UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DECANATO DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
SAN CRISTÓBAL.- ESTADO TÁCHIRA.

LA LABORALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA

Trabajo presentado como requisito para optar al Título de Especialista en Derecho Laboral

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DECANATO DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
SAN CRISTÓBAL.- ESTADO TÁCHIRA.

LA LABORALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA

Trabajo presentado como requisito para optar al Título de Especialista en Derecho Laboral

Autora: Lexi Leticia Valero de Durán
Tutora: Dra. Carmen Andrea Ochoa de Patiño

San Cristóbal, febrero 2012

APROBACIÓN DEL TUTOR

En mi carácter de Tutora del Trabajo de Grado presentado por la ciudadana **LEXI LETICIA VALERO DE DURÁN**, para optar al Grado de Especialista en Derecho Laboral, cuyo título es **LA LABORALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA**, considero que dicho trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación correspondiente.

En San Cristóbal, a los _____días del mes de Febrero de 2012

Firma
Carmen Andrea Ochoa de Patiño
C.I. 9.208.022

San Cristóbal, _____ de febrero de 2012

Ciudadana:
CAROLINA MONTILVA
Directora General de Postgrado de la UCAT.
Presente.-

Formalmente presento el Trabajo de Grado titulado **LA LABORALIZACION DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA** para optar al Título de Especialista en Derecho Laboral que otorga la Universidad Católica del Táchira.

Atentamente,

_____

Lexi Leticia Valero de Durán

C.I. V- 5.350.279

Dedico este triunfo a

-**DIOS** todopoderoso, máxima expresión de la Justicia

-**Mi esposo Jesús Andrés**, el obsequio especial que Dios me dio, fuente constante para mi superación, dedicándome en todo momento su amor respeto y comprensión

-**Mis hijos: José Andrés y Carlos David**, los grandes amores de mi existencia, quienes en los momentos difíciles, han demostrado su amor y responsabilidad, dando todo lo que ha estado a su alcance, para salvar cualquier dificultad.

-**A la memoria de mi suegra**, quien fue bastión honorable en nuestra familia, ofreciéndome en todo momento una palabra sabia de aliento y comprensión

-**Mis nueras: Dariana y Sandra**, que se han encargado de llenar nuestro hogar con la ternura de mis nietos, irradiando amor y comprensión para la familia

-**Mis nietos: Andrea Valentina, Carlos Isaac de Jesús y Valeria Leticia**, que con sus travesuras y el candor de su inocencia le dan alegría a nuestro hogar, apreciando a cada instante la prolongación de mi existencia

-**A la Dra. Carmen Andrea Ochoa de Patiño**, por su constante dedicación y sabia orientación, ha sido pilar fundamental como tutora en esta especialidad para la culminación de esta meta

-**Karlith y Angélica**, colegas, amigas y compañeras incondicionales del trajinar diario en la universidad, que en todo momento me han ofrecido su apoyo, preocupación y solidaridad, siempre con una palabra de aliento para seguir adelante.

-**Mis maestros, profesores y tutores**, quienes sin mezquindad alguna en el transcurrir de mi vida, han sabido compartir y trasmitir sus conocimientos para mi formación moral y académica

-**Libia** hermana política y colega, que ha sabido compartir momentos de luchas y alegrías, tendiéndome siempre su mano inseparable, orientándome con sus sabios y oportunos consejos.

-La memoria imperecedera de mis padres: Nemisto y Ramona, quienes me inculcaron el amor, respeto a Dios y a mis semejantes, quienes salvando cualquier problema me lo dieron todo para ser, quien hoy soy.

- **Ana, y a la memoria de Félix** los padres que me regalo la vida recibiendo de ellos el cariño, apoyo moral y material cuando más lo precisé

-**Mis hermanos (as) y sobrinos (as)**, quienes en todo momento me han manifestado comprensión, amor y cariño, sin esperar nada a cambio

-**Tíos, (as) y primos (as)**, para quienes no existe distancia que impida la constante comunicación familiar

-**La Universidad de los Andes,** que en el jolgorio de la juventud me brindo los conocimientos para desempeñarme en esta noble profesión.

-**La Universidad Católica del Táchira** que me ha dado la oportunidad de robustecer mis conocimientos en diferentes áreas.

-**Mi terruño Sabana de Mendoza Trujillo**, que me vio nacer albergándome en su seno durante mi niñez y adolescencia, extrañando siempre en la lejanía la calidez de su brisa, sintiendo la ausencia de mi gente.

-**Al Estado Mérida** que me recibió entre sus nieves eternas y las cinco águilas blancas de Don Tulio Febres Cordero, premiándome con parte de su raza: Mis dos hijos.

-**Al Estado Táchira** que con la cordialidad de su gente me ha permitido compartir parte de mi vida en estos Lares, sintiéndome unida sentimentalmente con esta hermosa tierra.

-El recuerdo perdurable de aquellos seres amados que hoy no están a mi lado, y que en algún momento contribuyeron al estímulo para la culminación de los logros que he obtenido en mi vida.

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DECANATO DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
SAN CRISTÓBAL.- ESTADO TÁCHIRA.

LA LABORIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Trabajo presentado como requisito para optar al Título de Especialista en Derecho Laboral

Autora: Lexi Leticia Valero de Durán
Tutora: Dra. Carmen Andrea Ochoa de Patiño
Año: 2012

RESUMEN

El propósito del presente trabajo, fue realizar un estudio de la laboralización de la función pública en Venezuela, entendiendo por esta la influencia y traslado de las instituciones del derecho del trabajo al régimen del empleo público en la evolución del ordenamiento jurídico que rige al funcionario público en Venezuela, a este fenómeno la doctrina y la jurisprudencia le ha denominado “Laboralización de la función pública”, que constituye el objetivo principal del presente trabajo. Se trata de una investigación documental, orientada al análisis de fuentes impresas, obtenidas de fuentes bibliográficas y Hemerográficas. En el desarrollo de la investigación podemos afirmar que desde el punto de vista de los Ordenamientos Internacionales específicamente de los que emanan de las Organización Internacional del Trabajo, una gran parte de los derechos concedidos a los trabajadores en el sector privado han traspasado sus límites para incorporarse al sector del empleo público, entre ellos derechos tenemos el derecho de sindicación, la negociación colectiva, la posibilidad de plantear conflictos colectivos y el derecho huelga que luego fueron incluidos a la legislación patria. Entre otros derechos que se han ido incorporando en Venezuela tenemos: las vacaciones, bonificación de fin año, equiparación de la prestación de antigüedad. Así como también los derechos que pretenden equilibrar trabajo y vida familiar, incluyéndose la protección a la maternidad y la paternidad a función pública y los derechos consecuenciales de ellos derivados, tales como permisos de lactancia, guardería, prohibición de trabajados peligrosos. Se presenta También sentencias que han permitido el reforzar esta laboralización de la función pública.

Descriptores: Función Pública, Laboralización, Jurisprudencia, Derechos Laborales, Ordenamiento Jurídico.

ÍNDICE

Pág.

Resumen……...vii
Introducción……...1

CAPÍTULO

I **Aspectos generales sobre la función pública**……5
Evolución histórica de la función pública……...5
Naturaleza jurídica de la función pública……12
Teoría contractualista……12
Teoría estatutaria……13
Concepción moderna de la función pública……14
Control jurisdiccional de la función pública……15
Régimen estatutario y reserva legal……20

II **Marco normativo de la función pública**……23
Normativa en el orden internacional……23
Normativa en el orden jurídico interno……28

III **Derechos laborales de los funcionarios públicos**……34
Funcionarios públicos y derecho a la sindicalización……34
Derecho de los funcionarios públicos a la sindicalización…36
Orígenes del sindicalismo en Venezuela……38
Sindicatos en la función pública……46

IV **El funcionario público y la negociación colectiva**……52
Derecho a la contratación colectiva en la función Pública...53
Procedimiento de negociación colectiva en el sector público
……66
Criterios técnicos y financieros para la negociación……66
Presentación y remisión del proyecto de la convención colectiva……66
Comisión negociadora……67
Suscripción de la convención……67
Responsabilidad de los representantes del ente empleador……67
Intangibilidad de la convención colectiva en el sector público……67
La negociación colectiva y la igualdad de género……68
V **El funcionario público y el derecho a huelga**……77
Teorías sobre la huelga……83
Definición de huelga……84

Breve reseña histórica acerca de la huelga en la función pública…….…….....…84
Limitaciones al ejercicio del derecho a huelga…….……..86
Efectos de la huelga…….....……94
El derecho a huelga de los funcionarios públicos en diferentes constituciones americanas…….…….94

VI Otros derechos al alcance de los funcionarios públicos: prestación de antigüedad, derecho a vacaciones y bonificación de fin de año……..……..……99
Derechos de los funcionarios públicos…….……99
Derechos económicos en caso de terminación del empleo público …….……..99
Vacaciones…….…….106
Bonificación de fin de año para los empleados públicos……110

VII Protección a la maternidad y paternidad……..……112
Protección a la maternidad…….……..112
Protección a la paternidad……....118

VIII Jurisprudencia…….122

Conclusiones……..……136
Bibliografía…….....141

INTRODUCCIÓN

Los trabajadores a lo largo de la historia han luchado por la mejora de sus condiciones de trabajo, efectivamente estas no han sido en vano, eso lo vemos reflejado en todas las instituciones que han enriquecido y enriquecen al derecho del trabajo, entre ellas tenemos la estabilidad empleo, el derecho al descanso, la participación en los beneficios, la regulación de la jornada, formas de contratación entre otras.

Es importante señalar que los beneficios obtenidos por la clase trabajadora, también han influenciado a otras formas de trabajo y entre ellas a la función pública, ello no quiere decir que el derecho del trabajo en nuestro país, se aplique a los funcionarios públicos, pero si se puede manifestar que muchas de las instituciones del derecho del trabajo han influido y han sido incorporadas en las normas que regulan las relaciones entre el Estado y sus funcionarios, de allí que algunos tratadistas utilicen el término de la laboralización de la función pública o términos como la huída de derecho funcionarial del derecho administrativo como lo hace el experto Allan Brewer Carías.

