

**LA LIBERTAD SINDICAL EN VENEZUELA Y EL EXAMEN
DE SUS PROBLEMAS POR PARTE DE LOS ORGANISMOS DE
CONTROL DE OIT**

Oscar Hernández Álvarez*
Jacqueline Richter**

Resumen

En este trabajo se analizan los obstáculos legales para un ejercicio pleno de la libertad sindical en el país. Dichas limitaciones, que refieren fundamentalmente a la intervención estatal en la vida interna del sindicato, se han incrementado de la promulgación de la Constitución de 1999 y han sido objeto de serias críticas por parte de la Organización Internacional del Trabajo. En esta contribución hacemos una síntesis de esas críticas.

Sumario

1. Derecho del Trabajo y Libertad Sindical en la evolución política venezolana.	2
2. Las tensiones entre la intervención estatal y la libertad sindical en la democracia representativa	6
3. Retrocesos y criminalización de la actividad sindical en el populismo militarista	19

* Profesor titular de la Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado. Profesor de postgrado en Derecho del Trabajo en diversas universidades venezolanas y extranjeras. Miembro de número de la Academia de Ciencias Sociales y Políticas y del Instituto Venezolano de Derecho Social. Presidente Honorario de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo.

** Profesora titular de la Universidad Central de Venezuela. Profesora de postgrado en Derecho del Trabajo y Sociología del Trabajo en diversas universidades venezolanas. Miembro de número del Instituto Venezolano de Derecho Social.

3.1. La Constitución de 1999	19
3.2. Los Decretos constituyentes	22
3.3. El Decreto Ley con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, de los Trabajadores y de las Trabajadoras	24
3.4. Otras disposiciones legislativas	28
4. La libertad sindical en Venezuela conforme a los pronunciamientos de los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo	31
A) En materia de normas electorales	32
B) Negociación Colectiva	34
C) Derecho de huelga.....	36
D) Arbitraje obligatorio	36
E) Diálogo Social.....	37
F) Libertades públicas y derechos sindicales. Actos de violencia e intimidación contra organizaciones y dirigentes de empleadores y sindicales.	38
G)Expropiación.....	39
5. Conclusiones	44

1. Derecho del Trabajo y Libertad Sindical en la evolución política venezolana

La historia republicana del Siglo XIX se caracterizó por una sucesión de guerras civiles y de gobiernos caudillistas que impidieron un verdadero desarrollo democrático. Durante la dictadura de Juan Vicente Gómez, en 1928 y más por cumplir compromisos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que por la voluntad de establecer un sistema no autoritario de relaciones de trabajo, se aprobó una Ley de Trabajo, que tuvo poca aplicación práctica.

La primera Ley del Trabajo de efectiva vigencia se promulga en 1936, después de la muerte del dictador, al iniciarse una gradual apertura democrática. Desde ese momento, la historia de la legislación laboral en Venezuela puede ser resumida en una frase: *buenos derechos individuales del trabajo y alta intervención estatal en los derechos colectivos*. Ello se ve claramente en esa ley de 1936 que consagró una serie de derechos y beneficios socioeconómicos que el naciente movimiento sindical no hubiese podido conseguir con sus luchas reivindicativas, pero a cambio de ello otorgó amplias facultades a la administración del trabajo para dar personalidad jurídica a los sindicatos, limitó las formas de organización sindical, restringió las posibilidades de negociación colectiva y concedió amplias facultades al ejecutivo nacional para decretar la reanudación de faenas en caso de huelga. Esta tendencia a favorecer la intervención del Estado en la vida sindical es, con excepciones muy puntuales, común a las legislaciones laborales de América Latina.

El arbitraje obligatorio ha sido la espada de Damocles presente en todas las luchas sindicales. La primera huelga legal del país fue un ejemplo de ello. La huelga petrolera de 1936 terminó con un arbitraje obligatorio, que otorgó un aumento salarial muy inferior al solicitado por los obreros y con la expulsión del país de los dirigentes sindicales que impulsaron esa huelga¹

En 1958 se inicia el proceso de consolidación del sistema democrático en Venezuela.² En ese mismo año, el movimiento sindical comienza a actuar en un marco de libertad sindical, aun con importantes restricciones que vamos a analizar a continuación. Su lucha por la aplicación efectiva y por el

¹ Parker, Richard "En torno a la Ley del Trabajo de 1936" en **Estudios Laborales. Ensayos sobre Derecho del Trabajo y disciplinas afines en homenaje al profesor Rafael Alfonso Guzmán**. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1986.

² Hablamos de consolidación, pues el primer intento de democratización de nuestra sociedad (1945-1948) fue suspendido con el golpe de estado de 1948.

desarrollo de la legislación laboral va a ejercer influencia en la vida política del país. La transición hacia una democracia estable y pluralista se fundamentó en amplios pactos sociales.³

El Derecho del Trabajo venezolano se consolidó durante ese período, pero se mantuvo la tendencia de, por una parte, otorgar buenos derechos individuales del trabajo y, por la otra, mantener la tutela estatal de la actividad sindical. A partir de esa fecha y hasta 1999 hubo avances en la liberación del ejercicio de la libertad sindical. En cambio, a partir de la promulgación de la Constitución de 1999 han ocurrido profundos retrocesos. En esta contribución analizaremos esos avances y retrocesos, con especial referencia a las dificultades que ha enfrentado el movimiento sindical para asumir su autonomía de los partidos políticos y del Estado.

Los hitos legislativos que marcan esa evolución son:

1. Decreto Ley N° 440 sobre negociación colectiva por rama de actividad de 1958
2. Constitución de 1961
3. Reglamento de la Ley del Trabajo, promulgado en 1974
4. Ley Orgánica del Trabajo de 1990
5. Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, promulgado en 1999
6. Decretos constituyentes de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999
7. Constitución de 1999
8. Referendo sindical de diciembre de 2000
9. La Ley Orgánica de Seguridad de la Nación de 2002
10. El Código Penal, reformado en el 2005

³ Hernández Álvarez, Oscar. La Concertación Social en América Latina, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1994. Kornblith, Miriam. Crisis y transformaciones del sistema político Venezolano. Nuevas y viejas reglas de juego, en Ángel Álvarez Coordinador. El sistema político venezolano. Crisis y transformación. Universidad Central de Venezuela. Caracas. 1996; López Maya, Margarita y otros. De Punto Fijo al Pacto social. Desarrollo y hegemonía en Venezuela. Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, Caracas, 1989). Rey, Juan Carlos. El futuro de la Democracia en Venezuela, Colección IDEA, Caracas 1991.

11. La Ley Especial de Defensa Popular contra el acaparamiento, la especulación, el boicot y cualquier otra conducta que afecte el consumo de los alimentos o productos sometidos a control de precios de 2007
12. Normas sobre asesoría técnica y apoyo logístico en materia de elecciones sindicales del 28 de mayo de 2009***
13. Normas para garantizar los derechos humanos de los trabajadores y trabajadoras en las elecciones sindicales del 28 de mayo de 2009***
14. Decreto Ley con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Trabajadores y Trabajadoras (DLOTTT) de 2012
15. La Ley de Precios Justos de 2014

En esta contribución analizaremos el tratamiento de la libertad sindical por las normas jurídicas generadas en dos grandes períodos, vinculados a los cambios en el sistema político venezolano. El primero se inicia en 1958 y finaliza en 1999 y el segundo comienza con la asunción Hugo Chávez en enero de 1999 hasta 2018. Este año, el gobierno ha celebrado convenios colectivos para el sector salud y educación universitaria con organizaciones sindicales oficialistas, negándose a negociar con las organizaciones sindicales que han sido críticas a la gestión gubernamental. Dichas organizaciones afilian a la mayoría de los trabajadores del sector salud y a la mayoría absoluta de los trabajadores de las universidades autónomas. Esta actitud del gobierno de desconocer a las organizaciones representativas de los trabajadores ha sido objeto de observaciones y críticas por parte de la OIT. Como veremos en la parte dedicada a las recurrentes observaciones efectuadas por los órganos de control en la aplicación de las normas internacionales del trabajo, el gobierno ha sido reiteradamente llamado a reconocer a las organizaciones más representativas de los trabajadores y empleadores. Es probable que nuevas observaciones sean efectuadas por los órganos de control en la aplicación de

*** Estas normas han sido dictadas con base en las competencias constitucionales que atribuyen al CNE la organización y supervisión de las elecciones sindicales. Por tanto, tienen rango de ley.

normas internacionales del trabajo por el reiterado desconocimiento de las organizaciones sindicales del sector salud y de profesores universitarios.

2. Las tensiones entre la intervención estatal y la libertad sindical en la democracia representativa

El restablecimiento del sistema democrático en 1958 se fundó en dos pactos sociales, siendo el obrero patronal anterior al pacto político. En efecto, el Avenimiento Obrero Patronal fue firmado el 24 de abril de 1958 y el Pacto de Punto Fijo el 31 de octubre de 1958. Estos dos pactos y el Programa Mínimo de Gobierno suscrito el 6 de diciembre de 1958 sustentaron lo que se conoce como el sistema populista de conciliación de elites⁴ o de concertación social⁵

Uno de los aspectos centrales de ese sistema político fue el lugar que se le otorgó al trabajo asalariado como instrumento de generación de bienestar social y por ello se privilegió la acción concertada entre capital y trabajo a través de sus organizaciones representativas, es decir, cámaras empresariales y sindicatos.

La importancia otorgada a los acuerdos entre capital y trabajo asalariado se evidencia en la aprobación del Decreto Ley N° 440 sobre contratos colectivos por ramas de industrias. Ese decreto fue promulgado por la Junta de Gobierno el 21 de noviembre de 1958. Sus considerandos son claros al señalar que con su promulgación se busca garantizar a paz social, promoviendo el entendimiento obrero patronal a fin de uniformar condiciones generales de trabajo. El decreto impulsa la negociación colectiva, pero si las partes no llegan a acuerdos, se posibilita al Ministerio del Trabajo ordenar el arbitraje obligatorio. Como puede observarse, la intervención estatal siempre está

⁴ Rey Juan Carlos, ob. cit. en nota 3

⁵ Hernández Álvarez, Oscar, ob. cit. en nota 3

presente, incluso en un decreto que se supone que busca promocionar el entendimiento autónomo de los actores sociales.

