

Algunas razones del gobierno venezolano para tomar el control de empresas en situación de crisis

Some reasons of the Venezuelan government for take control of companies in crisis

Ramón Darío Sosa Caraballo

Sosa & Martínez Estudio Jurídico

Ciudad Guayana, Venezuela

Correo: ramón.sosa@sosamartinez.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5806-9081>



Resumen

Este artículo analiza la problemática de la intervención gubernamental en las empresas en Venezuela en los últimos dos lustros, en particular, aquellos casos en los que las empresas incumplen la ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (2012) y la Ley Orgánica de Precios Justos (2014), cierran ilegalmente, abandonan o quiebran por decisión de sus accionistas o gerentes. La hipótesis principal es que la ocupación temporal de empresas, aunque destinada a proteger los derechos laborales y reactivar la producción, puede llevar a un abuso de poder que viola derechos constitucionales y reduce la inversión y la productividad. Para examinar esta hipótesis, se utilizó un enfoque metodológico cualitativo y se hizo un análisis comparado del fenómeno del cierre de puertas en varios países, evaluando las regulaciones y prácticas relacionadas con la intervención estatal en empresas en situación de crisis. También se analizaron casos particulares en Venezuela en los que el Ministerio del Trabajo permitió la ocupación temporal. Este estudio presenta una perspectiva sobre la forma en que el gobierno venezolano controló las intervenciones de empresas y se basa en la necesidad de establecer un sistema legal unificado, organizado y que brinde protección legal. La problemática nos lleva a reflexionar si el Estado está protegiendo efectivamente al trabajo y a los trabajadores o está justificando su intervención en las empresas privadas para evitar los procedimientos e indemnizaciones establecidos por la Ley de expropiación por utilidad pública.

Palabras clave: Protección social trabajo, nacionalización, administración pública.

Abstract

This article analyzes the problem of government intervention in companies in Venezuela in the last two decades, in particular, those cases in which companies fail to comply with the Organic Law of Labor for Workers and Organic Law of Fair Prices, illegally close, abandon or go bankrupt by decision of their shareholders or managers. The main hypothesis is that the temporary occupation of companies, although intended to protect labor rights and reactivate production, can lead to an abuse of power that violates constitutional rights and reduces investment and productivity. To examine this hypothesis, a qualitative documentary methodological approach was used and a comparative analysis of the phenomenon of closing doors in several countries was carried out, evaluating the regulations and practices related to state intervention in companies in crisis situations. Specific cases in Venezuela in which the Ministry of Labor allowed temporary occupation were also analyzed. This study presents a perspective on the way in which the Venezuelan government controlled the interventions of companies and is based on the need to establish a unified, organized legal system that provides legal protection. The Problem leads us to reflect on whether the state is effectively protecting work and workers or is justifying its intervention in private companies to avoid the procedures and compensation established by the Law of expropriation for public utility.

Keywords: Social labor protection, nationalization, public administration.

Introducción:

Este estudio tiene como objetivo explicar y analizar una tendencia en Venezuela hacia una mayor intervención del gobierno en la economía y la propiedad privada, mediante la transición de la expropiación formal hacia mecanismos más informales y discrecionales de ocupación de empresas por parte del gobierno y los trabajadores.

La Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (LOTTT, 2012) otorgó al gobierno venezolano amplias facultades para intervenir en empresas que hayan sido objeto de cierre ilegal, fraudulento o por paro patronal. Esto le permite designar *Juntas Administradoras Especiales* integradas principalmente por representantes de los trabajadores, con el objetivo declarado de proteger los puestos de trabajo y la producción.

La transición de la expropiación a la ocupación implica: a) el cierre ilegal, fraudulento o por paro de una entidad de trabajo; b) si el patrono se niega a cumplir con la orden de reinicio de actividades; y c) intervención por el cierre ilegal o abandono de la empresa por parte de sus dueños y, de esta manera, se elimina la expropiación

formal, lo que muestra las tensiones entre los principios de la propiedad privada y la intervención estatal en el ámbito laboral y productivo en Venezuela.

Este fenómeno plantea preguntas sobre el equilibrio entre los derechos de propiedad, la protección del empleo y el papel del Estado en la economía, en estos casos, el ministro competente puede autorizar la ocupación temporal de la empresa por los trabajadores y designar una junta administrada.

El gobierno venezolano ha argumentado que la intervención en las empresas es necesaria para proteger los derechos laborales y el bienestar de los trabajadores en este contexto. Algunos de los supuestos clave utilizados para justificar estas acciones incluyen salvaguardar los puestos de trabajo, garantizar condiciones de trabajo dignas, prevenir la explotación laboral y promover la justicia social. El gobierno afirma que la intervención es necesaria para evitar despidos masivos y garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores, además, se alega que la intervención permite mejorar las condiciones de trabajo, salarios, beneficios y derechos de los empleados. La intervención empresarial también forma parte de un esfuerzo más amplio por reducir las desigualdades y

promover una mayor equidad en la sociedad, desde la perspectiva del gobierno.

