

El Comité de Libertad Sindical como órgano de control de la OIT. Caso Venezuela

María Bernardoni de Govea*

Gustavo Saturno Troccoli**

pp. 23-52

Invitado: 09 may 2022

Sumario

I. Introducción | II. Análisis de las quejas por las cuales el país ha respondido ante el Comité de Libertad Sindical y otros órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo | III. Caso de especial relevancia: La Comisión de Encuesta para Venezuela nombrada en 2018. Informe de la CE | IV. Consideraciones jurisprudenciales: la sentencia N°170 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, del 4 de julio de 2019 | V. Inexistencia de una Institución tripartita de diálogo y concertación social: eliminación de la Comisión Tripartita para la fijación del salario mínimo y otros mecanismos de diálogo, por parte del DLOTTT, del año 2012. El Informe de la Comisión de Encuesta en esta materia | VI. Conclusiones y Perspectivas

* Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Ex ministra del Trabajo de Venezuela.

** Abogado egresado de la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor de Derecho Laboral en la Universidad del Istmo de Panamá.

El Comité de Libertad Sindical como órgano de control de la OIT. Caso Venezuela

Resumen: El presente ensayo académico fue presentado por sus autores en el marco del Segundo Congreso Mundial del Instituto Latinoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (ILTRASS), celebrado en el mes de febrero del año 2022. Su contenido también fue explicado dentro de un panel integrado por diversos países latinoamericanos, en el cual se analizaron los principales casos que han sido tramitados ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT. No obstante, y como quiera que desde el año 2018, el Consejo de Administración de esa Organización internacional, decidió nombrar una Comisión de Encuesta para Venezuela, los autores enfocaron también su análisis en este especial procedimiento internacional, el cual constituye la instancia de más alto nivel de la OIT, y se utiliza cuando un Estado miembro es acusado de cometer violaciones persistentes y graves a su Sistema Normativo.

Palabras claves: Libertad Sindical | Comisión de Encuesta | Comité de Libertad Sindical | OIT | Venezuela.

The Committee on Freedom of Association as a supervisory body of the ILO. Venezuelan case

Abstract: This academic article was presented at the Second World Congress, organized by the Latin American Institute of Labor and Social Security Law, in February 2022. Its content was also explained at a conference in which other Latin American countries in which the main cases that have been processed before the ILO Committee on Freedom of Association were analyzed. However, given that since 2018, the Governing Body of that international organization decided to appoint a Commission of Inquiry for Venezuela, the authors also focused their analysis on this special international procedure, which is the highest-level instance of the ILO and is used when a member State is accused of committing persistent and serious violations of its Standards System.

Keywords: Freedom of Association | Commission of Inquiry | Committee on Freedom of Association | ILO | Venezuela.

I. Introducción

El desarrollo del tema en el caso venezolano hará un especial énfasis en el análisis de la Comisión de Encuesta para Venezuela (en lo sucesivo CE), nombrada por el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (en lo sucesivo OIT), en su reunión 332^a, de marzo de 2018; procedimiento considerado como el método de más alto nivel y mayor formalidad para el control de los incumplimientos de las normas emanadas de esta Organización, y que hasta la fecha no se ha concluido. Como es sabido, el nombramiento de una CE está precedido de la aplicación de otros métodos de control, llevados por el Comité de Libertad Sindical (en lo sucesivo CLS), la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (en lo sucesivo CEACR), y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia General (en lo sucesivo Comisión de la Conferencia), que hayan resultado infructuosos para lograr que el país cumpla con las obligaciones emanadas de su condición de miembro de la Organización. En palabras del Consejo de Administración “una Comisión de Encuesta se nombra cuando un Estado miembro es acusado de cometer violaciones persistentes y graves de los Convenios Internacionales ratificados, que son tratados internacionales vinculantes, y se niega reiteradamente a ocuparse de ello”¹. En ese sentido, al análisis de la CE para Venezuela se hará el punto N°3.

A los casos más importantes que condujeron al sometimiento de Venezuela a los órganos de control, haremos referencia en el punto N°2, mientras que en los puntos N°4 y N°5 se harán referencias puntuales sobre las principales interpretaciones jurisprudenciales de las normas venezolanas en materia de libertad sindical, así como de los pronunciamientos de los órganos de control de la OIT y, en general, de la situación actual del diálogo social en el país.

El análisis de estos puntos nos permitirá presentar algunas conclusiones sobre el tema y evaluar las perspectivas del país en relación con la libertad sindical y sus contenidos esenciales.

¹ “El Consejo de Administración de la OIT decide nombrar una Comisión de Encuesta para Venezuela”, Organización Internacional del Trabajo, acceso el 14 de enero de 2022, <https://rb.gy/g6eb0d>.

II. *Análisis de las quejas por las cuales el país ha respondido ante el Comité de Libertad Sindical y otros órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo*

En el análisis de este punto, nos centraremos en los casos de reclamaciones y quejas en el periodo posterior al año 1999; fecha de entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (en lo sucesivo CRBV)², y período en el que, bajo los Gobiernos de Hugo Chávez Frías y Nicolás Maduro Moros, se ha llevado adelante la llamada “revolución bolivariana”, basada en el llamado “socialismo del siglo XXI” y representativa de un giro radical en el sistema de relaciones laborales, el cual, hasta 1999, se había caracterizado por “un objetivo tutelar más o menos genuino en la regulación de las relaciones individuales de trabajo y una finalidad de control en lo que toca a las relaciones colectivas”, además de un marcado dualismo, para alcanzar “un equilibrio entre las tendencias hacia el voluntarismo y la intervención del Estado”³.

Estas características hacen que pueda sostenerse que Venezuela, en el periodo anterior a 1999, no haya sido “un asiduo cliente” de los órganos de control de la OIT y, menos aún, anfitrión de misiones de contactos directos o de comisiones de encuestas. Por el contrario, en el periodo posterior a 1999, han funcionado en el país, producto de la función contralora de los órganos de la OIT, una Misión de Contactos Directos (del 6 al 10 de mayo de 2002); una Misión Tripartita de Alto Nivel (del 27 al 31 de enero de 2014); y una Comisión de Encuesta (designada en marzo de 2018).

En este sentido, es ilustrativo que desde la creación del CLS en 1951 (71 años), Venezuela ha estado involucrada en al menos 77 quejas, de las cuales, más de la mitad (38 quejas) se han tramitado bajo los periodos de gobierno (22 años) del antes mencionado socialismo del siglo XXI.

La CE en su Informe⁴ hace referencia a este periodo histórico/político cuando señala: “durante casi veinte años, el Gobierno ha llevado adelante su

² La CRBV fue aprobada por la población en referéndum de fecha 15 de diciembre de 1999, y publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°36.860, del 30 de diciembre de 1999.

³ Organización Internacional del Trabajo, *Relaciones de Trabajo en Venezuela: Informe de una Misión de la Oficina*. (Organización Internacional del Trabajo, 1995), 15.

⁴ Organización Internacional del Trabajo, *Por la reconciliación nacional y la justicia social en la República Bolivariana de Venezuela. Informe de la Comisión de Encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la obser-*

programa político, sin asegurar el respeto de la libertad sindical, incluida la autonomía de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, del diálogo social y de la consulta tripartita”.

Veamos entonces, a continuación, algunos de los casos de Venezuela ante los órganos de control de la OIT, clasificados en orden cronológico y temático.

