la Administración Pública, intervendría en un plano de igualdad, sin prerrogativas, como acontecía con la figura del patrono en el sector privado, y establecer si debía mantenerse el procedimiento negocial en iguales términos para ambos sectores, estas y otras inquietudes eran asunto a resolver.

Ahora bien, la posición dividida que presentó la doctrina, específicamente el sector laboralista y el administrativista, hizo más complicada la situación, pues a pesar de que coincidían en que existía cierta especialidad en la relación Administración Pública-funcionarios, el sector laboralista abogaba por la igualdad o en todo caso la primacía de las normas previstas en la LOT, mientras que el otro sector reclamaba el mantenimiento del sistema estatutario.

Pasado el tiempo de este hecho jurídico, transcendental para los funcionarios públicos, se puede afirmar que la negociación colectiva en el sector público tiene un carácter especial, por regirse mediante un sistema normativo dual, el estatutario y el laboral, lo que le imprime características semejantes y también diferenciadoras respecto de la negociación en el sector privado.

Entre los **aspectos comunes** que presenta la convención colectiva en el sector público y privado, se destacan:

- Es un instrumento, destinado a mejorar las condiciones de servicio, de carácter normativo según el criterio establecido por las Sala Constitucional y Social del Tribunal Supremo de Justicia, lo cual tiene relevancia procesalmente, por ser de aplicación inmediata por parte del Juez, en virtud del principio iura novit curia.
- Contempla el fenómeno de la sindicalización por disponerlo así la LOT, materializándose el derecho entre uno o varios sindicatos y uno o varios patronos. Sin embargo, se ha ampliado la participación, permitiéndose la intervención de otras figuras como los colegios legalmente establecidos y sus federaciones y confederaciones, priva la figura de la representatividad sindical y la obligación de que los trabajadores aprueben el proyecto convencional, lo cual debe constar en acta que acompañe el mismo al momento de su presentación.

- Existe misma oportunidad para que el patrono exponga sus alegatos y defensas, un mismo lapso de duración en las negociaciones, un tiempo de vigencia (no menor a dos años ni mayor de tres), el requerimiento de la homologación del Inspector del Trabajo, o la Oficina Nacional del Trabajo, según sea el caso para su validez, y la ultratividad, es decir las estipulaciones de la convención mantienen su vigencia hasta tanto no se celebre una nueva.
- Su contenido, tiene una parte normativa, referida a las condiciones en que se presta el trabajo, aplicables a los trabajadores para el momento de la suscripción de la misma y a los que ingresen con posterioridad, efectos “erga omnes”, (artículo 508 y 509 LOT); y una parte obligacional, que como su nombre lo indica comprende las obligaciones que asumen las partes negociantes (artículo 472 y 497 LOT).
- No pueden pactarse en condiciones menos favorables, privando el principio irrenunciabilidad y de progresividad de los derechos laborales

B. ASPECTOS DIFERENCIADORES

Interpretando lo señalado por Alfonso (2004, 506), la condición del Estado, quien representa el interés general colectivo, como sujeto parte en las convenciones colectivas con sus funcionarios y la vinculación directa entre el objeto del instrumento normativo y el desarrollo y

organización de la función pública, le imprime características especiales a la convención colectiva en el sector público, entre las que cabe mencionar, siguiendo la clasificación del autor:

- *Diferencia de Naturaleza:* Son instrumentos normativos, condicionados a la existencia de mecanismos constitucionales y legales que garanticen recursos económicos suficientes para permitir el cumplimiento de las estipulaciones convenidas, es decir debe guardar observancia al principio de legalidad presupuestaria. Este aspecto de sometimiento a la disponibilidad financiera, ha sido un elemento de uso recurrente por el ente patronal para frenar las discusiones de convenciones colectivas, incluso en épocas de bonanza, sin poder recurrir a la huelga por existir una defensa legalmente aceptable para el ente empleador, lo cual es viable ante la ausencia de un mecanismo que permita controlar la veracidad de los informes sobre costos de la convención.

Sobre lo indicado, tal como lo cita Gerson (2003, 631), la Organización Internacional del Trabajo, en un análisis del derogado Reglamento Parcial de la Ley Orgánica del Trabajo para Negociar las Convenciones Colectivas de Trabajo de los Funcionarios o Empleados al servicio de la Administración Pública Nacional de 1991, el cual guarda similitud con el procedimiento del Reglamento vigente, señaló:

El comité igualmente consideró aceptable, que en el proceso de negociación la parte empleadora recabe el dictamen de un órgano económico-financiero que controle las consecuencias financieras de los proyectos de contratos colectivos, siempre que las organizaciones sindicales y los empleadores del sector público, sean consultados...

En ese control, además de los informes que deben presentar las autoridades en materia de asignación presupuestaria, se requiere de la intervención de la Procuraduría General del Estado, cuya actuación puede entenderse como de asesoramiento y resguardo al principio de legalidad, más no para intervenir como negociador, lo cual se desprende de la conformación por mandato legal de una comisión para tales efectos.

- *Diferencias en cuanto al contenido y efectos del incumplimiento:* Interpretando lo señalado por Caballero (citado por De Pedro, 2004, 49), sólo deben ser excluidas de la negociación colectiva, las materias relativas al ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los funcionarios de carrera, por cuanto la CRBV, en su artículo 144, ordena que su regulación corresponde a la LEFP, son las denominadas reservas estatutarias y las materias distintas a ellas pueden ser reguladas por una norma diferente, u otorgarse beneficios superiores a los previsto en la ley estatutaria, si es el caso, por vía de la convención colectiva.

Ahora bien, interpretando a Millán (2004, 50), a las materias anteriores, debe adicionarse el sistema de remuneración, estabilidad, régimen jurisdiccional, lo relativo al derecho de jubilación, la invalidez, las licencias reguladas en la norma estatutaria y el Reglamento de la LCA vigente, admitiendo sólo la posibilidad de prever situaciones distintas a las de la ley y el reglamento.

A diferencia de lo expuesto, la práctica pese a la regulación legal, da cuenta de mejoras en algunas materias, como lo es el caso del monto de

las pensiones y la concesión de jubilaciones especiales en cuestión de reestructuración administrativa o supresión de unidades, departamentos, entre otros. En este sentido, para Carballo (2001, 293):

Sólo en el ámbito de la negociación colectiva de los funcionarios o empleados públicos al servicio de la Administración Pública Nacional, se ha interpretado por cierto sector de la doctrina (en su mayoría especialistas en derecho administrativo)-sin que la práctica dé cuenta de ello-que por voluntad del legislador deberán excluirse lo relativo al ingreso, ascenso, traslado y suspensión, retiro, sistemas de remuneración, estabilidad y régimen jurisdiccional (art. 8 LOT).

Otra situación, que implica diferenciación en cuanto al contenido, lo representa el carácter estático, pues en el sector privado se pueden revisar con sentido progresivo algunas cláusulas con anterioridad al vencimiento del lapso de duración de la convención, más no ocurre así en el sector público. Según el criterio de Goizueta (2009, 589), quien al respecto señaló:

...en el Sector Público se consagra la intangibilidad de la convención colectiva, en el artículo 162 del RLOT, pero no en sentido favorable al trabajador de que su contenido no se puede tocar, y que de serlo sólo se puede revisar bajo el principio de la progresividad para mejorar, sino como protección al patrimonio público...

En cuanto a los efectos del incumplimiento, se tiene que el ejercicio del derecho a huelga está condicionado a su compatibilidad con la índole de los servicios que prestan los funcionarios interesados en la misma y con

las exigencias de la Administración Pública, lo cual ha dado lugar a un despliegue reglamentario en algunos casos exagerados.

- *Por los Mecanismos de Negociación:* La especialidad reside en la exigencia de un control por parte del Ejecutivo respecto de los compromisos que se asumen, fijando normas reglamentarias de estricto cumplimiento por los representantes del ente empleador, so pena de nulidad del instrumento pactado. Esta intervención Estatal ha tenido aceptaciones y críticas a nivel de doctrina, para Alfonso (2004, 511), el interés por parte del Ejecutivo no es otro que el “uniformar, coordinar los trámites de la contratación colectiva de las personas que prestan servicio en la Administración Pública”. En sentido contrario, Sainz (2002, 247), afirma que es “...una tendencia de mimetizar, reducir, limitar los derechos colectivos del trabajo a los funcionarios públicos por razones más políticas que económicas...”.