Al respecto, Abadi y Soto (2019) sostienen que el modelo mencionado tiene como objetivo priorizar la propiedad pública sobre la propiedad privada; para lograr esto, se han utilizado diversas estrategias, incluyendo el abuso de la expropiación, que ha tenido un papel importante.

El artículo está estructurado de la siguiente manera: primero se presenta un enfoque metodológico cualitativo documental, luego, se examinan las regulaciones y prácticas relacionadas con la intervención estatal en empresas en situación de crisis en diferentes países, después, se abordan algunos casos particulares en Venezuela, donde el Ministerio del Trabajo autorizó la intervención temporal de empresas, además, se examina el marco legal, que incluye artículos particulares de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (2012), que establecen las competencias y responsabilidades del Ministro del Trabajo en casos de cierre o abandono ilegal de empresas. Finalmente, se analizan las consecuencias de estas intervenciones y se proponen reformas legales que podrían

aumentar la competitividad y la autonomía de las empresas.

Es importante destacar que los supuestos mencionados han sido objeto de discusión y controversia, ya que hay críticos que cuestionan la eficacia y legitimidad de las acciones del gobierno venezolano en este ámbito. Veamos algunas modalidades de intervención de las empresas:

Intervención administrativa por riesgo de extinción o deterioro del proceso productivo

En este epígrafe se abordan tres supuestos en los que se contempla la intervención administrativa, siguiendo la línea argumental mencionada en apartados previos. El primer escenario es el de cierre ilegal, fraudulento o por paro patronal de una empresa, posteriormente, se aborda el segundo escenario, en el que la intervención se produce como resultado de una acción de paro patronal, en el caso de que el empleador no cumpla con las órdenes administrativas que requieren que reanude las actividades productivas. Finalmente, se describe el caso más reciente, que aborda el cierre ilegal o abandonado por sus empleadores,

identificando el marco normativo aplicable y las características principales de cada caso.

De acuerdo con el enfoque de González-Díaz y Cruz-Ayala (2020), las leyes en Venezuela permiten el funcionamiento de las empresas, otorgándoles mecanismos administrativos, financieros, económicos, técnicos y jurídicos para regular sus relaciones internas y externas, como propiedades privadas, las empresas disfrutaban de una amplia libertad para crear sus propios contratos y se rigen por el principio de autorregulación; sin embargo, el Estado también ejerce un control autoritario sobre las relaciones para garantizar el cumplimiento de las normas, la producción, comercio y propiedad están estrechamente relacionadas con la persona humana y sus sistemas familiares, colectivos y comunidades territoriales, así como con los sistemas económicos, productivos y jurídicos.

En el I Congreso de Derecho Social, Carballo (2016) propuso un enfoque que se basa en la visión del Trabajo como un hecho social en la Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras, esto lleva a una ampliación de las facultades del Ejecutivo Nacional en cuanto a la gestión

laboral, sin una armonía o equilibrio que funcionen como medidas de control judicial efectivas.

Primer supuesto de hecho: casos de cierre ilegal, fraudulento o por paro patronal de una entidad de trabajo

Para abordar este tema, debemos recurrir a la justificación de la Ley Orgánica del Trabajo los Trabajadores y las Trabajadoras (2012), que establece lo siguiente:

La Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (2012) otorga privilegio absoluto a los préstamos otorgados a los trabajadores o trabajadoras sobre cualquier otra deuda del empleador o empleadora, incluidos préstamos hipotecarios y prendarios. Además, permite al Ejecutivo restablecer las actividades productivas de una empresa que haya sido cerrada de manera ilegal o fraudulenta, o cuyo dueño o dueña se encuentre en desacato de una orden de reinicio de actividades, con el fin de proteger el proceso social de trabajo. Igualmente, se reconoce el derecho de los trabajadores y de las trabajadoras a preservar sus fuentes de trabajo incluso a través de la gestión directa de los activos de las entidades de trabajo que se encuentren en las dificultades antes citadas, mediante designación de Juntas Administradoras Especiales, para lo

cual podrán recibir asistencia técnica del Estado. (LOTTT, 2012: Exposición de motivos).

Al mismo tiempo, y como se ha venido analizando en apartados previos, el precepto 149 tiene como objetivo el salvaguardar las fuentes y los puestos laborales, y para este cometido, estipula que en los escenarios de cierre de carácter ilegal, en los que se ha cometido algún tipo de fraude por parte de un centro laboral, o como consecuencia a las actividades vinculadas con el paro patronal, si la patrona o patrono se muestran reacios a cumplir con el cometido definido por la *Providencia Administrativa* que determina la reanudación de la actividad productiva, los Ministros del Poder Popular, que tienen las competencias necesarias en el marco de la seguridad y trabajo social, tendrán la posibilidad (acorde con lo solicitado por los trabajadores) y a través de una Resolución claramente motivada, a estipular que el centro de trabajo cerrado se ocupe, y se reinicien las labores de producción, considerando para ello la salvaguarda de todo el procedimiento social de los trabajadores, sus familias y el trabajo en sí mismo.