El problema que presenta la llamada laboralización, es el carácter estatutario de la actividad de la función pública, pues éstas se han caracterizado por ser relaciones de adhesión donde el funcionario no acuerda sus derechos con el Estado, sino en principio se adhiere a lo impuesto en el estatuto elaborado por el Estado; en cambio cuando hablamos de relaciones de trabajo propiamente dichas, estas se caracterizan por el acuerdo de voluntades entre el empleador y el trabajador. La clasificación de la Función Pública en Venezuela, se encuentra estructurada de la siguiente forma según De Pedro[1]:

[1] Antonio De Pedro Fernández: *Derecho de la función pública la experiencia venezolana*. Vadell Hermanos Editores. Caracas. Venezuela. Valencia 2006, p 32.

> Los denominados sistemas de estructura abierta o de empleo y los sistemas de estructura cerrada o de carrera. Ambos sistemas, en su concepción pura, no han existido realmente, en ningún país; por el contrario se han interconectado. El modelo abierto o de empleo está fundamentado en el reclutamiento de cada persona para un puesto de trabajo, por un tiempo determinado o indeterminado, sin posibilidad de cambio o ascenso. La Administración actúa como un contratista privado y sus relaciones con el personal se regulan por el derecho ordinario, en su caso por el derecho laboral. (…) El modelo de estructura cerrada o de carrera, implica una Administración Pública sometida a un régimen particular y detalladamente reglado. Comprende dos elementos básicos: el estatuto y la carrera. Entre sus características están: El primero implica la regulación legal de la prestación del servicio; la segunda, la dedicación profesional y la posibilidad de escalar posiciones administrativas (…)

El autor antes señalado, sostiene que Venezuela se acoge al sistema cerrado, sin embargo, este tema se ha tornado muy controversial en el país y el Tribunal Supremo de Justicia ha emitido al respecto diversos criterios.

El modelo de estructura cerrada o de carrera implica una administración pública sometida a un régimen particular y detalladamente reglado, comprende dos elementos básicos: El estatuto y la carrera. Entre sus características están: la regulación legal de la prestación del servicio; la segunda la dedicación profesional y la posibilidad de escalar posiciones administrativas, perpetuidad en el empleo, estabilidad, determinación de derechos y deberes, régimen restrictivo de ingreso, y jubilación.

Sin embargo, la realidad es otra, vemos como los ordenamientos jurídicos que regulan la función pública vienen incorporando instituciones que tuvieron su origen en el derecho del trabajo.

El objetivo general de la presente investigación fue analizar la llamada laboralización de la función pública en el ordenamiento jurídico venezolano; se fundamentó además en los siguientes objetivos específicos: a) Conocer aspectos generales de la administración pública en Venezuela, b) Conocer el marco normativo de la función pública en Venezuela; c) Analizar el Derecho de sindicación de los funcionarios públicos; c) Examinar el derecho de los

funcionarios públicos a la negociación colectiva; d) Estudiar el derecho a huelga de los funcionarios públicos, e) Indagar sobre la presencia de otras instituciones de naturaleza laboral en la función pública, f) Investigar la protección a la maternidad y paternidad en el trabajo público; y por g) último examinar los aportes realizados por la jurisprudencia que han contribuido con la laboralización de la función pública.

Desde el punto de vista teórico, el estudio se justifica toda vez que implica la revisión de distintos temas y autores, los cuales tratarán de adaptarse y desarrollar postulados que se apeguen a la problemática planteada, de lo cual surjan elementos tendentes a hallar la mejor alternativa de respuesta que contribuya a satisfacer necesidades surgidas.

Desde el punto de vista jurídico, implica un valioso aporte a fin de determinar el desarrollo del tema in comento, que está enmarcado en dar a conocer la realidad jurídica y el estado de indefensión que se encuentran muchos funcionarios público al momento de asumir cargos dentro del Estado, incluyéndose la responsabilidad administrativa que pueda tener y excluyéndose una serie de beneficios inherentes al mismo.

En cuanto al aspecto metodológico, es pertinente, pues aunque la investigación es documental, ésta propiciará el desarrollo de un plan organizado y sistemático buscando obtener respuestas efectivas a las interrogantes planteadas, producto de las recomendaciones, surgidas de allí, examinadas fuentes de carácter bibliográfico y hemerográfico.

Hacia la parte práctica y social, dicho trabajo es importante, pues surge como un intento de aportar a: expertos, estudiosos de la materia y colectividad en general, información sobre este tema.

Esto no va dirigido solo a recopilar información, sino que pretende ir más allá, pues se sugerirá (en caso de que así se requiera) algunas soluciones a fin de poder resolver problemáticas actuales y futuras, si las

hubiere. También se busca con este trabajo, dar un primer paso al estudio de dicho tema a fin de que futuros investigadores en la materia se animen a continuar lo que aquí se presenta.

CAPÍTULO I
ASPECTOS GENERALES SOBRE LA FUNCION PÚBLICA

Evolución Histórica de la Función Pública

En la época prehispánica, los mejores cargos públicos estaban ocupados por parientes de los gobernantes, por lo cual, su preparación era objeto de especial atención y existían escuelas destinadas especialmente para ello, se mantenía un sistema estricto en lo que respecta a su sentido de responsabilidad en el desempeño de su función pública, cuidando la imagen y decoro, castigando al servidor deshonesto y se estimulaba a quien prestaba buenos servicios.

En la época colonial, la administración de los territorios conquistados por la corona española trajo consigo la necesidad de expedir una copiosa cantidad de disposiciones legales, aplicadas según las circunstancias específicas que presentaban cada una de las formaciones sociales dominadas. Su compilación más depurada es conocida como «Leyes de los reinos de Indias» (1680).

El autor Serrano[2] relata al respecto:

> La explotación de los recursos de sus nuevos dominios requería de un abastecimiento regular de trabajadores forzados, reclutados generalmente entre la población indígena por los empleados menores. Para ello, la corona contaba con un enorme aparato burocrático que intervenía hasta en los aspectos más ínfimos de ese renglón fundamental de la vida económica, con una amplitud de atribuciones y un grado de corrupción tales, que ninguna iniciativa económica podría tener efecto sin contar con su beneplácito y apoyo.

Los cronistas de la época relatan que los cargos públicos eran comprados a la corona: "la venta de oficios". Pero como las prebendas

[2] www.uaz.edu.mx/vinculo/webrvj/rev20-8.htm. [Consulta: 2011.Marzo 02]

obtenidas por los funcionarios no eran suficientes para compensar el pago que habían hecho por el cargo, se sucedían sin número toda clase de corruptelas y abusos para compensar; el colmo fue cuando el derecho al cargo se vendía a la muerte de su poseedor, lo que se conoce como "futuras".

En la recopilación de «Leyes de los reinos de Indias», de manera sistemática se ordenaron las disposiciones emitidas, tratando con ello imitar el gran poder que gozaban los funcionarios de la Nueva España, al amparo de la lejanía de la metrópoli. Dicha legislación contemplaba las reglas para el desempeño de los empleados públicos, estableciendo la competencia de sus cargos, así como sus sueldos y otros beneficios.

En la época colonial, la influencia de España fue determinante en la organización administrativa, reflejándose desde el punto de vista religioso político y administrativo, es por ello que a las tierras conquistadas, se trasladaba la mayoría de las instituciones que regulaban la vida metropolitana.

La Monarquía consideró que por ser nuevas tierras descubiertas debían crear nuevas formas de convivir, dictar nuevas normas e instituciones, así fue como surgió el Consejo de Indias, las Leyes de Indias, la reglamentación del trabajo, las encomiendas, las divisiones administrativas en virreinatos, capitanías generales, gobernaciones y misiones.

Solo podían desempeñar ciertos cargos privilegiados los blancos criollos, pues eran los detentadores de la riqueza durante los siglos XVI, XVII, y XVIII por ser los herederos de los conquistadores y de las familias que llegaron primero a las Indias, eran quienes controlaban a los Cabildos, los Ayuntamientos, donde los cargos electivos se convertían en vitalicios y negociables, no teniendo acceso los mestizos, los pardos, los indios ni los negros a los cargos administrativos.

Al respecto indica De Pedro[3]:

> La sociedad que se desenvuelve en la época colonial, en la Venezuela de los siglos XVI, XVII y XVIII, es una sociedad profundamente diferenciada y dividida por castas, aún más que en la propia metrópoli. Los herederos de los conquistadores y de las familias que llegaron primero a las Indias constituirán, con el carácter de los años, una clase social privilegiada a desempeñar una clase política de primer orden, son los blancos criollos, los cuales se convertirán en la clase detentadora de la riqueza, en "la verdadera clase dominante en el aspecto social y económico durante todo el periodo colonial. Ellos van a ser los rectores de la sociedad colonial, no sólo por la posesión de la tierra sino por el control de los Cabildos, de los Ayuntamientos, cuyos cargos electivos pasaron, sucesivamente a vitalicios y negociables entre los miembros destacados de las familias tradicionales.

Al diversificarse la riqueza y aparecer nuevos oficios por la extensión de las explotaciones agrícolas y el desarrollo del comercio, los mulatos y pardos empiezan a lograr ciertas prerrogativas que solo tenían los blancos criollos. Apunta De Pedro[4]: "Entonces, los mulatos y pardos empiezan a lograr ciertos derechos y prerrogativas reservados, hasta ese momento a los blancos criollos."

Al desaparecer la oligarquía y disolverse todas las castas, surge igualdad democrática, en la federación surge la actividad de los negros dentro de la vida del estado venezolano. Al respecto enseña De Pedro[5] citando a Gil Fortoul "Una revolución social más amplia y profunda que la misma revolución, antes política que social, de la independencia; porque cuando desaparece la oligarquía, se disuelven todas las castas y se realiza de hecho la igualdad democrática."

Así se tiene que la Independencia rompió con la continuidad administrativa colonial. Al triunfar la República son los blancos los verdaderos

---

[3] Antonio de Pedro Fernández: *Realidad y Perspectiva de la función Pública* Venezolana. Colección Estudios Jurídicos 15. Ed. Jurídica Venezolana. Caracas.1982. p. 17
[4] Ibíd., p. 18.
[5] Ibid, p. 18

detentadores del poder político, pues el económico siempre lo habían tenido, haciéndose el reparto de las actividades administrativas entre los distintos grupos que la componían.