1. Normas constitucionales que violentan los convenios internacionales

La CEACR solicitó derogar las siguientes normas de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, promulgada el 30 de diciembre de 1999: el artículo 95, que establece la alternabilidad de los miembros de las directivas sindicales, subrayando que la decisión de alternancia debe corresponder a las organizaciones de trabajadores y sus miembros; el artículo 293 y la disposición transitoria octava, a través de las cuales se le atribuyó al Consejo Nacional Electoral (en lo sucesivo CNE), la función de organizar las elecciones de los sindicatos y gremios profesionales, recordando una vez más al Gobierno que la reglamentación de los procedimientos y modalidades de la elección de dirigentes sindicales debe corresponder a los estatutos sindicales y no a un órgano ajeno a las organizaciones de trabajadores⁵.

En este tema, el CLS señala mostrarse “especialmente preocupado por el excesivo poder de intervención concedido al CNE, e instó al Gobierno a modificar el artículo 293 de la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Electoral en el sentido solicitado por la CEACR”⁶.

La Comisión de la Conferencia, por su parte, objetó la realización del referéndum nacional sindical en diciembre de 2000, para el cual fue convocado toda la ciudadanía, en el marco del artículo 71 de la CRBV; y consideró nece-

vancia por parte del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela del Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26), del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) (Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2019), 232. Disponible en: https://www.ilo.org/global/WCMS_722037/lang-es/index.htm

⁵ Oficina Internacional del Trabajo, *Informe sobre la misión de contactos directos de la OIT, realizada en Venezuela del 6 al 10 de mayo de 2002* (Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, s/f).

⁶ Oficina Internacional del Trabajo, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 1A)* (Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2015), 347 y 348. Disponible en: [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663\(2015-104-1A\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(2015-104-1A).pdf).

sario modificar la Carta Magna en ese sentido, a fin de que este tipo de referéndum -que implica una injerencia en los asuntos internos de los sindicatos- no sea jurídicamente posible⁷.

2. Violación de los derechos de organización y acción sindical, como contenidos esenciales de la Libertad Sindical

En el primer trimestre de 2003, se presentaron sendas quejas en contra de Venezuela: una por parte de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (en lo sucesivo CTV), apoyada por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (en lo sucesivo CIOSL); y la otra por la Unión Nacional de Trabajadores Petroleros (en lo sucesivo UNAPETROL).

Los motivos principales de las referidas quejas fueron: a) La negativa para el registro de la organización sindical UNAPETROL, así como el despido, en razón de sus actividades sindicales, de más de 19.000 trabajadores de la empresa estatal Petróleos de Venezuela (en lo sucesivo PDVSA); b) El desconocimiento de la CTV, mayoritaria organización sindical para la época, y la campaña de descrédito público que se desató en contra de sus directivos; c) El desconocimiento del derecho de participación sindical en el Paro Cívico Nacional, desarrollado desde el 2/12/2002, hasta enero 2003; y, d) La persecución de dirigentes sindicales por su participación en el referido paro cívico, así como la medida de auto de detención en contra de Carlos Ortega, Presidente de la CTV.

Sometidas dichas quejas al conocimiento del CLS, bajo el caso N°2249, se destacan a continuación dos informes emanados de este órgano: uno de marzo de 2004, identificado como el Informe Provisional N°333; y otro de junio de 2005, nombrado como Informe N°337, cuyos señalamientos más importantes fueron los siguientes:

1. El movimiento reivindicatorio del paro cívico nacional podía ser asimilado a una huelga general, dirigida contra la política económica y social del Gobierno, considerándose la paralización de las labores en la industria del petróleo como una actividad sindical. En consecuencia, según el CLS, los gerentes y trabajadores del sector del petróleo no debieron ser despedidos, al tener sus reclamaciones un carácter pacífico y ser sus motivaciones de naturaleza gremial y sindical.

⁷ Oficina Internacional del Trabajo, *Informe sobre la misión de contactos...*

2. El sector del petróleo no es un servicio esencial en el que se pueda prohibir la huelga, pero sería legítimo requerir un servicio mínimo en caso de la paralización de las labores, cuya magnitud y duración pudieran provocar una situación de crisis nacional aguda. Sin embargo, las organizaciones sindicales debieron poder participar en su definición, junto con las autoridades públicas y los empleadores. En ese sentido, observó el CLS que, en este caso, las autoridades no habían tomado medidas para concretar un servicio mínimo con la participación de las organizaciones de trabajadores y empleadores, por lo que los dirigentes que organizaron el paro cívico, sus afiliados y los trabajadores que participaron en él, no debieron ser víctimas de represalias.
3. El rechazo de los despidos masivos precipitados y desproporcionados, los cuales se prestaron a abusos y destruyeron las relaciones laborales de miles de trabajadores. En relación con ello, el CLS pidió al Gobierno que iniciara negociaciones con los sindicatos más representativos, con el fin de encontrar solución a los despidos.
4. El despido de 18.000 trabajadores indicaba que la paralización de labores no fue solo obra de los gerentes de la nómina mayor y ejecutiva de la empresa (cual era el argumento de PDVSA).

En vista de las anteriores y de otras consideraciones, el CLS constató, con grave preocupación, que el Gobierno no había dado cumplimiento a sus recomendaciones sobre ciertas cuestiones importantes, que entrañan violaciones muy graves de los derechos sindicales. Y en ese sentido, pidió al Gobierno que tomara las medidas necesarias para la puesta en libertad del Sr. Carlos Ortega, presidente de la CTV, y dejara sin efectos las órdenes de detención contra los dirigentes de UNAPETROL.

Asimismo, deploró los despidos masivos antisindicales que se produjeron en la empresa estatal PDVSA y sus filiales, los cuales afectaron a más de 23.000 trabajadores. Asimismo, constató que sólo alrededor del 25% de estos despidos habían sido resueltos.

Finalmente, deploró también el enorme retraso en el procedimiento de impugnación de las elecciones sindicales de 2001, así como la injerencia del CNE en las elecciones sindicales de la junta directiva de la CTV.

Actualmente, el Caso N°2249 aparece en los archivos de la OIT en condición de “cerrado”, ratificando, en su último informe de 2010, “todas las recomendaciones dadas en sus informes anteriores”.

3. Violación de la obligación de los gobiernos de establecer el diálogo social en sus relaciones con las organizaciones de trabajadores y de empleadores

En el año 2009, la CEACR planteó una observación individual para Venezuela, sobre la aplicación del Convenio N°87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, de 1948 (en lo sucesivo, Convenio N°87), ratificado por Venezuela en 1982. En aquel informe se señaló, textualmente, lo siguiente: “FEDECÁMARAS⁸ señala que desde hace nueve años el Gobierno no convoca a la Comisión Tripartita Nacional (...) sobre salarios mínimos (...) por lo que la Comisión pide que se cumpla con las reiteradas recomendaciones del CLS para que se ponga en marcha en el país una comisión nacional mixta de alto nivel, asistida por la OIT, para examinar todas las cuestiones pendientes”⁹.

4. Normas del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (en lo sucesivo, DLOTTT)¹⁰, que violentan el Convenio N°87

Un caso particularmente emblemático sobre violaciones al Convenio N°87 en Venezuela, el cual ha sido objeto de estudio y revisión, tanto por el CLS como de la CEACR, fue la promulgación del DLOTTT.

En ese sentido, a finales del siglo XX, el numeral Tercero de la Disposición Transitoria Cuarta de la CRBV, había ordenado promulgar una nueva Ley Orgánica del Trabajo, dentro del año siguiente a su instalación. Y siendo que la Asamblea Nacional se instaló, finalmente, en agosto del año 2000, la ley debió

⁸ Las siglas corresponden a la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela: actualmente, asociación más representativa de los empleadores en Venezuela.

⁹ Oficina Internacional del Trabajo, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 1A)* (Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2009), 211. Disponible en: [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663\(2009-98-1A\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(2009-98-1A).pdf).

¹⁰ Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 6.076 Extraordinario, del 07 de mayo de 2012.

sancionarse, a más tardar, en agosto de 2001. No obstante, se promulgó, finalmente, el 30 de abril de 2012, con casi 11 años de retardo, mediante un Decreto-Ley emanado directamente del Presidente de la República.