Para encauzar el conflicto social se requería organizaciones sindicales con capacidad de representar a los trabajadores en cada rama de actividad. Pero la Ley del Trabajo de 1936 no preveía la posibilidad de la creación de sindicatos por rama de industria. Hubo que esperar al Reglamento de dicha ley, promulgado en 1973, para que se consagrara esa posibilidad, aunque la legalidad de la disposición era cuestionable, pues dicha consagración debía hacerse por reforma legal. Con todo, los trabajadores han usado poco esa posibilidad, incluso después de su consagración legal en 1990.

Las diversas reformas a la ley del trabajo de 1936 no trastocaron el carácter interventor de la administración del trabajo en la vida sindical característico de la legislación laboral latinoamericana, pues siempre se mantuvo una tutela importante de las organizaciones sindicales.

Desde 1958 a 1999 se puede observar una tensión constante entre controlar o liberar el ejercicio de la libertad sindical. Hay avances y retrocesos, pero nunca se planteó una consagración de una libertad sindical plena. En cierto sentido es la historia de una intervención estatal no cuestionada, a veces apoyada por las organizaciones sindicales, porque facilitaba la acción sindical y además evitaba que corrientes sindicales rivales pudiesen crecer y cuestionar el liderazgo tradicional. Incluso, las organizaciones sindicales de izquierda cuestionaban poco las potestades de la administración del trabajo, con excepción de la demanda de nulidad presentada ante la Corte Suprema de Justicia por la Central Unitaria de Trabajadores de Venezuela a fin de anular los artículos del Reglamento de la Ley de Trabajo de 1973 que otorgaban la potestad de calificar los pliegos conflictivos al inspector del trabajo. En general, desde la izquierda sindical no

hubo cuestionamientos a la intervención estatal y cuando presentaban propuestas de reforma legal, lo que hacían era reforzar esa intervención estatal, dando atribuciones a otros órganos estatales⁶.

La tutela estatal sobre las organizaciones sindicales refleja varias cosas. Pero creemos que la razón más importante es la fuerza que siempre ha tenido el Estado, como actor político⁷, al punto que los actores sociales siempre han tratado de cooptar instancias del poder público para la defensa de sus intereses. Una manifestación de ello fue la tendencia de los sindicatos a tramitar sus reivindicaciones laborales a través del aparato estatal. Cabe recordar que en el Congreso de la República existía una bancada obrera compuesta por diputados proveniente de diversos partidos políticos y actuaban en conjunto en la defensa de reivindicaciones laborales. De igual manera, los empresarios trataban de que personas cercanas o empresarios ocupasen las carteras de finanzas y la presidencia del Banco Central de Venezuela.

La debilidad del movimiento sindical, cuya fuerza se ha concentrado en el sector público, puede ser una de las razones centrales de su tendencia a depender del Estado o de los partidos políticos. Ello no solo se explica por lo reducido del sector industrial en el país, sino también porque la sindicación del sector público contaba con la anuencia de los partidos políticos, lo que facilitaba el trabajo. Esta relación de subordinación a los partidos políticos ha sido sin duda la causa de la mayor dificultad para tener un movimiento sindical libre y autónomo. Muestra de esa dificultad de asumir que su poder proviene de sus bases sindicales ha sido la tendencia de los dirigentes sindicales, incluso los de izquierda, en transformarse en dirigentes políticos.

⁶ Es el caso del proyecto de ley presentado por el partido Causa R a finales de la década de los noventa.

⁷ Para profundizar el tema de la autonomía del Estado recomendamos la obra de Fernando Coronil Ímber "El Estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela, Alfa, Caracas, 2013.

Las tensiones entre mantener el intervencionismo estatal y liberar el ejercicio de la acción sindical y dejar que sean las bases sindicales las que tomen las decisiones sobre el manejo democrático de la organización y de sus finanzas se reflejan en la evolución de la consagración legal de la libertad sindical. Veamos algunos rasgos de esa tensión.

La **Constitución de 1961** consagra de manera amplia la libertad sindical, pues la establece como un derecho de los trabajadores y empleadores, sin ningún tipo de distinción. De manera global, en su artículo 72, se estatuye la obligación estatal de proteger las asociaciones que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social, protección que incluye a las organizaciones sindicales. En materia específica de la libertad sindical, se promueve las relaciones colectivas de trabajo, se fomenta la negociación colectiva, la solución pacífica de los conflictos laborales y se consagra el derecho de huelga (arts. 90, 91, 92). Esta constitución, prevé que la convención colectiva consagre la cláusula sindical⁸ y establece las directrices para garantizar el empleo a los promotores y directivos de las organizaciones sindicales. En otras palabras, se da rango constitucional al fuero sindical instituido en la reforma de 1945 a la ley del trabajo de 1936.

La consagración constitucional convivió con diversas restricciones legales para el ejercicio de la libertad sindical. Hasta 1990, la ley del trabajo permitía la disolución administrativa de las organizaciones sindicales y no preveía la posibilidad de constituir sindicatos nacionales por rama de actividad. La ley señalaba que se les reconocía el derecho de asociación a las personas que trabajen en una misma empresa y a las que ejerzan un mismo

⁸ Este mecanismo permite a la organización sindical controlar la contratación de personal, ya que se prevé que hasta el 75% del personal debe estar sindicalizado o que el sindicato le presenta al empleador una lista con los futuros trabajadores a contratar.

oficio o profesión u oficios o profesiones similares sean de carácter manual o intelectual (Art 171). Por tanto, por más de 50 años, la ley solo permitió los sindicatos de oficios o profesionales o de empresa.

El **Reglamento de la Ley del Trabajo**, promulgado el 31 de diciembre de 1973, profundiza la tendencia de la intervención estatal en la acción sindical, sobre todo en materia de derecho a huelga. Dicho reglamento contempló la posibilidad de crear sindicatos industriales “formados por personas de diferentes profesiones u oficios que presten sus servicios en varias empresas de una misma rama industrial o comercial” (art 326). Pero estableció la regla que solo la mayoría absoluta de los trabajadores puede obligar al patrono a negociar un contrato colectivo (art. 362) y otorgó la potestad al inspector del trabajo de admitir los pliegos conflictivos. Durante su vigencia no hubo huelgas legales en el país. Una acción de nulidad intentada por el sector sindical ante la Corte Suprema de Justicia logró la anulación de esas atribuciones en 1984. Esta es una de las pocas acciones jurídicas del movimiento sindical para atemperar la intervención del Estado en la vida sindical y la razón es casi obvia, pues la discrecionalidad del inspector del trabajo para admitir los pliegos conflictivos afectaba tanto al sindicalismo tradicional como al de izquierda.

La norma reglamentaria que preveía la creación de sindicatos por rama de industria fue poco usada por los trabajadores, pues se siguió organizando a los trabajadores en sindicatos por empresas o por oficios o profesiones y en las negociaciones colectivas por rama de actividad los sindicatos normalmente formaban una federación nacional o regional de la rama para poder representar a la mayoría de los trabajadores.

La creación de sindicatos nacionales por rama de actividad nunca ha sido una aspiración del movimiento sindical venezolano, a pesar de que fue

una de las decisiones del VIII Congreso de la Confederación de Trabajadores de Venezuela, celebrado en Porlamar, isla de Margarita en 1980, que aprobó la creación de sindicatos por rama de actividad y exhortó a sus sindicatos y federaciones iniciar los trámites para convertirse en un solo sindicato nacional de industria, en las ramas que existiesen varios afiliados a la CTV.⁹

La tendencia legislativa de control estatal de la actividad sindical se atempera con la **Ley Orgánica del Trabajo** de 1990. Se elimina la posibilidad de disolución administrativa de los sindicatos, se prevé expresamente el sindicato por rama de actividad y se limitan a mero tramitador las atribuciones del inspector del trabajo en materia de pliegos de peticiones. Las dos primeras disposiciones estaban en el Anteproyecto presentado por el senador vitalicio Rafael Caldera en 1985. Por tanto no pueden ser asumidas como propuestas del movimiento sindical. En cambio, el Anteproyecto de Caldera conservaba atemperadas, en comparación con el reglamento de 1973, las atribuciones de inspector del trabajo para declarar procedente la solicitud de iniciar el procedimiento que permitía el ejercicio de la huelga. Esas facultades desaparecieron en el proyecto de ley de 1988 y ello no puede desvincularse de la oposición sindical a esas atribuciones¹⁰. Cabe recordar que la nulidad de las disposiciones reglamentarias se fundaba en su ilegalidad. Por ello, el movimiento sindical que había logrado la anulación de esas facultades no podía aceptar que se consagrasen en una ley de carácter orgánica. El hecho que esas disposiciones y muchas otras del Anteproyecto desaparecieran en la discusión de una nueva ley del trabajo es una demostración de que el dialogo social funcionaba en el país en la democracia

⁹ Iturraspe, Francisco El Sindicato Nacional por Rama de Industria en Venezuela. ILDIS. Caracas, 1983.

¹⁰ El senador Caldera en la presentación del proyecto señala que la “función de las autoridades ejecutivas se ha reducido a lo indispensable, que se le ha quitado una especie de poder discrecional a las autoridades del trabajo en esta materia” (Congreso de la Republica, 1988: 18)

representativa. De hecho, la discusión de la Ley Orgánica del Trabajo duró cinco años y hubo una amplia consulta no solo a las organizaciones sindicales y cámaras patronales, sino a las universidades y a diversas organizaciones de la sociedad civil.

En la Ley Orgánica del Trabajo (LOT) se puede observar las dificultades de consagrar una libertad sindical plena, pues se mantienen una serie de disposiciones que limitan la acción libre y autónoma de las organizaciones sindicales.

