

## **La Tutela de la Libertad Sindical en el Ordenamiento Jurídico Venezolano**

***Rosanna Medina de Vega***

Profesora de Derecho del Trabajo en la Universidad del Zulia. Adscrita al Centro de Investigaciones y Estudios Laborales y Disciplinas Afines (CIELDA). Av. 16 Ciudad Universitaria. Dr. Antonio Borjas Romero. Núcleo Humanístico. Maracaibo-Venezuela. Teléfonos: (061) 596669 Fax: 596692.

### **Resumen**

Hasta ahora, la doctrina no ha definido la libertad sindical limitándose a enunciar un conjunto de libertades y derechos que garantizan a las asociaciones profesionales su libertad de acción y organización. Asimismo, se observa en cuanto a su protección legal y a la solución de restricciones a la libertad sindical, una marcada tendencia a recurrir a la utilización de la acción de amparo constitucional, aunque en la mayoría de los casos la restitución de los derechos se logra recurriendo a mecanismos de presión (acciones conflictivas, huelgas, etc.).

Obviamente, esta situación afecta el sistema de relaciones de trabajo, lo que sumado a fenómenos como la internacionalización de la economía, la revolución tecnológica, la transformación de la estructura del mercado, las políticas restrictivas adoptadas por muchos estados en lo relativo al reconocimiento de los sindicatos y las bajas tasas de sindicalización que se están registrando en todo el mundo, imponen a los sindicatos serias transformaciones en su accionar, estableciendo una relación positiva entre antiguas tradiciones sindicales y nuevos contenidos derivados de los cambios que se han producido y que se están verificando actualmente en la economía y en el trabajo.

**Palabras clave:** Libertad Sindical, Sindicatos, Relaciones de Trabajo.

---

Recibido: 11-06-98. Aceptado: 19-02-99

# The Guardianship of the Liberty of Organized Labor in the Venezuelan Judicial Law

## Abstract

Until now, no doctrine has defined the liberty of labor organizations. The law is limited to only announcing the rights and freedoms that are guaranteed to professional associations, including their spheres of action and organization. It is also observed that with respect to legal protection and the resolution of intended restriction of labor union freedoms, there is a marked tendency to refer to the use of constitutional protectionism, even when the majority of cases are resolved through mechanisms of pressure (conflicts, strikes, etc.)

Obviously this situation affects the system of labor relations, to which we also add the following phenomenon: the internationalization of the economy, the technological revolution, the transformation of market structures, restrictive policies adopted by many states as to recognition of labor organizations, and the low level of labor union affiliation on a world level. All of these impose the need for serious transformations in the actions of these organizations, in order to establish a positive relation between the established traditions of labor organizations and the new needs which are reflected in the changes that are occurring, and which are visible in the present day economic and labor situation.

**Key words:** Labor organizations, unions, labor relations.

## Introducción

Una aproximación al concepto de Libertad Sindical, nos remite más que a una construcción de contenido netamente teórico, a un conjunto de libertades y derechos que garantizan a las asociaciones profesionales, su libertad de acción y organización, en el plano individual y colectivo, sin más limitaciones que las establecidas legalmente, lo cual configura un sistema de protección en el ejercicio de la acción sindical, frente a las intervenciones en su actividad.

La Ley del Trabajo de 1936, no contenía una regulación precisa de la noción de libertad sindical, solo existían referencias relativas al derecho de asociación y a la prohibición de injerencias en la actividad sindical, por lo cual la incorporación en la Ley Orgánica del Trabajo de las disposiciones destinadas a regular específicamente la materia, ha constituido sin sombras de duda, un avance legislativo en el desarrollo de los preceptos destinados a regular el ejercicio de la función sindical. La consagración de estos derechos supone el surgimiento de una problemática interpretativa de densa complejidad, en torno a la cual giran nuestras próximas líneas.

La protección legal se ha desarrollado en una serie de postulados de carácter sustantivo, destinados a establecer los enunciados teóricos sobre los cuáles se materializan, las normas de protección reguladas inicialmente por la Organización Internacional del Trabajo en los Convenios Núms. 87 y 98, ambos ratificados por Venezuela. Llama nuestra atención el hecho que pasados 8 años de la promulgación de la Ley Orgánica del Trabajo, no se ha producido hasta ahora una reglamentación que desarrolle la protección incluida en el texto legal.

Un análisis más detallado revela que igualmente el legislador y la doctrina han abordado el estudio del tema, desde un punto de vista puramente exegético, se confirma una marcada

tendencia en los últimos años a la utilización de la acción de amparo constitucional, mecanismo que pareciera ser eficaz para solucionar las restricciones a la libertad sindical.

En esta perspectiva, el contexto normativo dentro del cual se regula la garantía de la Libertad Sindical en nuestro país, se traduce en uno de los obstáculos más difíciles de conciliar por las organizaciones de trabajadores, en los casos en los cuales se producen interferencias en la acción sindical.

No obstante, es posible que en la mayoría de los casos, la restitución de los derechos se resuelva a través de la utilización de mecanismos de presión tales como acciones conflictivas, paros intempestivos es decir, la Autotutela Colectiva. Esta situación ha afectado profundamente el sistema de relaciones de trabajo, erosionando los estamentos destinados al ejercicio de los derechos sindicales, derivándose además de ello, efectos negativos para el desarrollo, expansión y crecimiento de las organizaciones de trabajadores.