En general, con aquella ley se comenzó a implementar en Venezuela un modelo socialista de relaciones laborales, tal y como había sido previsto en el “Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista 2007-2013”, mediante el cual se estableció como meta fundamental: “transformar las relaciones sociales de producción, construyendo unas de tipo socialistas basadas en la propiedad social”¹¹. En efecto, el mismo día de su promulgación, el entonces primer vicepresidente para el Área Social, Nicolás Maduro Moros, indicó que el DLOTTT era “la primera ley en el tránsito y en la construcción del socialismo”¹².

Eso explica por qué en los diez años anteriores a la promulgación del DLOTTT, por ejemplo, ya habían sido estatizadas unas 1.168 empresas, particularmente, en los sectores de la construcción, agroindustrial, petrolero, comercial y alimentos, según los datos de la Confederación Venezolana de Industriales (Conindustria)¹³. Además, en los años posteriores a su entrada en vigencia, más de 500,000 empresas fueron cerradas en el país, según lo indicó en su momento el Consejo Nacional del Comercio y los Servicios de Venezuela (Consecomercio)¹⁴.

Fue así como se comenzó a implementar entonces un modelo socialista de relaciones laborales, cuyo propósito fundamental no era ya la protección de los derechos e intereses del trabajador, ni el favorecimiento de las relaciones armónicas entre trabajadores y empleadores, sino el establecimiento de un “proceso social de trabajo”, cuyo único objeto -como lo dijo atinadamente, en alguna

¹¹ Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, *Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista -PPS-. Desarrollo económico y social de la nación, 2007 – 2013* (Caracas: Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, 2007), 11.

¹² Héctor Lucena, “Una Ley para los Trabajadores”, Blog de Héctor Lucena, 05 de mayo de 2012, <https://hectorlucena.blogspot.com/2012/05/una-ley-para-los-trabajadores.html>.

¹³ La República / Colombia, “Hugo Chávez expropió casi 1,200 empresas en diez años”, *El Economista*, 07 de marzo de 2013, acceso el 29 de agosto de 2017, <https://rb.gy/bgonov>.

¹⁴ EFE, “Comerciantes venezolanos reportan 500.000 empresas cerradas en 10 años”. *El Estímulo*, 20 de abril de 2017, acceso el 01 de septiembre de 2017, <https://rb.gy/go0esy>.

ocasión, el Profesor Héctor Jaime Martínez- era exclusivamente el de “alcanzar los fines del Estado”¹⁵ (Ver arts. 1º, 24 y 25).

El derecho laboral venezolano se convirtió así en una herramienta para alcanzar objetivos que estaban muy lejos de la protección de los trabajadores, como “la independencia y la soberanía nacional, la soberanía económica del país (...), el desarrollo humano integral para una existencia digna y provechosa de la colectividad (...), la seguridad y soberanía alimentaria sustentable (...), la protección del ambiente y el uso racional de los recursos naturales” (Ver Art. 25 DLOTTT).

En su informe de 2016¹⁶, la CEACR adoptó una observación a través de la cual se reconoció la violación al Convenio N°87, por parte de diversas disposiciones del DLOTTT, así como por varias acciones del Gobierno venezolano. En apretada síntesis, en aquel informe se hizo mención a:

1. Las normas sobre el Registro de las Organizaciones Sindicales (en lo sucesivo RNOS), previstas en los artículos 367, 368, 387 y 388 del DLOTTT, especialmente:
 - a. Carácter demasiado extenso de las finalidades de las organizaciones sindicales, incluyendo numerosas responsabilidades propias de las autoridades públicas.
 - b. La conclusión del proceso de registro sindical, no debía ser una condición para el reconocimiento de una organización de trabajadores, ni para el ejercicio de sus actividades legítimas.
 - c. La afiliación sindical de los trabajadores no debía ser comunicada al empleador, ni a las autoridades.
 - d. El artículo 387.8 del DLOTTT, condicionaba la elegibilidad de los dirigentes sindicales, al hecho de no haber pertenecido a otra junta directiva de otro sindicato, cuyo período hubiera vencido y no se hubieran realizado las respectivas elecciones.

¹⁵ Héctor Jaime Martínez, “La Lott y la protección laboral. El Trabajo como Proceso Social, *SIC* 746 (2012).

¹⁶ Oficina Internacional del Trabajo, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 1A)* (Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2016) Disponible en: [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663\(2016-105-1A\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(2016-105-1A).pdf).

2. Normas regulatorias de las elecciones sindicales, previstas en los artículos 395, 402, 403.e, 405, 407, 408 y 410 del DLOTTT, particularmente:
 - a. Las elecciones sindicales son un asunto interno de las organizaciones, en el que las autoridades no deben intervenir.
 - b. Las normas no deben permitir que una autoridad no judicial (como el CNE) decida los recursos relativos a las organizaciones sindicales.
 - c. Debe eliminarse de la legislación y la práctica, el principio de que la mora electoral inhabilita a las organizaciones sindicales para la negociación colectiva (la mora electoral refiere, según el DLOTTT, a la organización sindical cuya junta directiva este con el periodo vencido).
 - d. Debe eliminarse la obligación de comunicar al CNE el cronograma electoral.
 - e. Debe eliminarse también la publicación en la Gaceta Electoral de los resultados de las elecciones sindicales, como condición para ser reconocidas.
 - f. Debe revisarse la norma que prevé que el incumplimiento de los afiliados a un sindicato del pago de las cuotas sindicales, no debe considerarse impedimento para el derecho al sufragio.
 - g. Debe revisarse la norma que establece la obligatoriedad de la elección uninominal y la representación proporcional de las minorías, así como la norma que impone la figura del referéndum revocatorio.
3. Normas regulatorias de la acción sindical, previstas en los artículos 484 y 494 del DLOTTT, especialmente:
 - a. Debe ser una autoridad judicial o independiente la que determine las áreas o actividades que no pueden paralizarse durante la huelga en servicios esenciales a la población.
 - b. El sistema para la designación de los miembros de una junta de arbitraje, en caso de huelga en los servicios esenciales, debía suscitar la confianza entre las partes, y que no fuera el Inspector del Trabajo a quien correspondiere hacerlo, en caso de no existir un acuerdo.

5. Violación del Convenio Nº122 de la OIT, sobre la política de empleo, de 1964

En el Informe de la Comisión de la Conferencia del año 2017¹⁷, se instó al Gobierno venezolano, con la asistencia técnica de la OIT y sin dilación alguna, a tomar las siguientes medidas:

1. Formular, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, una política de empleo orientada a promover el pleno empleo, productivo y libremente elegido, en un clima de diálogo exento de cualquier forma de intimidación;
2. Adoptar medidas concretas para poner en práctica una política de empleo que estimule el crecimiento y el desarrollo económico, además de elevar los niveles de vida y ayudar a combatir el desempleo y el subempleo; e
3. Institucionalizar un debate tripartito, con la presencia de la OIT, para fomentar un clima de confianza basado en el respeto de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

III. Caso de especial relevancia: La Comisión de Encuesta para Venezuela nombrada en 2018. Informe de la CE

1. ¿Qué es una Comisión de Encuesta?¹⁸

Se puede nombrar en el transcurso de un procedimiento general de queja, y constituye el procedimiento contencioso más formal de la OIT. Se le ha considerado, asimismo, el método de más alto nivel para el control de los incumplimientos de las normas de la Organización, entre otras razones, por su naturaleza jurisdiccional, ya que actúa como un órgano de primer grado, siendo sus recomendaciones vinculantes y su incumplimiento objeto de medidas que se consideren oportunas. En ese sentido, es importante señalar que la Constitución de la OIT, en 1919, preveía para este caso solo medidas de carácter económico.