La LOT prevé una larga lista de finalidades de las organizaciones sindicales, regula el contenido de los estatutos, impone la elección secreta y directa de la junta directiva y el sistema proporcional para los órganos colegiados, limita el periodo de duración de los cargos de la junta directiva a tres años, establece reglas rígidas para el manejo de los fondos sindicales¹¹, establece las causales de exclusión de un miembro de la organización sindical y decide el destino de los fondos de una confederación disuelta al disponer que serán asignados al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. En esta ley aparece la posibilidad de que la Contraloría General de la República investigue el uso de los fondos sindicales. Es bueno recordar que la Contraloría General de la República debe fiscalizar el manejo de fondos públicos. Ya la tendencia de tratamiento de las organizaciones sindicales como órganos públicos comienza a tomar forma en la legislación del trabajo venezolana.

En materia de negociación colectiva establece la obligación de negociar y celebrar convenios colectivos con la organización sindical que represente la mayoría absoluta de los trabajadores bajo su dependencia y las controversias

¹¹ El artículo 440 establece un mecanismo muy rígido de manejo de las finanzas sindicales, pues estatuye que los “fondos sindicales no podrán ser movilizados, ni puede efectuarse de ellos pago alguno, sino mediante instrumento firmado conjuntamente por tres (3) miembros de la directiva que determinen los estatutos.”

que puedan suscitarse entre el empleador y el sindicato son resueltas por el inspector del trabajo. Este funcionario puede presidir las reuniones de discusión de la convención colectiva, si alguna de las partes solicita que la discusión se efectúe en su presencia.

La negociación colectiva por rama de actividad puede terminar con un arbitraje de oficio, impuesto por el Ministerio del Trabajo.

El arbitraje obligatorio y la reanudación de faenas estaban previstos en casos de huelgas que por su extensión, duración o por otras circunstancias graves, ponga en peligro inmediato la vida o la seguridad de la población o de una parte de ella.

Varias de esas normas legales fueron objeto de observaciones por parte la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR). Dicho órgano en reiteradas ocasiones había señalado que la exigencia de 10 años de residencia a un extranjero para formar parte de la junta directiva era demasiado larga, que la enumeración de las finalidades y atribuciones de las organizaciones sindicales de trabajadores y empleadores era demasiado extensa y que el número mínimo de trabajadores no dependientes y de empleadores para formar un sindicato era elevado¹². En materia de negociación colectiva fue cuestionada la exigencia de mayoría absoluta para negociar y las posibilidades de arbitraje obligatorio.

Cabe destacar que la CEACR, en varias ocasiones, había recomendado la derogación de la norma que posibilitaba la disolución administrativa de los sindicatos y por tanto manifestó su complacencia por la supresión de dicha potestad administrativa. En general, muchas de las observaciones que efectuaban los órganos de control se relacionaban con aspectos doctrinarios

¹² El informe puede consultarse en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:2143012

sobre la necesaria abstención de la administración del trabajo en la vida sindical.

Sin embargo, las críticas de la OIT no eran compartidas por la mayoría de los dirigentes sindicales, quienes apoyaban las normas que limitaban el empleo de extranjeros o que exigían un largo tiempo de residencia para acceder a cargos sindicales. De particular importancia era la percepción diferente de la intervención de la administración del trabajo, la cual era visualizada como un órgano cercano y muchas veces de apoyo frente al empleador. Por ello, las observaciones de los órganos de control sobre la inspección del trabajo no eran acompañadas desde el movimiento sindical.

La fuerza de la convicción sindical de la necesidad de una intervención de la administración del trabajo queda en evidencia en varias disposiciones de la LOT. Comentaremos tres. La LOT establecía la posibilidad de que el inspector del trabajo ordenase la afiliación de un trabajador a una organización sindical, con lo cual se pone en manos de la administración la solución de conflictos internos del sindicato. Los otros dos temas eran la adjudicación de los conflictos por fuero sindical al inspector del trabajo y la judicialización de los conflictos electorales.

La LOT reservaba al inspector del trabajo la competencia para autorizar el despido de un dirigente protegido por fuero sindical se efectúa en sede administrativa, lo cual fue cuestionado por la OIT, pues se trata de un conflicto jurídico que debía ser resuelto por los tribunales laborales. En cambio, el movimiento sindical siempre ha preferido que sea el inspector del trabajo quien resuelva esas controversias y se ha opuesto a las iniciativas legislativas que se han presentado en sentido contrario.

La tercera norma de la LOT que comentamos se refiere a los conflictos electorales. En caso de que una junta directiva con periodo vencido no

convoque a elecciones, el 10% de los miembros de la organización podía solicitar al juez del trabajo la convocatoria a elecciones. Esa atribución implicaba que el juez podía tomar todas medidas para garantizar la realización de las elecciones. En tal sentido, se sostuvo que “...el juez puede nombrar la comisión electoral, ordenar la elaboración y publicación del registros correspondiente, fijar fechas o lapsos...”¹³ Como puede observarse, un conflicto intrasindical puede significar una alta intervención estatal, aunque sea judicial.

Las normas interventoras de la acción sindical han convivido con los convenios internacionales del trabajo Nros. 87, sobre libertad sindical y 98, sobre negociación colectiva, ratificados en 1982 y 1968 respectivamente. Desde el momento de su ratificación los órganos de control en la aplicación de las normas internacionales del trabajo de la OIT habían exhortado al gobierno a modificar su legislación interna a fin de adecuarla a los principios de respeto de la libertad sindical. Pero como dijimos, las críticas se circunscribían a aspectos puntuales que no implicaban unas severas restricciones a la libertad sindical.

La ratificación de los convenios internacionales de promoción y protección de la libertad sindical no significó un aumento de las quejas de las organizaciones sindicales ante el Comité de Libertad Sindical. El poco uso del sistema de protección queda en evidencia con los datos que hemos obtenido de un cuadro elaborado por el departamento de normas internacionales de la OIT¹⁴ que recoge las quejas presentadas por los países iberoamericanos en el período 1959-1999. En ese lapso hubo 944 quejas ante el Comité de Libertad

¹³ El Reglamento de La Ley Orgánica del Trabajo, análisis por sus proyectistas, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara y Asociación Venezolana de Profesores Universitarios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Barquisimeto, 1999, p.219

¹⁴ Agradecemos al profesor Enrique Marín habernos facilitado el cuadro elaborado por Samir Koufane, funcionario del departamento de normas internacionales de la OIT.

Sindical. Venezuela presentó 40 quejas en ese periodo, lo que representa el 4% del total de quejas¹⁵. Colombia presentó 84 quejas en el mismo periodo.

Varias razones explican la poca importancia que le otorgaba el movimiento sindical a la presentación de quejas ante el Comité de Libertad Sindical (CLS). La primera se relaciona con una evaluación de los esfuerzos que implicaba construir un expediente, cuyo trámite requiere de tiempo y cierta dedicación. Ello no significa que no se supiera de la existencia de esa instancia y sus bondades, pero para una dirigencia sindical acostumbrada a peticiones verbales y con poca veteranía en la construcción de expedientes judiciales visualizaba el Comité de Libertad Sindical como una instancia lejana y de difícil acceso. Pero creemos que la relación con los partidos políticos y a través de ellos con el Ministerio del Trabajo fue determinante en el poco uso de ese mecanismo de protección. Para el sindicalismo mayoritario, vinculado a los partidos políticos que se alternaban en el ejercicio del poder, Acción Democrática o COPEI, las violaciones de la libertad sindical, ya sea por los patronos o por el propio Estado, se respondían desde el propio Estado, utilizando el poder que tenía el sector sindical en los partidos políticos gobernantes¹⁶.

Para el sindicalismo de izquierda, la OIT tampoco era visualizada como una instancia de denuncia. Este sindicalismo que era minoritario y sufría el uso de la administración del trabajo en su contra buscó poco apoyo en los

¹⁵ Una de las quejas fue presentada en 1968 por la Central Unica de Trabajadores de Venezuela por la detención de dirigentes sindicales acusados de actividades subversivas. La queja terminó siendo cerrada por falta de pruebas por parte de los denunciantes. Ver https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2899003

¹⁶ El buro sindical de AD era mucho más poderoso que el Frente de Trabajadores Copeyanos, pero en muchos asuntos actuaban conjuntamente, sobre todo para enfrentar a los inspectores del trabajo que retrasaban o no tramitaban sus peticiones.

órganos de control de la OIT¹⁷. Es más, los sectores más radicales del sindicalismo clasista consideraban a la OIT un organismo de colaboración de clases. Por tanto nada había que ir a buscar allí.

Tampoco es desdeñable, la incipiente cultura jurídica de derechos humanos que existía en esa época. La doctrina de los derechos laborales como derechos humanos comienza a adquirir cuerpo en la década de los noventa. En general, en Venezuela se usaban poco las instancias internacionales de protección de derechos humanos, justamente porque la cultura jurídica en la materia era incipiente hasta avanzada la década de los ochenta del siglo pasado.

Para finalizar el periodo en análisis, queremos hacer unas breves referencias al **Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo**, promulgado en enero de 1999.

Este reglamento se orienta en el ambiguo espacio de avanzar en la liberación del ejercicio de la libertad sindical, pero teniendo la conciencia de que a través de un reglamento no se podía desmontar todo un sistema interventor creado por la Ley.

El Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo (RLOT) reproduce casi textualmente el artículo 2 del Convenio Internacional Nro. 87 sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicación de la OIT. Define los contenidos de la libertad sindical, diferenciando una esfera individual y una colectiva.

Varios temas fueron polémicos en el RLOT, pero nos referiremos a cuatro: la posibilidad de que los grupos de trabajadores negociasen

¹⁷ En la revisión de la base de datos NORMLEX encontramos pocas denuncias y observaciones por parte de CUTV. En la revisión de los años noventa se presentaron 22 quejas, entre ellas una de Fedecámaras y varias de sindicatos vinculados con la CTV y CGT.

colectivamente, las reglas para negociar en el sector público, el referendo sindical y la lista de servicios públicos esenciales.