En el orden de las críticas, interpretando a Villasmill (2001, 564), la inclusión de los derechos colectivos de los funcionarios, en la LOT, fue un mal negocio por parte de la principal central obrera del país, principal impulsadora del proceso, por la potestad de reglamentación que tiene el Ejecutivo Nacional que le emerge del artículo 13 de la LOT, reforzado constitucionalmente con el artículo 236, numeral 10.

Ahora bien, como punto de conciliación entre la potestad reglamentaria del Estado y la no injerencia desmesurada que impida el ejercicio pleno del derecho, vendría a ser, someter la propuesta de reglamento a una consulta amplia con los demás actores sociales, dentro de ellos, los

sindicato u organizaciones representativas de los trabajadores, para no generar la impresión de que se está ante un contrato de adhesión.

Cronológicamente, dentro del despliegue reglamentario llevado a cabo por el Ejecutivo Nacional, cabe mencionar: *El Instructivo Presidencial N° 11, de fecha 27 de mayo de 1975*, el cual contempló lineamientos sobre la forma de negociar los contratos colectivos, primordialmente de las personas al servicio de la Administración regidas por la Ley del Trabajo, caso de las empresas Estatales. *El Reglamento Parcial de la Ley Orgánica del Trabajo del 16 de mayo de 1991, para negociar las convenciones colectivas de trabajo de los funcionarios o empleados al servicio de la Administración Pública Nacional*, siguiendo los comentarios del maestro Alfonso (2004, 512), el fin de este reglamento no variaba del propósito del anterior es decir centralizar el procedimiento de negociación de los funcionarios en la Procuraduría General de la República y sujetar el compromiso económico en lo que establezca el Ejecutivo Nacional mediante los límites técnicos y financieros que fije.

En 1999 se dicta El Reglamento General de la LOT de 1999, instrumento que deroga el reglamento de 1991, se aplica por igual a los funcionarios regidos por la norma estatutaria, como los sometidos a la Legislación del Trabajo, atribuye al Inspector del Trabajo, presidir las negociaciones con la participación de la Procuraduría, institución que debe intervenir activamente respecto de los ajustes que sugiera el Ejecutivo. Así mismo, establece su aplicabilidad respecto de las Administraciones Públicas Estadales y Municipales. Este reglamento, a su vez es reformado por el *Reglamento del 25 de abril de 2006*, Decreto N° 4.447, publicado en Gaceta Oficial N° 38426 del 28 de abril de 2007, el cual no presenta variaciones al respecto.

En ejercicio de la facultad reglamentaria, establecida en el artículo 155, *el Presidente de la República, en Consejo de Ministros sesión N° 268 del 02 de Noviembre de 2002, estableció lineamientos en el ámbito técnico y financiero para la negociación de convenciones colectivas de trabajo* donde intervengan órganos y entes de la Administración Pública Nacional. La premisa de estos lineamientos, es que la convención colectiva en el sector público debe estar orientada primordialmente en uniformar las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos de carrera y los trabajadores que realicen la misma profesión, oficio arte u ocupación, debiendo para ello observarse criterios de desempeño, rendimiento o productividad.

El instrumento a su vez, establece la obligación para los representantes del ente empleador, de fijar estrategias mediante contrapropuestas que en todo caso fortalezcan la capacidad de defensa de los intereses de su representado. La actuación de dichos representantes está sometida a los límites financieros que previamente fije el Ministerio de Planificación y Desarrollo, y su incumplimiento genera respecto del instrumento pactado, la configuración de la causas de nulidad absoluta prevista en el artículo 19, numeral 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública, a tenor del cual los actos de la administración serán absolutamente nulos cuando su contenido sea de imposible o ilegal ejecución.

Igual sometimiento prevé, para las convenciones colectivas que involucren la Administración Central, a tal efecto el Ministerio de Planificación y Desarrollo emitirá un estudio de factibilidad e igualmente estarán sujetos al Plan Anual de Personal. En cuanto a los Institutos Autónomos, se establece, que el estudio económico financiero deberá

prever si el ente cuenta con la capacidad de generar recursos propios para cumplir con el compromiso que se pretende asumir. Las empresas del Estado por su parte lo harán en consideración a los niveles de productividad y ganancias estimados durante la vigencia de la convención colectiva.

Dentro de los lineamientos, se establece que en los casos de negociación colectiva de funcionarios públicos, se debe incluir en la comisión negociadora, por parte del ente empleador, una comisión asesora integrada por un representante del Ministerio de Finanzas, un representante del Ministerio de Planificación y Desarrollo, un representante de la Procuraduría General de la República, así como un representante de alto nivel designado directamente por el Presidente quien lo coordinará y supervisará y lo mantendrá informado al respecto.

En cuanto a beneficios, prevé la utilización del salario de eficacia atípica como instrumento viable para lograr acuerdo que mermen el compromiso económico, prohíbe pactar cláusulas abiertas, que impida la estimación del compromiso, las imprecisas o indeterminadas, cláusulas que postulen la acumulación de beneficios, que reduzca la jornada de trabajo o establecer días feriados diferentes a los contemplados en leyes. Prohíbe pactos sobre el régimen de jubilación y sobre la concesión de licencias a funcionarios de carrera.

Estos lineamientos presidenciales, tienen la particularidad de no haberse publicado en Gaceta Oficial de la República, lo cual le hace perder efectividad jurídica respecto a las organizaciones sindicales, más no para los representantes del ente empleador, quienes como lo afirma Silva

(2007, 921), “deben ceñirse en la medida de lo posible” a los mismos, por emerger de su máxima autoridad jerárquica.

Mención especial merece la intervención del Ejecutivo Nacional, en el Decreto con Fuerza de Ley sobre el Estatuto de la Función Pública, del 13 de Noviembre de 2001, producto de la Ley Habilitante de Abril de 1999, que autorizó al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera. Este Decreto, como lo señala De Pedro “no entro en vigencia por las movilizaciones de distintos sectores interesados en lo material, en particular sindicales, todos ellos, con criterio unánime, expresaron lo inapropiado del instrumento...porque desconocía derechos ya otorgados a los funcionarios públicos, acentuando la preeminencia del Poder Ejecutivo...” (2004, 98). En cuanto a la negociación colectiva este instrumento contempló una excesiva y engorrosa tramitación, violatoria del favorecimiento que constitucionalmente se prevé.

- *Por la Jurisdicción:* En este sentido la ley estatutaria en su artículo 32, contempla la competencia de los Tribunales en lo contencioso administrativo funcional, en todos los conflictos que se susciten en materia de derecho colectivo funcional.

C. OTROS ASPECTOS SOBRE LA ESPECIALIDAD

Desde que se reconoce en Venezuela el derecho a negociar colectivamente, no hubo inconveniente en el sector privado, más no ocurrió así en el sector público, pues en este ámbito el reconocimiento del

derecho a tenido etapas de aceptación, tolerancia y prohibiciones, superadas en gran medida, así como, criterios favorecedores y contrarios, lo cual evidenció la especialidad de la institución, pues en su esencia debe ser igual para todos sus beneficiarios, sin embargo en el ámbito público adquiere características especiales.

En efecto, en cuanto a las etapas señaladas, a partir de la Ley del Trabajo (LT) de 1936, hubo una etapa de **aceptación**, de favorecimiento de la contratación colectiva en el personal obrero al servicio del Estado, facultado por el artículo 6, su participación a partir del año 1958, fue significativa, tanto en los contratos suscritos como en los beneficios alcanzados. De igual manera, hubo **aceptación** en las Empresas del Estado y las empresas de Economía Mixta, por regirse por normas de la legislación ordinaria. En otros sectores, como institutos autónomos, caso del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, el sector docente y medico, hubo **tolerancia**, al remitir las leyes especiales que los rigen a la LT, sectores cuyas protestas fue influyente al paso logrado con la LOT.

Contrario al favorecimiento de los sectores anteriores, en ámbitos, como la Presidencia de la República, sus Órganos Auxiliares, Los Ministerios, el poder Judicial, Las Fuerzas Armadas, entre otros, se **prohibía** el ejercicio del derecho, a excepción de los cuerpos armados, donde por motivos de orden público se mantiene reserva en cuanto al ejercicio de negociar convenciones colectivas.