Otra razón para esta calificación es que no se necesita la conformidad del Estado objeto de la queja, para su designación por parte del Consejo de Administración de la OIT. Puede así deducirse la importancia de este método de

¹⁷ Organización Internacional del Trabajo, *Por la reconciliación nacional...*

¹⁸ Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, artículos 26 al 34. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO.

control, al considerar que, en los 102 años de existencia de la OIT, se han nombrado solo 13 Comisiones de Encuesta;

En cuanto a las formas de iniciarse el procedimiento de queja, se indica que puede hacerlo cualquier Estado miembro, que haya ratificado el Convenio en relación con el cual se alega el incumplimiento, o algún delegado de la Conferencia Internacional, o de oficio por el propio Consejo de Administración de la OIT.

2. Comisión de Encuesta para Venezuela

1. ¿Quién presentó la queja?: 33 delegados empleadores a la 104ª Conferencia Internacional de 2015.
2. Creación: El Consejo de Administración en su 332ª reunión (marzo de 2018) decidió que se creara una CE para atender la queja presentada.
3. Causas de la queja y ámbito de competencia de la Comisión: Inobservancia de los convenios de la OIT: N°26, sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, de 1928; N°87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, de 1948; N°144, sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), de 1976. Y se alegó, además: a. Actos de violencia, otras agresiones, persecución, acoso y una campaña para desprestigiar a la organización más representativa de los empleadores, incluidos sus líderes y afiliados, b. Injerencia de las autoridades, falta de consulta tripartita y exclusión del diálogo social. c. Afectación de las organizaciones de trabajadores no afines al Gobierno.
4. Miembros de la CE: Está compuesta por tres miembros independientes y altamente calificados en el área laboral: Presidente de la Comisión: Dr. Manuel Herrera Carbuccia (República Dominicana); Juez Presidente de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana; Profesor de Derecho Laboral de la Universidad Central del Este (UCE); Dra. María Emilia Casas Baamonde (España): Profesora de Derecho Laboral de la Universidad Complutense de Madrid/España. Ex Presidenta del Tribunal Constitucional de España: Dr. Santiago Pérez del Castillo (Uruguay): Profesor de Derecho Laboral de la Universidad de Montevideo/Uruguay. Ex Rector de la Universidad de Montevideo/Uruguay. Ex Ministro del Trabajo y Seguridad Social de Uruguay.

3. Recomendaciones de la CE para Venezuela¹⁹

En fecha 17 de septiembre de 2019 la Comisión de Encuesta para Venezuela emite su Informe, al cual titula “Por la Reconciliación nacional y la Justicia Social de la República Bolivariana de Venezuela”, refiriéndonos a continuación a sus principales contenidos y recomendaciones.

La Comisión recomienda que se tomen las medidas necesarias para asegurar la existencia de un clima desprovisto de violencia, amenazas, persecución, estigmatización, intimidación u otra forma de agresión, en el que los interlocutores sociales puedan ejercer sus actividades legítimas, incluida la participación en un diálogo social con todas las garantías. En particular, la Comisión recomienda:

1. El cese inmediato de todos los actos de violencia, amenazas, persecución, estigmatización, intimidación u otra forma de agresión a personas u organizaciones en relación con el ejercicio de actividades gremiales o sindicales legítimas, y la adopción de medidas para garantizar que tales actos no se repitan en el futuro;
2. La no utilización de los procedimientos judiciales y las medidas cautelares y sustitutivas con el propósito de coartar la libertad sindical, incluido el sometimiento de civiles a la jurisdicción militar;
3. La liberación inmediata de todo empleador o sindicalista que pudiese permanecer en prisión en relación con el ejercicio de las actividades legítimas de sus organizaciones;
4. La adopción de las medidas necesarias para asegurar el Estado de derecho y, en particular, la independencia en relación con el Poder Ejecutivo y de los órganos de los demás poderes del Estado;
5. La organización de programas de formación con la OIT para promover la libertad sindical, la consulta tripartita y, en general, el diálogo social, conforme a las normas internacionales del trabajo.

Asimismo, la CE, recordando que la libertad sindical presupone la independencia del movimiento sindical y gremial, y que la dependencia de los partidos políticos y del Estado han sido problemas recurrentes en el país, recomendó también que se tomen las medidas necesarias para asegurar el pleno respeto de la autonomía de las organizaciones de empleadores y de trabajadores,

¹⁹ Organización Internacional del Trabajo, *Por la reconciliación nacional...*

así como para suprimir toda injerencia y favoritismo de las autoridades estatales. En ese sentido, la CE recomendó, específicamente, en consulta con las organizaciones representativas:

1. La adopción de las medidas necesarias para asegurar que tanto en la legislación como en la práctica el registro sea una mera formalidad administrativa que en ningún caso pueda implicar una autorización previa, y que se proceda al registro inmediato de la central sindical Alianza Sindical Independiente (en lo sucesivo ASI);
2. La eliminación de la figura de la mora electoral y la reforma de las normas y procedimientos de elecciones sindicales, de manera que la intervención del CNE sea verdaderamente facultativa, y no suponga un mecanismo de injerencia en la vida de las organizaciones...;
3. La adopción de las medidas necesarias para eliminar la imposición de instituciones o mecanismos de control que, como los Consejos Productivos de Trabajadores, puedan coartar en la legislación o en la práctica el ejercicio de la libertad sindical; y,
4. El establecimiento, con la asistencia de la OIT, de criterios objetivos, verificables y plenamente respetuosos de la libertad sindical, para determinar la representatividad, tanto de organizaciones de empleadores como de trabajadores.

Finalmente, la CE recomendó tomar las medidas necesarias para el debido y efectivo cumplimiento de las obligaciones de consulta previstas en los Convenios números 26 y 144, así como el cese de la exclusión del diálogo social o de la consulta a FEDECAMARAS y a organizaciones sindicales no afines al Gobierno. En particular, la Comisión recomendó, en ese sentido, mediante el diálogo tripartito con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores:

1. Establecer procedimientos de consulta tripartita efectiva, tomando en consideración que el propio Gobierno ha reconocido la necesidad de crear mecanismos de diálogo social, así como de hacer las respectivas consultas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo;
2. Institucionalizar el diálogo y la consulta de manera que cubra las cuestiones previstas en todos los convenios ratificados de la OIT o relacionadas con su aplicación; y,

3. Crear y convocar, a la mayor brevedad, las siguientes mesas de diálogo para así acompañar la aplicación de las recomendaciones: i) Una mesa de diálogo tripartito que incluya a todas las organizaciones representativas; ii) Una mesa de diálogo entre las autoridades concernidas y FEDECÁMARAS para las cuestiones relativas a esta última, como las tomas de tierras, y iii) Otra mesa con las organizaciones de trabajadores representativas para tratar los temas que les conciernen específicamente. El mandato de estas mesas ad hoc sería facilitar y dar seguimiento a la ejecución de las recomendaciones.

4. Observación final de la Comisión de Encuesta

A la Comisión no le corresponde referirse a todos los factores que han llevado a la situación económica y política actual, pero no pudo dejar de observar que el país se encuentra hoy ante una gravísima crisis. Al mismo tiempo, observó que “durante casi veinte años, el Gobierno ha llevado adelante su programa político, sin asegurar el respeto de la libertad sindical, incluida la autonomía de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, del diálogo social y de la consulta tripartita”.

5. Situación actual del procedimiento de la Comisión de Encuesta

Mediante comunicación del 10 de agosto de 2020, el Gobierno contestó al Consejo de Administración de OIT afirmando que “no acepta las recomendaciones de la comisión de encuesta por cuanto su eventual cumplimiento conllevaría la vulneración de la Constitución de la República, la separación de Poderes, la legalidad, la independencia, la soberanía y la autodeterminación de la República Bolivariana de Venezuela”²⁰.