Surgen en este estado algunas interrogantes que merecen ser aclaradas: **¿Asegura nuestro sistema procesal la protección efectiva de los derechos de Libertad Sindical?, ¿permite el ordenamiento jurídico prevenir la producción de los comportamientos lesivos?, ¿es posible la restitución de las situaciones jurídicas infringidas? ¿Puede un trabajador reconocer cuando es víctima de un acto de discriminación antisindical? ¿Es capaz de identificar los mecanismos de protección de sus derechos? ¿Estamos preparados para explicar la Libertad Sindical en la era de la globalización?** La respuesta a estas cuestiones constituye el eje central de nuestro estudio, el análisis se ubica en los límites del ordenamiento jurídico venezolano, no pretendemos establecer conclusiones definitivas, acaso introducir nuevos elementos en la discusión del tema, intentando superar los mitos que se han construido en torno a la defensa de los derechos de libertad sindical.

## **I. Una Aproximación al Concepto de Libertad Sindical**

No es frecuente hallar en la doctrina un concepto teórico de la Libertad Sindical, generalmente se determina mediante la enumeración de sus manifestaciones concretas, o más bien de los derechos sindicales consagrados en ella. La noción ha evolucionado notoriamente, mientras en sus orígenes apenas se refería al reconocimiento del derecho de los individuos a constituir sindicatos, actualmente posee un contenido complejo incluyendo derechos positivos de hacer y negativos de no hacer, individuales y colectivos entre otros. Se define entonces como el *derecho atribuido a todo ciudadano, trabajador o empresario de crear sindicatos, o ingresar en los existentes, y de pertenecer o no a ellos, se incluye igualmente el derecho de autonomía sindical, esto es el derecho de los sindicatos a producir la defensa de los intereses de sus miembros, del modo más efectivo sin injerencia alguna.*

Para determinar el contenido de la Libertad Sindical, la doctrina realiza dos tipos de tareas; en primer lugar, la enumeración de aquellos derechos que están consagrados en los Convenios Núms. 87<sup>1</sup> y 98<sup>2</sup> de la OIT<sup>3</sup>, en segundo término la sistematización de los principios constitutivos del concepto de Libertad Sindical, que además de ordenar los derechos expresamente consagrados, permiten proclamar otros que, con mayor o menor amplitud son considerados como parte del concepto de Libertad Sindical, tanto en su dimensión individual como en el plano colectivo.

1 Reporte Económico, 01.06.95

2 Revista Venezolana de Gerencia Año 3, No. 6

3 La Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), cuenta con uno de los mecanismos de protección internacional de la Libertad Sindical mas avanzado, a través de dos de sus organismos, la Comisión de Expertos en aplicación de convenios y recomendaciones y el Comité de Libertad Sindical.

Veamos, la enumeración de los derechos de Libertad Sindical consagrados en los Convenios Internacionales y su recepción en la normativa venezolana:

a. Derecho de afiliación, (**Artículo 2° del Convenio 87, Artículo 447 Ley Orgánica del Trabajo**), según el cual todo trabajador y todo empleador tienen sin ninguna distinción el derecho de afiliarse al sindicato de su elección, sin otra limitación que la de respetar el estatuto del mismo:

b. Derecho de constituir sindicatos sin autorización previa (**Artículo 2° del Convenio 87, Artículos 420 y ss Ley Orgánica del Trabajo**), lo que implica el derecho de constituir las organizaciones que los propios interesados estimen convenientes;

c. Derecho de Organizar libremente el sindicato (**Artículo 3° del Convenio 87**), según el cual las organizaciones de trabajadores y empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración, sus actividades y sus programas de acción, materia en la cual se ordena la abstención de las autoridades públicas, se establece la autonomía sindical;

d. Derecho de los Sindicatos a no ser disueltos administrativamente; (**Artículo 4° del Convenio 87, Artículo 462 Ley Orgánica del Trabajo**), las organizaciones de trabajadores y empleadores no estarán sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa

e. Derecho a constituir Federaciones y Confederaciones (**Artículo 5° del Convenio 87, Artículo 464 y ss de la Ley Orgánica del Trabajo**) según el cual “las organizaciones de trabajadores y de empleadores tiene el derecho de constituir Federaciones y Confederaciones así como el de afiliarse a las mismas, así mismo las Federaciones y Confederaciones gozan de los mismos derechos y garantías que las Organizaciones de Primer Grado;

f. Derecho de afiliarse a entidades internacionales (**Artículo 3° del Convenio 87**), según el cual toda organización Federación o Confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores;

g. Derecho de los trabajadores al Fuero Sindical (**Artículo 1° del Convenio 98, Artículos 450 y ss. de la Ley Orgánica del Trabajo**) conforme al cual, “los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la Libertad Sindical en relación con su empleo”.

## **II. Noción de Conducta Antisindical**

Los actos lesivos de Derechos de Libertad Sindical, pueden provenir del empresario o asociación profesional (de primer, segundo y tercer grado), Administración Pública o cualquier otro sujeto, persona pública o privada capaz de violentar los derechos integrantes del contenido esencial de la Libertad Sindical. Y ello es así porque en el desarrollo de su actividad los titulares de los derechos sindicales, al entrar en relación con los demás interlocutores sociales están expuestos a recibir agresiones por parte de una pluralidad de sujetos cada uno de los cuales puede interferir en el ejercicio de sus derechos, valiéndose de una variedad de actos cuyo contenido dependerá de la peculiar relevancia de los poderes y facultades de los que se halle investido en el sistema de relaciones laborales.