A partir de la Constitución de 1830, el país se adapta a la estructura liberal, se dictan nuevas leyes y se crean, distintos organismos del estado, se firman tratados de comercio y navegación con distintos países surgen los partidos políticos, y en la lucha de estos por alcanzar el poder para satisfacer las apetencias de su clientela política, naciendo allí la inestable e indecisa a cada cambio de gobierno la categoría de los empleados gubernamentales, sustituidos individual o colectivamente, sin derecho ni satisfacción de los mismos, por lo que reinaba el soborno y el peculado, así pasaron los años y los gobiernos liberales-conservadores. Asienta De Pedro[6] con referencia a lo anterior:

> La Constitución de 1830 (22 de septiembre), establece, tan sólo formalmente, lo más parecido a un régimen de corte liberal. No estaban aún suficientemente consolidadas las estructuras sociales, es dudoso pensar si existían siquiera las raíces de una posible burguesía criolla, que respondiera al esfuerzo político del liberalismo triunfante en el mundo de entonces. Si bien es cierto que la nobleza colonial había desaparecido, su estructura económica quedaba intacta. La propia Constitución, por su parte, sancionaba la esclavitud y desde el punto de vista económico. Venezuela se enristraba al cortejo de la dependencia inglesa, de una nueva y más sagaz, sutil y explotadora dependencia económica.

Con la llegada de la guerra federal Guzmán Blanco maximizó el sometimiento de la burocracia a sus intereses. Posteriormente aparece la Ley de Responsabilidad del 30 de mayo de 1905, derogada por la Ley de Responsabilidad de los empleados públicos en el año 1912, donde sus derechos podían ser desconocidos, pero el Estado con la aparición petrolera, tenia la necesidad de una organización tecnificada, para la administración de esta riqueza, así como reglamentar la responsabilidad de sus empleados, el

[6] Ibid, p. 19

29 de mayo de 1927 promulga la ley de juramento, siendo derogada la misma por otra del mismo nombre, el 13 de julio de 1928 se dicta la Ley de Pensiones.

En 1947 la Constitución en su artículo 90, señala la necesidad de crear un status especial que regulara las relaciones de la Administración con sus empleados. De igual modo promulgan la ley contra el enriquecimiento ilícito de los Funcionarios o empleados públicos del 30 de Marzo de 1964, sustituyendo así la ley de 1948.

Posteriormente, el 14 de noviembre 1960 entra en vigencia el Reglamento de Administración de Personal para los servidores del gobierno Nacional, el cual se puede considerar como las bases de la administración de personal, luego la Constitución de 1961, dispone lo referente a la carrera administrativa en el artículo 122.

La Ley de Carrera Administrativa, con vigencia desde 04 de Septiembre de 1970, Gaceta Nº 1428 extraordinario de fecha 04 de Septiembre de 1970 hasta 2002 cuando fue derogada, consideró en su artículo 23, a los funcionarios públicos el derecho a organizarse sindicalmente, por lo que fue dictado en 1971, el Reglamento sobre Sindicatos de Funcionarios Públicos. En la doctrina se estableció que esa consideración, no implicaba de ninguna manera que pudieran los funcionarios públicos declararse en huelga, ni celebrar en principio contratos colectivos de trabajo con su empleador, dando sus primeros visos la laboralización de la función publica en Venezuela.

Es a partir de la Ley Orgánica del Trabajo vigente desde 1991 que se privilegia en su artículo 8 segundo aparte, a los funcionarios públicos de carrera con el goce de los derechos colectivos, como la huelga, derecho a la solución pacífica de sus conflictos, derecho a la negociación colectiva. En la actualidad, la función pública tiene su propio régimen normativo: Ley Orgánica del Trabajo en 1991, Constitución de la República Bolivariana de

Venezuela de 1999 Gaceta Oficial Nº 36.860 del 30 de Diciembre de 1999 y, la Ley del Estatuto de la Función Pública Gaceta Oficial Nº 37522 de fecha 06 de Septiembre de 2002.

La Constitución vigente (1999), dispone expresamente en su artículo 96, que “todos los trabajadores del sector público y privado tienen derecho a la negociación colectiva voluntaria y a celebrar convenciones colectivas de trabajo, sin más requisitos que los que establezca la ley…”, además en el artículo 97, señala que tienen derecho a la huelga. En cuanto al derecho de sindicalización, establece en el artículo 95: “Los trabajadores y las trabajadoras sin distinción alguna y sin necesidad de autorización previa tienen derecho a constituir libremente las organizaciones sindicales para la mejor defensa de sus derechos e intereses, así como a afiliarse o no a ellas de conformidad con la ley…”.

De igual manera en la Exposición de Motivos la Constitución del año 1999, generaliza al señalar: “En el campo laboral se reconocen los derechos individuales al trabajo, a la estabilidad y a las vacaciones, así como los derechos colectivos de sindicalización, contratación colectiva y derecho a la huelga por parte de los trabajadores y de las trabajadoras”.

La Ley del Estatuto de la Función Pública vigente, instrumentó el marco legal que regula las relaciones de empleo público entre los funcionarios y las administraciones públicas nacionales, estadales y municipales en Venezuela, comprende todo lo relativo al sistema de dirección y de gestión de la función pública, así como el sistema de administración de personal, el cual incluye la planificación del recurso humano, valoración y clasificación de cargos, escala de sueldos, permisos y licencias, régimen disciplinario y normas para el retiro.

De lo anteriormente planteado se desprende la existencia de un régimen estatutario unilateralmente establecido por el Estado para regular la relación de empleo público en Venezuela, el cual esta perfectamente

delineado y ajustado a los preceptos constitucionales, con base a ello, los gerentes de personal que desarrollan actividad dentro del sector público venezolano deben acatar de una manera obligatoria las normas allí contenidas, pues de lo contrario podría acarrearles severas sanciones administrativas, sin embargo, la verdadera dinámica en la cual se desenvuelven las instituciones constituye una realidad totalmente distinta, y por supuesto los resultados de la gestión no son los esperados, unido a ello este régimen estatuario se ha visto influenciado por instituciones del Derecho del Trabajo que se aleja de régimen unilateral.

Considera De Pedro[7] que "la Administración Pública es un conjunto de órganos que tienen a su cargo la actividad de administrar y la actividad en si misma, nace, necesariamente, tanto de una normativa reguladora y organizadora de la propia estructura administrativa de los órganos y entes administrativos como de aquella capaz de establecer las relaciones de trabajo generales con sus servidores".

Haciéndose una diferenciación en la Ley del Estatuto de la Función Pública dentro de la Administración Pública Nacional, la Estadal y la Municipal, sin embargo, cada una tiene en su nivel por objetivo común la acción de administrar la satisfacción de necesidades de la población mediante la ejecución de políticas, planes y programas desarrollados por las distintas dependencias que la integran, por lo cual es obvia la importancia del rol del funcionario público. De esta manera, se evidencia la intima relación existente entre la concepción, estructura y organización de la función pública, con la estructura y la organización de la propia administración pública nacional, estadal y municipal.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece en el Título IV del Poder Público, Sección Tercera en los artículos 144 al 149

[7] Ibíd. p.13

la Función Pública, constitucionalizándola por vez primera en Venezuela, en el artículo 144 a tenor de lo siguiente:

> La ley establecerá el Estatuto de la función pública mediante normas sobre el ingreso, ascenso traslado, suspensión y retiro de los funcionarios o funcionarias de la administración pública, y proveerán su incorporación a la seguridad social. La ley determinara las funciones y requisitos que deben cumplir los funcionarios públicos y funcionarias públicas para ejercer sus cargos.

Uno de los problemas más importantes de la democracia venezolana ha sido la excesiva intromisión de aspectos políticos-partidistas en la dinámica del sector público; por los compromisos partidistas asumidos en las campañas electorales. La discusión acerca del papel del sector público es muy extenso, algunos consideran que debe limitarse y otros, por el contrario, que debe ser fortalecido.

Es por ello, que independientemente de la complejidad y funciones del Estado se considera que se impone la necesidad de que cumpla eficientemente su misión, así púes se considera a la Administración Pública como el organismo o conjunto de entes que un Estado encarga para gestionar y defender los intereses públicos, proteger los derechos y vigilar el interés general de la ciudadanía.

Naturaleza Jurídica de la Función Pública

Históricamente se ha explicado la relación entre los Funcionarios Públicos y la Administración a través de diferentes teorías, dentro de las que destacan las siguientes:

- **Teoría Contractualista**

Establece que la relación entre el Funcionario Público y la Administración esta basada en el contrato pues en la misma están presentes los elementos del contrato: consentimiento, objeto y causa así como la

capacidad de las partes, esta teoría fue perdiendo aplicación por la desigualdad imperante entre los Funcionarios y la Administración.

Al respecto considera De Pedro[8]:

> Modernamente, con la reciente laboralización de la Función Pública, está apareciendo la tendencia, cada vez más acentuada, de la existencia de una relación laboral, pues como dice el autor DE FRUTOS ISABEL, JOSE MARIA: "la relación jurídica contractual entre un patrono y trabajador y la relación jurídica estatutaria o contractual entre la Administración Pública y su personal tienen un nexo común, la prestación de servicios, que no se pierde por la circunstancia de tener un régimen jurídico normativo distinto, ya que índice en un mismo contenido: el trabajo por cuenta ajena"

- **Teoría Estatutaria**

Uno de los países que acogió tal posición fue Francia, quien ha mantenido un sistema de estructura cerrada o de carrera, donde fue adoptada, concibiendo a la Función Pública, como estrictamente legal y reglamentario haciéndose extensiva a otros países, de tal manera que es el Estado quien unilateralmente crea las normas que van a regir las relaciones entre el Funcionario y él, conservando la potestad de revisión y modificación. En éste sistema existe supremacía de la Administración contenida en la Constitución, las leyes o el estatuto, predominando la potestad del Estado quien impone el sistema administrativo imperante.

El nombramiento del funcionario se encuentra condicionado a la emisión un acto administrativo que puede ser anulado cuando se menoscaben los derechos contenidos en el texto constitucional, las leyes o se violenten los derechos fundamentales de los mismos.