No obstante, dio cumplimiento a algunas de las recomendaciones de la CE, procediendo al registro de la confederación de trabajadores “ASI”, y dictó un indulto en beneficio de Rubén González, dirigente sindical detenido a causa del ejercicio de sus actividades sindicales.

De conformidad con el artículo 32 de la Constitución de la OIT, el informe de la CE y sus recomendaciones, no están condicionados a la aceptación

²⁰ Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, 340ª reunión, Ginebra, octubre-noviembre de 2020. Disponible en: <https://rb.gy/xdwlsu>.

que de ellos haga el respectivo Estado, siendo la Corte Internacional de Justicia la única autoridad que pudiera modificar, anular o confirmar el pronunciamiento del referido organismo, siempre y cuando el país concernido recurra ante este organismo, dentro de los tres meses siguientes a la recepción del Informe de la CE. En el caso venezolano el Gobierno no recurrió por ante la referida Corte Internacional, por lo que está en la obligación de cumplir con dichas recomendaciones.

De persistir Venezuela en su posición de rebeldía ante las recomendaciones de la CE, estaría expuesta, según el artículo 33 la Constitución de la OIT, a la aplicación de las medidas que estime conveniente la Conferencia Internacional, a petición del Consejo de Administración, al objeto de lograr el respectivo cumplimiento. En ese sentido, cabe recordar que, en los 102 años de existencia de la OIT, solo se ha aplicado una vez el artículo 33 de la Constitución, específicamente, en el caso de Myanmar (Birmania), país que fue objeto de sanciones “no morales” por la reiterada violación del Convenio N°29 sobre abolición del trabajo forzoso.

En este sentido, conviene señalar que ya existe un proyecto de decisión del Consejo de Administración proponiendo la aplicación de medidas a Venezuela, sin embargo, la instauración a partir del 25/04/22 de un proceso de diálogo social con la asistencia técnica de la OIT y la participación de los actores sociales, ha puesto un paréntesis en el seguimiento a Venezuela sobre el cumplimiento de las observaciones de la Comisión de Encuesta.

Así, en la última reunión del Consejo de administración, 344.a, celebrada en marzo de 2022 (GB-344/INS/14 (Rev.1) se decide:

1. Reiterar, con suma preocupación, su llamamiento al Gobierno para que acepte las recomendaciones de la comisión de encuesta;
2. Tomar nota de la instauración del foro de diálogo social;
3. Solicitar al Director General que siga colaborando con el Gobierno respecto de la plena aplicación de las recomendaciones de la comisión de encuesta y la aplicación efectiva de los Convenios números. 26, 87 y 144 en la legislación y en la práctica, y
4. Solicitar al Director General que le presente en su 345.a reunión (junio de 2022) un informe sobre todo avance relativo a la puesta en marcha del foro de diálogo social a fin de dar efecto a las recomendaciones de la comisión de encuesta.

IV. Consideraciones jurisprudenciales: la sentencia N°170 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, del 4 de julio de 2019

El 12 de diciembre de 2013, las principales centrales sindicales del país²¹, interpusieron una demanda por inconstitucionalidad con amparo cautelar y, subsidiariamente, una medida cautelar de suspensión de efectos, contra varios de los artículos del DLOTTT, alegando violaciones sistemáticas a la libertad sindical. El caso fue resuelto por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (SC-TSJ), a través de la sentencia N°170, la cual fue publicada, finalmente, el 4 de junio de 2019, bajo la ponencia del Magistrado Fernando Damiani Bustillos. No obstante, en dicho fallo se rechazaron todas y cada una de las peticiones de los demandantes, ignorándose de esa manera, no solo los reclamos de los trabajadores, sino también las recomendaciones que habían sido formuladas en ese sentido, desde el CLS, la CEACR y la Comisión de la Conferencia.

Del texto de la sentencia No. 170 pueden extraerse las siguientes ideas clave que la fundamentan:

Desde una perspectiva histórico política, la Constitución se vincula igualmente con el principio de soberanía (...). De ello resulta pues, que cualquier interpretación que conlleve a afirmar una concepción de comunidad internacional que negase o anule, en su totalidad la soberanía, autonomía o integridad de la República, debe descartarse, por cuanto las relaciones internacionales de la República deben responder a los fines del Estado contenidos en el Texto Fundamental (...). En tal contexto (...) someter a las organizaciones sindicales a las limitaciones legales (...) no constituye una violación al orden constitucional, dado que las mismas deben desarrollar su actividad en el marco del ordenamiento jurídico, tal como lo señala la propia Constitución (...). Sería absurdo pretender que la libertad sindical constituya un derecho absoluto al margen o en contra del ordenamiento jurídico vigente, (...) y de allí que el ordenamiento jurídico pueda ajustar la referida libertad sindical. (...) Así, el Estado debe garantizar el derecho a la libertad sindical de los trabajadores, pero al mismo tiempo se encuentra facultado para

²¹ Organizaciones sindicales demandantes: Alianza Sindical Independiente (ASI); Unión Nacional de Trabajadores (UNETE); Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV); Central General de Trabajadores (CGT); Confederación de Sindicatos Autónomos de Venezuela (CODESA); Frente Autónomo por la Defensa el Empleo, del salario y del sindicato (FADES); Corriente Clasista Unitaria Revolucionaria Autónoma (C-CURA); Movimiento de Sindicatos de Base (MOSBASE) y la Asociación Civil Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA).

normar dicha actividad, dado el interés general que resulta inmanente al sector sindical...²²

Con esta fundamentación la Sala Constitucional subordina el contenido de los Convenios Internacionales sobre la libertad sindical a la Constitución Nacional, aunque ésta establezca²³ que “los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por la Republica, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en esta Constitución y en las leyes de la Republica”.

Ahora bien, para lograr una mejor comprensión y síntesis del relevante fallo, en el presente texto fueron divididas las denuncias de los trabajadores, en dos grandes grupos o categorías: una primera, relacionada con las quejas relativas a la estatización de los sindicatos, como consecuencia de la intromisión del Estado en sus funciones y atribuciones; y otra en la que se agruparon denuncias relacionadas con la obstaculización del funcionamiento de tales organizaciones.

En ese sentido, en los próximos párrafos se analizarán, algunas de las denuncias más importantes y emblemáticas de aquella demanda por inconstitucionalidad, las respuestas de la SC-TSJ, y algunas de las recomendaciones más relevantes de los órganos de control de la OIT.

Se comienza así señalando que una de las violaciones más importantes al Convenio N°87, denunciadas en aquella oportunidad, fueron los artículos 365 y 367 del DLOTTT, a través de los cuales se estableció una larga lista de funciones atribuidas a los sindicatos, en las que se incluyeron, además, actividades que son ajenas e incompatibles con la libertad sindical. En efecto, en el artículo 365 del DLOTTT, se indican, como parte de las atribuciones de las organizaciones sindicales de trabajadores, la de proteger “al conjunto del pueblo”, “la independencia” y la “soberanía nacional”; mientras que en el artículo 367 se señala que forman parte de las tareas de los sindicatos: la de “contribuir en la producción y distribución de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades del pueblo”; la de “ejercer control y vigilancia sobre los costos y las ganancias, para que los precios de los bienes y servicios producidos sean justos para el pueblo”;

²² Sentencia No. 170 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 04 de junio de 2019.

²³ Art. 23 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

y la de “promover entre sus afiliados la responsabilidad con las comunidades y el medio ambiente”.

La misma situación se presentó en el artículo 368 del DLOTT, a través de cual se le impuso a las organizaciones sindicales de empleadores, por ejemplo, la función de “garantizar la producción y distribución de los bienes y servicios a precios justos conforme a la ley, para satisfacer las necesidades del pueblo, y promover el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país”.