A diferencia de otras legislaciones, la venezolana, no precisa el alcance del término conducta antisindical, la misma se ha nutrido de los aportes de la doctrina, el derecho comparado y la jurisprudencia. Es indudable que es necesaria la introducción de la noción de Conducta Antisindical en el ordenamiento, la reglamentación de la LOT, aparenta ser el camino más expedito. El concepto debe seguir la tendencia evolutiva acaecida en los últimos

años en algunos países, quienes han producido un concepto amplio de Libertad Sindical, englobando en la denominación de prácticas o actos antisindicales, las conductas que puedan tipificarse como actos de discriminación antisindical<sup>4</sup>, actos de injerencia<sup>5</sup> y prácticas desleales.

La referencia al término de Conducta o Actos Antisindicales, se concreta en expresiones de aquellos tipos de actos ilícitos que se caracterizan por combinar actos contrastantes con un interés tutelado por el Derecho con la imposición de una sanción dirigida a restituir la situación jurídica del sujeto lesionado.

Así se han verificado, dos (2) categorías de actos ilícitos, identificados a partir de dos elementos:

- a. la existencia de una **“lesión”** de los derechos protegidos.
- b. la imputación de su producción a un **“comportamiento”** de alguno de los sujetos mencionados.

En consecuencia, la existencia de un comportamiento lesivo al que atribuir la lesión de la Libertad Sindical, constituye uno de los presupuestos indispensables para la configuración de la conducta Antisindical. Deben conjugarse:

- *la existencia de un comportamiento capaz de accionar el resultado prohibido.*
- *Su imputación a uno de los posibles sujetos activos de las prácticas ilícitas.*

El elemento “lesión” constituye el centro de gravedad de la definición, como construcción técnico-jurídica, y sirve para hacer referencia a toda ofensa, desgarró, violencia, o daño infringido a un bien que merece el juicio reprobatorio del ordenamiento jurídico y genera una reacción contraria por parte del Estado, y que se traduce en una sanción. Se trata de un concepto de aplicación general dentro del Derecho y no sólo del Derecho del Trabajo. La lesión de la Libertad Sindical, se ha definido también como un principio que desde el punto de vista del derecho va a ser antijurídico.

Como conclusión, *una noción genérica lleva a considerar como conducta o acto antisindical todo comportamiento del empleador, las asociaciones profesionales, Administraciones Públicas o cualquier otra persona, entidad persona jurídica pública o privada que lesione los derechos de libertad sindical de cualquier trabajador, sindicato, federación o confederación de trabajadores.*

4 El Convenio Núm. 98 de la O.I.T. considera como acto de discriminación el sujetar el empleo, el despido o cualquier otro acto que tienda a perjudicar en cualquier forma a los trabajadores por su afiliación sindical, o por su participación en actividades sindicales.

5 Se consideran actos de injerencia los destinados a fomentar la constitución de sindicatos dominados o controlados por un empleador o asociación empresarial, y en sostenerlos económicamente o en cualquier otra forma

## **2.1. Tipología de Prácticas y Actos Antisindicales**

Los informes anuales de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y el Comité de Libertad Sindical de la O.I.T., permiten acceder a una ordenación si se quiere exhaustiva mas no limitativa de comportamientos que pueden considerarse lesivos a los derechos sindicales, diferenciándose sensiblemente de acuerdo al agente que las haya originado.

**A) El Empleador como agente lesivo:** los actos lesivos que realiza el empleador devienen del uso de los poderes que ostenta, pudiendo producirse tanto en el transcurso de la relación de trabajo como en su terminación.

### **a. Tipo preventivo:**

- Interferir o impedir en el propósito de constituir un Sindicato.
- Impedir que los trabajadores se adhieran a un Sindicato ya constituido.
- Impedir que el sindicato designe sus autoridades.
- Despedir, suspender o modificar las condiciones de trabajo de su personal, con el fin de impedir o dificultar el ejercicio de los derechos previstos legalmente;
- Despido de trabajadores con Fuero Sindical.
- Negativa a descontar las Cuotas Ordinarias.
- Desconocimiento del Sindicato más representativo de acuerdo con el Artículo 444 de la Ley Orgánica del Trabajo.
- Utilización de la afiliación sindical como medio de selección de personal.
- Actos de interferencia en la elección sindical.
- Negarse a suministrar la nómina del personal a los efectos de la elección de los delegados del mismo en los centros de trabajo.
- Practicar actos discriminatorios, cualquiera sea su forma, en razón del ejercicio de los derechos sindicales tutelados por el Régimen Laboral;

### **b) Tipo represivo:**

- Adopción de represalias contra trabajadores con motivo del ejercicio de sus derechos sindicales.
- Negativa a reconocer el Sindicato y a negociar con él.
- Fomento de los sindicatos amarillos o de asociaciones de trabajadores que se encuentran bajo el control económico del empleador, práctica esta frecuente en América Latina.
- Incorporación de obstáculos al libre ejercicio del derecho de Huelga.
- Incumplimiento de obligaciones que se asignen al empleador con el fin de fomentar la acción sindical;
- Ejecución de conductas de índole puramente material, tales como el uso de la violencia, espionaje o corrupción.

**B) La Conducta de la Administración Pública:** la actitud de los Poderes Públicos puede ser considerada como una de las fuentes frecuentes de prácticas antisindicales, ya que la capacidad de la administración para llevar a cabo este tipo de actos no derivan de su visión de la organización sindical, sino de la idoneidad, amplitud e integridad de las potestades de las que están investidos, lo que los coloca en la posibilidad de producir violaciones a la Libertad Sindical desde múltiples direcciones y a través de diversos comportamientos.

- Mediante la actividad legislativa a través de la promulgación de leyes u otras normas de corte antisindical, o bien la actividad administrativa a través de preceptos reglamentarios que desarrollen el contenido de las leyes.