González-Díaz y Cruz-Ayala (2020) refieren que las leyes de Venezuela permiten la existencia de empresas y les otorgan diversos mecanismos para regular sus relaciones internas y externas, las empresas, al ser de propiedad privada, tienen un amplio campo de libertad para legislar sus propios contratos y autorregularse, sin embargo, el Estado venezolano también regula y establece un control autoritario sobre las empresas, pudiendo aplicar sanciones si no se obedecen sus mandatos, toda la actividad productiva, comercial y de servicios en Venezuela está controlada.

Es decir, la propiedad no es absoluta y solo se puede ejercer dentro de los límites establecidos por las leyes y bajo condiciones impuestas por ellas, las nociones de la función social de la propiedad se basan en esta idea y son fundamental para abordar el tema que se trata en este estudio.

El tratadista patrio Badell (2014) sintetiza el proceso de transformación del derecho de propiedad en su totalidad a una noción enfocada en la función social. El jurista venezolano define esta noción como una idea en la que “descansa el fundamento de las limitaciones legales al derecho de propiedad, ya que estas limitaciones serán las

encargadas de armonizar dicho derecho con las necesidades del individuo”. (pp. 30-31). Se entiende que el concepto de la función social de la propiedad surgió durante el florecimiento de los derechos sociales. Según él, la función social no se limita a mostrar la estructura social de las instituciones jurídicas, sino que se refiere directamente a la realidad social y se coloca al servicio de esta, a veces hasta el extremo.

Estas nuevas nociones de propiedad, de alguna manera, crean inseguridad jurídica, porque como se dijo, el poder discrecional del Estado puede impedir que un empresario que decide cerrar su negocio pueda hacerlo en total libertad. Respecto a este particular, el tratadista Valera (2023) realiza un análisis de la normativa sosteniendo lo siguiente:

Si un empleador decide cerrar su negocio, por ejemplo, porque no tiene dinero para importar los productos que vende su comercio, el Ministerio del Trabajo le va a ordenar seguir abierto y, por su puesto, pagando salarios y beneficios laborales a sus trabajadores. Si ello no es suficientemente absurdo, la Ley continúa diciendo que, si el empleador no cumple con esa Providencia, entonces el Estado, conjuntamente con sus trabajadores tiene el derecho a ocupar la empresa y ponerla a producir. Ahora bien, tal y

como lo observamos cientos de miles de empresas que han sido expropiadas u ocupadas por el Estado y los trabajadores, tan pronto el Estado y la política tocan una empresa, la cosa se para. (párr. 4).

De esta manera, hay una parte doctrinal que se opone explícitamente a las medidas mencionadas, las cuales se consideran *absurdas o desmedidas*. Sin embargo, la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (2012) establece que se convocará a los patronos, trabajadores y sus representantes sociales para establecer una *Junta Administradora Especial*, la cual tendrá diversas competencias, facultades y otros poderes indisponibles. La Junta Administradora Especial estará compuesta por dos miembros de la plantilla, uno de los cuales será el encargado de liderarla, y solo un representante de los empleadores.

En este escenario, si el empleador no desea formar parte de la Junta Administradora Especial, se reemplazará por otra persona en representación del personal, en el marco de las competencias en materia de seguridad y trabajo, el Ministerio del Poder Popular como Estado dispondrá de toda la ayuda técnica para que toda la plantilla pueda poner en

marcha y recuperar la producción. De esta manera, la norma establece que la Junta Administradora Especial durará un año, pero podría ser ampliada después de evaluar la situación y considerar la necesidad de estas.

Segundo supuesto de hecho: debido a una acción de paro patronal, si el patrono o patrona se niega a cumplir con la Providencia Administrativa que ordena el reinicio de las actividades productivas

La ley laboral de Venezuela contempla la posibilidad de que el empleador se oponga a la reanudación de la actividad productiva de la empresa, y en ese caso, la norma prevé las medidas necesarias, tal como se establece en la normativa:

Arresto por cierre ilegal e injustificado de la fuente de trabajo:

El patrono o patrona que de manera ilegal e injustificada cierre la fuente de trabajo, será sancionado o sancionada con la pena de arresto de seis a quince meses por los órganos jurisdiccionales competentes a solicitud del Ministerio Público. (LOTTT, 2012, Artículo 539).

En el artículo mencionado, se menciona que, en los casos de cierres ilegales o fraudulentos, el empleador puede optar por

no cumplir con las órdenes que dictaminan la reapertura del trabajo. En este caso, valoramos que la responsabilidad recaerá nuevamente en el ministro, quien, basándose en lo decidido por el personal, podrá decidir si ocupar las instalaciones cerradas o reanudar la producción. Sin embargo, para que esto ocurra, se requieren dos cambios importantes dentro del marco:

1. Que exista un Paro de carácter Patronal (lo que se entiende como un posible cese de actividades propiciado o declarado por el patrono).
2. Evidentes acciones contrarias del patrono para reanudar las actividades productivas de la empresa.