De Pedro[9] señala: "Según esta posición, las relaciones del funcionario con la Administración están basadas en la ley, en un estatuto o régimen legal

[8] Ibid, p. 30-31
[9] Ibid, p. 31

establecido previamente, situación que no puede ser modificada ni por el que tiene la facultad de designar el funcionario ni por éste."

- **Concepción Moderna de la Función Pública**

Durante el siglo XIX, surgieron diferentes formas de prestación del servicio público, encontrándose al frente del mismo el Estado liberal. A mediados del siglo XX , se producen cambios sociales debido a la actividad política desarrollada, lo que da inicio al Estado Social de Derecho[10] imponiéndose en la mayoría de los países, entendiéndose este como[11]:

> Una forma de organización estatal encaminada a realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional, siendo su papel "*la creación de los supuestos sociales de la misma libertad para todos, esto es, de suprimir la desigualdad social.*

Para el autor Antonio de Pedro,[12] el Estado dejaría de ser interventor para ser prestador de múltiples servicios, demostrando con ello que el modelo liberal se había agotado debido a los cambios sociales surgidos, tratándose de imponer la igualdad entre los miembros de la sociedad, los que por ende formaban parte de ese Estado, con lo que el empleo publico se sujeto a tales cambios y la actividad administrativa no fue ajena a los mismos, surgiendo nuevas actividades y con ellas nuevas categorías de empleos públicos.

De esta manera surgen nuevas formas de empleos públicos, tomando conciencia de que su actividad por cuenta ajena como trabajadores, reclamando sus derechos y beneficios como trabajadores se equipararan a los de los trabajadores de la empresa privada.

---

[10] Antonio de Pedro Fernández, *Derecho de la Función Pública las Experiencia Venezolana*. Editorial Vadell Hermanos, Caracas, Venezuela, Valencia, p.54
[11] www.gerencie.com/ principio-de-estado-social-de-Colombia [Consulta: 2011.Mayo 02]
[12] Ibid. P. 54

De esta manera vemos como surgen nuevas formas de empleo público, y los sistemas de estructura abierta y cerrada con sus manifestaciones de de contratación y estatuto no permitían dar respuesta a las necesidades reinantes en el siglo XX. Es por ello que la distancia existente entre el empleado publico y el privado fue salvada por la dinámica social para un momento determinado, coexistiendo en muchos países ambos regímenes, en donde la realidad determinó que muchas instituciones que eran propias del derecho del trabajo como la negociación colectiva, la huelga y los sindicatos, se incorporaran a la función pública.

Control jurisdiccional de la Función Pública

Ahora bien, en la Función Pública es necesario recalcar el papel de los órganos judiciales respecto a la misma, los cuales están sometidos a diversos controles que hacen efectivo el principio de la legalidad, éste postulado surge con el Estado de Derecho al formularse la necesidad de que el Estado se someta a la ley; en el caso de la jurisdicción contencioso-administrativa ha sido considerada como el mecanismo más eficaz para hacer efectivo el principio de la legalidad y, por ende, el instrumento más efectivo de protección de los derechos e intereses legítimos de los administrados frente a la Administración Pública.

En este sentido, el surgimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela está íntimamente ligado con los orígenes mismos de la República. En efecto, la Constitución del 21 de septiembre de 1830, consagra por primera vez la atribución de competencia a la Corte Suprema de Justicia para "conocer de las controversias que resulten de los contratos o negociaciones que celebre el Poder Ejecutivo por sí solo o por medio de agentes". Es decir, que se trata de una competencia basada en la responsabilidad contractual de la Administración.

Al respecto señala Pellegrino,[13]

> Las Constituciones de 1857 y 1858 no aportan nada especial en el aspecto contencioso, pero la Carta Magna del 28 de marzo de 1864 sí es muy importante en el orden judicial y en la evolución del contencioso administrativo, ya que la referida Carta crea en nuestro país dos jurisdicciones: la jurisdicción de los Estados federados y la jurisdicción Federal en cuya cúspide estaba la Alta Corte Federal, es decir, que como órgano máximo del Poder Judicial se crea la Alta Corte Federal, que vino a sustituir a la Corte Suprema de Justicia y a la cual se le otorgan amplias facultades que la convierten en guardián del sistema federal, era la reguladora de la Federación.

El Presidente Guzmán Blanco, el 13 de junio de 1876 promulgó la Ley que introdujo en Venezuela el recurso de casación, facultando a la Alta Corte Federal para conocer del mismo, pero al poco tiempo fue declarada inconstitucional, por cuanto se consideraba que iba en contra de los principios de la autonomía de los Estados. Así mismo, en la Constitución de 1881 se crea la Corte de Casación, la cual se concibe como un tribunal de los Estados, y la Alta Corte Federal se instituye como un tribunal de la Federación, es decir, que se establece en Venezuela un régimen dual de jurisdicciones en el Poder Judicial.

En la Carta Fundamental de 1893, se establece por primera vez el control jurisdiccional sobre los actos emanados de autoridades nacionales o del Distrito Federal, por usurpación de autoridad o por decisiones acordadas por requisición directa o indirecta de la fuerza, o por reunión del pueblo en actitud subversiva, a partir de éste momento marcó el inicio de la jurisdicción contencioso-administrativa en nuestro país, por cuanto la misma obtuvo rango constitucional por primera vez en esta Carta Magna. La Constitución de 1901 consagra varias innovaciones, entre las cuales cabe destacar la inclusión de la figura del *"antejuicio de mérito"* cuando se trate de altos

[13] Cosimina Pellegrino Pacera**,** *Derecho administrativo y Jurisdicción contenciosa-administrativa: su objeto pretensiones fundadas en el derecho administrativo*? www.zur2.com/fcjp/112/cosimina.htm [Consulta: 2011.Marzo 07]

funcionarios. Ahora bien, algunos de los autores patrios como Pellegrino[14], consideran que el contencioso administrativo surge en Venezuela a partir de la Constitución de 1925, pues en esta Carta Magna se afirman los criterios básicos que configuran un sistema contencioso por su parte, sostiene el profesor Brewer-Carías[15]

> A partir de esta Constitución puede decirse que se inicia en nuestro país la elaboración del referido sistema separado del control jurisdiccional en materia de inconstitucionalidad, ya que se estableció por primera vez la posibilidad de que la Corte Federal y de Casación *"declare la nulidad de los Decretos y Reglamentos que dictare el Poder Ejecutivo para la ejecución de las leyes cuando alteren su espíritu, razón o propósito de ellas"* (artículo 120), lo que equivale a un recurso contencioso administrativo de anulación, pero sólo contra actos administrativos generales o individuales dictados por el Presidente de la República.

Sin embargo, la autora Josefina Calcaño[16], sin desconocer que la referida Constitución establece las bases del contencioso administrativo, sostiene que:

> Es más importante el Texto Fundamental del año 1931, por tres aspectos: porque consagra por primera vez la excepción de ilegalidad oponible en cualquier tiempo; porque contempla por primera vez un lapso de caducidad para el ejercicio del recurso contencioso administrativo de anulación (13 meses); y, porque amplía el contencioso administrativo a cualquier caso de ilegalidad o por abuso de poder de los actos administrativos, es decir, que se comienza hablar de un contencioso administrativo general.

En la Carta Magna de 1945 se suprime la competencia de los Estados federados en materia de administración de justicia, la cual se reserva a la competencia del Poder Federal (artículo 15, ordinal 7º), es decir, que a través de esta Constitución se nacionalizó el Poder Judicial, pues la administración de justicia de los Estados pasó a la reserva legal de la Nación.

---

[14] Ibíd.

[15] Allan Brewer-Carias Estado de Derecho y Control Judicial. Instituto Nacional de Administración Pública. Alcalá de Henares. Madrid 1987. p 216

[16] Josefina Temeltas de Calcaño. Aspectos Generales del Régimen Legal de la Corte Suprema de Justicia. Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. 3rª Edición Colección Textos Legislativos Nº 8.Editorial Jurídica Venezolana. Caracas 1994. P. 19

Posteriormente, la Constitución de 1947 utiliza por primera vez el término *"procedimiento"* para referirse al contencioso administrativo (artículo 220, ordinales 10º y 12º). Sin embargo, la Carta Fundamental del año 1953, significó un regreso en la evolución constitucional del Máximo Tribunal de la República y del propio contencioso administrativo, porque al enumerar las competencias de la Corte Federal se eliminó la de conocer la nulidad de los actos administrativos por ilegalidad o abuso de poder.

En este sentido, el sistema contencioso administrativo pierde el rango constitucional que venía ostentando hasta ese momento y pasa a ser de naturaleza legal, ya que, es en la Ley Orgánica de la Corte Federal de 1953 donde se le incluye, atribuyendo competencia a la referida Corte para *"*conocer en juicio contencioso de las acciones y recursos por abuso de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones Ministeriales, y en general de los actos de la Autoridad Administrativa, en cualesquiera de sus ramas Nacionales, Estadales y Municipales" (artículo 7º, ordinal 9º).

En el texto constitucional del año 1961 publicado en Gaceta Oficial Nº 662 de fecha 23 de Enero de 1961, se consolidó el sistema contencioso administrativo, previsto en el artículo 206, a tenor de lo siguiente:

> La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

En nuestro país, basados en esta norma constitucional se ha elaborado la teoría del contencioso administrativo. Es decir, que el artículo 206 de nuestra Carta Fundamental, por sí solo recoge todo un sistema contencioso administrativo.

No obstante, el contenido de este precepto no fue desarrollado hasta 1976, fecha en la que se promulgó la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Efectivamente, la referida ley constituye un elemento fundamental en el avance del contencioso administrativo, puesto que en sus Disposiciones Transitorias establece toda una organización estructural de la jurisdicción contencioso-administrativa y, asimismo, en su articulado se reglamenta una serie de procedimientos respecto a las acciones y recursos que se instituyen ante la prenombrada jurisdicción.

Se debe señalar que cuando el artículo constitucional establece que la jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley, esa ley a la que se refiere el constituyente no es la ley que organiza el funcionamiento del Supremo Tribunal de la República, sino la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, publicada en G.O. Nº 39447 del 16/06/2010 y reformada en G.O. Nº 39451 del 22/06/2010.