- Concesión de privilegios o ventajas en favor de algunas organizaciones.
- Falta de cumplimiento de las obligaciones con algunas organizaciones, con la consecuente discriminación por parte de Jueces o Tribunales, Organizaciones Administrativas del Trabajo de las funciones de protección de los derechos sindicales asegurados por el Ordenamiento Jurídico.
- Manipulación del Registro de Sindicatos.
- Disolución o Suspensión de Organizaciones sindicales por vía administrativa.
- Imposición de Medidas sancionatorias distintas de las enumeradas.
- Allanamiento de locales sindicales.
- Detención ilegal de sindicalistas.

**C) Las actuaciones de otras Organizaciones de Trabajadores y de los propios actos del Sindicato:** la experiencia de los diversos sistemas de relaciones laborales, demuestra que no sólo se precisa de instrumentos de protección frente a agresiones de agentes externos al movimiento obrero, sino en relación con los excesos que puedan cometer las propias organizaciones; es profusa la problemática que se viene generando en nuestro país con motivo de los conflictos intersindicales.

- Lesionando los derechos de representatividad de otras organizaciones.
- Interferencia en la libertad sindical de ciertos trabajadores.
- Medidas destinadas a instigar al empresario a disponer o no emplear a determinados trabajadores afiliados a un sindicato.
- Dar cumplimiento a determinadas Cláusulas de Seguridad Sindical.
- Utilización dentro de la Negociación Colectiva de su posición en la comisión negociadora para impedir o limitar la participación de otros sindicatos legitimados.
- Prácticas antisindicales derivadas de las facultades que ostenta en su organización interna, en especial la disminución y anulación de los derechos de información de los trabajadores con diferentes intereses políticos.
- Injerencia en los actos internos de otro sindicato.
- Exclusión de los miembros del Sindicato, por causas distintas las previstas en el Artículo 448 de la Ley Orgánica del Trabajo.
- Negativa de las Federaciones y Confederaciones de Trabajadores, de afiliar nuevas organizaciones para mantener el monopolio sindical en la administración y negociación de Convenios Colectivos.

### **III. Los Medios Tradicionales de Protección de la Libertad Sindical**

La protección de la Libertad Sindical entraña la codificación de los actos tipificados como conductas o prácticas antisindicales, en este sentido el artículo 3º del Convenio Núm. 98 de la OIT, exige la protección adecuada de los trabajadores contra actos de discriminación antisindical, precisando que deberán crearse organismos adecuados a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario para garantizar el respeto de los derechos de sindicación. *“La eficacia de las disposiciones legislativas que rigen la protección de los trabajadores, depende en gran medida de la forma como tales disposiciones se aplican en la práctica. En realidad la experiencia revela que la existencia de normas legislativas fundamentales que prohíban los actos de discriminación antisindical es insuficiente si estas no van acompañadas de procedimientos eficaces que garanticen su aplicación en la práctica”* (Conferencia Internacional del Trabajo. 1983. pp. 11.)

Las modalidades de protección varían en las legislaciones de acuerdo a su forma y grado de auxilio. Una característica común es la introducción de procedimientos previos para producir el despido de los dirigentes sindicales, así como el establecimiento de sanciones pecuniarias frente a estas infracciones. Otras formas instituyen la tutela de la Libertad Sindical mediante los mecanismos de protección de los derechos fundamentales. De acuerdo a la ordenación formulada por Ermida Uriarte (1987), estos medios se ubican dentro de los denominados:

1. Mecanismos de prevención, que tal como su nombre lo indica, tiendan a evitar que los riesgos cubiertos por el sistema de garantías lleguen a consumarse.

2. Se admiten igualmente, los denominados Mecanismos de Reparación, que funcionan una vez que el derecho protegido ha sido vulnerado, diferenciándose entre formas de reparación **suficientes**, aquellas que posibilitan la satisfacción plena del derecho agraviado, a través de la declaración de nulidad del acto ilegítimo, con la consecuente restitución a su estado original antes de la producción del acto discriminatorio; y los llamados **insuficientes**, que se agotan en el establecimiento de una indemnización tarifada o en función de los daños efectivamente causados.

3. Dentro del tercer grupo de mecanismos de protección se distinguen, la aplicación de multas o la tipificación de los actos discriminatorios como ilícitos penales, y la publicidad de las decisiones administrativas o judiciales, relativas a los actos violatorios del fuero sindical.

Como corolario de lo antes expuesto, se reconocen tres (3) elementos de carácter procesal suficientes *per se*, para apoyar la eficacia del instrumento de prevención: 1. la posibilidad de la suspensión cautelar del acto agravante; 2. lo relativo a la inversión de la carga de la prueba y por último y quizás vital; 3. la aplicación del principio de celeridad.

Ciertas legislaciones como la española adoptan una doble modalidad de amparo, por una parte, la Ley Orgánica de Libertad Sindical permite la restitución de la situación jurídica a través del Proceso de Protección de los Derechos Fundamentales de la Persona, así mismo existe el denominado Juicio de Antisindicalidad, regulado por la Ley de Procedimiento Laboral, a través de un proceso urgente el sujeto lesionado puede incoar ante la Jurisdicción de Trabajo, una demanda en la cual exprese con claridad los hechos contentivos de la vulneración alegada, y el Juez tiene la facultad de suspender cautelarmente los efectos del acto impugnado. Si el trabajador hubiese actuado como sujeto lesionado, el sindicato más representativo puede concurrir como interviniente adhesivo simple, y por ende coadyuvante del proceso.