Para que los tomistas puedan utilizar lo establecido en el precepto y que el ministro competente tome la decisión de ocupar las instalaciones de trabajo, los dos escenarios mencionados anteriormente deben coincidir. No obstante, no podemos identificar las opciones de las que dispone la patronal si el cese de las actividades que se llevan a cabo se debe a motivos de falta de producción que no dependen de su persona (son ajenos o como resultado de actos de terceros), ya que

este precepto no nos permite identificar las opciones de las que dispone la patronal.

Sin embargo, según Valera (2023), el *Legislador* venezolano sabía que el método mencionado anteriormente no sería útil en este contexto, ya que las empresas cerrarían y no se podría recuperar la producción, lo que significaría que todos los trabajadores quedarían desempleados. De esta manera, la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (2012) incluye sanciones penales para todos los patrones que decidan cerrar instalaciones laborales. Realmente, el precepto 539 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (2012) establece que: “Si la patronal decide cerrar sus negocios de manera ilegal e injustificada, se enfrentará a una sanción que puede incluir la privación de libertad de seis a 15 meses por parte de los organismos competentes en la materia y según lo dispuesto por el Ministerio Público”.

Debido a que esta sanción no parece ser completamente rigurosa para el legislador, se incluyó en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos (2014) la definición del Boicot, lo que lo convierte en un tipo de delito, describiéndolo de la siguiente manera:

Artículo 55.—Boicot. Quienes conjunta o separadamente, desarrollen o lleven a cabo acciones, incurran en omisiones que impidan de manera directa o indirecta la producción, fabricación, importación, acopio, transporte, distribución y comercialización de bienes, así como la prestación de servicios regulados por la SUNDDE, serán sancionados por vía judicial con prisión de diez (10) a doce (12) años. Igualmente serán sancionados con multa de mil (1.000) a cincuenta mil unidades tributarias (50.000) Unidades Tributarias (sic) y ocupación temporal hasta por ciento ochenta (180) días. La reincidencia en la infracción establecida en el presente artículo será sancionada, con clausura de los almacenes, depósitos o establecimientos del sujeto infractor y la suspensión del RUPDAE, en los términos previstos en la presente Ley y desarrollados en su reglamento. (Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos, 2014, artículo 55).

Con estos antecedentes, algunos expertos como Valera (2023) creen que las sanciones pueden ser exageradas y severas, mencionando que esta última sanción es más alta que la que el Código Penal aplica a la mayoría de los delitos. Es decir, trabajar como empleador en Venezuela presenta un mayor peligro que involucrarse en el secuestro, robo, hurto o extorsión. No es posible fomentar la inversión, la producción

y la productividad de esa manera. Sin embargo, si nos enfocamos en el precepto 149 que ya hemos discutido, menciona el cierre ilegal y una forma de paro por parte de los empleadores (también conocido como *lockout*, que se analizará y comparará en apartados posteriores) como dos actividades distintas. Esto nos hace cuestionar lo que la norma considera un cierre de este tipo. Por lo tanto, debido a esta circunstancia, surge la necesidad de establecer una definición precisa de lo que podríamos denominar como un cierre ilegal.

En Venezuela, según lo mencionado, se podría considerar como el cierre de las instalaciones laborales por parte de la patronal por cualquier motivo que considere necesario para detener las operaciones del centro de trabajo, siempre y cuando la patronal no tenga la autorización del Estado para hacerlo. Según esta idea, “se puede considerar el paro laboral como el cierre temporal del lugar de trabajo según la voluntad de la empresa, pero solo cuando no se llega a un acuerdo con los trabajadores en cuanto a negociaciones o pactos establecidos en los convenios colectivos laborales”. (Vergara, 2014, p. 118).

En este sentido, es importante mencionar el criterio de Carballo (2016), quien examinó el tema y llegó a la conclusión de que, aunque es verdad que la ley Orgánica del Trabajo los Trabajadores y las Trabajadoras del año 2012 en Venezuela contempla la regulación administrativa de empresas por crisis o cierre ilegal, permite al Ministerio con competencia en materia del trabajo intervenir, incluso de oficio, en aquellas empresas que enfrenten peligros de desaparición o deterioro, todo esto tiene su justificación en la protección social al trabajo y al trabajador. Carballo (2016) también describe las medidas que se pueden tomar en caso de riesgo de pérdida o deterioro del proceso productivo, así como las restricciones que podrían surgir de nuestro sistema constitucional.

Es importante señalar que el precepto 539 de la norma bajo análisis enfatiza que un cierre ilegal de un lugar de trabajo implicará el arresto. El mandato se considera como una novedad en Venezuela ya que se ha incorporado en la legislación laboral del país la posibilidad de detener o apresar a un empleador que lleve a cabo estas prácticas. La capacidad discrecional del gobierno para decidir si el cierre es ilegal o no podría rayar

en la arbitrariedad y el abuso de poder, lo cual es supremamente peligroso.