La LOT apenas menciona la posibilidad de que grupos de trabajadores no sindicalizados puedan negociar acuerdos colectivos. En el RLOT, se regula expresamente en dos supuestos: que no haya trabajadores sindicalizados en la empresa o que sea un empleador que ocupe menos de 20 trabajadores, lo cual fue objeto de críticas.

El reglamento incorporó a su texto disposiciones que habían sido establecidas por el instructivo presidencial Nro. 8, sobre la negociación colectiva en el sector público, el cual limitaba la posibilidad de compromiso de la administración pública en las negociaciones colectivas, pues imponía informes técnicos que dificultaban el proceso de negociación. El hecho de dar categoría reglamentaria a esas disposiciones fue objeto de críticas en su momento.

El reglamento estableció un procedimiento de referendo sindical para determinar la organización mayoritaria a fin de negociar un convenio colectivo o ejercer el derecho a huelga. La práctica administrativa del Ministerio del Trabajo era que un funcionario preguntaba a los trabajadores sobre si estaban afiliados al sindicato que presentaba el pliego de peticiones y si habían sido consultados sobre esa iniciativa. Ello era no solo muy discrecional sino que se prestaba a diversas manipulaciones. La solución del RLOT fue una consulta a los trabajadores para determinar si la organización sindical era la mayoritaria, aunque hubiese una sola organización y hubiese negociado anteriormente con el empleador.

La solución mejoraba la situación anterior pero dejaba en manos de la administración del trabajo, la organización de la consulta para la toma una decisión importante para el ejercicio de la libertad sindical.

La lista de servicios públicos esenciales incluía varios servicios, entre ellos a la educación, que no estaba considerada como servicio esencial por la OIT.

En síntesis, el periodo de la democracia representativa hubo restricciones legales y administrativas al ejercicio de la libertad sindical, pero ninguna de ellas se compara a lo que ocurrirá en el periodo subsiguiente. Desde la asunción al poder del presidente Hugo Chávez Frías, se han promulgado una serie de normas que no solo dificultan el ejercicio de la libertad sindical, sino que criminalizan la huelga y la protesta laboral.

3. Retrocesos y criminalización de la actividad sindical en el populismo militarista

3.1. La Constitución de 1999

Desde la promulgación de la Constitución de 1999 se ha ido avanzando en el desconocimiento de la libertad sindical en el país.

Esta Constitución es un buen ejemplo de la tensión entre garantizar la libertad sindical y la intervención estatal. La misma consagra un estado social de derecho y de justicia, cuyos fines esenciales, entre otros, son la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad (art. 3). Este modelo de estado ha sido definido como el Estado de los derechos humanos.¹⁸ Por ello, tienen rango constitucional los pactos y tratados sobre derechos humanos ratificados por Venezuela y son de aplicación preferente, incluso frente a las normas constitucionales, si establecen un goce y ejercicio de un derecho de

¹⁸ Rosales, Elsie; Borrego, Carmelo y Nuñez, Gilda , Sistema penal y Acceso a la Justicia. UCV. Caracas, 2007.

forma más favorable (Art 23). Es por esa norma que el Convenio Internacional Nro. 87 sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicación de la OIT tiene rango constitucional y sería de aplicación preferente a las normas constitucionales, pues sin duda establece normas más favorables para el ejercicio y goce de la libertad sindical.

El artículo 95 de la constitución venezolana, que consagra la libertad sindical, utiliza términos muy similares a los empleados por el Convenio Sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948, (núm. 87), de la O.I.T., el cual fue ratificado por Venezuela el 20-09-1982, con la diferencia de que en su enunciación se excluye a los empleadores. En efecto, el artículo 95 constitucional señala, en su primera parte que los trabajadores pueden organizarse de la manera que estimen conveniente y que gozaran de protección especial del Estado cuando ejerzan ese derecho¹⁹.

Esta primera parte del artículo 95 responde a la concepción de libertad sindical que el Derecho Internacional del Trabajo y la doctrina comparada de la materia vienen señalando de manera universal desde hace décadas y los cuales ya habían sido tomados en cuenta por la Constitución venezolana de 1961.

En cambio, la segunda parte del artículo 95 constitucional, al igual que el numeral 6 del artículo 293 constitucional, establece normas se alejan de tal concepción. En efecto, esta segunda parte impone un sistema electoral intervencionista y obliga a los dirigentes sindicales a presentar declaración

¹⁹ “Los trabajadores y las trabajadoras, sin distinción alguna y sin necesidad de autorización previa, tienen derecho a constituir libremente las organizaciones sindicales que estimen convenientes para la mejor defensa de sus derechos e intereses, así como a afiliarse o no a ellas, de conformidad con la Ley. Estas organizaciones no están sujetas a intervención, suspensión o disolución administrativa. Los trabajadores y trabajadoras están protegidos y protegidas contra todo acto de discriminación o de injerencia contrario al ejercicio de este derecho. Los promotores o promotoras y los o las integrantes de las directivas de las organizaciones sindicales gozarán de inamovilidad laboral durante el tiempo y en las condiciones que se requieran para el ejercicio de sus funciones.”

jurada de bienes²⁰. La organización de las elecciones sindicales se asigna a un órgano del poder público, el Consejo Nacional Electoral²¹

Por otra parte, la Constitución excluye a los jueces, fiscales y defensores públicos del derecho de sindicalización. Se prohíbe cualquier tipo de asociación, entre ellas, la sindical²². Esta norma obligó a disolver una tradicional asociación de jueces que existía en el país, bajo la figura jurídica de Asociación Civil.

Estas disposiciones reflejan la reacción de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 ante las reiteradas denuncias de irregularidades persistentes en la actividad de los sindicatos, tales como la prolongación indefinida del ejercicio de cargos sindicales por parte de determinados dirigentes, las maniobras electorales para garantizar su permanencia y la corrupción tanto en el manejo de los fondos sindicales propiamente dichos y los de las compañías mercantiles creadas por los sindicatos como en el manejo de las relaciones colectivas, procurando beneficios personales a los dirigentes a cambio de acuerdos o transacciones con los empleadores. El criterio que predominó en los constituyentes fue, que los sindicatos no eran entes privados

²⁰ “Para el ejercicio de la democracia sindical, los estatutos y reglamentos de las organizaciones sindicales establecerán la alternabilidad de los y las integrantes de las directivas y representantes mediante el sufragio universal, directo y secreto. Los y las integrantes de las directivas y representantes sindicales que abusen de los beneficios derivados de la libertad sindical para su lucro o interés personal, serán sancionados o sancionadas de conformidad con la ley. Los y las integrantes de las directivas de las organizaciones sindicales estarán obligados u obligadas a hacer declaración jurada de bienes.”

²¹ El artículo 296, numeral 6 señala que es función del Poder Electoral organizar las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos en los términos que señale la ley. Así mismo, podrán organizar procesos electorales de otras organizaciones de la sociedad civil a solicitud de éstas, o por orden de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia. Las corporaciones, entidades y organizaciones aquí referidas cubrirán los costos de sus procesos eleccionarios.

²² Artículo 256. Con la finalidad de garantizar la imparcialidad y la independencia en el ejercicio de sus funciones, los magistrados o las magistradas, los jueces o las juezas, los fiscales o las fiscalas del Ministerio Público; y los defensores públicos o las defensoras públicas, desde la fecha de su nombramiento y hasta su egreso del cargo respectivo, no podrán, salvo el ejercicio del voto, llevar a cabo activismo político partidista, gremial, sindical o de índole semejante, ni realizar actividades privadas lucrativas incompatibles con su función, ni por sí ni por interpuesta persona, ni ejercer ninguna otra función pública a excepción de actividades educativas.

Los jueces o juezas no podrán asociarse entre sí.

a cuya autonomía podía dejarse la solución a tan delicados problemas, sino que, existiendo un interés público fundamental en el correcto funcionamiento de la actividad sindical, se justificaban acciones del Poder Público para poner fin a tales irregularidades. De allí que, la Constitución propendiese a que se establecieran limitaciones en la duración del período de los directivos sindicales, de la misma forma que las elecciones sindicales estuviesen reguladas por el órgano político electoral (El Consejo Nacional Electoral) y que los directivos sindicales estuviesen obligados a hacer una declaración de sus bienes.

3.2. Los Decretos constituyentes

La Asamblea Nacional Constituyente que se reunió en 1999 llegó a dictar varios decretos que intervenían el funcionamiento del movimiento sindical de igual manera que lo había hecho con el poder judicial, lo que reafirma que el sindicato no era considerado una institución de la sociedad civil, pues se pretendió tratarlo como un ente público. En esos decretos se suspendía la negociación colectiva del sector petrolero y de la administración pública, se nombraba una Comisión Nacional Electoral Sindical, integrada por las cuatro centrales sindicales existentes en ese momento y corrientes sindicales que habían adversado al sindicalismo tradicional en la CTV y la nueva corriente sindical que impulsaba el Presidente de la República. Además, se ordenaba la investigación penal de todos los dirigentes sindicales. Afortunadamente, las presiones del propio sindicalismo y de la OIT, hicieron retroceder a la ANC y los decretos que creaban la Comisión Electoral y

ordenaban la investigación penal de los dirigentes sindicales nunca se publicaron en la Gaceta Oficial y por tanto no fueron ejecutados²³.

Pero ello no impidió que el presidente de la república, Hugo Chávez Frías, solicitase al Consejo Nacional Electoral que se convocase un referendo sindical para destituir a toda la dirigencia sindical de las Confederaciones y Federaciones. En ese referendo tenían a votar todos los inscritos en el registro electoral, es decir militares, empleadores, jubilados, estudiantes, amas de casas. Por ello, la convocatoria fue muy criticada tanto por la dirigencia sindical como por la OIT. El referendo sindical se efectuó en diciembre del 2000²⁴ y votó el 22% de la población, a pesar que el propio presidente se había comprometido personalmente en la campaña de apoyo a esa iniciativa. El 62% de los votantes, equivalente alrededor del 15 % del electorado voto afirmativamente la renovación de la dirigencia sindical. Ello determinó la destitución de toda la dirigencia sindical confederada y federada, entre ella la de la mayoritaria Confederación de Trabajadores de Venezuela, que se vio obligada a realizar un proceso electoral en septiembre del 2001, bajo rectoría del Consejo Nacional Electoral. En esas elecciones participaron todos los afiliados y han sido de las pocas experiencias en el mundo de elecciones universales, secretas y directas de una confederación. La lista sindical apoyada por el Gobierno fue ampliamente derrotada. Fueron las últimas elecciones que han efectuado las tres confederaciones que se sometieron a ellas²⁵.