Este tipo de acción refleja la pretensión legislativa de especialización del proceso de tutela de los derechos de libertad sindical. Conforme al sistema de tutela, la protección no se agota en la simple anulación del acto o comportamiento antisindical, sino que de acuerdo al grado y estado de vulneración se acciona un triple mecanismo de Tutela Inhibitoria, Restitutoria y Reparadora<sup>6</sup>. La **TUTELA INHIBITORIA** constituye el eje central de la prestación de la actividad sindical, persigue la paralización de la conducta antisindical, esto es, impedir la prolongación de la lesión que se ha producido; permite la suspensión de los efectos del acto a través de una medida cautelar innominada. A través de la **TUTELA RESTITUTORIA**, se restablece al sujeto lesionado de la integridad o pleno disfrute de sus derechos, ello implicara por ende la remoción de la situación antijurídica que haya dado origen al acto de injerencia o conducta antisindical. La **TUTELA REPARADORA**, conlleva la eliminación de cuantos efectos deriven de un comportamiento antisindical, se pretende resarcir a quien ha sufrido el daño causado por el ataque sindical, algunas legislaciones disponen de manera específica una reparación económica del daño<sup>7</sup>.

6 Sentencia del Tribunal Supremo Español, 14 de julio de 1993. Es característico del sistema de tutela de la Libertad sindical diseñado por la Ley Orgánica de Libertad Sindical Español y la Ley de Procedimiento Laboral.

7 El Artículo 180 de la Ley de Procedimiento Laboral española prevé la inclusión en la sentencia que determina la existencia de la lesión de la libertad sindical, la inclusión de la indemnización económica precedente.

El Ordenamiento Jurídico Venezolano, no prevé un procedimiento específico de Tutela de Libertad Sindical, existen remisiones o cauces expresos en los supuestos de expulsión de miembros de la organización sindical (Artículo 448 LOT), así como el procedimiento de fuero sindical. El Proyecto de Ley de los Derechos Democráticos de los Trabajadores en sus Sindicatos, Federaciones y Confederaciones, contenía en su artículo 36 la figura del reclamo ante el Juez del Trabajo de aquellos actos que se consideraban: 1. Contrarios a la Libertad Sindical; 2. Injustos o discriminatorio dentro de la organización; 3. Basados en errores de hecho no ajustados a los procedimientos, violatorios de sus derechos como militantes y 4. Desconocimiento, inobservancia o violaciones a los principios de autonomía y libertad sindical<sup>8</sup>.

Esta caracterización de la legislación dificulta la reparación de aquellas vulneraciones carentes de un procedimiento expreso taxativamente establecido, detengamos nuestra atención en tres vías procesales fundamentales a través de los cuales puede recabarse la tutela de la Libertad Sindical a la luz de nuestro ordenamiento:

### **A) Vía de la Jurisdicción del Trabajo:**

A pesar de que impera en el mundo contemporáneo, una tendencia normativa a crear órganos jurisdiccionales y procedimientos especiales para la tramitación y decisión de las controversias de trabajo, nuestras leyes procesales se inspiran en la concepción clásica de principios de siglo.

Sucede pues que, la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo, de fecha 16/08/1940, reformada el 13/07/59, consolidó la tendencia hacia la especialización a pesar de haber incluido nociones relativas a una mayor capacidad de dirección e investigación de los Jueces del Trabajo. Nuestro procedimiento civil, continúa rigiéndose por la estructura básica y los principios fundamentales del procedimiento laboral. La insuficiencia de esta ley, ha abierto las puertas para que se recurra con mucha frecuencia al ordenamiento procesal civil, lo cual ha originado igualmente numerosos conflictos de competencia e interpretaciones encontradas.

La vigencia del Código de Procedimiento Civil de 1987, con instituciones tales como el impulso procesal de oficio (Artículo 14 del Código de Procedimiento Civil), el efecto no suspensivo del Recurso de Apelación, así como otras medidas, no han contribuido sensiblemente a mejorar la calidad y eficacia de la Justicia del Trabajo.

Tal como hemos señalado anteriormente, la remisión al Procedimiento Ordinario de trabajo, se concreta en normas específicas:

- La Ley Orgánica del Trabajo en su Artículo 448, dispone expresamente:

**“Artículo 448.** Los miembros de un organismo sindical no podrán ser excluidos ni privados de sus derechos, sino por las causas siguientes:

a. Malversación o apropiación de los fondos sindicales;

b. Negativa a cumplir una decisión tomada por la Asamblea dentro de sus atribuciones legítimas, siempre que el interesado lo haya conocido o debido conocerla;

<sup>8</sup> El Comité de Libertad Sindical formuló recomendaciones al gobierno nacional sobre el Proyecto de Ley, indicando que contenía disposiciones contrarias al ejercicio de la Libertad Sindical. Actualmente, se encuentra en segunda discusión en el Senado de la República, no obstante su futuro es bastante incierto.

c. Divulgación de las deliberaciones y decisiones que el Sindicato haya dispuesto mantener reservadas; y

d. Conducta inmoral claramente contraria a los intereses colectivos.

Todo inculpado debe tener la oportunidad de defenderse y de la decisión podrá recurrir ante el Juez de Primera Instancia que tenga jurisdicción en materia de Trabajo".

- Igualmente el Artículo 462 de la Ley Orgánica del Trabajo dispone:

**“Artículo 462.** Ninguna autoridad administrativa podrá ordenar la disolución de un Sindicato. Cuando existan razones suficientes, los interesados en la disolución podrán solicitarla ante el Juez de Primera Instancia del Trabajo de la jurisdicción, la decisión de éste podrá apelarse por ante el Juez Superior del Trabajo.

La decisión definitivamente firme que ordene la disolución de una organización sindical se notificará al Ministerio del ramo a efecto de que se haga la cancelación del Registro”.