Ahora bien, en cuanto a los criterios favorecedores y contrarios del derecho, la doctrina ha clasificado los mismos en:

- El carácter institucional de la Organización Administrativa. En este sentido se argumentó para negar el derecho, que la negociación colectiva interfería con el carácter institucional de la organización administrativa, tesis que fue refutada por la Dra. Sansó, (citada por De Pedro, 1982,122) quien expreso “La organización administrativa, no puede quedar afectada por las relaciones que se crean en base a una negociación colectiva, ni las mismas podrían variar la estructura de los órganos administrativos”.
- La potestad administrativa. Esta tesis contraria, fue sostenida por la Procuraduría, según se desprende de la cita que realiza De Pedro (1982, 123):

...debe ser la administración la que designe los funcionarios públicos; la que designe si están presentes las condiciones para el ascenso de los mismos en la carrera administrativa, la que ejerza sobre ellos el poder disciplinario, y la que pueda sustituirlos cuando incurran en determinadas causales; si se permite la contratación colectiva, los órganos administrativos estarían pactando el ejercicio de las indicadas atribuciones.

En argumento contrario, e interpretando al autor, tal posición pretende confundir la realidad, el funcionario mantiene una doble relación dentro de la administración, una orgánica, que atiende al cargo que ocupa, las competencias asignadas al órgano que representa y cuya actuación produce o puede producir efectos jurídicos; y una relación de trabajo, de contenido netamente patrimonial, respecto de las cuales, atendiendo las previsiones presupuestarias, puede ser objeto de negociación.

- Carácter estatutario de la relación de servicio: Según esta tesis, por mandato constitucional, el funcionario público está sometido a un régimen estatutario, es decir, a normas que el Estado de manera unilateral establece en cuanto al empleo público, sin posibilidad de irrumpir este orden.

Ahora bien, el criterio antes indicado era sostenible durante la vigencia de la Constitución del 1961 y la LCA, pues el constituyente estableció el régimen estatutario y la ley lo desarrolló, sin contemplar el derecho a la negociación colectiva.

La situación legal existente, tropezó con la realidad que no era otra que, el paulatino reconocimiento del derecho de contratación colectiva, porque así lo demandaba la necesidad de paz laboral, afectada por los incesantes conflictos en diversos sectores públicos, positivizándose la situación en el artículo 8 LOT, entrando así en crisis la tesis estaturista.

Así las cosas, se promulga la CRBV, la cual en su artículo 144 establece:

La Ley establecerá el Estatuto de la Función Pública mediante normas sobre el ingreso, ascenso, traslados, suspensión y retiro de los funcionarios o funcionarias de la Administración Pública, y proveerá su incorporación a la seguridad social.

Esta disposición revivió el criterio estatutario, pues se sostuvo que el constituyente reafirmó el mismo e incluso hubo opiniones que afirmaron,

que el mismo artículo 8 LOT reconocía tal situación, al respecto se tiene la opinión de Ortiz, (2006, 193):

Esté termino “estatuto”...ha sido uno de los motivos para justificar que la relación de empleo público es distinta a la del sector privado....el reconocido artículo 8 de la Ley Orgánica del Trabajo, en su primer párrafo, en lugar de constituir un mecanismo de laboralización de la relación del empleo público, por el contrario, lo que hizo fue enfatizar sobre la importancia del concepto.

En este sentido, de conformidad con la CRBV y la LEFP resulta innegable la existencia de reserva legal especial, en cuanto a ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro, sistema de remuneración, estabilidad y régimen jurisdiccional, por mandato constitucional; reconocida en el párrafo primero del artículo 8 de la LOT, pero ello en cuanto a los derechos individuales más no en los colectivos. La única forma de cambiar tal situación, y que se pueda hablar de un régimen estatutario puro, interpretando a Alfonso y Caridad (2009, 955), es mediante una reforma de la Ley del Estatuto de la Función Pública, que desarrolle resguardando los principios constitucionales, los derechos colectivos del funcionariado primordialmente estableciendo un equilibrio entre los intereses de los funcionarios públicos como trabajadores, los derechos y garantías constitucionales de la población y el principio de eficacia y eficiencia que envuelven a la Administración Pública, como instrumento del Estado para el logro de sus fines.

- La continuidad administrativa. El sector primordialmente administrativista estableció que la negociación colectiva en el sector público podía dar lugar a la vulneración del principio de continuidad

administrativa, en caso de desembocar o activar el derecho de huelga. En argumento contrario, se estableció que tal situación era propia de los servicios públicos esenciales y que, podía establecerse una regulación a efectos de salvaguardar dichos servicios mínimos, lo que se materializó vía reglamentaria, donde pese a las críticas sobre la exacerbada intervención estatal, ha sido posible mantener el equilibrio entre los derechos del funcionariado y los de los administrados beneficiarios de la prestación de esos servicios mínimos.

- El principio de legalidad presupuestaria. Otro argumento que se mantenía para negar el derecho de la contratación colectiva del funcionariado, era la imprevisibilidad e incertidumbre respecto a la cuantía de las cláusulas económicas contempladas en la convención colectiva, contrario al principio de la legalidad del gasto público. En este sentido, por argumento en contrario, se acudió a la práctica presupuestaria de introducir partidas destinadas a preveer estas contingencias, es así como, fue incorporado el artículo 527 de la LOT, el cual establece que de existir acuerdos que envuelvan erogaciones no previstas en el presupuesto vigente, se entiende que las mismas se harán efectivas en el próximo ejercicio fiscal.

Sumado a lo anterior, en resguardo del aludido principio se han establecido normas reglamentarias que otorgan al Presidente de la República en Consejo de Ministros, ha establecer criterios técnicos y financieros para la negociación en el sector, de carácter obligante para los representantes del ente empleador.

- Prohibición de contratar con el Estado. Según el artículo 145 de la CRBV, quien este al servicio de las personas jurídicas de derecho público o de derecho privado estatales, no pueden celebrar contrato alguno con ellas, el artículo 34 de la LEFP, establece que la violación de la referida norma Constitucional genera responsabilidad administrativa. Lo anterior, ha sido otro aspecto considerado para impedir la negociación colectiva en el sector funcional, tesis superada en relación con la tendencia separatista entre contratación colectiva y la figura tradicional de contrato. En la primera, interviene un sujeto colectivo como lo es el sindicato, quien representa al funcionariado, en una negociación que busca un interés social, mejorar las condiciones de vida del sector, lo cual dista del supuesto contemplado en la norma Constitucional eminentemente moral, ética, orientada a sancionar aquellos funcionarios que valiéndose de su condición pública aspiren satisfacer intereses personales.

Las consideraciones anteriores, reflejan que la convención colectiva, institución más “vigorosa” del derecho colectivo, reconocida universalmente y nacionalmente, para todos los trabajadores, sin distinción alguna, tiene connotaciones especiales en el ámbito de los funcionarios públicos, pues como lo afirma Alfonso (2004, 503):

... supone en el campo del Derecho Administrativo un abandono por el Estado de sus omnímodos poderes....la presencia del Estado... como parte en las convenciones colectivas con sus funcionarios... es capaz de imprimir características singulares a las negociaciones, convenciones y conflictos en dicha área.

CAPITULO IV

LOS SINDICATOS EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA FUNCIONARIAL

A. BASE LEGAL DEL DERECHO A LA SINDICACIÓN

En el sistema jurídico venezolano, la base normativa del derecho de sindicación en el sector público se encuentra, en la CRBV, en el artículo 95, de amplio contenido, reconoce el derecho para todos los trabajadores, sin distinción alguna, de constituir las organizaciones sindicales que estimen convenientes para la defensa de sus derechos e intereses, sin requerir autorización previa y la sindicación en sentido positivo (afiliación) y negativo (no afiliación), junto con esta norma rigen los convenios 87 y 98 de la OIT.

Dispone el texto constitucional, el desarrollo del derecho mediante Ley, en este sentido, la LEFP prevé el derecho en su artículo 32, Capítulo III, referente a los Derechos Exclusivos de los Funcionarios o Funcionarias Públicos de Carrera, remitiendo a la LOT y su Reglamento, lo que pudiera entenderse como la intención del legislador de establecer un régimen sindical igualitario, sin distinciones en sector público y privado, intención que se desvanece cuando estableció en ambos textos legales que el ejercicio de este derecho, en el ámbito funcional debe ser compatible

con la índole de los servicios prestados y con las exigencias de la Administración.