Sin embargo, se pueden llegar a las siguientes conclusiones analizando los preceptos de la LOTTT de los artículos 149 y 539: en primer lugar, el cierre de instalaciones o empresas (también conocido como *lockout*) es ilegal en Venezuela y, en segundo lugar, el cierre de un centro laboral implica arresto, siendo estos dos aspectos novedosos y controvertidos en la situación económica actual del país. En este marco, Sánchez (2020) expone lo siguiente con relación a la aplicación de los citados preceptos en el entorno venezolano:

Ahora bien, la ocupación en sí se lleva a cabo mediante la toma o control de los activos de la empresa en cuestión y podríamos señalar, *grosso modo*, los siguientes pasos: **(i)** la empresa efectúa una notificación a sus trabajadores de cierre y, en algunos casos, procede al pago inmediato de todos los pasivos laborales; **(ii)** la empresa también notifica su cierre a sus proveedores; **(iii)** conocida la nueva situación de la entidad de trabajo, el Ejecutivo ordena el reinicio de actividades dando paso a la toma a través del Ministerio del Trabajo, el cual procede a publicar una resolución donde se ordena la ocupación y la entrega de la administración a una junta

integrada por trabajadores y representantes gubernamentales. (p. 94).

Según la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (2012) y el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP, 2014), el gobierno venezolano ha tomado medidas para intervenir en varias compañías. Los artículos 149 y 500 de la LOTTT son las principales normas legales invocadas para justificar estas intervenciones, ya que permiten al ministerio con competencia en materia laboral intervenir en empresas que a su criterio enfrentan peligros de desaparición o deterioro, o que incurren en cierres ilegales.

El cese de operaciones de las empresas, el desacato de órdenes de reinicio de actividades y el incumplimiento del objeto social descrito en los estatutos sociales son algunos de los motivos esgrimidos para la intervención. Varios sectores son afectados por las compañías involucradas en la intervención, incluyendo Clorox, Kimberly Clark, Guardián, Thomas Greg & Sons, Kellogg's, Lincoln Soldaduras, Corrugadora suramericana, Reforestadora Dos Refordo,

Smurfit Kappa Cartón, Corrugadora Latina, Uraplast, Wonder, Polyplast, y Azucarera Río Turbio.

En el caso específico de Aga Gas se utilizó como instrumento para validar la intervención el decreto N°4.131 del 19 de febrero del 2020, en cuyo artículo primero estipula lo siguiente:

Se declara la emergencia energética de la industria de hidrocarburos, a los fines de adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad energética nacional y proteger la industria ante la agresión multiforme, externa e interna, que se ejecuta para afectar la producción y comercialización petrolera del país. (Art. 1).

La ocupación inmediata de las empresas, la creación de Juntas Administradoras Especiales y la orden de reinicio de actividades han sido las principales medidas tomadas por el gobierno, por lo que se puede inferir que el gobierno de Venezuela ha tomado medidas para intervenir en varias compañías con base en la LOTT y la LOAP, con la intención de salvaguardar los derechos laborales y el bienestar de los empleados, con múltiples bases jurídicas y fácticas. El Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley

Orgánica de La Administración Pública, en su artículo 78.2, 3, establece:

2. “Orientar, dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades del ministerio, sin perjuicio de las atribuciones que, sobre control externo, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley confieren a los órganos de la función contralora. 3. Representar política y administrativamente al ministerio”. 78.12: “12. Ejercer la superior administración, dirección, inspección y resguardo de los servicios, bienes y ramos de renta del ministerio.” 78.26: “26. Delegar sus atribuciones, gestiones y la firma de documentos de conformidad con las previsiones del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica y su Reglamento. (Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de La Administración Pública, 2014, art.78. 2, 3,12 y Art. 26).

En este mismo sentido, es importante destacar que el artículo 509 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras de 2012 establece una función específica:

5.- Intervenir en los casos, de oficio o a petición de parte, en los casos donde haya peligro de extinción de la fuente

de trabajo o de modificación de las condiciones de trabajo conforme a lo establecido en la ley y en los casos de cierres de entidades de trabajo en protección del trabajo, del salario y de las prestaciones sociales. (LOTTT, 2012, Art. 509).

En la creación del andamiaje legal, el legislador aseguró que la dirección de los ministerios correspondiera a los ministros, en este caso el ministro del Trabajo: “La suprema dirección del ministerio corresponde a la ministra o ministro, quien la ejercerá con la inmediata colaboración de las viceministras o viceministros y los órganos de apoyo del ministerio”. (Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, 2014, art 65). Para entender mejor el tema que aquí nos interesa, conviene invocar el artículo 500 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (2012) que dispone:

El ministro o ministra del Poder Popular con competencia en materia de Trabajo y Seguridad Social tendrá las siguientes atribuciones: 1.- Dictar las Resoluciones y realizar todas las actuaciones y acciones que la Ley indica son de su competencia, y aquellas que sean necesarias para cumplir y hacer cumplir las

disposiciones de esta Ley, las leyes que derivan de ella, las leyes atinentes a la seguridad social, los reglamentos, decretos y resoluciones en materia de trabajo y seguridad social. 2.- Autorizar la ocupación temporal por los trabajadores y trabajadoras de una entidad cerrada ilegalmente o abandonada por sus patronos o patronas y designar mediante resolución la junta administradora especial en protección de los puestos de trabajo, del proceso social del trabajo y de la producción de bienes o servicios para satisfacer necesidades del pueblo. 3.- Convocar la reunión normativa laboral, presidirla o designar al funcionario o funcionaria del trabajo que la presidirá, homologar la convención colectiva aprobada por la reunión normativa laboral y decidir sobre la solicitud de extensión de la convención normativa laboral. 4.- Fijar, por resolución, los servicios mínimos indispensables en casos de controversia y los servicios públicos esenciales para el ejercicio de los trabajadores y de las trabajadoras del derecho a huelga (...) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, 2014, art 65).