En relación con ello, ha señalado el CLS, en otras ocasiones, que “una enumeración de las atribuciones y finalidades que deben tener obligatoriamente los sindicatos demasiado extensa y detallada puede en la práctica, frenar la creación y el desarrollo de las organizaciones”²⁴. Sin embargo, lo más grave en el caso venezolano, no fue solo que se haya establecido una larga lista de funciones sindicales, sino que se pusiere en cabeza de esas organizaciones actividades que le son propias a las autoridades públicas; porque de esa manera, además de desnaturalizar la misión fundamental de los sindicatos, se le subordinó a la autoridad del Estado.

Eso motivó a que la CEACR, en su informe del 2015, le solicitare al Gobierno de Venezuela tomar “las medidas necesarias para que, en consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores representativas, revisase los artículos 367 y 368 del DLOTTT en el sentido indicado”²⁵, sin que el Gobierno haya cumplido hasta la fecha con tales recomendaciones. Por el contrario, en el fallo N^o170 se señala que “el conjunto de estas atribuciones y finalidades permiten reforzar la participación sindical en aquellas áreas que requieran -precisamente- la toma de decisión sobre asuntos públicos”²⁶ (subrayado nuestro). Acoge el fallo solo parcialmente las observaciones de los órganos de Control de la OIT, al señalar en lo que el máximo tribunal denomina una “interpre-

²⁴ Organización Internacional del Trabajo, *Libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, Quinta Edición (revisada) (Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2006), 85.

²⁵ Oficina Internacional del Trabajo, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 1A)* (Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2015), 347 y 348. Disponible en: [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663\(2015-104-1A\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(2015-104-1A).pdf).

²⁶ Sentencia No. 170 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 04 de junio de 2019.

tación constitucionalizante” que las atribuciones y/o finalidades de las organizaciones sindicales referidas a contribuir en la producción y distribución de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades del pueblo; y a ejercer control y vigilancia sobre los costos y ganancias, para que los precios de los bienes y servicios producidos sean justos para el pueblo, contenidas en el DLOTTT²⁷, no conllevan a la abstención de la inscripción en el Registro Nacional de Organizaciones Sindicales, ni a la disolución de una organización sindical.

Es así cómo, bajo el criterio jurisprudencial imperante ahora mismo en el país, los sindicatos, al igual a como ocurría en los tiempos del “Fuero del Trabajo” de la España franquista²⁸, son concebidos como unas “corporaciones de derecho público” o, dicho en palabras textuales de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia (SE-TSJ): unas instituciones que “poseen una esencia cuasi-pública, ya que tales organizaciones representan el interés general de un amplio sector de la población -los trabajadores-, siendo, justamente, ésta última, la función que reviste especial trascendencia en el ámbito público y político, y que justifica la supervisión del Estado”²⁹.

En efecto, el propio fallo N°170 deja ver su talante en ese sentido, cuando señala que “los sindicatos como fórmulas asociativas destinadas a proteger la libertad sindical, representan un interés general que dimana de su vinculación con el trabajo como fenómeno social” (subrayado nuestro)³⁰.

Eso explica, entre otras cosas, por qué el artículo 417 del DLOTTT, en franca violación al Convenio N°87, establece que los integrantes de las directivas sindicales deben realizar una declaración jurada de bienes ante la Contraloría General de la República, como si se tratasen de funcionarios públicos.

Sin embargo, lo cierto es que, como señala el Profesor venezolano Humberto Villasmil Prieto, en un modelo democrático de relaciones laborales, “la asociación sindical es una organización de derecho privado que tiene por objeto

²⁷ Art. 367, numerales 2 y 3; Art. 387.1; Art. 426.5 del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Trabajadores y Trabajadoras.

²⁸ Fuero del Trabajo. Boletín Oficial del Estado N° 505, del 10 de marzo de 1938. Recuperado de: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1938/505/A06178-06181.pdf>.

²⁹ Sentencia No. 46 de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 11 de marzo de 2002.

³⁰ Sentencia No. 170 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 04 de junio de 2019.

la tutela de intereses colectivos de grupos o de categorías, como tales diferenciales de los intereses generales o públicos”³¹.

De esa manera, los artículos 367 y 368 lo que hicieron fue invadir la esfera de la autonomía institucional de los sindicatos, pues son a esas organizaciones - y no a la ley- a quienes corresponde definir, a través de sus estatutos, cuáles deberían ser sus atribuciones y plan de acción, de conformidad con el Convenio N°87.

Otra de las infracciones denunciadas a propósito de la promulgación del DLOTTT, fue la creación de un “Registro Nacional de las Organizaciones Sindicales” (RNOS), previsto y regulado en los artículos 374 y 375 del DLOTTT, y a cuya inscripción debían proceder todas las organizaciones sindicales del país, incluyendo a las ya registradas según la Ley anterior, en un plazo muy breve de tiempo, que vencía el 31 de diciembre del año 2013. En efecto, así quedó establecido en la disposición transitoria cuarta del DLOTTT, a través de la cual, además, se les impuso a los sindicatos la obligación de adecuar sus estatutos a los requerimientos del artículo 384.

En relación con ello, las principales centrales sindicales del país denunciaron que un nuevo registro se podía convertir en un fuerte obstáculo para el funcionamiento de los sindicatos, sobre todo, para aquellas organizaciones que ya habían sido inscritas bajo la legislación anterior³². Adicionalmente, en los artículos 388 del DLOT, se les impuso a los sindicatos una larga lista de obligaciones frente a ese RNOS, así como un procedimiento que obstaculizaba el libre ejercicio de la actividad sindical, como el deber de presentar, por ejemplo, “la nómina completa de sus afiliados y afiliadas” cada año, en relación con lo cual, como se señaló anteriormente, en su Informe de 2016, la CEACR señala que “la afiliación sindical de los trabajadores no debe ser comunicada al empleador ni a las autoridades”.

Finalmente, el artículo 426 del DLOTTT estableció también como causa de disolución de las organizaciones sindicales: “La carencia de alguno de los requisitos señalados en esta Ley para su constitución”, lo que podía ser interpretado como que serían irremediabilmente aniquilados por la falta de simples

³¹ Humberto Villasmil Prieto, *Fundamentos de derecho sindical venezolano* (Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2007), 127.

³² Sentencia No. 170 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 04 de junio de 2019.

requisitos formales. No obstante, reiteramos la “interpretación constitucionalizante” antes señalada que permite el registro de la organización sindical no obstante la carencia del cumplimiento de las funciones que preven los numerales 2 y 3 del artículo 367 DLOTTT, así como impide su liquidación con base en dichos incumplimientos.

Asimismo, la mencionada sentencia No. 170 de la SC-TSJ, establece otra interpretación constitucionalizante de las disposiciones del DLOTTT³³, en materia de registro de las organizaciones sindicales, en el entendido que no negará el RNOS el registro de una organización sindical por estar incluida en la junta directiva provisional una persona que haya sido inhabilitada para la reelección por no haber rendido cuenta de la administración de fondos sindicales, debiendo el RNOS proceder al registro de la organización sindical con el resto de los integrantes de la junta directiva.

Ahora bien, sobre ese particular, cabe señalar que el CLS ha afirmado, en reiteradas ocasiones, que “la exigencia del registro de las organizaciones sindicales para la adquisición de la personalidad jurídica constituye un simple control del cumplimiento de requisitos mínimos para el funcionamiento de las organizaciones”³⁴, mientras que “la dilación del procedimiento de registro supone un grave obstáculo a la constitución de organizaciones, y equivale a la denegación del derecho de los trabajadores a constituir organizaciones sin autorización previa”³⁵.