Considera el autor Luis Fraga Pitaluga citado por Pellegrino[17] que bajo la vigencia de la Constitución de 1961, el sistema de control de la legalidad de los actos administrativos es *judicialista*, pues ha sido éste a través de la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales que determine la ley, y no otro poder, el competente para hacerlo.

En efecto, de la lectura del artículo 206 de la Carta Fundamental se deducía el carácter judicial de la jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela, particularmente, al establecer que la referida jurisdicción corresponde "a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales que determine la Ley".

Por tal razón, la jurisdicción contencioso-administrativa es totalmente judicial, sin que sea viable separarla del resto de las jurisdicciones que

[17] Fraga Pitaluga Luis, *La terminación Anormal del Proceso Administrativo por Inactividad de las partes. Perención de la Instancia y desistimiento*. Vadell Hermanos Editores. Valencia- Caracas. 1996 p.18

componen el sistema judicial venezolano y, en este sentido, le son aplicables todos los requerimientos que la Constitución establece para los tribunales, sin distinción alguna mientras la propia Carta Fundamental no las establezca expresamente.

Régimen Estatutario y Reserva Legal

Al considerar el legislador la gran importancia que revisten determinadas materias, las reservó al ámbito legal en cuanto al régimen estatutario, de lo cual se derivan dos consecuencias a saber: La imposibilidad de su delegación y de su regulación contractual.

En lo referido a la imposibilidad de delegación: según comenta Eduardo García de Enterria y Tomas Ramón Fernández citados por Jesús Caballero[18], se estaría en presencia de la deslegalización como técnica contraria a la reserva legal, ya que ésta lo es siempre de una materia determinada, no pudiendo ninguna ley ir en contra de los preceptos constitucionales.

Es por ello que el legislador no puede hacer remisiones a reglamentos, pues se produciría el desapoderamiento del parlamento favoreciendo la potestad reglamentaria en contra de la reserva legal. El Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional[19], reconoce el principio de reserva legal en varias sentencias al determinar que la misma es de rango constitucional por la importancia jurídica y política de determinadas materias, por lo que no es posible que las mismas sean desarrolladas por reglamentos o cualquier otro instrumento que no goce del rango constitucional.

Así es que se impone una prohibición, al legislador al no permitir que estas materias se desarrollen en reglamentos, y obligarlo a desarrollar en el

[18] Jesús Caballero Ortiz, *¿La referencia constitucional al trabajador es extensible a la noción de funcionario público?* Tribunal supremo de Justicia. Serie normativa Nro. 7. Editor Fernando Parra Aranguren. Caracas. Venezuela 2006, p. 266

texto de la ley toda la materia de que esta trate, permitiendo solo al reglamentista establecer o fijar los detalles de su ejecución es decir, explicar, desarrollar complementar e interpretar la ley para que su ejecución sea efectiva.

La violación a la reserva legal, constituida por remisiones genéricas de normas que permitan ser desarrolladas por reglamentos independientes o delegados, están prohibidas, denominándose a las mismas como normas en blanco púes se encuentran vacías de todo contenido material estableciendo solo remisiones vagas.

Considerando Rafael Entrena Cuesta, citado por Jesús Caballero[20] el establecimiento del principio de la reserva legal implica que "el estatuto de los funcionarios públicos" queda excluido de la normativa reglamentaria, excepto que el reglamento cumpla con su cometido de complementar o particularizar con sujeción a la reserva legal.

La reserva legal para Rondón[21] implica:

> Cuando una materia está reservada a la ley, su tratamiento por otra fuente determina la antijuricidad de la misma y, consiguientemente la de todos los actos que de ella deriven. Por lo que respecta a la primacía de la ley, ésta aniquila, por el hecho de su sola existencia a las normas jurídicas que la contradicen. Reserva y primacía son dos principios íntimamente ligados, ya que donde hay una norma legislativa cede la fuerza de actuación de la disposición ejecutiva que ella diverge, a menos que exista una autorización expresa del legislador, lo cual dará lugar a actos que tienen eficacia análoga a la de las leyes.

De todo los anterior se puede concluir que efectivamente en la evolución histórica de los derechos de los funcionarios públicos se ha visto influenciada por instituciones propias del derecho del trabajo, no siendo así en cuanto al régimen jurisdiccional, que se ha mantenido dentro del derecho

[20] Ibíd., p.217
[21] Hildergard Rondón de Sansó, *Teoría general de la actividad administrativa, organización, actos internos*. Ed. Liber. Caracas. 2000, p. 50.

público, pues las controversias en la materia se han resuelto por el antiguo tribunal de carrera administrativa y por jurisdicción contencioso administrativa, es importante señalar que la Ley del Estatuto de la Función Pública vigente se mantiene la idea de una competencia especial para la función pública, tal es el caso de los tribunales competentes en lo contencioso administrativo funcionarial, que menciona esta ley, específicamente en el artículo 32 donde se consagra las principales instituciones del derecho del trabajo en la función pública.

CAPÍTULO II
MARCO NORMATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Normativa en el Orden Internacional

La función pública, se encuentra regulada por normas en el orden internacional y nacional, desde el punto de vista internacional tenemos Declaraciones de Derechos Humanos y los Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, que presentamos a continuación:

Declaración Universal de los Derechos Humanos[22]:

En el artículo 21, numerales 1 y 2 consagra como derecho humano el derecho que tiene toda persona a participar en el gobierno de su país y el acceso al mismo debe hacer en condiciones de igualdad, tal como se puede verificar en el artículo que transcribimos continuación:

> **Artículo 21.** 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país**.** 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Convención Americana sobre Derechos Humanos[23]

Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. En

[22] Rodolfo Saborio Valverde, .*Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos Vigentes en Costa Rica*. Centro de Estudios Superiores de Derecho Público. www.cesdepu.com/instint.htm. [Consulta: 2011.Mayo 06]

[23] Organización Internacional del Trabajo. Oficina Regional de las Américas y el Caribe. Convención Americana sobre derechos Humanos. http://www.oit.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=1500:convencimericana-sobre-derechos-humanos&catid=236:marco-normativo-libsin&Itemid=1262.[Consulta: 2011 Mayo 06]

dicho instrumento se definen los derechos humanos que los Estados ratificantes se comprometen internacionalmente a respetar y dar garantías para que sean respetados. Crea además la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y define atribuciones y procedimientos tanto de la Corte como del Juzgado que rige dicha materia fundamental. Tal Tribunal, mantiene además facultades adicionales que antedatan a la Convención y no derivan directamente de ella, entre ellos, el de procesar peticiones individuales relativas a Estados que aún no son parte de la Convención. Tal convención considera en el artículo 23 lo siguiente:

> **Artículo 23: Derechos Políticos** 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:…**c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.** 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966[24] entró en vigencia en fecha 23 de marzo de 1976. Señala expresamente como a continuación se presenta, que los ciudadanos podrán participar en la dirección de asuntos públicos, en el artículo 25:

> **Artículo 25:** Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: *a*) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos *b*) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la

[24] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* .http://www2.ohchr.org/english/.[Consulta: 2011 Mayo 06]

voluntad de los electores; ***c*) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.** (Resaltado propio)

Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo Convenio sobre la Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para Determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública[25]

Entró en vigor el 25 de febrero de 1981, surge en el marco de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 07 de junio de 1978, en su sexagésima cuarta reunión; las disposiciones del Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicalización de 1948; del Convenio sobre el Derecho de Sindicalización y de Negociación Colectiva de 1949, y del Convenio y la Recomendación sobre los Representantes de los Trabajadores de 1971.

El Convenio sobre el Derecho de Sindicalización y de Negociación Colectiva de 1949, no es aplicable a ciertas categorías de empleados públicos y que el Convenio y la Recomendación sobre los representantes de los trabajadores de 1971, se aplican a los representantes de los trabajadores en la empresa.

Tomando en consideración la expansión de los servicios prestados por la Administración Pública en muchos países y de la necesidad de que existan sanas relaciones laborales entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleados públicos.

Observando la gran diversidad de los sistemas políticos, sociales y económicos de los Estados Miembros y las diferentes prácticas aplicadas por

[25] Organización Internacional del Trabajo. *C151 Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978*. http://www.ilo.org/ilolex/spanish/index.htm/.[Consulta: 2011 Mayo 06]

dichos Estados (por ejemplo, en lo atinente a las funciones respectivas de las autoridades centrales y locales; a las funciones de las autoridades federales, estatales y provinciales; a las de las empresas propiedad del Estado y de los diversos tipos de organismos públicos autónomos o semiautónomos, o en lo que respecta a la naturaleza de la relación de empleo).

Teniendo en cuenta los problemas particulares que plantea la delimitación del campo de aplicación de un instrumento internacional y la adopción de definiciones a los fines del instrumento en razón de las diferencias existentes en muchos países entre el empleo público y el empleo privado, así como las dificultades de interpretación que se han planteado a propósito de la aplicación a los funcionarios públicos de las disposiciones pertinentes del Convenio N° 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva de 1949.

Las observaciones por las cuales los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo, han señalado en diversas ocasiones que ciertos gobiernos han aplicado dichas disposiciones en forma tal que grupos numerosos de empleados públicos han quedado excluidos del campo de aplicación del Convenio.

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la libertad sindical y a los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en el servicio público, se adoptó, con fecha veintisiete de junio de mil novecientos setenta y ocho, el Convenio 151, que denominado Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, de 1978. Dentro del mismo destaca:

Parte I. Campo de Aplicación y Definiciones

> **Artículo 1** El presente Convenio deberá aplicarse a todas las personas empleadas por la administración pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo. 2. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto las garantías previstas en el

presente Convenio se aplican a los empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial. 3. La legislación nacional deberá determinar asimismo hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía.

Artículo 2 A los efectos del presente Convenio, la expresión empleado público designa a toda persona a quien se aplique el presente Convenio de conformidad con su artículo 1.

Artículo 3 A los efectos del presente Convenio, la expresión organización de empleados públicos designa a toda organización, cualquiera que sea su composición, que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los empleados públicos.