El gobierno venezolano ha defendido la necesidad de la participación de empresas en este ámbito para salvaguardar los derechos laborales y el bienestar de los empleados, salvaguardar los puestos de trabajo, garantizar condiciones de trabajo dignas, prevenir la explotación laboral y promover la justicia social son algunos de los supuestos

claves utilizados para justificar estas acciones. El gobierno sostiene que la intervención es necesaria para evitar despidos masivos y garantizar la estabilidad laboral, se dice que la intervención mejora las condiciones de trabajo, los salarios, los beneficios y los derechos de los empleados, a su decir, la intervención empresarial también forma parte de un esfuerzo más amplio por reducir las desigualdades y promover una mayor equidad en la sociedad, desde la perspectiva del gobierno. Por otra parte, es importante destacar lo dispuesto en el precepto 150 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (2012), el cual menciona lo siguiente, respecto a los atrasos o quiebras de los patronos:

Atraso o quiebra del patrono o patrona. Los Jueces o Juezas de la Jurisdicción Laboral tendrán competencia para la ejecución de los créditos laborales y excluirá con prioridad la competencia del Juez o Jueza del atraso o de la quiebra y estos no podrán actuar, ni tramitar el procedimiento de atraso o de quiebra hasta que haya concluido el procedimiento de ejecución forzosa y se hallan satisfechos a plenitud todos los derechos de los trabajadores y las trabajadoras. (LOTTT, 2012, Art. 150).

Según lo establecido en la norma anterior, el juez competente en el ámbito laboral se sobrepone y excluye al juez mercantil en atraso hasta que se cumplan los derechos de los trabajadores; sin embargo, hay una cuestión adicional, ya que no está claro si el juez laboral debe esperar a que se emita la decisión que explique la demora o la posibilidad de quiebra de la empresa para reclamar los derechos de los empleados. Si nos encontramos ante esta situación, podemos inferir que sería incoherente pedir al juez laboral que reclame los derechos antes de que el juez de atraso o quiebra declare que la empresa se encuentra en quiebra o en atraso.

No obstante, en otro contexto, se puede observar que la Ley Orgánica de Precios Justos del año 2014 permite el cierre temporal de una empresa que no cumpla con las normas aplicables al caso, esto se establece en el artículo 39, el cual establece esta medida como una medida de prevención y la define de la siguiente manera:

Artículo 39. Medidas Preventivas. Si durante la inspección o fiscalización, la funcionaria o el funcionario actuante detectara indicios de incumplimiento de

las obligaciones previstas en la presente Ley, y existieren elementos que permitan presumir que se puedan causar lesiones graves o de difícil reparación a la colectividad; podrá adoptar y ejecutar en el mismo acto, medidas preventivas destinadas a impedir que se continúen quebrantando las normas que regulan la materia. Dichas medidas podrán consistir en:

1. Comiso. 2. Ocupación temporal de los establecimientos o bienes indispensables para el desarrollo de la actividad, o para el transporte o almacenamiento de los bienes comisados. 3. Cierre temporal del establecimiento. (... Ley Orgánica de Precios Justos, 2014, art 39).

Como consecuencia, observamos que la normativa venezolana considera diversos escenarios en caso de cierre de las empresas, amparándose en la premisa de continuar con la actividad productiva. No obstante, algunos expertos como Sánchez (2020) van más allá y describen a grandes rasgos la situación del país respecto a estas acciones en los últimos años, afirmando que la nación, durante las dos décadas recientes, se ha visto envuelto en una política estricta de expropiación y otras acciones que atentan contra la propiedad privada, y que no han tenido el impacto esperado en la economía. Así mismo Sánchez (2020) afirma que, desde el lanzamiento de la ley, se ha utilizado una figura jurídica (la

ocupación) para controlar las empresas privadas, todo esto con base en la LOTT (2012).

Es innegable que la forma en que se adquieren o acceden a las propiedades ha cambiado, pasando de la expropiación a la figura de ocupación, esto podría indicar que se ha optado por ocupar propiedades de manera más informal o irregular en lugar de seguir los procedimientos legales de expropiación. Esta transición puede tener consecuencias legales, sociales y políticas y puede reflejar cambios en las políticas o en las dinámicas de poder en un determinado contexto.