En atención a lo anterior, el derecho a sindicación de los trabajadores al servicio de la Administración Pública, al igual que para los trabajadores del sector privado, se desarrolla en la LOT en el Título VII, referido a los Derechos Colectivos del Trabajo, en el Capítulo I se contempla como disposición fundamental, la inviolabilidad del derecho de sindicación, la autonomía sindical y la protección Estatal y se destina el Capítulo II exclusivamente a la organización sindical. A nivel del RLOT, el derecho de sindicación está contemplado en el Título III, intitulado “De la libertad sindical”, el Capítulo I trata sobre el contenido de la libertad sindical, el Capítulo II sobre el Régimen Jurídico de las Organizaciones Sindicales y el III se refiere a la acción sindical.

El esquema normativo que rige el derecho a sindicación, presenta cierta apariencia de no conflictividad doctrinaria en cuanto al reconocimiento del derecho de sindicación para todos los trabajadores, sin distinción alguna. Sin embargo, se han presentado intentos de excluir del concepto “trabajadores” a los funcionarios públicos como el comentario expresado por Silva (2007, 909):

Obsérvese que la norma constitucional hace referencia a los trabajadores, bien sea del sector público o del sector privado; sin embargo, **debe hacerse la salvedad que la propia Constitución diferencia entre trabajadores y funcionarios, tal como se observa del artículo 144; de allí que pueda sostenerse que aun cuando la Constitución refiera a los “trabajadores” en general, excluye de su concepto a los funcionarios públicos, toda vez que estos se encuentran expresamente regulados a**

través de una Ley Especial, y se aplicarán las regulaciones de la Ley Orgánica del Trabajo, en tanto y en cuanto se haga la remisión expresa, o la misma resulte aplicable de acuerdo a las instituciones propias de la relación estatutaria, más no encuadra dentro del concepto general de trabajadores que mas bien se encontraría dirigido a quienes prestan servicios en el sector privado y los obreros (Resaltado agregado).

Para el autor mencionado, debió en todo caso utilizarse lo contemplado en el Proyecto que expresaba “Todas las personas tienen derecho a la libertad sindical...”, de contenido más amplio. Sin embargo, interpretando lo que luego expresó (2007, 910), independientemente de la utilización del termino trabajador, resulta inobjetable la aplicación de este derecho a los funcionarios públicos, aun cuando el tema se trató con desinterés por parte de los miembros de la Asamblea Constituyente, salvo los comentarios de Jorquera Olavarría, quien aconsejó hacer la salvedad respecto de los Cuerpos de Seguridad del Estado o los servicios públicos por su connotación de vitales, y Brewer Carías, quien objetó con su voto salvado, que el texto constitucional no hubiera regulado de manera especial la sindicación en el ámbito funcional, lo que resultaba necesario a los fines de prever su distinción respecto de los sindicatos del sector privado, por la prohibición de su constitución en ciertas áreas de seguridad y defensa.

A nivel internacional, en lo concerniente al derecho de sindicación, existen una serie de instrumentos que lo consagran, a los que se les suman los convenios de la OIT ya indicados como el 87 y 98, este compendio parte: 1. Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 23.4 señala “Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses”. 2. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo XXII. “Toda persona tiene el

derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico... sindical o de cualquier otro orden". 3. Convención Americana de Derechos Humanos "pacto de san José de Costa Rica, artículo 16 el cual establece derecho de libertad de asociación. 4. Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. Respecto de los dos últimos, cabe destacar la restricción en el ámbito de las fuerzas armadas y la policía, criterio que acogió el constituyente venezolano, en tal sentido y por contener ambos instrumentos una redacción similar respecto de tal particularidad, se cita los numerales 2 y 3 del artículo 16 de la Convención Americana:

2. El ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la Ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad, o del orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás. 3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación. A los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

Lo concerniente al derecho de sindicación, respecto de los miembros de las Fuerzas Armadas y los cuerpos de seguridad, fue otro asunto que generó confusión con la entrada en vigencia de la LEFP, los mismos fueron excluidos de la lista de funcionarios no sujetos a su ámbito de aplicación, lista que figura en el párrafo único del artículo 1, a diferencia de la LCA, la cual si los excluyó taxativamente en el artículo 5. Ahora bien, pese a lo anterior, es un hecho no debatido que el artículo 32 de la Ley Estatutaria reconoce este derecho como exclusivo de los funcionarios de Carrera. De igual forma, hace una remisión para su ejercicio a la LOT, la cual contempla la exclusión en el artículo 7, en los siguientes términos:

No estarán comprendidos en las disposiciones de esta Ley los miembros de los cuerpos armados, pero las autoridades respectivas, dentro de sus atribuciones, establecerán, por vía reglamentaria, los beneficios de que deberá gozar el personal que allí presta servicios, los cuales no serán inferiores a los de los trabajadores regidos por esta Ley en cuanto sea compatible con la índole de sus labores.

Se entenderá por cuerpos armados los que integran las Fuerzas Armadas Nacionales, los servicios policiales y los demás que están vinculados a la defensa y la seguridad de la nación y al mantenimiento del orden público.

Uno de los problemas que ha representado la laguna legal, es la prohibición en algunos sectores del derecho a organizarse, bajo un criterio ampliado del concepto Cuerpos de Seguridad del Estado, el primer intento, se dio a nivel de los funcionarios al servicio del Cuerpo de Bomberos, sector que superado los obstáculos ha iniciado un proceso de organización sindical en defensa de sus intereses.

A la par de lo anterior, existe el criterio de la inconstitucionalidad del artículo 32 de la LEFP al prever el derecho sólo respecto de los funcionarios de carrera, por cuanto el artículo 95 constitucional se refiere al término trabajador adicionando la frase <sin distinción alguna>. Así lo afirma Juárez "...el artículo 32 LEFP reservó el derecho a organizarse sindicalmente a los funcionarios de carrera... incurriendo en inconstitucionalidad pues no podía... establecer distinciones entre categorías de trabajadores" (2008, 712).

Es menester indicar, que antes de la LEFP, existía otra diatriba en el plano sindical funcional derivada de la vigencia del artículo 8 de la LOT, el cual no comprendió el derecho a sindicación, originado un amplio debate doctrinario y jurisprudencial. En este sentido, interpretando a De

Pedro (2007, 53) la no incorporación reflejó la intención del legislador de mantener la vigencia del Reglamento sobre los Sindicatos de los Funcionarios Públicos. En la otra posición se encuentra, la Doctora Hildelgard de Sansó (citada por Alegría, 2007, 83), argumentando que debía prevalecer la norma de la LOT, porque:

El sindicato previsto en la Ley de Carrera Administrativa... pretende la organización sindical como un medio de tutela de los derechos que la Ley y el Reglamento le acuerden, y los sindicatos están constituidos... para la creación de mejoras de toda índole en la relación de trabajo, por encima de la normativa legal.

En otras palabras, la autora se opuso al mantenimiento del sindicato *Light* del reglamento, tipo asociación, sin ejercicio de las principales armas de acción sindical como la negociación y la huelga.

B. INFLUENCIA DEL ESTADO EMPLEADOR

Los retrocesos y avances, que ha presentado el derecho de sindicación en el sector público, tiene su fuente en la trilogía de intereses que confluyen en la relación jurídica Administración-trabajadores, siendo necesario mantener un equilibrio como bien lo señala Sainz (2002, 113) entre “los legítimos intereses de los funcionarios públicos como trabajadores... los derechos y garantías constitucionales de la población y ... los objetivos de la Administración Pública, en este último como instrumento para lograr los fines del Estado”.