²³ Sobre las medidas tomadas por la Asamblea Nacional Constituyente se puede consultar el trabajo de la autora de esta contribución con Consuelo Iranzo, titulado La relación Estado- Sindicatos en Venezuela (1999-2005).

²⁴ El contenido de la pregunta formulada fue el siguiente: ¿Está usted de acuerdo con la renovación total de la dirigencia sindical, en un lapso de 180 días, bajo estatuto Especial elaborado por el Poder Electoral, conforme a los principios de alternabilidad y elección universal, directa y secreta, consagrados en el artículo 95 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y que se suspendan en sus atribuciones en un lapso de 180 días a los directivos de las Centrales, Federaciones y Confederaciones sindicales establecidas en el país?

²⁵ Las confederaciones que hicieron elecciones fueron la CTV, la CGT y CODESA. La CUTV se negó a participar, lo que no fue motivo de ningún reparo por parte del CNE. De un total de 2.974 sindicatos que

3.3. El Decreto Ley con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, de los Trabajadores y de las Trabajadoras

En 2012, el Presidente de la República, con base en facultades legislativas provisionales conferidas para atender una crisis motivada por las lluvias, promulgó un Decreto Ley contentivo de una Ley Orgánica del Trabajo, de los Trabajadores y de las Trabajadoras. Por la especialísima modalidad escogida para su elaboración, el Decreto Ley no fue objeto de un proceso de discusión legislativa en la Asamblea Nacional, así como tampoco de una discusión abierta entre los actores sociales, tal como había ocurrido con anteriores reformas legislativas laborales.

El Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Trabajadores y Trabajadoras (DLOTTT) regula de manera muy restrictiva el ejercicio de la libertad sindical, pues impone obligaciones estatales a las organizaciones sindicales, dificulta la negociación colectiva libre y voluntaria y hace casi imposible ejercer el derecho a huelga. Aun cuando el artículo 354 del DLOTTT establece que todas las organizaciones sindicales tienen derecho a tener plena autonomía en su funcionamiento, la realidad es que la intervención estatal de la vida sindical se ha incrementado fuertemente durante el actual régimen cívico-militar. Esta intervención estatal se refleja: a) en el procedimiento para constitución de los sindicatos; b) en los fines de las organizaciones sindicales; c) en las elecciones sindicales; d) en el manejo de los fondos sindicales; e) en la negociación colectiva; y f) en la huelga.

A) Procedimiento para constitución de los sindicatos

concurrieron al proceso electoral, 2.044 pertenecían a la estructura de la CTV, lo que no dejaba dudas sobre su carácter mayoritario. De 1,2 millones de afiliados, el 80% estaba en el sector público (Iranzo y Richter, 2005).

El DLOTTT exige un mínimo de veinte trabajadores para constituir un sindicato de empresa y de cuarenta trabajadores para constituir un sindicato profesional o por rama industrial, comercial o de servicio. Los sindicatos deben ser inscritos ante el Registro Nacional de Organizaciones Sindicales, a cuyos fines los interesados deberán acompañar copia del acta constitutiva, un ejemplar de los estatutos y la nómina de los integrantes y promotores, todos los cuales deben reunir una serie de requisitos muy detallados exigidos por la Ley. (Arts. 382 a 385).

Los interesados en constituir una organización sindical deben presentar los documentos requeridos ante el registro, el cual, si encuentra observaciones o deficiencias, deberá comunicárselas a los interesados dentro de los treinta días siguientes a la solicitud. El funcionario competente sólo podrá abstenerse del registro de la organización sindical en los casos taxativos establecidos por la ley (Art. 387). La decisión de no registrar será apelable ante el ministro del área y la de éste ante el Tribunal Supremo de Justicia.

Las organizaciones sindicales han tenido que adecuar sus estatutos a los fines que le impone el DLOTTT. Si el sindicato no adecuaba no se le registra. Por ello, organizaciones sindicales no afectas al Gobierno han expresado su temor de que este Registro se convierta en un instrumento de discriminación sindical.

B) Los fines de las organizaciones sindicales

El DLOTTT establece una larga lista de atribuciones y finalidades de las organizaciones sindicales. Tres de ellas son muy ajenas a las funciones de un sindicato, pues son competencias estatales o de los empleadores. El artículo 367 establece que los sindicatos deben contribuir en la producción y distribución de bienes y servicios (numeral 2); ejercer control y vigilancia

sobre los costos y ganancias (numeral 3) y supervisar el cumplimiento del proceso social de trabajo (numeral 10).

El proceso social de trabajo es una entelequia que impone a la relación de trabajo finalidades de superación de la explotación capitalista, defensa de la integridad territorial, de la soberanía nacional, entre otras finalidades que nada tienen que ver con un contrato que regula la prestación de un servicio personal y subordinado.

C) Elecciones sindicales

Es de observar que el DLOTTT modera relativamente la participación del Poder Electoral (Consejo Nacional Electoral) en las elecciones sindicales. En efecto, en principio, la Ley se limita a exigir que las organizaciones sindicales notifiquen al Poder Electoral de la convocatoria y resultados de elecciones a fin de que este publique en la Gaceta Electoral esos dos eventos. Deja a la opción voluntaria de los sindicatos el requerir asesoría técnica y apoyo logístico para la organización del proceso electoral (Art. 405). Sin embargo, establece (Art. 407) que “durante el proceso electoral el Poder Electoral velará por su normal desarrollo y a solicitud de los interesados o interesadas intervenir con la Comisión Electoral para solventar situaciones que pudieran afectar el proceso”. Asimismo establece que se pueden ejercer ante el Poder Electoral recursos contra negativas u omisiones de la Comisión electoral designada por el sindicato para la planificación y desarrollo del proceso electoral.

D) Manejo de los fondos sindicales

En cuanto al tema del control de los fondos financieros el DLOTTT, entre otras cosas, establece que los directivos sindicales están obligados a

hacer declaración jurada de bienes y permite que la Contraloría General de la República, es decir, un órgano del Poder Público, pueda auditar las cuentas de un sindicato (Arts. 416 y 417).

E) Negociación colectiva

El DLOTTT contiene algunos cambios importantes en relación a la legislación anterior. Mientras en la Ley derogada las partes iniciaban privadamente la negociación, teniendo la potestad de solicitar que se realizaran ante la presencia del funcionario del trabajo, en la nueva ley éste luego de admitir el pliego, debe presidir las negociaciones, salvo que las partes acuerden lo contrario.

El DLOTTT requiere que para llevar a cabo negociaciones colectivas, las organizaciones sindicales deben tener la “junta directiva dentro de su período estatutario” (Art. 437). Es de señalar que esta exigencia ha dificultado a muchos sindicatos el ejercicio de su derecho a la negociación colectiva, dando lugar a convenciones colectivas con varios años de vencidas sin que puedan haber sido renovadas, por falta de autoridad sindical competente. A este respecto es necesario recordar lo que anteriormente se ha dicho sobre las trabas que la participación del Poder Electoral en las elecciones sindicales ha creado al desenvolvimiento de la actividad sindical.

La representatividad de las organizaciones sindicales se determinará con base en el Registro Nacional de Organizaciones Sindicales y, solo cuando ello no fuera posible, a través de un referéndum sindical, que era el mecanismo anteriormente vigente para solucionar los casos de dudas en cuanto a la mayor representatividad de una entre varias organizaciones sindicales.

Se establece que, acordada la convención, deberá ser depositada ante el inspector del trabajo, quien verificará su conformidad con las normas de orden

público. El inspector del trabajo podrá indicar a las partes las observaciones y recomendaciones que procedan, las cuales deberán ser subsanadas por éstas, la convención colectiva comienza surtir sus efectos plenos a partir de su homologación por el Ministerio del Trabajo, lo cual comporta la posibilidad de que este Despacho obstaculice la vigencia de una convención colectiva acordada libremente por las partes.

F) Huelga

El artículo 492 del DLOTTT mantiene la facultad del Ministro del Trabajo para ordenar el fin de la huelga y someter el conflicto a arbitraje obligatorio “En caso de huelga que por su extensión, duración o por otras circunstancias graves que ponga en peligro inmediato la vida o la seguridad de la población o de una parte de ella,”. En caso de que las partes no fijen los servicios mínimos, el Inspector del Trabajo debe hacerlo

3.4. Otras disposiciones legislativas

La intervención estatal se ha intensificado con la promulgación de una serie de leyes, supuestamente con la finalidad de proteger el acceso a bienes y servicios esenciales para la alimentación y vida de la población, ha impuesto severas restricciones al ejercicio del derecho a huelga. La **Ley de Precios Justos** de 2014 y la **Ley Especial de Defensa Popular contra el Acaparamiento, el Boicot y cualquier otra conducta que afecte el consumo de los alimentos o productos sometidos al control de precios de 2007** establecen penas privativas de hasta 12 años a quienes impidan la producción, fabricación, importación, acopio, transporte, distribución y

comercialización de bienes, así como la prestación de servicios. Una huelga obviamente impide la producción y distribución de bienes y servicios.

La **Ley Orgánica de Seguridad de la Nación** del 2002 penaliza con penas privativas de libertad de hasta 10 años a quienes perturben instalaciones militares, servicios públicos, industrias y empresas básicas o la vida económica social del país. También se ha prohibido la realización de protestas o huelgas en lugares definidos como zonas de seguridad. En los actuales momentos, por resoluciones administrativas, más del 30% del territorio nacional ha sido definido como zona de seguridad.