No obstante, la SC-TSJ, haciendo caso omiso a las recomendaciones del CLS, señaló que estas normas “obedecen estrictamente al ánimo de salvaguardar los derechos e intereses de los afiliados, evitando las deficiencias que pudieran presentarse al momento de la introducción de las solicitudes de registro, asegurando así la defensa de los intereses de los trabajadores a quienes se pretende representar”³⁶.

³³ Art. 387.7 del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Trabajadores y Trabajadoras.

³⁴ Informe Provisional – Informe N°290, junio de 1993 del Comité de Libertad Sindical, Caso N° 1612 (República Bolivariana de Venezuela). Disponible en: <https://rb.gy/n5mja0>.

³⁵ Organización Internacional del Trabajo, *Libertad sindical...*, 68

³⁶ Sentencia No. 170 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 04 de junio de 2019.

Por otro lado, entre las violaciones más graves a la libertad sindical, contenidas en el DLOTTT se encuentra la comprendida en el artículo 402, conocida en Venezuela como la “mora electoral” consistente en la inhabilitación de la junta directiva sindical de periodo vencido, para realizar actos que excedan de la simple administración, por lo que se les prohíbe la tramitación de convenciones colectivas o pliegos de peticiones conflictivos o conciliatorios. Como ya se señaló anteriormente, tanto el Informe de la CEACR de 2016³⁷, como el Informe de la CE³⁸, señalan la necesidad de eliminar de la legislación y la practica el principio de que la mora electoral inhabilita a las organizaciones sindicales para la negociación colectiva.

Por el contrario, en la interpretación de la Sala Constitucional,³⁹ el artículo 402 del DLOTTT “refuerza el derecho a la libertad sindical de que gozan todos los trabajadores y trabajadoras del país, al garantizar la democracia sindical y los derechos de los trabajadores en el marco del Estado de Derecho y de Justicia, conforme al ordenamiento constitucional vigente...”. Mas adelante señala en el mismo fallo No. 170, que tales restricciones lo que pretendían era evitar que los integrantes de una junta directiva vencida continuaren “indefinidamente en el ejercicio de sus respectivos cargos, sin convocar el proceso electoral correspondiente”

Así, esta figura de la mora electoral ha venido siendo defendida por los tribunales venezolanos, para promover, según el criterio jurisprudencial imperante, la democratización de las organizaciones sindicales, para así supuestamente garantizar el derecho al sufragio de los trabajadores y la alternabilidad prevista en los artículos 399 y 403 del DLOTTT.

³⁷ Oficina Internacional del Trabajo, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 1A)* (Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2016), 167 a 174. Disponible en: [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663\(2016-105-1A\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(2016-105-1A).pdf).

³⁸ Organización Internacional del Trabajo, *Por la reconciliación nacional...*

³⁹ Sentencia No. 170 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 04 de junio de 2019.

V. *Inexistencia de una Institución tripartita de diálogo y concertación social: eliminación de la Comisión Tripartita para la fijación del salario mínimo y otros mecanismos de diálogo, por parte del DLOTTT, del año 2012. El Informe de la Comisión de Encuesta en esta materia*

No obstante haber Venezuela ratificado los Convenios Internacionales No. 26 (Sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos) y No.144 (Sobre la consulta tripartita, normas internacionales del trabajo) el dialogo social permanece suspendido en el país; los órganos de control de la OIT han manifestado, en reiteradas ocasiones, su preocupación por la falta de diálogo social en la Venezuela de los últimos años. Por ejemplo, la CEACR, en su informe del año 2011, esto es, apenas un año antes de la promulgación del DLOTTT, señaló lo siguiente:

(...) es esencial que, cuando se introduzca un proyecto de legislación que afecta la negociación colectiva o las condiciones de empleo, se proceda antes a consultas detalladas con las organizaciones independientes de trabajadores y de empleadores más representativas.⁴⁰

En relación con ello, en el caso N°2968 y a propósito de la queja presentada por la APUCV en 2012, la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) denunció precisamente haber quedado excluida de la «Comisión Presidencial para la Creación y Redacción de la nueva Ley Orgánica del Trabajo», convocada mediante el decreto N°8661 y publicado en la Gaceta Oficial N°39818, del 12 de diciembre de 2011. Y, en efecto, uno de los síntomas más notorios de la falta de diálogo en Venezuela, ha sido, precisamente, la promulgación de leyes laborales que no han sido consultadas con los principales actores empresariales y laborales del país. Por ejemplo, entre los años 2000 y 2015, se promulgaron un total de 215 decretos con rango, valor y fuerza de ley, varios de los cuales fueron de contenido laboral, como el DLOTTT de 2012, los decretos de Ley del Cestaticket Socialista (N°2.066)⁴¹ y de inamovilidad Laboral

⁴⁰ Oficina Internacional del Trabajo, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 1A)* (Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2011), 220, <https://rb.gy/gm6p27>.

⁴¹ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No. 40.773, del 23 de octubre de 2015.

(N°2.158)⁴², ambos de 2015, para mencionar apenas algunos de los más emblemáticos.

En ese sentido, cabe destacar que ninguno de estos instrumentos jurídicos contó con un proyecto previo sobre el cual se pudiera debatir, ni pasaron por la doble discusión parlamentaria prevista en la CRBV. Por el contrario, emanaron directamente del Ejecutivo Nacional, vía leyes habilitantes, a pesar del carácter excepcional que debieran tener este tipo de habilitaciones⁴³. Eso dio como resultado leyes que no fueron suficientemente debatidas con los gremios, las cámaras empresariales, los sindicatos, las universidades y los demás actores del mundo del trabajo.

En relación con ello, el CLS, a propósito de la queja interpuesta por la APUCV, antes referida, poco después de promulgado el DLOTTT, señaló lo siguiente:

A lo largo de los años en diferentes exámenes de quejas relativas a la República Bolivariana de Venezuela -el CLS- ha constatado el uso en muchos casos del mecanismo de una Ley Habilitante de la Asamblea Legislativa que ha permitido al Presidente de la República la promulgación de numerosos decretos y leyes que afectan a los intereses de las organizaciones de trabajadores y de empleadores sin que se produzca un debate parlamentario. En el presente caso, tras la Ley Habilitante, el Presidente de la República creó una comisión especial para la redacción de la nueva Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras pero junto a diferentes representantes de autoridades del Estado sólo integró a un representante de una central de trabajadores (...) y un representante de una federación de empleadores cuando en el país existe una federación más representativa (FEDECAMARAS), de manera que en la Comisión en cuestión no participaron las organizaciones más representativas. El Comité deplora profundamente la situación descrita y espera firmemente que en el futuro se realicen consultas en profundidad con las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas sobre los proyectos de ley de carácter laboral o social que afecten a sus intereses y a los de sus miembros (...) y que sea la Asamblea Legislativa en el marco del debate parlamentario quien adopte las leyes laborales y sociales.

Otro indicador de la falta de diálogo social en el país ha sido la fuerte disminución que han sufrido las convenciones colectivas en los últimos años,

⁴² Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No. 6.207 Extraordinario, del 28 de diciembre de 2015.

⁴³ Entre 1999 y 2013 se aprobaron un total de cuatro leyes habilitantes.

sobre todo, en el sector público. Así lo revelan, por ejemplo, los datos recolectados en la vigésimo octava edición del Informe Anual (enero - diciembre 2015), del Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos (PROVEA)⁴⁴. En efecto, en dicho informe, con base a la información obtenida de las memorias y cuentas del Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo, se señala que de las 536 convenciones anuales que, en promedio, se firmaron entre 1995 y 2004, se pasó a 468 -promedio- entre 2005 y 2014; estatuaciones y expropiaciones. Estas cifras contrastan bastante, por ejemplo, con las 1.754 convenciones colectivas que se firmaron en 1976, durante el primer mandato del Presidente Carlos Andrés Pérez⁴⁵.