Ahora bien, esa trilogía a que se ha hecho referencia, en tiempos pasados no existía, el Estado mayor empleador del país, se valía de ausencia de normas regulatorias, imponía unilateralmente sus condiciones, en la relación administración-funcionario, como bien lo asentó Alfonso (1987, 16), señalando que:

Sistemáticamente en nombre de principios tradicionales de derecho administrativo que sustentan una relación extracontractual y estatutaria... el Estado se reserva el derecho de fijar unilateralmente las condiciones de trabajo, de los funcionarios públicos... **Al proceder el Estado en esa forma no deja de recordar la figura del patrono de la empresa... que en su condición de propietario imponía las condiciones que tenía a bien fijar dentro de su propiedad.**

El acontecer sindical dentro del sector público, sin duda alguna está vinculado al quehacer del Estado en sus políticas administrativas, particularmente respecto de la función pública, actividad que antes de la promulgación de la LCA, no tenía una orientación definida, ello se refleja en las condiciones de los funcionarios públicos, quienes no sólo se encontraban desprovistos de los derechos colectivos, sino incluso de las mas elementales condiciones que le garantizaran una estabilidad, pues todo giraba en torno a los programas políticos, los cargos públicos eran las prebendas, el preciado botín, cuyo reparto aspiraban los seguidores y colaboradores de los gobernantes de turno.

Bajo el esquema de desamparo normativo, el funcionariado se encontraba sometido a la voluntad del patrono, sin posibilidad de lucha por temor a engrosar la lista de desempleo. Este panorama, impedía una organización

eficaz para combatir la sumisión. La aparición del petróleo, es un hecho transcendental en cuanto al empleo público en el país, interpretando a De Pedro (1982, 21) se requería de una administración para la incipiente riqueza, lo cual se expresó en la Constitución de 1947, que contempla la necesidad de dictar un estatus especial (ley) para regular las relaciones de la administración con sus empleados, excluidos de los derechos de la Ley del Trabajo.

Para el Estado, la situación con el funcionariado no revestía inconveniente, su problema estaba con las fuerzas obreras cuyas protestas contantes desde 1936, representaban una amenaza para la estabilidad del gobierno que fuese, lo cual dio lugar para una concertación y ello representó en el país el auge del sindicalismo, especialmente en el sector petrolero, etapa llamada “floreCIMIENTO sindical”, que presentó luego un declive obviamente por “cambios políticos”, con fuertes represiones hacia la acción sindical. El panorama cambia, el 23 de enero de 1958, fecha que interpretando a Arrieta (1995, 18), representa el renacer democrático, por la unidad nacional que se produjo entre empresarios, obreros, partidos, fuerzas armadas e iglesia, lo que constituyó el marco político y económico de la Venezuela democrática e industrializada.

Luego del denominado pacto de punto fijo, las organizaciones sindicales pasan a ser un factor de poder, dando lugar a que los gobiernos de turno se sirvieran de las mismas y viceversa. La directiva de Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), se conformó con dirigentes políticos, lo cual constituyó un avance en cuanto a la participación en los destinos del país, pero a su vez se convirtieron en apéndices de los gobiernos, lo cual

dio lugar a quebramientos en la unidad y debilitamiento en cuanto a la credibilidad en la misma.

El Estado captador de la realidad conflictiva, que le presentaban las fuerzas sindicales del sector externo, era temeroso de tener a su vez que lidiar con las organizaciones sindicales de quienes le servían, encontrando la forma de frenar estos movimientos por vía legal, al no permitir su reconocimiento para el funcionariado, amén de que un sector como el obrero ya gozaba del derecho a sindicación.

Los embates que se presentaban a nivel internacional, particularmente con el reconocimiento del derecho sindical para “toda persona”, y su aceptación en el sector público, la ratificación en 1982 de los convenios 87 y 98, sumado al avance de las luchas de ciertos sectores como educación y salud a quienes se la había reconocido el derecho de la negociación colectiva, ejercido en los términos previstos en la LT, por remisión expresa de la normativa especial que los amparaba, no dio mas tregua e impulso la promulgación de la LCA, un instrumento en el cual nuevamente el poder del Estado interviene, y se reconoce un sindicato definido por De Pedro (citado por Silva, 2007, 414), “sui generis, descafeinado, Light que no entrañaba un ejercicio de la negociación colectiva y de la huelga...”.

El movimiento sindical del funcionariado, encuentra sus armas de lucha, en la Ley Orgánica del Trabajo, especialmente en el controversial artículo 8, respecto del cual el Dr. Villasmil realiza unas anotaciones importantes para efectos de poder captar la influencia del Estado empleador a que se hace referencia, en tal sentido, interpretando al autor (2001, pp. 540-543),

se crea una Comisión Bicameral en el Congreso de la República, a efectos de presentar una redacción del artículo, en virtud de los desacuerdos existentes entre el Senado y la Cámara de Diputados.

Presentado el informe, el Estado venezolano empleador de más de un millón de funcionarios públicos, planteó por órgano del Procurador General de la República, la inconstitucionalidad del artículo 8 por violación del artículo 122 constitucional, por cuanto era la LCA la que debía en todo caso contener los derechos funcionariales. Así las cosas, el Gobierno Nacional se apresuró a presentar al Congreso un Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Carrera Administrativa, en octubre de 1990, como manifestación de rechazo al contenido del artículo de la LOT.

En el régimen actual, el sindicalismo funcional tiene un marco de acción protegido, sin embargo, hay situaciones que afectan tal protección, como la propensión del Estado en obstaculizar el ejercicio de la acción sindical por vía reglamentaria, prueba de ello es pretender aplicar adicional a los tramites contemplados en el RLOT, los denominados “lineamientos en el ámbito técnico y financiero para la negociación de convenciones colectivas de trabajo en el sector público” dictado por el Presidente en el 2002. También ha sido objeto de critica, pretender la intervención en del Poder Electoral, en los asuntos eleccionarios sindicales, en un primer momento incluso de ello dependía la legalidad del proceso, situación que se atenuó por las denuncias sobre violación al derecho de autonomía en la elección de su autoridades sin injerencia Estatal.

A la par de lo anterior, coexisten hoy día en el país fuerzas sindicales como la Unión Nacional de Trabajadores, pro-gobierno fortalecidas con el ambiente político de polarización entre sectores oficialistas y de oposición, y la antaño CTV debilitada por la ausencia de sus principales personeros, exiliados algunos, luego de haber convocado junto con el sector empresarial un paro de actividades en el país. Otro fenómeno que se observa, es el enfrentamiento entre las mismas fuerzas sindicales por oficialismo, por búsqueda de figuración pública, y en algunos casos por no compartir el denominado “sindicalismo socialista” o “La Convención Colectiva Socialista”. El nivel de conflictividad que se vive, es expresado por el partido Unidad Socialista de Izquierda, seguidor en sus inicios de las políticas del Gobierno en los siguientes términos:

Se consolida cada vez más un marco de impunidad que favorece las agresiones físicas contra los que disientan de las políticas capitalistas del gobierno o se enfrenten a los intereses de la burguesía, lo que está propiciando el avance del sicariato por razones políticas o sindicales, y la judicialización de las huelgas y protestas populares... A la impunidad reinante, se suma un regresivo proceso de restricción de las libertades democráticas...la criminalización de la protesta social mediante el uso coordinado de la Fiscalía, tribunales y fuerza pública; y la aplicación de medidas cautelares que restringen la libertad sindical y violan la autonomía de las organizaciones sindicales. Hoy en Venezuela se somete a juicio y régimen de presentación periódica a centenares de dirigentes populares, campesinos y sindicales, por el sólo hecho de reclamar derechos legítimos violentados. (Artículo de la web del 18 de agosto de 2009).

Sin entrar a discernir sobre la realidad o no del contenido de la cita, el interés estriba en reflejar, palpar un tema álgido, como lo es la preponderancia que tiene la democracia política, en cuanto al ejercicio de

la Libertad Sindical, producto de la incuestionable articulación de la institución fundamental con los asuntos políticos de un país en un momento determinado. En este sentido, afirman Alfonso y Caridad (2009, 951):

...resulta imposible dejar de mencionar, aunque sea como indispensable pórtico, para el tema de la libertad sindical, el que su presupuesto esencial, inexorable e ineluctable para su verdadero ejercicio, es la existencia de una democracia que efectivamente y sin sesgo alguno, garantice la practica de todo lo que a libertad sindical le concierne: Si no hay una democracia política real y efectiva, si no hay plenitud de libertades fundamentales, cualquier bandera sobre la libertad sindical no será mas que una quimera.

El sindicalismo del funcionariado, no sólo tiene que lidiar con esa articulación libertad sindical-política, sino que además debe enfrentar los obstáculos legales para activar sus instituciones fundamentales (convención colectiva y huelga) en el seno de la Administración Pública, cuyo fin esta orientado a satisfacer los intereses de la ciudadanía y en razón de ello debe sujetarse particularmente a parámetros presupuestarios y prohibiciones como la huelga en los servicios esenciales.