La instigación a delinquir,²⁶ el agavillamiento²⁷ y las restricciones a la libertad de trabajo,²⁸ han sido utilizados para perseguir dirigentes sindicales. Todas esas normas penales han creado un andamiaje institucional que ha llevado a las organizaciones de defensa de los derechos humanos a señalar que se está en presencia de un proceso de criminalización de la protesta social, en particular la laboral.

La Ley Orgánica de la Nación y los delitos de agavillamiento, instigación a delinquir y violación de la libertad de trabajo fueron aplicados en el caso del secretario general del sindicato de Ferrominera Rubén González, quien estuvo preso 17 meses por una huelga. Su detención dio lugar a una queja ante el Comité de Libertad Sindical y el gobierno fue exhortado en numerosas ocasiones a terminar la persecución penal por el ejercicio del derecho a huelga.

²⁶ Artículo 283 del CP: Cualquiera que públicamente o por cualquier medio instigare a otro u otros a ejecutar actos en contravención a las leyes, por el **solo hecho** de la instigación será castigado (Negrillas nuestras)

²⁷ Artículo 286 del CP: Cuando dos o más personas se asocien con **el fin** de cometer delitos, cada una de ellas será penada, por el **solo hecho** de la asociación, con prisión de dos a cinco años. (Negrillas nuestras)

²⁸ Artículo 192 del CP: Todo el que valiéndose de violencias ocasione o haga que continúe una cesación o suspensión de trabajo, con el objeto de imponer a los obreros, patrones o empresarios alguna disminución o aumento de salarios o también convenios diferentes de los pactados, será castigado con arresto de uno a diez meses. Este delito es claramente inconstitucional, pues la huelga es una manifestación del uso de la fuerza (es decir de violencia), pero reglado.

Mediante el Decreto 17 de noviembre de 2016 se crean los **Consejos Productivos de Trabajadores (CPT)** como sujeto protagónico, en la gestión de la actividad productiva desde las entidades de trabajo públicas y privadas, conformados por tres (3) trabajadores o trabajadoras, un (1) o una (1) representante por la juventud, una (1) representante de la Unión Nacional de Mujeres, un (1) o una (1) representante de la Milicia Bolivariana y un (1) o una (1) representante de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana; y que serán la instancia encargada de realizar la revisión, aprobación, control y seguimiento de los programas y proyectos fundamentales del proceso productivo de las entidades de trabajo.

Tal como lo señaló la OIT, en observación que se cita adelante, tanto la composición de estos nuevos órganos, que incluye la participación de representantes de las autoridades públicas, como la amplia definición de sus objetivos, pueden menoscabar la libertad sindical.

Es de observar que en fecha 6 de febrero de 2018, la Asamblea Nacional Constituyente decretó la **Ley Constitucional de los Consejos Productivos de Trabajadores**, la cual, aun cuando no deroga explícitamente el Decreto de 2016, le hace importantes modificaciones, entre ella la de excluir la representación de la Fuerza Armada Nacional, no así la de la milicia bolivariana, la de exigir que los miembros de los Consejos deben ser trabajadores de la entidad de trabajo donde funcionen y la de declarar expresamente que “Los Consejos de Trabajadores no son sindicatos por lo que no podrán ejercer atribuciones que correspondan a estos, ni impedir o afectar el ejercicio de los derechos de libertad sindical y negociación colectiva, pero podrán cooperar con ellos.”

Todas esas normas han sido objeto de severas críticas por los órganos de control en la aplicación de normas internacionales de la OIT y hasta el

momento de escribir estas letras, el gobierno venezolano no solo no ha modificado su legislación antisindical, sino que se han intensificado las prácticas de desconocimiento de los actores sociales.

4. La libertad sindical en Venezuela conforme a los pronunciamientos de los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo

Desde la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el año 2000, la cual, como se ha visto, contiene disposiciones contrarias a las normas internacionales sobre libertad sindical, la OIT ha desarrollado una actividad constante en relación a la libertad sindical en Venezuela. Más de sesenta quejas se han procesado ante el Comité de Libertad Sindical, varias misiones han visitado el país y los órganos de control han venido haciendo reiterados comentarios en cuanto a la contradicción entre algunas normas legislativas venezolanas y los Convenios Internacionales del Trabajo en materia de libertad sindical. De hecho, Venezuela, después de haber sido durante décadas uno de los países latinoamericanos que tenía menos quejas ante el Comité de Libertad Sindical, se ha convertido en uno de los estados miembros que tiene más dificultades con los órganos de control y en varios años ha figurado en la “lista especial” de 25 países que, por las dificultades que presentan en el cumplimiento de los Convenios Internacionales del Trabajo, son objeto de un examen particular por parte de la Comisión de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo. Así, para la Conferencia de 2017, Venezuela tuvo que enfrentar quince observaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y para la Conferencia de 2018 diecisiete observaciones.

A continuación, resumiremos algunos de los pronunciamientos de los órganos de control de la OIT sobre aspectos relacionados con la libertad sindical en Venezuela. Aclaremos que, por razones de espacio, no realizaremos una citación exhaustiva de los muchos pronunciamientos realizados por los órganos de control, sino que mencionaremos solo algunos de ellos.

A) En materia de normas electorales

Como se vio anteriormente la Constitución de 1999 señala entre las facultades del Poder Electoral la de “organizar las elecciones de **sindicatos**, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos en los términos que señale la ley.” Esta situación ha sido objeto de constantes observaciones por parte de los órganos de control de la OIT.

Así, en el informe de 2010, la Comisión de Expertos dijo:

“La Comisión observa que las mismas normas (se refiere a las normas legislativas venezolanas sobre elecciones sindicales) reglamentan minuciosamente las elecciones sindicales y otorgan un papel importante al Consejo Nacional Electoral, otorgándole nuevamente el conocimiento de los recursos que presenten los trabajadores o “el trabajador interesado” La Comisión concluye que las nuevas normas que rigen las elecciones sindicales no sólo violan el artículo 3 del Convenio (se refiere al convenio núm., 87 sobre libertad sindical) en virtud del cual, la reglamentación de las mismas corresponde a los estatutos sindicales, sino que permite que el recurso de un trabajador paralice la proclamación de las elecciones, lo cual se presta a injerencias antisindicales de todo tipo”

Al hacer el análisis del Decreto Ley que promulgó la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, de mayo de 2012, la Comisión

de Expertos hizo, entre otros, los siguientes comentarios sobre las contradicciones entre ese instrumento legal y el convenio número 87:

“La Comisión observa que la nueva ley establece -como se ha indicado- que el apoyo logístico del CNE para organizar elecciones, se hace sólo a petición de las juntas directivas sindicales; no obstante la Comisión constata que el CNE (órgano no judicial) sigue conociendo de los recursos que puedan presentar los afiliados. Por otra parte, en infracción del principio de autonomía sindical, el texto de la ley mantiene además el principio de que la mora electoral (incluso en el marco de recursos ante el CNE) que inhabilita a las organizaciones sindicales en mora para la negociación colectiva; asimismo la ley impone un sistema de votación que integra en la elección de la junta directiva la forma uninominal y la representación proporcional (artículo 403), asimismo la ley sigue obligando a las organizaciones sindicales a remitir a las autoridades la nómina completa de afiliados, y a suministrar a los funcionarios competentes las informaciones que les soliciten sobre sus obligaciones legales (artículo 388). Asimismo la ley se injiere también en numerosos asuntos que corresponde regular a los estatutos; por ejemplo se señala como fin de la negociación colectiva alcanzar los fines del Estado (artículo 43); se condiciona la elegibilidad de los dirigentes a haber convocado en plazo a elecciones sindicales cuando eran dirigentes de otra organización (artículo 387); se impone la figura del referéndum revocatorio de cargos sindicales (artículo 410).”

Por su parte, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo, en su centésima cuarta reunión, celebrada en la sede de la Organización Internacional del Trabajo en Ginebra (2015), estableció:

“Al tiempo que toma nota de los elementos proporcionados por el Gobierno, la Comisión reitera una vez más que las elecciones sindicales son un asunto interno de las organizaciones, en el que las autoridades, inclusive el CNE, no deberían injerirse. La Comisión pide por lo tanto de nuevo al Gobierno que tome medidas para que: i) las normas vigentes establezcan que sea la autoridad judicial la que decida los recursos relativos a elecciones sindicales; ii) se elimine el principio de que la mora electoral inhabilita a las

organizaciones sindicales para la negociación colectiva; iii) se elimine la obligación de comunicar al CNE el cronograma electoral; iv) se elimine la publicación en la Gaceta Electoral de los resultados de las elecciones sindicales como condición para ser reconocidas.²⁹ Adicionalmente, la Comisión pide de nuevo al Gobierno que tome medidas para revisar las siguientes disposiciones de la LOTTT que restringen el derecho de las organizaciones sindicales de organizar libremente la elección de sus representantes: i) el artículo 387 que condiciona la elegibilidad de los dirigentes a haber convocado en plazo a elecciones sindicales cuando eran dirigentes de otra organización; ii) el artículo 395 que prevé que el incumplimiento por parte de los afiliados y afiliadas a los aportes o cuotas sindicales no impedirá el derecho al sufragio; iii) el artículo 403 que impone un sistema de votación que integra en la elección de la junta directiva la forma uninominal y la representación proporcional, y iv) el artículo 410 que impone la figura del referéndum revocatorio de cargos sindicales. La Comisión pide al Gobierno que informe de toda evolución a este respecto.”

B) Negociación Colectiva

El Comité de Libertad Sindical, caso 2.674, marzo 2010, estableció:

“...el Comité lamenta que el gobierno justifica esa negativa” (la de negociar colectivamente con unas federaciones sindicales) “por encontrarse ambas federaciones en situación de “mora electoral” desde 2006 ya que no han consignado pruebas de un proceso de elección de junta directiva desde ese año. El Comité desea señalar que a este respecto ha criticado reiteradamente la intervención del Consejo Nacional Electoral (que no es un órgano judicial), en las elecciones de juntas directivas de las organizaciones sindicales. En diferentes casos anteriores, el Comité ha podido comprobar como ese órgano y sus procedimientos paralizan el resultado de las elecciones sindicales hasta tanto que se resuelvan largos recursos de resultado incierto, y que este tipo de intervenciones ha incidido negativamente en organizaciones afiliadas a la C.T.V.; por ello, no es de extrañar que estas organizaciones sindicales repudien el sistema electoral que tutela el Consejo Nacional Electoral que, por

²⁹ Negritas y subrayados son originales

otra parte, ha sido enérgicamente objetado en tanto que contrario al artículo 3 del Convenio núm. 87, no solo por el Comité de Libertad Sindical, sino también por la Comisión de Expertos y por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia.”