Podemos afirmar que se ha producido una transición del uso de la institución de la expropiación al uso de la figura de la ocupación; mientras la primera tiene rango constitucional y un procedimiento legal que debe ser agotado, la ocupación no; por lo que este último método puede ser considerado más eficiente a los fines del control estatal de las empresas, sin tener que superar numerosas barreras legales. La ocupación bajo la LOTT ha sido usada como una medida de policía sancionatoria y que deja sin garantías a los ciudadanos. En nuestro criterio, un abuso de poder por parte del Estado, además de ser inconstitucional. (Sánchez, 2020, p. 15).

En este orden de cosas, se ha considerado que, pese a que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999 contempla como derecho constitucional la libertad económica y la propiedad privada, y aunque los mismos no son derechos de carácter absoluto que limiten las actuaciones del Estado sobre los mismos, no puede conllevar que el Estado no tenga que cumplir con las garantías jurídicas que les salvaguarda. Además, los procesos de ocupación llevados a cabo en nombre de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras suponen una vulneración del derecho legítimo a la defensa, el proceso adecuado, el derecho a la propiedad de índole privado, la libertad dentro de la economía, y también el principio de presunción de inocencia por parte del dueño.

Para Sosa (2024) a pesar de que la ocupación se podría considerar como una medida más laxa que la misma expropiación, en la práctica se ha observado que tienen efectos contraproducentes tanto para los trabajadores como para la patronal. Primero, porque se vulneran los derechos antes citados, y también porque, desde una perspectiva económica, las compañías que se

han visto sometidas a estas prácticas no han podido alcanzar los niveles de actividad productiva que tenían anteriormente, generando consecuencias importantes para la crisis económica en la que se ha visto inmerso el país desde hace años. Sin embargo, existe una forma más de intervención de carácter administrativo, como es el caso del cierre ilegal o abandono de las empresas por parte de sus dueños, el cual se analiza en el siguiente apartado.

Intervención por cierre ilegal o abandonada por sus patronos

Este tipo de intervención se encuentra definida en la LOTTT, específicamente en su artículo 500, el cual hace alusión a que el ministro del Poder Popular que tenga competencias en el marco de “Trabajo y Seguridad Social” podrá tomar las decisiones o resoluciones en las acciones que la normativa contempla como parte de sus atribuciones, siempre para que se cumplan las disposiciones de la norma. Dicho lo cual, en su apartado segundo dictamina lo siguiente sobre las ocupaciones de empresas que se han cerrado de forma ilegal o se han abandonado, definiendo que el ministro puede:

Autorizar la ocupación temporal por los trabajadores y trabajadoras de una entidad cerrada ilegalmente o abandonada por sus patronos o patronas y designar mediante resolución la junta administradora especial en protección de los puestos de trabajo, del proceso social del trabajo y de la producción de bienes o servicios para satisfacer necesidades del pueblo (Ley Orgánica del trabajo los Trabajadores y las Trabajadoras, 2012, Art. 500.2).

A tenor de lo dispuesto, es posible afirmar que, una vez más, la medida tiene como finalidad la manutención y protección de los puestos de trabajo, aunque se asemeja a las intervenciones antes mencionadas. En este caso nos encontramos con una situación bastante extrema, ya que la patronal ha decidido abandonar una empresa (por motivos económicos o de cualquier otra índole), mitigando la posible vulneración de derechos de la propiedad privada. Se puede inferir de las intervenciones administrativas y sus justificaciones normativas mencionadas anteriormente que una gran parte de estas medidas tienen como fin último proteger los puestos de trabajo y la actividad productiva de las empresas, con el fin de disminuir el impacto de las paralizaciones en la economía nacional; no obstante, los resultados obtenidos están muy lejos de estos objetivos,

ya que la economía se encuentra en una situación de resentimiento y las soluciones propuestas no han tenido el impacto esperado.

El análisis del *lockout* desde la perspectiva del Derecho Comparado

Definición de *lockout*: El cierre de las empresas por decisión del empleador como medida de presión después de un conflicto laboral se conoce como cierre patronal. Situación actual del cierre a nivel continental:

América:

En algunos países, como Chile, Argentina, Paraguay, Ecuador y Estados Unidos, se permite el cierre debido a condiciones y restricciones específicas. No hay una regulación explícita del cierre de puertas en Colombia y Uruguay.

El cierre de empresas en El Salvador y Brasil está prohibido.

Europa:

España y Alemania autorizan el *lockout*, aunque con limitaciones.

Aunque Francia no establece una regulación explícita del cierre de empresas, la jurisprudencia lo permite.

El *lockout* está prohibido en Rusia.

Asia:

Japón no regula explícitamente el *lockout*, pero se permite con permiso judicial.

Conclusiones

Al analizar la situación económica del país, se concluye que el gobierno venezolano ha tomado el control de empresas en situación de crisis como consecuencia de una serie de factores negativos que afectan su economía.