C. NUEVAS PERSPECTIVAS DE LA ACCIÓN SINDICAL EN LA GESTIÓN PÚBLICA

La organización sindical, presenta nuevos retos dentro de la Administración Pública, imponiéndose un accionar “repotenciado” frente a una “nueva” forma de gerencia pública, significando esto la existencia de dos caras de una misma moneda, que se individualizan como caras

puestas en el sentido y función social que cada una de ellas representa, pero que son instrumento indivisible, único objeto, la unidad que se compone de varios elementos, su razón de ser esta intrínsecamente correlacionada, siendo dependientes entre si.

Ante la perspectiva actual, es decir, la dirigencia sindical funcionarial “repotenciada” y la “nueva” forma de gerencia pública, cabe la interrogante ¿están las organizaciones sindicales repotenciadas, existe una nueva gerencia pública? En este sentido, interpretando a Alegría (2007, pp. 149-150), se debe considerar que el sector sindical en general viene siendo reducido y debilitado, encontrándose menos trabajadores atraídos a participar en la actividad sindical, claro que tal situación no es el resultado de un factor único, ya que existen varios, entre ellos se tienen los marginados por ley (empresas con menos de 20 trabajadores), los que tienen una actitud de indiferencia o los que están descontentos con la actividad sindical.

Sin embargo, es importante señalar que los factores antes citados tienen su mayor referencia en el sector privado, significando esto, que es en el sector público donde se encuentra el mayor número de trabajadores sindicalizados, sosteniéndose en dicho sector la indiferencia y el descontento como factores justificantes del debilitamiento de las fuerzas sindicales.

En este sentido, hay que tomar en cuenta el ejercicio de la democracia sindical interna, pues la organización se considerará “repotenciada” en la medida en que las decisiones emerjan de las asambleas, que haya consulta, que se rindan cuentas, que desconcentre las decisiones de los

equipos directivos hacia la masa trabajadora, y se respete el principio de alternabilidad; cualquier asociación que no tome en cuenta la aplicación de estos elementos de acción, están divorciados de sus legítimos representados, y a la vez generando la brecha que causa los males y fracturas en los liderazgos que ejercen.

No debe pasarse por alto, la actitud de las federaciones y confederaciones sindicales de trabajadores, que no hacen otra cosa más que abrogarse el ejercicio de la acción propia de los sindicatos. Se da en este caso, una sustitución de la gestión cupular que debe ejercer la directiva sindical, limitándose esta última a seguir lineamientos de los dirigentes federativos para mantener su poder, que a la vez es sostenido a través de designaciones indirectas que les ha permitido estar en forma vitalicia en sus cargos. Toda esta situación y práctica consecuente ejercida por las federaciones y confederaciones, constituyen la máxima desnaturalización de las funciones sindicales y se repite en todos los niveles estructurales de la dirigencia sindical.

En el otro lado de la moneda, e interpretando nuevamente a Alegría (2007, 151), se observa la gerencia pública actual, derivada de los cambios de orden constitucional, y su posterior desarrollo en el ordenamiento legal, con una nueva estructura del poder público, que significó transformaciones en el Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y la creación de dos nuevos poderes (Electoral y Moral). Esta nueva gestión, viene cargada de criterios sociales y participativos que se institucionalizan para sostener los valores superiores de una democracia social, buscando su materialización en la gestión compartida, la corresponsabilidad, la cogestión, la autogestión, los regímenes cooperativos o accionarios como mecanismos de participación efectiva de los trabajadores.

Ahora bien, ¿ésta nueva Administración Pública esta verdaderamente dispuesta a cederle niveles participativos reales al sector laboral?, más aun, ceder el control del manejo y la productividad; no queda más que dejarlo al acontecer de los hechos y situaciones que se presenten cotidianamente en la aplicación de los diferentes regímenes legales vigentes que regulan esas distintas formas de participación.

Sin embargo, cabe abundar sobre la regulación estatutaria de la función pública y los niveles de participación del personal, donde necesario es, referirse a la gestión y administración de personal y las políticas de recursos humanos que deben ser desarrolladas según la LEFP, por las oficinas de recursos humanos, bajo las atribuciones que le asigna la misma ley estatutaria respecto a planificación y administración de personal que abarcan la selección, ingreso, ascenso, clasificación, remuneración, evaluación, capacitación y desarrollo personal; todos sistemáticamente concatenados, y que se constituyen en la evolución y progresividad normativa que lógicamente el legislador logra en comparación a la norma anterior. Pero se hace necesario, acotar que se quedó en entredicho la evolución y progresividad lograda por el legislador cuando a siete años de la entrada en vigencia de la Ley, no se han desarrollado aspectos que el instrumento establece sean atendidos por la vía reglamentaria.

Interpretando a Camba, (2004, pp. 83-84), y aunado a lo anterior, hay que resaltar que la nueva gerencia pública en cuanto al manejo y administración de personal, a pesar de todo el contexto normativo que la enmarca, en su verdadero ámbito de acción se ve disminuido gradualmente, en razón a que se ha destinado a ser una instancia gestora

de simples trámites administrativos, y a dar cumplimiento con los tramites burocráticos para complacer el clientelismo político, pues el marco jurídico se deja de aplicar en el transcurrir del tiempo y el objetivo de la institución que por ley debe ir dirigido a lograr la eficacia y eficiencia organizacional se antagonizan con la realidad partidista de postulación, independientemente de la necesidad de la Administración Pública.

Volviendo al ejemplo inicial de la moneda y sus dos caras, es imposible desvincular la realidad actual del mundo con el fenómeno de la globalización que repercute en la necesidad de reconvertir el aparato productivo del país y de su recurso humano, razón por la cual los retos y desafíos impuestos por ese mundo son inherentes a ambas caras de la moneda, es decir, a la dirigencia sindical y a la gerencia pública; ambas en sus estructuras, han tenido la oportunidad de revisarse y reajustarse a los tiempo actuales, más cuando esta primera década de siglo ha estado marcada por cambios estructurales ya expuestos y ampliamente conocidos; pero ¿han sido diligentes ambos sectores en reeditarse y sacar el mejor provecho de las oportunidades presentadas?, la respuesta obligada por lo ya expuesto parece ser negativa, ya que, aun y cuando, en la mayoría de los escenarios, existen nuevos personeros protagonizando y representando a uno u otro sector, el paradigma y estereotipo que parecía desgastado y a punto de desaparecer a inicios de la década, hoy se asienta de nuevo como practica común, de las dos caras de la moneda.

Interpretando nuevamente a Alegría (2007, pp.152-154), el sector sindical tuvo la oportunidad de democratizarse y relegitimarse mediante un proceso que inicio la Asamblea Nacional Constituyente de 1999, cuyo objetivo principal era la realización de elecciones libres, democráticas,

universales, directas y secretas para elegir a los directivos de las organizaciones sindicales; de este proceso lo más que se logró, fue la realización de un referendo que instaba a la renovación de la dirigencia sindical a través de elecciones, y de que a pesar de la alta abstención tuvo una significativa tendencia hacia la realización de elecciones, las cuales se dieron posteriormente en la base de cada organización sindical, de donde se puede decir que se dieron los resultados esperados, pero no ocurrió lo mismo con las federaciones y la máxima confederación existente para el momento, vale decir la CTV; de este proceso en general surgió una dirigencia menos fortalecida y dividida, razón por la cual las expectativas que se aspiraban dejaron una panorámica sindical compleja y difícil.

Aunado al resultado obtenido, no se debe olvidar que la iniciativa del proceso de relegitimación sindical surgió del poder legislativo constituido para el momento, quien tuvo un principio de intención que es valorable, aun cuando faltó previsión y decisión política para que el proceso en cuestión hubiera llevado a resultados mas favorables a los intereses de la democratización sindical, para que en el fondo se consolidara el principio de alternabilidad a favor del interés común de los trabajadores.