Al comentar las contradicciones entre la legislación venezolana y el Convenio núm. 98, la Comisión de Expertos señaló:

“La Comisión observa que el artículo 449 de la LOTTT dispone que «la discusión de un proyecto de negociación colectiva se realizará en presencia de un funcionario o una funcionaria del trabajo, quien presidirá las reuniones». La Comisión considera que dicha presencia da lugar a injerencias en las negociaciones entre las partes y es en consecuencia contraria a los principios de negociación libre y voluntaria y de autonomía de las partes. La Comisión destaca la importancia de que se modifique esta disposición para ponerla en plena conformidad con los principios mencionados y pide al Gobierno que indique las medidas tomadas o previstas a este respecto.

Además, la Comisión toma nota de que el artículo 450 relativo al depósito de la convención colectiva dispone que «el Inspector o la Inspectora del Trabajo verificará su conformidad con las normas de orden público que rigen la materia, a efecto de impartir la homologación». Asimismo, el artículo 451 relativo a la obtención de homologación dispone que «si el Inspector o la Inspectora del Trabajo lo estimare procedente, en lugar de la homologación, podrá indicar a las partes las observaciones y recomendaciones que procedan, las cuales deberán ser subsanadas dentro de los quince días hábiles siguientes». La Comisión recuerda que de manera general subordinar la entrada en vigor de los convenios colectivos suscritos por las partes a su homologación por las autoridades es contrario a los principios de la negociación colectiva establecidas en el Convenio núm. 98. La Comisión considera que las disposiciones de esta índole son compatibles con el Convenio a condición de que el rechazo de la aprobación se limite a aquellos casos en que la convención colectiva presente vicios de forma o no se ajusta a las normas mínimas establecidas por la legislación

general del trabajo. La Comisión pide al Gobierno que facilite precisiones sobre el alcance de los artículos 450 y 451.”

C) Derecho de huelga

La Comisión de Expertos señaló:

“Observa asimismo que corresponde en caso de huelga al Ministro del Poder Popular en materia de trabajo (y no a la autoridad judicial o a un órgano independiente, en particular en los casos de huelga en empresas o instituciones públicas) determinar las áreas o actividades que durante el ejercicio de huelga no pueden ser paralizadas por afectar la producción de bienes y servicios esenciales cuya paralización cause daños a la población (artículo 484). La Comisión toma nota de que según el Gobierno si somete esta materia a la autoridad judicial retrasaría el derecho de huelga. La Comisión subraya que en el sector público las autoridades administrativas son parte interesada cuando se trata de determinar los servicios mínimos. Asimismo, el sistema de designación de los miembros de la junta de arbitraje en caso de huelga en los servicios esenciales no garantiza la confianza de las partes en el sistema puesto que si las partes no se ponen de acuerdo son elegidos por el inspector de trabajo (artículo 494). Además, la ley recoge la figura de los consejos de trabajadores y de trabajadoras cuyas funciones no se concretan claramente, aunque se afirma en la ley que no pueden colisionar con las de las organizaciones sindicales. La Comisión pide al Gobierno que proporcione informaciones al respecto.”

D) Arbitraje obligatorio

La Comisión de Expertos señaló:

“La Comisión toma nota de que el artículo 465 relativo a la mediación y al arbitraje dispone, para la negociación por rama de actividad, que «si no fuera posible la conciliación, el funcionario o funcionaria del trabajo, a solicitud de las partes o de oficio, someterá el conflicto a arbitraje, a menos que las organizaciones sindicales participantes manifiesten su propósito de ejercer el

derecho de huelga». Asimismo, la Comisión toma nota de que el artículo 493 dispone que «en caso que un conflicto sea sometido a arbitraje, se procederá a la constitución de una junta de arbitraje, formada por tres miembros. Uno será escogido por los patronos de una terna presentada por los trabajadores; otro será escogido por los trabajadores de un terna presentada por los patronos; y el tercero será escogido por mutuo acuerdo. En caso que no hubiese acuerdo para la designación en el término de cinco días continuos, el Inspector del Trabajo designará a los representantes». La Comisión recuerda que el arbitraje ordenado por las autoridades debería limitarse a los servicios esenciales en el sentido estricto del término y los casos relativos a los funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado y estima que la designación de los integrantes por el inspector del trabajo no garantiza la confianza de las partes en la junta establecida. La Comisión pide al Gobierno que indique las medidas previstas para suprimir el arbitraje de oficio por las autoridades (salvo en los casos mencionados) y para garantizar una integración de la junta de arbitraje que cuente con la confianza de las partes.»

E) Diálogo Social

La Comisión de Expertos señaló:

“La Comisión toma nota de que el Consejo de Administración, en su 331.ª reunión (octubre-noviembre de 2017), sumamente preocupado por la falta de progresos con respecto a las decisiones tomadas en sus reuniones anteriores y lamentando profundamente esta situación: i) instó al Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela a participar de buena fe en un diálogo concreto, transparente y productivo basado en el respeto por las organizaciones de empleadores y de trabajadores con miras a promover relaciones laborales sólidas y estables; ii) instó por última vez al Gobierno a que institucionalizara, antes de finales de 2017, una mesa redonda tripartita para fomentar el diálogo social a fin de resolver todas las cuestiones pendientes, y a que invitara a tal efecto a una misión de alto nivel de la OIT, dirigida por la Mesa del Consejo de Administración para que se reuniera con las autoridades gubernamentales, FEDECAMARAS y sus

organizaciones miembros y empresas afiliadas, así como con los sindicatos y dirigentes de todos los sectores sociales, y iii) suspendió la aprobación de la decisión relativa al nombramiento de una comisión de encuesta hasta recibir el informe de la misión de alto nivel en su 332.ª reunión (marzo de 2018).”

F) Libertades públicas y derechos sindicales. Actos de violencia e intimidación contra organizaciones y dirigentes de empleadores y sindicales.

La Comisión de Expertos señaló:

“...la Comisión tomó nota con preocupación una vez más de la gravedad de las cuestiones planteadas por los actos de violencia, de los ataques verbales realizados por representantes de los órganos superiores del Estado y de diversas formas de intimidación y estigmatización dirigidas contra las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como contra sus dirigentes y miembros.”

...”La Comisión expresa su profunda preocupación por las nuevas alegaciones formuladas por FEDECAMARAS, que se refieren a la persistencia de actos graves, incluidos ataques, intimidaciones, medidas arbitrarias, toma de tierras productivas, ocupación de empresas, inspecciones administrativas llevadas a cabo por militantes del partido de Gobierno, y actos de violencia y vandalismo contra FEDECAMARAS, sus afiliados y miembros. La Comisión insta al Gobierno a que adopte todas las medidas necesarias para garantizar que las organizaciones de empleadores y de trabajadores puedan ejercer sus actividades de defensa de los intereses de sus miembros en un clima exento de violencia, intimidación y amenazas de cualquier tipo en particular contra las personas y organizaciones que defienden legítimamente los intereses de los empleadores o de los trabajadores en el marco del Convenio. La Comisión insta asimismo al Gobierno a que, en vista de las indicaciones ya proporcionadas y de otras que puedan aportar las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, así como de las investigaciones llevadas a cabo por los órganos competentes y de los respectivos procesos aplicables, facilite informaciones detalladas sobre las diversas alegaciones de actos de violencia, detenciones, intimidación injerencia a los que se

hace referencia en este comentario y en sus comentarios anteriores.”

G) Expropiación

La misión de alto nivel de la O.I.T. que visitó Venezuela en 2014 observó:

“La Misión subraya la importancia de tomar todas las medidas para evitar cualquier tipo de discrecionalidad o discriminación en los mecanismos jurídicos relativos a la expropiación o recuperación u otros que afecten al derecho de propiedad y confía en que el proyecto de modificación de la ley de tierras anunciado por el Gobierno sea objeto de plenas consultas con las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores y que se adoptará en un futuro próximo.”

La persistencia de las situaciones planteadas, no obstante las reiteradas observaciones de los organismos regulares de control, ha llevado a la O.I.T. a realizar actividades especiales en relación a la libertad sindical en Venezuela. Desde inicios del siglo XXI varias misiones de la OIT han visitado el país, investigando en sitio las observaciones y quejas planteadas, rendido sus informes, sin que se hayan observado los progresos deseados.

En Enero de 2014 una Misión Tripartita de Alto Nivel visitó a Venezuela para investigar situaciones relativas al caso núm. 2254 del Comité de Libertad Sindical (caso originado por una queja de marzo de 2003 de la Organización Internacional de Empleadores y de FEDECAMARAS (principal organización empresarial venezolana) el cual incluye varios temas planteados por la queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución (legislación incompatible con los Convenios núm. 87 y 98, falta de diálogo social y actos en perjuicio de los empleadores y sus dirigentes, incluidos actos

de violencia e intimidación contra dirigentes empleadores, fomento por las autoridades de organizaciones paralelas de empleadores). Ese caso fue examinado por el Comité de Libertad Sindical en diez ocasiones entre 2004 y 2013. El envío de una Misión de Alto Nivel es considerado como una forma de evitar una comisión de encuesta, que es la medida de investigación más grave contemplada por el ordenamiento de la O.I.T.