- Se asignan igualmente facultades al Juez del Trabajo en los casos previstos por el Artículo 435 de la Ley Orgánica del Trabajo, cuando hubieren transcurrido más de 3 meses de vencido el período de la Junta Directiva del Sindicato sin haber solicitado la celebración de nuevas elecciones, un 10% de los trabajadores puede solicitar al Juez del Trabajo que disponga la convocatoria respectiva.

- La Jurisprudencia le concede competencia exclusiva al Juez Laboral para conocer de los casos de nulidad de elecciones sindicales, aplicándose en estas situaciones el procedimiento ordinario de trabajo.

Dentro del proceso, la carga de la prueba se transforma en uno de los aspectos más álgidos en los procedimientos de protección. La Comisión de Expertos de la Organización Internacional del Trabajo, ha señalado que: “La carga impuesta a los trabajadores de probar que el acto incriminado fue motivado por consideraciones antisindicales puede constituir un obstáculo insalvable para la reparación de los perjuicios sufridos. Así, ciertas legislaciones han invertido la carga de la prueba, exigiendo que sea el empleador quien pruebe que el acto incriminado como antisindical no tenía relación alguna con las cuestiones antisindicales” (Conferencia Internacional del Trabajo, 1983. pp. 111-112).

La inversión de la carga de la prueba<sup>9</sup>, consiste en que corresponde al demandado la aplicación de una justificación objetiva, suficientemente probada de los hechos. Se produce en consecuencia el traslado o desplazamiento de las reglas del juicio hacia él, a quien le corresponde probar que no ha cometido los hechos alegados por el actor en su demanda.

La institución no puede alterar la igualdad de las partes en el proceso, por lo que no se trata de situar al demandado ante la prueba diabólica de un hecho negativo, como es la inexistencia de un móvil lesivo de derechos fundamentales, sino de acreditar que el acto obedece a motivos extraños a todo propósito contrario al derecho fundamental en cuestión. Al propio tiempo para imponer la carga probatoria expresada, no es suficiente la mera afirmación de existencia de una causa atentatoria contra derechos fundamentales, sino que ha de comprobarse la existencia de indicios de que se ha producido una violación de un derecho de tal naturaleza (Tribunal Constitucional Español, 1993).

<sup>9</sup> Ley de Procedimiento Laboral. Artículo 179. 2. En el acto del juicio, una vez constatada la concurrencia de indicios de que se ha producido la violación de la libertad sindical, corresponderá al demandado la aportación de una justificación objetiva y razonable, suficientemente probada, de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad.

La inclusión de este aspecto en la legislación laboral, permitiría superar una de las dificultades más graves por las cuales atraviesan los sujetos en sus derechos de libertad sindical, cual es precisamente probar las prácticas antisindicales.

### **B) Vía de la Acción de Amparo Constitucional**

El Ejercicio de la acción de Amparo, en los casos en los cuales se considere que se haya producido la violación o amenaza de violación de los derechos y garantías constitucionales, supone que la reparación no pueda resolverse a través de los recursos ordinarios, dado que esto haría inadmisibles la acción.

La Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, constituye el estatuto regulador del juicio de amparo. La admisión de la acción se fundamenta en el rango de libertad fundamental que se reconoce al derecho de asociación en la Constitución de 1961 (Artículos 90 y 91), la propia Ley Orgánica del Trabajo dispone que los derechos consagrados por la Constitución en materia laboral serán amparados por los Jueces de Primera Instancia Laboral.

Estarían incluidos dentro de esta forma de protección, todas aquellas conductas o prácticas antisindicales para los cuales no existiera un recurso ordinario expreso, debiendo darse tres situaciones:

- La gravedad de la lesión que pudiera producir el derecho constitucional.
- La posibilidad real de reparación del daño;
- La inutilidad de cualquier otra vía por cuanto las existentes no se consideran idóneas para reparar la lesión.

### **C) Vía de la Protección Administrativa:**

La Administración del Trabajo ofrece en nuestro país, una variada gama de actuaciones, asignadas por el legislador para tutelar entre otros los derechos de libertad sindical.

#### **1. Protección Genérica Otorgada por la Ley Orgánica del Trabajo**

♦ **Garantía de Afiliación dispuesta por el artículo 447<sup>10</sup>:** se faculta al Inspector del Trabajo para que en los supuestos donde estén cumplidos los requisitos dispuestos legal y estatutariamente para la afiliación sindical, y esta hubiese sido negada, pueda el interesado (Sindicato o Federación), acudir ante la autoridad administrativa a fin de que éste examine si se han cumplido las condiciones exigidas, caso en el cual debe ordenar la afiliación correspondiente.

En respeto a las garantías al debido proceso y el derecho a la defensa, creemos conveniente tramitar una incidencia probatoria de 8 días similar a la incidencia residual o supletoria establecida en el artículo 607 del Código de Procedimiento Civil, en el cual se dilucidarán las razones de hecho y derecho en las cuales se fundamenta la petición.

<sup>10</sup> Para ampliar acerca de sus diferencias ver: Agustina Yadira Martínez, en Gaceta Laboral Vol. 3. N° 1. 1997.

♦ **Reclamo Administrativo**<sup>11</sup>: todo sujeto individual o colectivo puede presentar su solicitud en forma verbal o escrita<sup>12</sup> ante el Inspector del Trabajo, donde explicará de manera circunstanciada los hechos que se consideran lesivos a la Libertad Sindical. El funcionario previa notificación al patrono, fijará una oportunidad para la concurrencia de ambas partes, tratando de lograr la aveniencia sobre la disputa planteada

## **2. El Procedimiento de Tutela del Fuero Sindical**

Arturo Bronstein (1995, pp. 58), llama la atención sobre lo equivocado de la denominación, pues el tal “fuero” no ofrece ninguna inmunidad en el sentido jurídico del término, ni tampoco confiere a sus beneficiarios el derecho a ser “desaforados”, ni menos aún juzgados por un Tribunal o un órgano especial constituido por sus pares.