Protección del Derecho de Sindicación

Artículo 4

1. Los empleados públicos gozarán de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo.
2. Dicha protección se ejercerá especialmente contra todo acto que tenga por objeto:

a) Sujetar el empleo del empleado publico a la condición de que no se afilie a una organización de empleados públicos o a que deje de ser miembro de ella

b) Despedir a un empleado público, o perjudicarlo de cualquier otra forma, a causa de su afiliación a una organización de empleados públicos o de su participación en las actividades normales de tal organización

Artículo 5:

1. Las organizaciones de empleados públicos gozarán de completa independencia respecto de las autoridades públicas.
2. Las organizaciones de empleados públicos gozarán de adecuada protección contra todo acto de injerencia de una autoridad pública en su constitución, funcionamiento o administración.
3. Se consideran actos de injerencia a los efectos de este artículo principalmente los destinados a fomentar la constitución de organizaciones de empleados públicos dominadas por la autoridad pública, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de empleados públicos con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de la autoridad pública.

Normativa en el Orden Jurídico Interno

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1.999)

Dispone que los funcionarios públicos estén sometidos a un Estatuto indicando el contenido y alcance del mismo.

La situación estatutaria se desprende del artículo 144 del texto constitucional, al indicar que mediante ley se regirá el Estatuto de la Función Pública sobre determinadas materias, unilateralmente dictadas por el Estado relativas al ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro, requisitos para los Funcionarios ejercer los cargos, así como lo relativo a los funcionarios excluidos de la carrera, en lo concerniente a: régimen de remuneraciones, sistema de jubilaciones y pensiones régimen y disciplinario a través de sanciones administrativas y judiciales.

De lo anterior se deduce que el acceso a la administración pública es mediante un acto administrativo y no mediante contrato como si sucede en las relaciones laborales, y además el funcionario público a través del régimen estatutario no tiene derechos adquiridos para que se le mantenga y no se le modifique determinada situación jurídica.

Ley Orgánica de la Administración Pública, Publicada en Gaceta Oficial Nº 37.305, de fecha 17 de octubre de 2001.

Este texto pretende:

- Adaptar a la Administración Pública a la Constitución de 1999.
- Establecer los principios y bases de rigen la organización de la Administración Pública; los principios y lineamientos de la Organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional. (Art. 1)
- Las disposiciones de esta Ley tienen como ámbito de aplicación la Administración Publica Nacional los principios y normas que se refieran, en

general, a la Administración Pública o expresamente a los Estados, Distritos Metropolitanos y Municipios, serán de obligatoria observancia por estos, quienes desarrollaran, los mismos dentro del ámbito de sus competencias. (Art. 2).

- Crea mecanismos para promover la participación y el control sobre las políticas y resultados. Regula los "Compromisos de Gestión", como un mecanismo para aumentar la eficiencia de la Administración Pública y el involucramiento del funcionario en la gestión pública. (Art. 129-130).

- Establece las bases para pasar de una administración tradicional a una moderna, caracterizada por la satisfacción de las necesidades del ciudadano por medio de una gestión de resultados y rendición de cuentas, la flexibilidad organizacional y operacional, sobre la base de nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad y por la asignación de tareas basadas en un compromiso compartido de metas y objetivos.

- Fortalece los Gabinetes Sectoriales para que asesoren y propongan acuerdo y elaboren las políticas sectoriales, hagan estudios y recomendaciones sobre los asuntos a ser considerados por el Consejo de Ministros. (Art. 67).

- Fortalece la actividad de los Gabinetes Ministeriales y se crea la Unidad Estratégica de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas adscrita al despacho del ministro o ministra, integrada por un equipo interdisciplinario, y se establece entre las competencias comunes de los Ministros o Ministras con Despacho, reunirlo periódicamente (Art. 63-76,7).

Ley del Estatuto de la Función Pública (Publicada en Gaceta Oficial número 37.522 de fecha 06 de septiembre de 2002)

La Ley del Estatuto de la Función Pública sienta las bases para la eficiente y eficaz relación entre el Estado y sus funcionarios, estableciendo

claras reglas en la conducción del Sistema Administrativo de Personal, en la cual se destaca lo siguiente:

- Establece la obligatoriedad del ingreso a los cargos de carrera administrativa por Concurso Publico y de Oposición.

- Se establece el ingreso de personal a través de la selección por concurso público, con base a las aptitudes, actitudes y competencia, permitiendo la participación, en igualdad de condiciones, de los aspirantes que posean los requisitos exigidos para desempeñar los cargos vacantes. El ascenso se hará a través de un sistema de meritos que contemple la trayectoria y conocimientos de los funcionarios públicos.

- Siembra la cultura de la meritocracia a partir de la obligatoriedad de la aplicación del Sistema de Evaluación del Desempeño Individual.

- Redefine el Registro de Asignación de Cargos como instrumento de planeación del crecimiento y control de la estructura de cargos de los entes del sector público, en función de los planes de personal centrados en el cumplimiento de metas institucionales.

Ley Orgánica de Planificación (publicada en Gaceta Oficial número 5.554 de fecha 13 de noviembre de 2001)

La Ley Orgánica de Planificación esta concebida para garantizar que la direccionalidad de la acción del Ejecutivo en sus diferentes niveles, nacional, estadal y municipal se oriente en función del Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad con el Art. 236 numeral 18 de la Constitución. Establecer las bases y lineamientos para la construcción, la vialidad, el perfeccionamiento y la organización de la Planificación en los diferentes niveles territoriales de gobierno, así como el fortalecimiento de los mecanismos de consulta y participación democrática en la misma.

- Asegura y fortalece los mecanismos de consulta y participación democrática en el proceso de planificación.

- Define la Participación y promoción de la participación social. (Art. 58-60)

- Establece las instancias de Coordinación y formulación de la planificación nacional, regional estadal y municipal.

- El Consejo Federal de Gobierno (Art. 185), El Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Publicas (Art.166) y el Consejo Local de planificación Publica (Art. 182), son las instituciones encargadas de la planificación a los distintos niveles (Nacional, Regional y Local), que deben incorporar la participación ciudadana en los procesos de planificación.

Ley Orgánica de Organización de la Administración Financiera del Sector Público (Publicada en gaceta oficial N° 37606 del 9 de enero del 2003).

Esta ley establece la responsabilidad de los funcionarios encargados de la administración financiera del sector público, independientemente de las responsabilidades penales, administrativas o disciplinarias en que incurran, estará obligados a indemnizar al Estado de todos los daños y perjuicios que causen por infracción de la Ley Orgánica de la Administración Financiera, (en adelante LOAF), y por abuso, falta, dolo, negligencia, impericia o imprudencia en el desempeño de sus funciones (Art. 159 LOAF).

En ese sentido, a los efectos de asegurar la posibilidad de que los funcionarios encargados de la administración financiera del sector pública puedan responder de las cantidades y bienes que manejan, así como de los perjuicios que puedan causar en el ejercicio de sus funciones, deberán prestar caución en la cuantía y forma que determine el reglamento de la Ley

Orgánica de Administración Financiera, el cual aún no ha sido dictado (Art. 161 LOAF).

La responsabilidad administrativa de los funcionarios de las dependencias de la administración financiera del sector público nacional se determinará y hará efectiva de conformidad con las previsiones de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Art.162)

Asimismo, los funcionarios con capacidad para obligar a los entes y órganos públicos en razón de las funciones que ejerzan, que celebren o autoricen operaciones de crédito en contravención a las disposiciones de la Ley Orgánica de Administración Financiera, serán sancionados con destitución e inhabilitación para el ejercicio de la función público durante un período de tres años, sin perjuicio de las responsabilidades de otra naturaleza.

Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, reformada parcialmente en fecha 22 de mayo de 2010, publicada en la Gaceta Oficial N° 5.976 extraordinaria de fecha 24 de mayo de 2010

El objeto de la ley es regular el derecho a la pensión y jubilación de los funcionarios y funcionarias y empleados de los siguientes organismos: a) ministerios y demás organismos de la administración central de la República, b) La Procuraduría General de la República; c) el Consejo Nacional Electoral; d) La Defensoría del Pueblo; e) Los Estados y Organismos descentralizados; f) Municipios y Organismos descentralizados; g) Institutos autónomos y la empresas en las cuales algunos organismos del sector público tenga por lo menos el 50% de su capital. h) Las fundaciones del Estado. i) Las personas jurídicas de derecho público con forma de sociedades anónimas; y los demás entes descentralizados de la administración pública nacional, de los estados y de los municipios. (Art. 1 y 2).

Ley de emolumentos pensiones y jubilaciones de los altos funcionarios y altas funcionarias del poder público, (publicada en gaceta oficial N° 39502 de fecha 12 enero del 2011).

Ésta ley tiene como objeto regular y establecer límites máximos a los emolumentos, pensiones, jubilaciones y demás beneficios sociales de carácter remunerativo, o no a los altos funcionarios, personal de alto nivel y dirección del poder público y elección popular; pertenecientes el poder público, Nacional, Estadal y Municipal. (Art. 1)

Establece la definición de emolumento, señalando que es toda remuneración, asignación, cualquiera que sea su denominación o método de cálculo, tenga o no carácter salarial, siempre que pueda evaluarse en efectivo y que corresponda altos funcionarios, personal de alto nivel y dirección del poder público y elección popular; pertenecientes el Poder Público, Nacional, Estadal y Municipal, son de naturaleza estatutaria. (Art. 4)

Se puede señalar de acuerdo con lo anterior que esta es una de las materias que se mantienen dentro carácter estatuario en relación con la función pública pues al compararlo con las relaciones de trabajo ellas se caracterizan porque el salario es libre estipulación entre las partes, o existen límites para el mismo, que lo que se pretende con esta ley en referencia los funcionarios públicos.

CAPÍTULO III
DERECHOS LABORALES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Funcionarios Públicos y Derecho a la Sindicalización

La Ley del Estatuto de la Función Pública, contempla diferentes formas de empleados públicos para la prestación de la Función Pública, dentro de los que destacan los funcionarios públicos de carrera, que son los que ingresan al régimen funcionarial mediante concurso público, y gozan de estabilidad funcionarial.

Así mismo existen los funcionarios de libre nombramiento y remoción, que ingresan sin concurso y carecen de estabilidad funcionarial, lo que los hace retirables de manera inmediata.

La misma Ley del Estatuto de la Función Pública consagra la existencia de profesionales al servicio de la administración pública que ingresan a la misma a través de un contrato laboral o de manera extraordinaria de otra naturaleza.