La misión llegó a una serie de conclusiones que no copiamos por limitaciones de espacio, pero que, en general, reflejan su preocupación por los actos de violencia contra dirigentes sindicales y empresariales; por la tardanza de los procesos de averiguación sobre los mismos y la falta de aplicación de sanciones a los responsables; por el uso de los medios de comunicación para formular graves acusaciones personales contra dirigentes empresariales; por el retraso de procedimientos relativos a expropiación de tierras que involucran a dirigentes empresariales; por las deficiencias en los procesos de diálogo social y por la ausencia de consultas a importantes organizaciones profesionales de empleadores y de trabajadores en relación con la elaboración de la legislación vinculada con las relaciones laborales, así como en relación con las medidas económicas y sociales que afecten a sus afiliados; a la necesidad e importancia de que se constituyan órganos estructurados de diálogo social tripartito en el país. Observando que no han habido progresos tangibles al respecto, la Misión consideró esencial que se emprendan de inmediato acciones para generar un clima de confianza basado en el respeto de las organizaciones empresariales y sindicales con miras a promover relaciones profesionales estables y sólidas.

En el marco del examen de la queja relativa al incumplimiento por parte de Venezuela de los Convenios sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26), sobre la libertad sindical y la protección del

derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) , y del sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) , el Consejo de Administración de la OIT , en su reunión de noviembre de 2017 , pidió al Gobierno invitar una Misión de Alto Nivel con el fin reunirse con las autoridades gubernamentales, FEDECAMARAS y sus organizaciones miembros y empresas afiliadas, así como los sindicatos y líderes de todos los sectores sociales.

En su último informe, presentado a la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2017, la Comisión de Expertos dijo que esperaba que “la visita de esta misión tripartita de alto nivel decidida por el Consejo de Administración, contribuirá a sentar unas bases sólidas para un diálogo respetuoso, sustancial y duradero con todas las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores del país”

En ese mismo informe, la Comisión de Expertos se refiere a la creación de los Consejos Productivos de Trabajadores (CPT) y de otras estructuras similares en las empresas, que afectan la libertad sindical (véase el 383.er informe del Comité de Libertad Sindical, de octubre de 2017, caso núm. 2254, párrafo 709).

La Comisión señaló que consideraba que tanto la composición de estos nuevos órganos, que incluye la participación de representantes de las autoridades públicas, como la amplia definición de sus objetivos, pueden menoscabar el derecho de los trabajadores de constituir las organizaciones que estimen convenientes (*artículo 2* del Convenio) e interferir considerablemente en el derecho de estas organizaciones de determinar libremente sus actividades y su programa de acción y, en último término, puede conducir a que los sindicatos independientes sean reemplazados por estos nuevos órganos. De manera análoga, la Comisión consideró que la creación de los CPT afecta

forzosamente al desarrollo de las relaciones laborales colectivas entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores de conformidad con los diversos convenios de la OIT sobre libertad sindical y negociación colectiva ratificados por la República Bolivariana de Venezuela. Por esas razones, la Comisión realizó un exhorto al gobierno a que:

“... adopte de manera urgente todas las medidas necesarias para eliminar, tanto en la legislación como en la práctica, la imposición de estructuras para la organización de los trabajadores que incluyan una participación de representantes de las autoridades públicas, tales como los CPT. La Comisión pide al Gobierno que proporcione información sobre todos los progresos realizados a este respecto.”

Asimismo, la Comisión recordó que:

”...desde hace varios años, pide al Gobierno que, en consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas, tome las medidas necesarias para revisar los siguientes aspectos de la legislación nacional con miras a ponerlos en conformidad con el Convenio:

- el artículo 388 de la LOTTT, a fin de que los sindicatos no tengan la obligación de comunicar la nómina de sus afiliados al Registro Nacional de Organizaciones Sindicales;*
- los artículos 367 y 368 de la LOTTT, con el fin de eliminar la imposición a las organizaciones sindicales de finalidades relacionadas con responsabilidades que son propias de las autoridades públicas;*
- el artículo 402 de la LOTTT y otras disposiciones vigentes a fin de que: i) no permitan que una autoridad no judicial (como el Consejo Nacional Electoral (CNE)) decida los recursos relativos a las elecciones sindicales; ii) se elimine, tanto en la práctica como en la legislación, el principio de que la mora electoral inhabilita a las organizaciones sindicales para la negociación colectiva; iii) se elimine la obligación de comunicar al CNE el cronograma electoral, y iv) se elimine la obligación de publicar en la Gaceta Electoral los resultados de las elecciones sindicales como condición para ser reconocidas;*

- el artículo 387 de la LOTTT, para que no se supedite la elegibilidad de los dirigentes al hecho de haber convocado en el plazo establecido elecciones sindicales cuando eran dirigentes de otra organización sindical;
- el artículo 395 de la LOTTT, a fin de eliminar la disposición de la ley que establece que el incumplimiento por parte de los afiliados y afiliadas a los aportes o cuotas sindicales no impedirá el derecho al sufragio;
- el artículo 403 de la LOTTT, a fin de que se elimine la imposición de determinados sistemas de votación a las organizaciones sindicales;
- el artículo 410 de la LOTTT, a fin de eliminar la figura del referéndum revocatorio de cargos sindicales.
- el artículo 484 de la LOTTT, con el fin de asegurar que una autoridad judicial o independiente determine los ámbitos o las actividades que no pueden estar sujetos a interrupciones durante una huelga por afectar el suministro de bienes o servicios esenciales cuya paralización cause daños a la población, y
- el artículo 494 de la LOTTT, con miras a asegurar que el sistema para la designación de los miembros de la junta de arbitraje en caso de huelga en los servicios esenciales garantice la confianza de las partes en el sistema.

La Comisión pide al Gobierno que proporcione información sobre todos los progresos realizados a este respecto, así como información completa sobre los alegados obstáculos y retrasos excesivos en el registro de organizaciones sindicales denunciados por la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), la Unión Nacional de Trabajadores de Venezuela (UNETE), la Confederación General del Trabajo (CGT) y la Confederación de Sindicatos Autónomos (CODESA), indicados en sus observaciones de 2016.”

La Misión de Alto Nivel estaba prevista del 29 enero al 1 de febrero de 2018, para cumplir con la agenda de reuniones que había sido sometida previamente al Gobierno. Sin embargo, en ausencia de una confirmación del Gobierno de que la Misión podría reunirse con todas las organizaciones sindicales y otras entidades mencionadas en la agenda propuesta, los

miembros de la Mesa del Consejo de Administración concluyeron que no están dadas las condiciones necesarias para una efectiva conducción de la Misión. En consecuencia, ésta no se pudo realizar. Esta circunstancia determinó que el Consejo de Administración de la OIT decidió en marzo de 2018, la creación de una Comisión de Encuesta para Venezuela, en el marco de la queja intentada por delegados empleadores ante la Conferencia Internacional del Trabajo conforme al artículo 26 de la Constitución de la O.I.T. Es de señalar que este tipo de queja es el procedimiento de mayor jerarquía que tiene la OIT para examinar la situación de un país al cual se le señalan graves violaciones a convenios internacionales ratificados, pues tiene rango constitucional. Y la designación de una Comisión de Encuesta es la decisión más grave que el Consejo de Administración puede adoptar en estos casos.

5. Conclusiones

Desde de sus inicios efectivos, en 1936, la legislación laboral venezolana se ha caracterizado por una dualidad: al tiempo que otorga a los trabajadores beneficios laborales que el movimiento obrero por sí solo no hubiese sido capaz de conquistar, mantiene una tendencia al control del movimiento sindical de los trabajadores y a la intervención estatal en la vida del mismo.

Esta tendencia, que es generalizada en las legislaciones latinoamericanas, fue moderada durante el período de democracia representativa que se inicia a partir de 1958. Sin embargo, tanto la constitución de 1961 como las otras normas legislativas aprobadas durante ese

periodo, presentaron manifestaciones de intervencionismo estatal, algunas de las cuales fueron objeto de observaciones por parte de los órganos de control de la OIT.

A partir de la Constitución de 1999 y de los actos constituyentes de ese año y del año 2000, se acentuó la tendencia intervencionista y se aprobaron una serie de normas jurídicas y se llevaron a cabo políticas en clara confrontación con los principios de libertad sindical.

Como se ha visto la O.I.T. ha desarrollado una importante actividad de control de las violaciones de la Libertad Sindical en Venezuela. A partir de finales del siglo XX e inicios del XXI, con la aprobación de la Constitución que comporta normas contrarias a la libertad sindical y de la realización de un referéndum en el cual se preguntaba a todos los electores, fuesen o no afiliados a sindicatos pertenecientes a las centrales de trabajadores y a las federaciones regionales o sectoriales e incluso a quienes no eran trabajadores, si estaban de acuerdo con destituir la directiva de las confederaciones, los organismos de control han empleado todos los instrumentos a su disposición, desde el más simple, como son las observaciones directas o comentarios privados al gobierno, hasta la más compleja, como lo es la comisión de encuesta que acaba de ser designada. No obstante, el gobierno ha hecho caso omiso de los órganos de control al punto de que las violaciones a la libertad sindical, no han disminuido, sino que se han tornado más graves y frecuentes. En la historia de la O.I.T. se han dado casos de gobiernos que, en tiempos relativamente breves y sin mayores dificultades, han atendido las observaciones de los órganos de control y han solucionado los problemas que éstos les han planteado. Así el caso de los estados centroamericanos que la década de los noventa y la siguiente, acordaron modificaciones legislativas para atender observaciones de la OIT. En otros casos, la evolución no ha sido

fácil. Durante décadas diversos gobiernos desatendieron los pronunciamientos de la Organización y sólo la ocurrencia de drásticos cambios políticos, permitieron que los mismos produjesen algún resultado. Así. Los casos de España, Chile, Polonia y la Unión Soviética, entre otros. Parecería ser que el caso venezolano se encuentra dentro de esta categoría, y que se requerirá de un cambio político importante, para que se produzcan modificaciones en la legislación y en la práctica antisindical.

(2000). “Democracia y Conflicto deslegitimación del sistema político venezolano (1958-1998). La ilegalización de la huelga como índice de subdesarrollo político” en Revista Gaceta Laboral, Vol. 6, N° 3, págs. 347-380