Por su parte, la gestión pública se reedita constantemente en el papel, es decir, en las normas e instrumentos reguladores de todas y cada una de las actividades administrativas, ya que tal actividad administrativa tiene desde el punto de vista formal, justificada sus acciones y procedencia. Siendo así, desde la norma reguladora de la función pública con las demás normas complementarias y hasta los planes operativos anuales, los registros de asignación de cargos, los manuales descriptivos de clases de cargos, los manuales de organización, los manuales de normas y

procedimientos, los indicadores de gestión, los planes de evaluación y cualquier instrumentación que establezca funciones o atribuya competencias; pero en la realidad las unidades y departamentos tienen que asumir que el elemento clientelar y los intereses de grupos de poder no permiten que la división horizontal del trabajo sea el resultado de aplicar la norma estatutaria y las normas técnicas, sino satisfacer las necesidades de los funcionarios de turno, quedando en segundo plano los objetivos formales de la institución, que terminan siendo cubiertos por los funcionarios que por su carrera conocen verdaderamente la cultura organizacional, los valores y principios institucionales, y tienen una visión del fin de la misma.

Ahora bien, en todo caso la dirigencia sindical actual hace vida dentro de la Administración Pública en sus diferentes extractos, cuestión ampliamente conocida. Sin embargo, se debe estar claro que el estatuto funcional presenta un abanico de posibilidades para que la gestión administrativa en el manejo del recurso humano tenga en esa dirigencia sindical un colaborador de primer orden bajo un concepto de corresponsabilidad y cooperación. Pero ese abanico, que no es tan abierto cuando se negocia y concerta acuerdos en favor del funcionariado se trata, siendo tan vulnerable hacia una parte y hacia la otra.

En este sentido, quien representa a la Administración Pública por lo general tiene los recursos para satisfacer los intereses sociales y económicos del colectivo funcional, pero maneja la negociación colectiva con criterio de austeridad y reserva, siendo mezquino ante las reivindicaciones dirigidas a la masa funcional, más no es así ante las prebendas, beneficios, prerrogativas y fueros dirigidos a los directivos

sindicales, estrategia que le resulta provechosa por las economías logradas, que terminan siendo dirigidas a satisfacer el clientelismo a través de la contratación de personal, recurriendo a la figura de contratado prevista en la LEFP, dando una interpretación errada a la norma, al considerar que permite una contratación abierta de personal.

Otro destino, que en la práctica la Administración da a las economías logradas, termina siendo su redistribución entre las máximas gerencias como concepto especial por productividad o cualquier otro termino que pueda encuadrar dentro del codificador presupuestario para ser tramitado como gasto de personal; estas acciones, no son las formas mas transparentes de gerencia y administración de los recursos del Estado.

Por otra parte, quien representa la dirigencia sindical funcionarial, también se ve envuelto en la tentadora propuesta de ser complacido como dirigente a cambio de ceder en buena parte o totalmente en beneficios generales o de índole colectivo, situación a la que se le adosa en muchos casos la indiferencia por parte de la masa funcionarial ante las diligencias y logros de carácter convencional, así pues, se sabe que se esta ante el típico dirigente atornillado. Caso contrario, una dirigencia sindical responsable y comprometida con sus afiliados, puede aportar mucho al buen manejo de la gestión pública, al materializar una acción contralora que evite el quebrantamiento de principios y normas por parte de la Administración en su carácter patronal.

Finalmente, en el ámbito de la Administración Pública, con especial referencia a la centralizada, de modo muy particular ha venido en la práctica, tomado la iniciativa de aplicar y dar vigencia a beneficios

socioeconómicos sin considerar la posición sindical, sin mediar acuerdo; incidencia de la poca evolución convencional de los últimos seis años en los dos grandes ministerios sociales centralizados, específicamente los de salud y educación en nuestro país.

En otros sectores ministeriales, la actualización tecnológica ha sido el principal argumento para reorganizar sus estructuras sin dejar de lado al personal, al cual confiere buenas reivindicaciones económicas y sociales, buscando generar el sentido de pertenencia ideal con la institución y desgano de procura de derechos de carácter colectivo, pues liberalmente el patrono ya se los ha ofertado. Queda pensar, si es esta una manera de reivindicar y de atender a la clase trabajadora, y muy particularmente al funcionariado que busca establecer carrera y estabilidad dentro de la Administración Pública, o es la forma proactiva de atar la gestión sindical, que bajo cualquier circunstancia es la que ha salido mas debilitada de los procesos de cambio que han acontecido en la presente década.

CONCLUSIONES

En la actualidad, la Constitución establece en su artículo 144, el régimen estatutario para la función pública, y en el artículo 96, el derecho a la negociación colectiva, para los trabajadores del sector público y privado, sin distinción alguna, con sometimiento a los requisitos que establezca la Ley, configurando esta norma una de las llamadas de carácter programático.

Ahora bien, a primera vista pareciera que no existe inconveniente respecto a la norma que debe regir, en atención a la remisión que hace la LEFP a la LOT. Sin embargo, tal inconveniente sí se presenta, pues la convención colectiva tiene un contenido de carácter normativo de las condiciones en que se debe prestar el servicio, situación que colida en cierta forma con el régimen estatutario. En tal sentido, se hace necesaria una labor legislativa, que realmente responda a los postulados constitucionales, ya no se trata si el funcionario tiene derechos colectivos o no, si los tiene, y es deber del Estado garantizar el pleno ejercicio y disfrute de los mismos.

La doctrina, es reconocida como fuente de derecho y sus debates son necesarios para la actualización de las normas jurídicas, no logrando su propósito cuando no se busca el consenso y se mantiene *per se* los enfrentamientos. Resulta por un lado razonable, ante la ausencia de normas estatutarias que regulen la negociación colectiva funcional, que el laboralista acucioso por defender el hecho social trabajo, abogue por la tesis de la laboralización y que el administrativista busque el llamado “retorno al

derecho administrativo”, pero cierto es que ambos sectores, coinciden que cada régimen tiene deficiencias, en cuanto a la regulación de un derecho de tal naturaleza, inmerso en el ente patronal denominado Estado, caracterizado por ser el mayor empleador del país, la labor entonces debe orientarse en coadyuvar al legislador en la actividad normativa que debe emprender, y así evitar la producción de textos legales desvinculados de la realidad social, quizás sea el momento oportuno, cuando se avizora una reforma de la LOT, siendo plausible que ya encuentren excelentes trabajos, que evidencia que la ayuda en tal sentido ya se esta encaminado.

No es posible con el avance del tema, mantener la posición de que no hay diferenciación entre la negociación colectiva en el sector público y privado. Si bien existen elementos que las unifican, la predominancia es de existir elementos diferenciadores de gran relevancia, caso principio de legalidad presupuestaria, eficiencia y eficacia de la Administración Pública, orden público, seguridad nacional, y frente a estos principios está la Libertad sindical, derecho de rango Fundamental, todos de importancia para el desarrollo económico y social del país, en consecuencia, el punto no es interpretar cual debe prevalecer sobre otro, sino establecer un punto de equilibrio, como dice la exposición de motivos del Decreto Ley del Estatuto de la Función Pública, “...lograr un adecuado equilibrio entre los intereses de los funcionarios públicos como trabajadores, los derechos y garantías constitucionales de la población y los objetivos de la Administración Pública como instrumento para el logro de los fines del Estado...” .

Las organizaciones sindicales, no pueden permanecer ajenas a esta realidad, son actores sociales llamados a sostener una participación activa

en la materialización de uno de los hechos sociales más emblemáticos en las relaciones que vinculan a la humanidad, como lo es el trabajo, pero para ello deben reeditarse.