Finalmente, mención especial merece la falta de diálogo social que ha imperado en el país, al momento de fijarse los salarios mínimos. En efecto, en ninguno de los 19 ajustes decretados entre 1999 y abril-2012, se convocó a la Comisión Tripartita Nacional, prevista en el artículo 167 de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Trabajo de 1997⁴⁶, a pesar de que dicha Ley estuvo vigente hasta mayo de 2012.

Por su parte, a partir del 2012, el DLOTTT derogó las disposiciones regulatorias de la Comisión Tripartita Salarial y las de las tarifas salariales fijadas bipartitamente por los sectores económicos, contenidas en la ley anterior, sin establecer otros métodos ni órganos estructurados de diálogo. En efecto, el referido Decreto-Ley⁴⁷, se limita a señalar que “previo estudio y mediante Decreto, el Ejecutivo Nacional fijará cada año el salario mínimo”.

En relación con ello, en el informe de la CE del año 2019, se indica que, desde 2014, el salario mínimo en Venezuela se ha incrementado en, al menos, 20 ocasiones, como consecuencia de la hiperinflación que sufre el país desde hace varios años. No obstante, y a pesar de ello, se reconoce también que, salvo

⁴⁴ “Informe Anual Enero - diciembre 2015” PROVEA, acceso el 25 de agosto de 2017, <https://rb.gy/vkqfnx>.

⁴⁵ Ministerio del Trabajo, *Memoria y Cuenta* (Caracas: Ministerio del Trabajo, 1976).

⁴⁶ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No. 5.152 Extraordinario, del 19 de junio de 1997.

⁴⁷ Artículo 129 del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Trabajadores y Trabajadoras.

la Central Estatal Bolivariana, ningún otro representante laboral y empresarial del país, ha participado en las discusiones del ajuste del salario mínimo⁴⁸.

VI. Conclusiones y Perspectivas

Durante los últimos 20 años se han multiplicado las quejas y reclamos en contra del Estado venezolano provenientes tanto de organizaciones de trabajadores y de empleadores, nacionales e internacionales, planteados por ante los órganos de control de la OIT, siendo las causas invocadas referidas a violaciones de la libertad sindical y sus contenidos esenciales: el derecho a la organización de sindicatos, la autonomía o autarquía sindical para la redacción de sus estatutos y formular su programa de acción y para la elección de sus representantes, el derecho a la participación en el dialogo social, han sido incumplidos, violentados; los incumplimientos a las normas internacionales por parte del Estado venezolano, se concretan por la promulgación de normas contrarias a las normas internacionales, así como por acciones u omisiones de los órganos públicos que vulneran el orden internacional, existiendo en la mayoría de los casos serios pronunciamientos por parte de los órganos de control de la OIT que hasta la fecha han sido incumplidos asimismo por el Estado venezolano.

La jurisprudencia venezolana se ha refugiado en el principio de la soberanía interna, a través del cual se entiende al Estado poseedor de un poder omnímodo, supremo e ilimitado, y no susceptible de la revisión o del cuestionamiento internacional. En efecto, en el fallo N°170, antes referido, la SC-TSJ sentó doctrina en ese sentido, cuando señaló que, en virtud de tal principio, “cualquier interpretación que conlleve a afirmar una concepción de la comunidad internacional que negase o anule en su totalidad la soberanía, autonomía o integridad de la República o se constituya en un elemento que niegue los fines contenidos en la Constitución, debe descartarse, por cuanto las relaciones internacionales de la República deben responder a los fines del Estado contenidos en el Texto Fundamental, en función de consolidar el ejercicio de la soberanía y de los intereses del pueblo”⁴⁹ (Subrayado nuestro).

⁴⁸ Oficina Internacional del Trabajo, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 1A)* (Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2019). Disponible en: <https://rb.gy/9waxxj>.

⁴⁹ Sentencia No. 170 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 04 de junio de 2019.

Por esa razón, en jurisprudencia reiterada de esa Sala, se ha hecho especial énfasis en la necesidad de garantizar la “supremacía constitucional, la soberanía, la autodeterminación nacional y la tradición de la cultura como fuente de interpretación”⁵⁰, frente a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos universales y fundados en el derecho natural, los cuales, en la opinión de la SC-TSJ, “no son más que una opción por la interpretación globalizante y hegemonía del racionalismo individualista”⁵¹.

No obstante, lo cierto es que, contrario a lo señalado por la SC-TSJ, el Convenio N°87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, uno de los mayormente incumplidos por Venezuela, forma parte de los convenios fundamentales de la OIT, porque abarca temas que son considerados como principios y derechos fundamentales en el trabajo⁵². Por eso, en otros países con democracias ejemplares, la jurisprudencia ha reconocido que este convenio debe integrar el bloque de la constitucionalidad, en el sistema de sus fuentes jurídicas laborales⁵³.

Todo ello obviando el artículo 23 de la CRBV que señala, “los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por esta Constitución y la ley de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público”.

Estos incumplimientos reiterados por parte del Estado venezolano de los Convenios internacionales y de las recomendaciones de los órganos de control de OIT condujeron al nombramiento por parte del Consejo de Administración/OIT de una Comisión de Encuesta para Venezuela (CE) en marzo de 2018, la cual en su Informe de septiembre de 2019 hace recomendaciones concretas, de obligatorio cumplimiento y definitivamente firmes al no haber hecho uso Venezuela del recurso de apelación por ante la Corte Internacional de Justicia. Las recomendaciones van desde la instalación inmediata del dialogo social, se-

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ver la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998. Disponible en: <https://rb.gy/1mxa7f>.

⁵³ Ver por todas: Fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, de fecha 30 de diciembre de 2015.

gún las normas y con la asistencia de la OIT, su institucionalización, así como la eliminación de instituciones y figuras que injieren y controlan la vida de los sindicatos, tales como, la mora electoral y los consejos productivos de trabajadores, la reforma de las normas sobre registro y elecciones sindicales, de manera de garantizar la autonomía sindical, la no utilización de los procedimientos judiciales y el sometimiento a la justicia militar para coartar la libertad sindical, liberación de los dirigentes detenidos por el ejercicio de actividades sindicales legítimas, el cese de las persecuciones, estigmatizaciones y violencias en contra de personas y organizaciones, por el ejercicio de la actividad sindical y en general, la adopción de medidas para asegurar el estado de derecho, en particular la independencia con respecto al Poder Ejecutivo de los órganos de los demás poderes públicos.

El Gobierno venezolano, mediante comunicación de 10 de agosto de 2020, informó al Consejo de Administración de la OIT, su rechazo a las recomendaciones de la CE, por lo que, siendo estas de obligatorio cumplimiento, al haber quedado firmes como se dijo anteriormente, Venezuela estaría expuesta de acuerdo con la Constitución de la OIT (Art. 33), a la aplicación de las medidas que estime conveniente la Conferencia Internacional, a petición del Consejo de Administración, a objeto de lograr el respectivo cumplimiento.

Cabe señalar que existe el precedente de Myanmar (Birmania) país que fue objeto de sanciones “no morales” por la reiterada violación del Convenio N°29 sobre abolición del trabajo forzoso.

En nuestra opinión, solo la apertura de un dialogo amplio, inclusivo, participativo de todas las organizaciones de empleadores y trabajadores que deseen participar, con una agenda, estructura y normas de funcionamiento establecidos autónomamente, sin injerencias ajenas a la propia institución de dialogo social, podría enderezar el rumbo de las relaciones de trabajo venezolanas, aprovechando la coyuntura en pro del bienestar social, mutando la adversidad que nos reta en oportunidad de futuro.

La asesoría técnica de la OIT, ofrecida por ésta en el Informe de la CE y aceptada, al menos retórica y epistolarmente, por el gobierno, coadyuvaría en la superación de la larga crisis venezolana.