Es importante destacar que la intervención del gobierno venezolano en compañías en situación de crisis se apalanca en una serie de factores importantes: primero, el Estado pretende adoptar un papel dual como empresario y regulador, lo que le permite intervenir en la planificación económica y en la gestión directa de empresas, aunque en la práctica puede no siempre considerarse que hay una efectiva protección del trabajo y los derechos de los trabajadores, a pesar de que

esta intervención se justifica en la protección de los activos económicos y la resolución de problemas sociales. También, la ley venezolana, como la LOTTT, permite al Estado intervenir en situaciones de problemas técnicos o económicos, lo que legitima su participación en la economía bajo la protección social; sin embargo, estas medidas también están siendo criticadas porque pueden ser utilizadas como medios para eludir los procedimientos e indemnizaciones establecidos por la Ley de expropiación.

Se recomienda que debieran adoptarse algunas acciones a fin de solucionar los problemas que se han venido presentando. Hay una necesidad de que el gobierno cambie sus políticas, se reforme la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (2012), especialmente los artículos 104, 148 y 149 para permitir que las empresas sean más competitivas e independientes, de lo contrario, se continuará en críticas condiciones futuras en términos de crecimiento y desarrollo.

Referencias:

Abadi M, A. y Carlos García Soto (2019). *Exprópiese: la política expropiatoria del «Socialismo del Siglo XXI»*. <http://elucabista.com/wp-content/uploads/2019/05/LIBRO-Exprópiese-la-política-expropiatoria-del-SSXXI.pdf>

Badell Madrid, R. (2014). *Régimen jurídico de la expropiación en Venezuela*. Swift Print.

Carballo, César A. (2016). *Intervención administrativa de empresas por crisis o cierre ilegal*. I Congreso de Derecho Social, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela. https://drive.google.com/file/d/1uBUYuDvihyO9Tq4BnbmuCD_PC2wjefV/view?usp=sharing

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999), 30 de diciembre. GOE N° 36.860.

Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (2014), 17 de noviembre. GOE N° 6.147. <http://www.conatel.gob.ve/wp-content/uploads/2015/02/Ley-Organica-de-Administración-Pública.pdf>

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos (2014), 23 de enero. GO N°40. 340. <http://www.mppp.gob.ve/wpcontent/uploads/2018/05/GacetaOficialn%C3%BAmero40.340.pdf>

Decreto N° 4.131, mediante el cual se declara la emergencia energética de la industria de hidrocarburos, a los fines de adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad energética nacional y proteger la industria ante la agresión multiforme, externa e interna, que se ejecuta para afectar la producción y comercialización petrolera del país; y se crea la Comisión Presidencial, con carácter temporal, denominada “Comisión Presidencial para la Defensa, Reestructuración y Reorganización de la Industria Petrolera Nacional Alí Rodríguez Araque”, la cual tendrá por objeto el diseño, supervisión, coordinación y

reimpulso de todos los procesos productivos, jurídicos, administrativos, laborales y de comercialización de la industria petrolera pública nacional y sus actividades conexas, incluyendo a Petróleos de Venezuela, S.A., (PDVSA) y la Corporación Venezolana de Petróleo (CVP) (2020), de 19 de febrero. GO N° 41.825. <https://www.ojdt.com.ve/archivos/gacetas/2020-11/41825.pdf>

González-Díaz, R. Cruz-Ayala, K. (2020). “Contraloría financiera en la contratación pública. Una revisión de los contratos de obras públicas del estado venezolano”. *Inquietud Empresarial* 20 (1), 43-58. https://revistas.uptc.edu.co/index.php/inquietud_empresarial/article/view/9716/9400

Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (2012). de 7 de mayo. GOE N° 6.076.

Ley Orgánica Procesal del Trabajo (LOPTRA) (2002). 13 de agosto, GO Nro. 37.504, de fecha de 2002.

Sánchez, M. S. (2020). “La ocupación de empresas con base en la legislación laboral”. *REDAV* (20), 91-117, <https://cidep.online/ojs/index.php/redav/article/view/163/redav-20-03-web>

Sosa, R. (2024). La reinterpretación del concepto protección social al Trabajo y a los trabajadores en las prácticas de intervención Estatal a las empresas en Venezuela (1999 – 2019). (Tesis Doctoral). Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.

Valera, J. (2023). “Si cierras tu empresa vas preso”. *Actualidad Laboral*. (5 de mayo de 2023). <https://actualidadlaboral.com.ve/seccion/detalles/si-cierras-tu-empresa-vas-presos>

Vergara, K. (2014). “Sanciones consagradas en la legislación sustantiva laboral venezolana frente a los principios constitucionales aplicables”. *Lex Laboro* (VI), 112-129. <https://ojs.urbe.edu/index.php/lexlaboro/article/view/70>

Autor:

Ramón Sosa Caraballo: Abogado, egresado de la Universidad Católica Andrés Bello UCAB (Caracas). Fue secretario del Juzgado Superior Noveno en lo Civil y Mercantil del Área Metropolitana de Caracas. Conjuez del Juzgado Superior Noveno en lo Civil y Mercantil del Área Metropolitana de Caracas. Cursó estudios de postgrado en Derecho Procesal Civil, en la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor de pregrado en la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) Guayana. Doctorando en Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello. Socio Fundador de la firma de Abogados Sosa & Martínez Estudio Jurídico, dedicándose al libre ejercicio de la profesión.