La historia ha pasado factura a las organizaciones sindicales, que rompen el equilibrio objetivo y se vuelven apéndices de administraciones insanas o férreos obstaculizadores políticos. El horizonte a seguir en el ámbito funcionarial, es alcanzar un pleno desarrollo de la democracia participativa en el sector sindical, vinculada a políticas conjuntas con el ente empleador para establecer una función pública despojada de vicios, donde el funcionario encuentre la base de su estabilidad económica y social, de lograr este objetivo, uno de sus beneficios sin duda alguna será, ocupar nuevamente espacio como institución más representativa, y frenará el auge de nuevos tipos asociativos, sombra que puede llegar a desvanecerlos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Agüero, E. et al. (1992). ***Derecho del Trabajo. XVII Jornadas “J.M. Domínguez escobar. Homenaje a la Memoria de Anselmo Riera Zubillaga. La Convención Colectiva en la Ley Orgánica del Trabajo.*** Barquisimeto: Instituto de estudios Jurídicas del Estado Lara.
- Alegría, M. (2007). ***Derecho Colectivo del Trabajo, Sindicatos, Conflictos, Negociación, Convenios y Seguridad Social.*** Caracas: CEC.S.A.
- Alfonso, Montero, Quijada, Aguilera y Beltrán. (1987). ***Jornada sobre derecho colectivo del trabajo con especial referencia al sector público.*** Caracas: Fundación Procuraduría General de la República.
- Alfonso, Caridad, Goiozueta y otros. (2009). ***Revista del Derecho del Trabajo Nº7. (Extraordinaria). Homenaje a los maestros Efrén Córdoba y Néstor de Buen.*** Barquisimeto: Fundación Universitas.
- Alfonso, R. (2004). ***Nueva didáctica del derecho del trabajo.*** (13ra ed.). Caracas: Melvin C.A.
- Alfonso, R. (2000). ***Nueva didáctica del Derecho del Trabajo, adaptada a la Constitución de 199 y a la Ley Orgánica del Trabajo y su reglamentación.*** (11 ed.). Caracas: Paredes II C.A.
- Araujo-Juárez, J. (2008). ***Derecho Administrativo Parte General.*** (1ra reimp.). Caracas: Melvin C.A.

- Arismendi, Gerson y otros. (2003). ***Estudio sobre el derecho del trabajo. Libro homenaje a José Román Duque Sánchez***. Caracas: Fernando Parra Aranguren.
- Arrieta, J. (1995). ***El movimiento sindical en Venezuela I, su historia, su hacer y sus relaciones***. Caracas: Centro Gumilla.
- Bello y Jiménez. (2006). ***Tutela Judicial Efectiva y Otras Garantías Constitucionales Procesales***. (2da ed.). Caracas: Paredes Libros Jurídicos C.A.
- Bernardoni, Goizueta, Hernández y otros. (2004). ***Comentarios a la Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento***. Caracas: Jurídicas Rincón.
- Bernardoni, M. (2004). ***Derecho del trabajo y de la seguridad social. Temas y tendencias en el siglo XXI***. Caracas: La semana Jurídica C.
- Briceño y Bracho (2004). ***Ley del Estatuto de la Función Pública. Colección textos legislativos No.27***. Caracas: Jurídica Venezolana.
- Cabanellas, G. (2003). ***Diccionario Enciclopédico de derecho Usual***. Buenos Aires: Heliasta.
- Camba, N. et. al. (2004). ***Régimen venezolano de la función y su incidencia en la gerencia de los recursos humanos***. Maracaibo: Astro Data.
- Carballo, A. (2001). ***Derecho laboral venezolano. Ensayos***. Caracas: Universidad Andrés Bello.

Carrillo, Kiriakidis y otros. (2005). ***Régimen jurídico de la función pública en Venezuela. Homenaje a la Dra. Hildegard Rondón de Sansó.*** Caracas: Funeda.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.*** No.36.860 (Extraordinario), Diciembre 30 de 1999.

De Brito, R. (2004). ***La Negociación Colectiva en la Función Pública: Una Aproximación Constitucional.*** Madrid: Consejo Económico Social.

Decreto con Fuerza de Ley sobre el Estatuto de la Función Pública. (2001). ***Gaceta Oficial de la república Bolivariana de Venezuela.*** No. 5.557 (Extraordinario), Noviembre 13 de 2001.

De Pedro, Millán y otros. (2004). ***Régimen jurídico de la función pública en Venezuela. Homenaje a la Dra. Hildegard Rondón de Sansó.*** Caracas: Funeda.

De Pedro, A. (2004). ***Derecho de la función pública. La experiencia venezolana.*** Caracas: Vadel Hermanos.

De Pedro, A. (1982). ***Realidad y Perspectiva de la Función Pública Venezolana. Colección Estudios Jurídicos, Nº 15.*** Caracas: Jurídica Venezolana.

De Pedro, Arismendi y otros (2003). ***Estudios sobre derecho del trabajo, libro homenaje a José Román Duque Sánchez (TI).*** Caracas: Fernando Parra Aranguren.

De Pedro. A. (2007). **Comentarios a la Ley del Estatuto de la Función Pública.** (2da. Ed). Caracas: Vadel Hermanos.

Grandí, M. (2003). **XVII Congreso mundial de derecho del trabajo y de la seguridad social.** Montevideo –Uruguay.

Ley de Carrera Administrativa. (1970). **Gaceta Oficial de la República de Venezuela.** No.1.428 (Extraordinario), Septiembre 4 de 1970.

Ley del Estatuto de la Función Pública. (2002). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.** No. 37.482 (Extraordinario), Julio 11 de 2002.

Ley Orgánica del Trabajo. (1997). **Gaceta Oficial de la República de Venezuela.** No. 5.152 (Extraordinario), Junio 19 de 1997.

Ley Orgánica del Trabajo. (1990). **Gaceta Oficial de la República de Venezuela.** No. 4.240 (Extraordinario), Diciembre 20 de 1990.

Lineamientos Técnicos y Financieros para la Negociación de Convenciones Colectivas de Trabajo en el Sector Público. (2002). **Sesión N°268.** Noviembre 02 de 2002.

Mendoza. L. (2004). **El Régimen Disciplinario de los Funcionarios del Poder Judicial.** San Cristóbal: Editorial Jurídica Santana C.A.

Ortiz. J. et al. (2006). **El Derecho Administrativo Venezolano en los Umbrales del siglo XXI, Libro homenaje al manual de Derecho Administrativo de Eloy Lares Martínez.** Caracas: Editorial Jurídica Venezolana C.A.

Quijada. E. et al. (1992). ***Revista de la Facultad de Derecho, Nº 45. Universidad Católica Andrés Bello.*** Caracas: Jurídica Rincón C.A.

Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo. ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela.*** No.5.292 (Extraordinario), Enero 25 de 1999

Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo. ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela.*** No.38.426 (Extraordinario), Abril 25 de 2006.

Rodríguez. M. (2005). ***Control de la Inactividad Administrativa. Fundación Estudios de Derecho Administrativo.*** San Cristóbal: Lito Formas.

Rondón, H. et al. (2003). ***El régimen jurídico de la función pública en Venezuela. Homenaje a la Doctora Hildegard Rondón de Sansó.*** Tomo II. Segunda Edición. Caracas: Funeda.

Rondón, H. (1991). ***El funcionario público y la Ley Orgánica del Trabajo.*** Caracas: Jurídica Venezolana.

Romero, C. (2004). ***El factor trabajo como tema en la agenda global.*** Caracas: Melvín C.A.

Sainz, C. (2002). ***Derechos y deberes de los funcionarios públicos.*** Caracas: Cedil.

Salamanca, L. (1998). ***Obreros. Movimiento Social y Democracia en Venezuela.*** Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.

Silva, Delpiazzo y otros. (2007). ***Derecho Administrativo Iberoamericano. 100 autores al postrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello.*** Tomo I. Caracas: Paredes Libros Jurídicos, C.A.

Tribunal Supremo de Justicia (2001). ***Sala de Casación Social.*** Sentencia No.156, Junio 26 de 2001.

Tribunal Supremo de Justicia (2001). ***Sala de Casación Social.*** Sentencia N° 04. Enero 23 de 2003.

Tribunal Supremo de Justicia (2001). ***Sala de Casación Social.*** Sentencia N° 535. Septiembre 18 de 2003.

Tribunal Supremo de Justicia (2001). ***Sala de Casación Social.*** Sentencia N° 223. Septiembre 19 de 2001.

Tribunal Supremo de Justicia (2001). ***Sala de Casación Social.*** Sentencia Nro. 194, Julio 26 de 2001.

Tribunal Supremo de Justicia (2002). ***Sala Constitucional.*** Sentencia Nro. 2361, Octubre 03 de 2001.

Villasmil, H. (2001). ***Estudios de derecho del trabajo.*** Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

Unidad Socialista de Izquierda (2009). La Unidad Socialista de Izquierda repudia la brutal agresión contra periodistas de Últimas Noticias. Disponible en la página web: <http://laclase.info/nacionales/la-unidad->

socialista-de-izquierda-repudia-la-brutal-agresion-contra-periodistas-de-ultima.