Es por ello que además contiene una serie de derechos funcionariales para todos los funcionarios públicos, otorgados sin distinguir la naturaleza del empleado público; otorgando así mismo derechos que son potestativos o privativos solo de los funcionarios de carrera.

Al respecto señala el autor, Carlos Luis Carrillo Artiles[26] que la Ley del Estatuto de la Función Pública establece una serie de situaciones positivas denominadas “derechos funcionariales para todos lo servidores públicos”, cuyo fundamento descansa en la concepción tradicional de la burocracia, y que son otorgados sin distingo del carácter o naturaleza del empleado publico, y al mismo tiempo consagra unos derechos restrictivos, exclusivos o privativos para los funcionarios estatutarios o de carrera.

[26] Carlos Carrillo Artiles. *Régimen Jurídico de la Función Pública en Venezuela*. Tomo I, p. 77

La Ley del Estatuto de la Función Pública, en su articulado contiene dentro de los derechos genéricos para todos los funcionarios públicos, de carrera o de libre nombramiento y remoción, destacando que tienen derecho a:

- Según el artículo 22 de la Ley Incorporarse al cargo para el cual haya concursado, o haya sido designado directamente, debiendo ser informado por el superior jerárquico de los fines, organización de la unidad administrativa a la que pertenece.

- De acuerdo a lo contemplado en el artículo 23 de la mencionada Ley del Estatuto de la Función Pública tiene derecho a percibir una remuneración por los servicios prestados de acuerdo al cargo que desempeñe y que le asegure una existencia digna y decorosa como lo contempla la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

- También gozará el Funcionario Público de un descanso vacacional según las previsiones del artículo 24 ejusdem, de 15 días hábiles en el primer año, hasta el primer quinquenio, en el segundo quinquenio será de 18 días hábiles, el tercer quinquenio de 21 días hábiles y a partir del décimo sexto año 25 días hábiles.

- En el artículo 24 ejusdem se consagra el derecho que tienen los funcionarios públicos a una bonificación pecuniaria anual de 40 días de sueldo por concepto de vacaciones la cual puede ser incrementada de acuerdo a futuros acuerdos o convenios colectivos

- Derecho a una bonificación anual por concepto de aguinaldos de 90 días de sueldo integral por cada año de servicio activo.

- Derecho de obtener permisos o licencias con o sin goce de sueldo, de acuerdo al reglamento que dicte la ley, siendo los permisos obligatorios en caso de fallecimiento de ascendientes, cónyuge e hijos, y a los representantes sindicales para comparecer a autoridades legislativas,

administrativas o judiciales, servicio militar, en caso de enfermedad o accidente y por maternidad.

- Derecho a la jubilación por límite de edad o por años de servicio dedicados a la función pública.

Al lado de los derechos potestativos de todos los funcionarios públicos la Ley del Estatuto de la Función Pública en su Capítulo II, en su artículo 30, consagra los derechos privativos de los Funcionarios públicos de Carrera, los cuales son los siguientes:

- Estabilidad en sus cargos, pudiendo ser retirados de su servicio solo por causales legales previo procedimiento administrativo.

- Derecho a ascensos según el articulo 31 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, pudiendo escalar posiciones, avanzando en la cadena jerárquica logrando por ende calificación diferente.

- El artículo 32 ejusdem establece el derecho a organizarse sindicalmente, a la solución pacifica de sus conflictos, a la convención colectiva y a la huelga.

Al reconocérsele a los funcionarios públicos los derechos inherentes a los trabajadores como los derechos colectivos, tales como la sindicalización, huelga, derecho a la solución pacifica de sus conflictos, derecho a la negociación colectiva, se laboraliza la función pública, es a través de estos derechos que se les reconocen ciertas prerrogativas.

Derecho de los Funcionarios Públicos a la Sindicalización

Antes de la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) las organizaciones de trabajadores reclamaron el derecho que tenían a la libertad sindical, considerada esta como parte fundamental de los

derechos humanos y piedra angular que garantiza la defensa de los derechos e intereses de los trabajadores[27].

Debido a lo anterior, la Organización Internacional del Trabajo no pudo dejar de incluir este principio en su constitución, como uno de los objetivos de su programa de acción. Así es como en el preámbulo de la Parte XIII del Tratado de Versalles incorpora la afirmación del principio de libertad sindical, entre los referidos objetivos.

Entre los Objetivos de la Organización Internacional del Trabajo[28]: El artículo 427 del mencionado instrumento, relativo a los principios generales, proclama el derecho de asociación para todos los fines que no sea contrario a las leyes, así para los obreros como para los patronos"

En 1944 fue agregada a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo[29] la Declaración de Filadelfia reafirmándose que la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso, la reglamentación de la libertad sindical a nivel internacional fue materializada a partir de 1948, mediante el Convenio Nº 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, y al siguiente año con el Convenio Nº 98 sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación colectiva que son los instrumentos fundamentales materia de libertad sindical.

En lo que atañe a la Negociación Colectiva y a la Solución de Conflictos existen los siguientes instrumentos[30]:

> a) La Recomendación sobre los Contratos Colectivos Nº 91 de 1951, que se refiere al procedimiento de las negociaciones colectivas, de la definición de los contratos colectivos, de los efectos de los mismos, de su extensión, de su interpretación y del control de su aplicación.

[27] Libertad Sindical y Negociación Colectiva. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra. 1994, p. 2
[28] Ibíd., p.2
[29] Ibíd., p. 2
[30] Ibid, p.3

b) La recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios Nº 92 de 1951, referido a fomentar el establecimiento de organismos paritarios de conciliación y arbitraje.

c) Convenio Nº 154 y la Recomendación Nº 163 sobre la negociación colectiva, adoptados en 1981 que tiene por objeto el fomento de la negociación colectiva libre y voluntaria.

El derecho al sindicalismo surge después de la segunda guerra mundial, en la mayoría de los países europeos, en el caso de la Constitución de Francia de 1946, la de Italia de 1947 y en la ley fundamental de Bonn de 1949. De igual forma aparece normativa internacional referente al sindicalismo donde se incluye a los funcionarios públicos en los Convenios Nº 87 y Nº 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como también en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, y en la Carta Social Europea.

Orígenes del Sindicalismo en Venezuela

Es importante considerar los orígenes del sindicalismo, porque en el transcurso de la evolución sindical del país tenemos inserta la del sector público.

Los antecedentes del sindicalismo en Venezuela, los tenemos con la aparición de núcleos primarios de trabajadores debido a la inversión extranjera realizada durante el mandato de Antonio Guzmán Blanco en el período comprendido entre 1870 a 1888, por el desarrollo de algunas actividades tales como: extracción de asfalto del lago de guanaco, de azufre en el Pilar, de carbón en Naricual, de oro en el Callao, la navegación lacustre fluvial y costanera, aunado a ello el surgimiento de incipientes industrias, obras publicas, casas de comercio, dándose relaciones de trabajo de corte capitalista, surgiendo por ello las asociaciones de trabajadores en busca de mejores condiciones de trabajo. Por su parte señala Lucena[31] :

[31] Héctor Lucena, *Las relaciones laborales en Venezuela. El movimiento Obrero Petrolero* 48 ediciones. Catalá. El centauro. Caracas. Venezuela. 2007, p 204.

> El desarrollo necesario para provocar una acción efectiva del movimiento obrero se ve limitado en tanto no se den condiciones objetivas suficientes, en principio se hace referencia a una estructura de explotación capitalista. Lo que ha ocurrido en América Latina es que dada la existencia de una estructura laboral heterogénea, ha sido la intervención de un a agente político externo quien ha provisto de cohesión que los propios trabajadores no han estado en condiciones de generar a partir de su propia experiencia de clase.

De acuerdo al desarrollo histórico[32] el 28 de Octubre de 1896, se reunieron en Caracas en un Congreso Obrero, presidido por Alberto González Briceño y como secretario Leopoldo Torres Abandero, con la participación de diferentes gremios de carácter más bien artesanal que proletario, como eran sastres, ebanistas, tipógrafos y cigarreros tocando en sus intervenciones una variedad de puntos entre los que destacaron el determinar la manera real de propagar la instrucción popular, o estudiar la necesidad de establecer las sociedades cooperativas en Venezuela, así mismo se planteó la necesidad de establecer un Reglamento para la Unión de las Sociedades Benéficas de la ciudad de Caracas, con el fin de fomentar la economía en las clases obreras.

Dentro de la temática del Congreso se establecía además fomentar la economía entre la clase obrera, señalando además la necesidad de fundar un partido obrero como expresión política de las reivindicaciones propuestas, no llevándose a la realidad estas propuestas; sino que fue a través de las Sociedades Benéficas o de Asociaciones de Mutuo Auxilio que se llegaron a unir los obreros venezolanos, en las primeras décadas del siglo XX, con la aparición y desarrollo de la industria petrolera, no pudiendo concebir los sindicatos estricto sensu en la gestación del movimiento obrero.

Se puede considerar que el hecho que permitió la creación de sindicatos en Venezuela fue la muerte de Juan Vicente Gómez, ocurrida el

[32] Fundación Polar Diccionario de la Historia de Venezuela. *Sindicatos*.http://infovenezuela.org/democracy/attachments.spanish/T5%20ST07%20N1%20Historia%20de%20Venezuela%20Sindicatos.pdf. [Consulta: 2011, Junio 10]

17 de Diciembre de 1935, surgiendo de esta manera la organización de partidos políticos, que van a establecer relaciones con la clase trabajadora petrolera, promoviendo así la burguesía y los latifundistas la Unión Nacional Republicana y Acción Social.

Los primeros sindicatos como tal, en Venezuela datan de la Organización del Movimiento Obrero de 1936, actuando a partir de este año, junto con los partidos políticos: Movimiento Organización Venezolana (ORVE) y el Partido Comunista (PCV), siendo su fuente de estudio el marxismo.

Apunta Lucena:[33]"El tema de la dependencia sindical de los partidos políticos, por constituir una vía para obtención de apoyo y medio de movilización de masas, cobra mayor relevancia cuando empiezan a funcionar mecanismos electorales, que implican el ejercicio del voto directo de los trabajadores."