Conlleva una garantía para determinados trabajadores, a no ser despedidos, trasladados o desmejorados sin justa causa previamente calificada por la autoridad competente. En casi todos los países, el conocimiento de la materia está conferido al Juez del Trabajo, excepcionalmente en Venezuela corresponde al Inspector del Trabajo. Se ha criticado la idoneidad y capacidad de los funcionarios a quienes se les ha encomendado el conocimiento de tan delicada materia, este aspecto en nuestra opinión, pareciera haber sido superado con el proceso de Modernización del Ministerio del Trabajo, que ha conducido a la profesionalización del personal, y a la separación de funciones decisorias y de conciliación.

El procedimiento a seguir está regulado por los artículos 453 y siguientes de la Ley Orgánica del Trabajo. Ciertas legislaciones permiten tanto el retiro del trabajador como el cambio de la autorización por el despido por una Indemnización económica. Los autores coinciden en afirmar que no se considera un mecanismo “adecuado” porque, en puridad un resarcimiento exclusivamente pecuniario, no posibilita de por sí la actividad sindical y no habrá resultado eficaz el mecanismo de protección, mientras el pago de una suma de dinero legitime la discriminación antisindical (Mantero).

La negativa de cumplimiento de la decisión del Inspector del Trabajo que dispone la restitución del trabajador, tiene prevista una sanción pecuniaria, no obstante como quiera que el acto administrativo no puede ser ejecutada forzosamente por el órgano administrativo, se recurre a la acción de amparo constitucional para lograr el cumplimiento de la orden de reenganche, lo que implica una doble carga para el interesado.

## **3. La Función Tutelar de la Inspección del Trabajo**

La Inspección del Trabajo se fundamenta en la realidad histórica del incumplimiento sistemático de la legislación laboral, abandonado a su aplicación espontánea. El artículo 586 de la Ley Orgánica del Trabajo, asigna al Ministerio que tenga a su cargo la rama del trabajo, el cumplimiento de la parte administrativa de esta ley. Estas facultades están desarrolladas en el artículo 590 *eiusdem* que dispone que los Inspectores del Trabajo y quienes hagan legalmente sus veces podrán visitar los lugares de trabajo verificando si se cumplen con las disposiciones legales. En estas visitas el funcionario puede ordenar cualquier diligencia o investigación que fuese necesaria para determinar el cumplimiento de la normativa.

11 A mediados de 1994 el Gobierno presentó el Plan de Solidaridad Social, el cual contempla los distintos programas para el

12 En efecto, en Venezuela se evidencia un promedio de crecimiento anual para la realización de estos programas, entre 1989 y 1993 del 17%.

La Inspección del Trabajo ha sufrido una transformación total que permite acercarla a su finalidad. En noviembre de 1995 el Ministerio del Trabajo al enunciar su Plan de Reestructuración, se propuso “Reformular la Inspección del Trabajo hacia la orientación, asesoramiento y prevención y sustentarla en el acto supervisorio único a los fines de elevar la capacidad técnica de ejecución por ser uno de los ejes principales del propósito de la Institución” (Proyecto de Reorganización Administrativa del Ministerio del Trabajo).

En el Reglamento Orgánico del Ministerio, se instituye la figura de los Supervisores del Trabajo y de la Seguridad Social e Industrial, quiénes actuarán como funcionarios únicos de inspección en los centros de trabajo, dentro de las áreas de: Relaciones Laborales y Empleo, Seguridad Social e Higiene y Seguridad Industrial (Reglamento Orgánico del Ministerio del Trabajo).

Estos funcionarios gozan de atribuciones extraordinarias, por lo cual pueden efectuar inspecciones sin notificación previa en los establecimientos, al detectar en su visita la producción de comportamientos lesivos a la libertad sindical, pueden optar entre recomendar el cese de los mismos, imponiendo adicionalmente en los casos en los cuales fuere procedente, las sanciones pecuniarias correspondientes.

#### **4. La Potestad Sancionadora de la Administración**

Se expresa la imposición del *Ius Imperium* del Estado, representa la sanción que la Administración impone al administrado como consecuencia de su conducta. El Título XI de la Ley Orgánica del Trabajo establece las sanciones a las infracciones a la libertad sindical:

- a. Violaciones de las garantías legales que protegen la Libertad Sindical;
- b. Infracciones cometidas por los miembros de la Junta Directiva de la organización sindical por las siguientes omisiones:
  - La no convocatoria a las elecciones en la oportunidad que fijen los estatutos,
  - La no afiliación al sindicato del trabajador que lo solicite, no obstante orden judicial.
- c. Al patrono que desacate la orden de reenganche definitivamente firme de un trabajador amparado por fuero sindical emanada de un funcionario competente.

Debe probarse que el sujeto imputado ha cometido la acción transgresora tipificada, la sanción como acto administrativo debe resultar del procedimiento dispuesto en los artículos 647 y siguientes eiusdem. El monto de las sanciones oscila entre 1/4 a 2 salarios mínimos, aplicándose las circunstancias atenuantes o agravantes. Lo exiguo de su monto ha redundado en su baja efectividad, la efectividad de la multa depende de que su monto sea elevado -ya que de lo contrario se convierte en el precio de la agresión sindical- y de la voluntad política de aplicarla por parte del estado (Ermida Uriarte, 1987, pp. 61).

#### **IV. La Protección de la Libertad Sindical en los Nuevos Tiempos**

La internacionalización de la economía, la revolución tecnológica, la transformación de la estructura del mercado de trabajo, la interdependencia creciente de las economías nacionales y la competencia feroz como resultado del libre comercio y la apertura de las barreras arancelarias ha repercutido notablemente en los Estados, en los empresarios y en los sindicatos (O.I.T., 1997-1998, pp. 5).

El movimiento sindical se enfrenta a retos importantes en cuanto a la renovación de las plataformas y estilos de acción sindical. La renovación de las plataformas sindicales tiene que ver con el establecimiento de una relación positiva entre antiguas tradiciones sindicales

(lucha por la defensa de salario, negociaciones colectivas, preservación del derecho de huelga, etc.) y nuevos contenidos derivados de los cambios que se han producido en la economía y el mundo del trabajo (Godio, 1994).

Se suma a ello, una disminución en los últimos diez años de las tasas de sindicalización total, de acuerdo a las cifras estadísticas de la O.I.T., la tasa regresiva en Venezuela se ubica en un (-32,2 por ciento). Entre las causas que explican el debilitamiento de la afiliación sindical, se citan entre otras:

1. La proporción decreciente que le corresponde al empleo industrial en el empleo total, lo que implica que hay cada vez menos trabajadores manuales mientras crece el número de personal de oficina y de profesionales tradicionalmente más reticentes a sindicalizarse. A las centrales sindicales les ha costado mucho sindicalizar a las mujeres, los jóvenes, personas muy calificadas o a quienes están en situación de empleo precario.
2. Las nuevas trabas que la integración de los mercados internacionales de capitales o mundialización financiera ha impuesto a las políticas macroeconómicas.
3. La drástica reducción del empleo en el sector público.

¿Cuál es el balance de la protección de los derechos de libertad sindical que hemos sostenido en los capítulos anteriores frente a estas transformaciones?, ¿Cómo compaginar estas experiencias, puede sostenerse acaso, el mismo estilo de acción sindical? Se señala que algunos estados han “adoptado una política restrictiva en lo tocante al reconocimiento de los sindicatos, por estimar que con ello estimulaban las inversiones extranjeras” (O.I.T., 1997-1998, pp. 5), y que las organizaciones de trabajadores continúan tropezando con dificultades al momento de defender sus derechos.

La respuesta no es sencilla ni unívoca, la OIT indica que se precisa darle otra dirección a las estrategias sindicales, estas nuevas estrategias estarían repartidas en cuatro amplios epígrafes (O.I.T., 1997-1998, pp. 7).

- La oferta de nuevos servicios.
- La captación de nuevos miembros, entre categorías diferentes de trabajadores.
- La intensificación de la cooperación sindical internacional: efecto trascendente de la integración regional cual es el de proveer un nuevo escenario al movimiento sindical (Ermida Uriarte, 1995, pp. 54).
- El establecimiento de nuevas alianzas, con otros sectores de la sociedad (organizaciones religiosas, consumidores, mujeres, estudiantes)

Hechas estas reflexiones nos queda dilucidar la pertinencia en la modificación de los esquemas de protección que se han sostenido tradicionalmente. Es prioritario garantizar la autonomía de las organizaciones, reduciendo la intervención estatal, las organizaciones deben accionar en un clima de garantías y libertades, favoreciendo la autotutela colectiva como mecanismo de defensa de sus derechos, pero previniendo los actos de represión antisindical que pueden darse, cuando ello suceda habremos colocado a las organizaciones sindicales en una nueva situación en su acción sindical, alcanzando la convicción de que el Derecho tiene que garantizar la Tutela efectiva de la Libertad Sindical.

## Bibliografía

BRONSTEIN, Arturo. **Protección de la Libertad Sindical en el Derecho Sindical en América Latina**. Fundación Cultura Universitaria. 1995.

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Libertad Sindical y Negociación Colectiva”. Estudio General de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Ginebra. 1983.

ERMIDA URIARTE, Oscar. **La Protección Contra los Actos Antisindicales**. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo. 1987.

ERMIDA URIARTE, Oscar. **Los Efectos de la Integración Económica sobre el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social**. Tomo I. Bolivia. 1995.

GODIO, Julio. “Sindicalismo Latinoamericano: Problemas, obstáculos al Cambio y Búsqueda de Nuevos Rumbos”. En: **Sindicalismo y Cambios Sociales**. Consejo Económico y Social. Febrero 1994.

Ley de Procedimiento Laboral Española.

MANTERO DE SAN VICENTE, Oswaldo. “La Protección del Militante Sindical en América Latina”. En: **Estudios Laborales en Homenaje al Profesor Rafael Alfonso Guzmán**. Tomo 2. UCV. Caracas.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **El Trabajo en el Mundo, Relaciones Laborales, Democracia y Cohesión Social**. Ginebra. 1997-1998.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenio No. 87 Sobre Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación. 1947.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenio No. 98 Sobre Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva. 1949.

República de Venezuela. CONGRESO NACIONAL. Constitución de 1961.

República de Venezuela. CONGRESO NACIONAL. Ley Orgánica del Trabajo.

República de Venezuela. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto No. 1.218 mediante el cual se aprueba el Proyecto de reorganización Administrativa del Ministerio del Trabajo. Gaceta Oficial No. 35.908. Caracas, 27 de Febrero de 1996.

República de Venezuela. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Reglamento Orgánico del Ministerio del Trabajo. Gaceta Oficial No. 36.262. Caracas, 5 de Agosto de 1997.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL. Sentencia 266. 1993.