La importancia de los sindicatos según Urquijo[34] cobro fuerza en el país y se creó la Federación Obrera de Venezuela, cuyo objetivo primordial era extenderse por todo el territorio. El I Congreso de Venezuela se organizó a mediados del año 1936, bajo el auspicio de la Federación Obrera de Venezuela y la Asociación Nacional de Empleados (ANDE) que invitaron a todos los sindicatos del país a organizarse en Federaciones y nombrar sus delegados para dicho evento, el cual se llevo a cabo el 06 de Diciembre de 1936 en el teatro Simón Bolívar de Caracas.

Con la asistencia a este evento de 219 delegados representando a 94 sindicatos, los cuales aglutinaban a 50.652 trabajadores. Quedando conformada su directiva por Jesús Mata Guerra, Efraín Rovira, Jesús Gómez Barbieri y Alejandro Oropeza Castillo.

---

[33] Héctor Lucena. Op. Cit.p.204

[34] José I.Urquijo. *Movimiento Obrero de Venezuela*. O.I.T.- UCAB- INAESIN. Publicaciones UCAB. Caracas. 2004, p. 19

Siendo el temario del Congreso la discusión sobre la huelga petrolera la cual estaba a punto de estallar, la Ley del Trabajo, los Estatutos de las Ligas Campesinas y la creación de una central sindical, aprobándose de esta manera la Confederación Venezolana del Trabajo (CTV) el 31 de Diciembre de 1936, presidida por el militante del partido comunista, Alejandro Oropeza Castillo, de ANDE con un comité nacional integrado por Augusto Malvé Villalba, Luis Ruiz, Luis Hernández y Jesús Gómez Barbieri.

En febrero de 1936 es creada en Venezuela la Oficina Nacional del Trabajo (ONT), adscrita al Ministerio de Relaciones Interiores, siendo su objetivo fundamental prepara el proyecto de la Ley del Trabajo, que vendría a sustituir a la vigente desde 1928.

El gobierno del presidente Eleazar López Contreras, en febrero de 1937, disolvió los partidos políticos de izquierda expulsando del país a 47 ciudadanos que en su mayoría integraban la CTV, huyendo hacia Colombia, México y Costa Rica, donde analizaban los acontecimientos de Venezuela, pero con limitada actividad organizativa.

Comenta Lucena[35] al respecto: “Con la represión post-huelga petrolera -1937- las condiciones para el trabajo sindical resultaron difíciles y los sindicatos quedaron desasistidos, ya que los dirigentes políticos no podían actuar libremente, ellos se concentraron en el trabajo de crear y establecer sus propias organizaciones partidarias”

En 1938 se celebró en Caracas una Conferencia Sindical Nacional, con 99 delegados, que agrupaban a 49.000 trabajadores, la misma no tuvo gran alcance ante la persecución policial y las restricciones del gobierno. En 1941, se reunió un grupo de sindicatos petroleros y crearon la Unión Sindical Petrolera de Venezuela, cuyo presidente fue Jesús Farias, siendo la misma robustecida en 1943, con la realización del I Congreso de Trabajadores

[35] Héctor Lucena. Op. Cit., p.205

Petroleros, siendo ratificados en su directiva. Jesús Farias, Luis Tovar, Vicente Gamboa, Manuel Taborda y Luis Beltrán Hernández.

En 1944, las diversas organizaciones sindicales existentes en el país: La Unión Sindical Petrolera de Venezuela, La Unión de Trabajadores del Zulia, y la Federación Sindical del Distrito Federal convocaron a una Convención Sindical Nacional a efectuarse en el Nuevo Circo de Caracas el 22 de Marzo de ese año.

Asistieron a dicho evento 370 delegados representando a 150 sindicatos, de los que 41 eran dirigidos por Acción Democrática y los demás por el Partido Comunista de Venezuela (PCV), siendo el temario a discutir: la situación económica de los trabajadores y la guerra, el proletariado venezolano y la post guerra, la legislación venezolana y la organización y unidad de los trabajadores.

En 1945, tras la Revolución de Octubre, al asumir el Partido Acción Democrática el mandato, y controlar a la mayoría de los sindicatos por sobre los de los dominados por los comunistas, celebrándose el primer acuerdo entre empresas petroleras y las organizaciones sindicales.

De esta manera se llevan a cabo las primeras elecciones de este tipo entre 1946 y 1947, dependiendo de los partidos políticos existentes para el momento en cuanto a organización se refiere, traduciéndose que la autonomía sindical ha estado influenciado por el intervencionismo gubernamental.

Tras la toma del poder por parte del General: Marcos Pérez Jiménez, este disuelve la CTV y las Federaciones, apareciendo las persecuciones debiendo la mayoría de los dirigentes sindicales irse al exilio por la persecución y las torturas imperantes en este gobierno, logrando sobrevivir las asociaciones sindicales mas fuertes como la Fraternal Unión de

Dirigentes de Acción Social Católica y del Círculo Obrero de Caracas, promovidos por el padre Manuel Aguirre Elorriaga.

Debido a la represión dictatorial existente, se formó el Comité Obrero de la Junta Patriótica, que fue fundamental en la convocatoria a huelga general de tres días, hecho que terminó con la caída de Marcos Pérez Jiménez.

De vuelta a la democracia, la intromisión de dirigentes sindicales a partidos políticos entorpeció su autonomía en el proceso de toma de decisiones, privando de esta manera el interés propio de los dirigentes sindicales por sobre las necesidades reales de los trabajadores. Así es que, los "sindicaleros" empiezan a perder credibilidad y, a ganar el rechazo de la opinión pública nacional.

En la legislación venezolana, existe diferencia entre el trabajador y el empleado al predominar el esfuerzo físico en el trabajador y el intelectual en el empleado, produciéndose en la clase obrera cambios cuantitativos de gran importancia en los últimos años.

En la actualidad en el movimiento sindical nacional se han producido cambios en los últimos años, debido al cambio de la estructura estatal, pues han surgido grupos sindicales paralelos, que representan a un grupo, que como en todas las épocas velan por los intereses del gobierno denominados Sindicatos Bolivarianos.

De acuerdo a Sandy Martínez y Johan Rivas[36], en Venezuela, se ha incrementado la creación de los sindicatos, y es así que de 209 sindicatos existentes en 1997, se incrementan a 2974 legalizados, 2853 en proceso de elecciones, registrándose al efecto 3 Centrales Sindicales, 100 Federaciones y 28571 sindicatos, 74 de los cuales de carácter nacional según cifras emanadas por el Centro Nacional Electoral (C.N.E.), siendo los mismos

[36] Sandy Martínez y Johan Rivas. *¿Cómo se encuentra el movimiento sindical en Venezuela hoy?* www.aporrea.org/trabajadores/a74116.html- [Consulta: 2011. Junio 2]

denominados sindicatos revolucionarios, socialistas y bolivarianos, pues son pertenecientes al ideal del gobierno.

Estos sindicatos como en todas las épocas responden a los intereses partidistas del gobierno, pues en la práctica no han tenido un papel relevante que favorezca los intereses de los trabajadores y trabajadoras, respondiendo a intereses partidistas, representando de esta forma las viejas estructuras sindicales, existiendo de manera paralela a los sindicatos tradicionales. Sin destruir las plataformas ya existentes.

En el sector público de igual manera se ha sentido de una u otra forma el fraccionamiento sindical que en nada beneficia a la clase funcionarial, ejemplo vivo de ello son la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) y LA Federación Nacional de trabajadores del Sector Público (FETRASEP), al momento de su firma se beneficiaron más de dos millones de obreros y empleados, con la firma del IV Contrato Marco de la Administración Pública en el año 2004.

La clase trabajadora recibió un aumento de sueldos y salarios del 30%, en 2006, beneficiándose esta gran masa, lo cual contrasta con la realidad actual, pues la burocracia sindical se ha encargado de frenar este tipo de beneficios. En la actualidad tenemos 5 años sin la firma del contrato marco, y en lo referente al sector público en algunos sectores no se ha firmado el contrato colectivo conformándose solo con presentar normativa y actas convenios al respeto, caso concreto de ello tenemos en sector salud que firmo su último Contrato Marco en 1992.

Esto es corroborado por cifras que muestran que en 1997, se discutieron 1669 Contratos Colectivos y en 2007, solamente 652, cifras estas que no han sido refutadas por el gobierno nacional.

El sector público ha tenido que presentar luchas constantes para poder lograr algunos beneficios, es por ello que en el 2007 deciden tomar las

instalaciones del Ministerio del Trabajo, ante el silencio del gobierno ante la propuesta de los representantes de este sector, proponen un aumento salarial del 50%, tomando como base para ello la nacionalización de la Siderúrgica del Orinoco (SIDOR), con lo que logran que se aumente el salario por vía del decreto y por debajo de las aspiraciones salariales, desconociendo la lucha sindical para lograrlo.

En la actualidad el movimiento sindical en Venezuela se encuentra atomizado, habiendo pasado por diversas etapas de cambio sin que con ello se haya logrado consolidar su accionar pues ha faltado una verdadera dirección, ya que las luchas presentadas han sido de manera sectaria, parcializadas de algún modo criminalizadas y dispersas, encontrándose la clase tanto trabajadora como funcionarial desprotegida en sus derechos.

En la actualidad señala el autor Alegría[37] en lo referente a las organizaciones existentes en Venezuela tenemos que coexiste la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), La Central Unitaria de Trabajadores de Venezuela (CUTV), La Confederación de Sindicatos Autónomos de Venezuela (CODESA) y la Confederación General del Trabajo (CGT).

Surgiendo además en los últimos tiempos nuevos movimientos políticos sindicales como son: El denominado Nuevo Sindicalismo, la Fuerza Bolivariana de Trabajadores, El Movimiento Primero de Mayo y el Frente Constituyente de Trabajadores, todos con propuestas de corte democrático para la reunificación del movimiento sindical venezolano. Refiere Lucena[38] que existe relaciones subordinadas entre el movimiento sindical con los partidos políticos, a pesar de estos tener ideologías opuestas al movimiento, de un lado, así como a la pasividad del gobierno a través de los patronos.

---

[37] Marco Aurelio Alegría. *Derecho colectivo del trabajo sindicatos, conflictos, negociación, convenios y seguridad socia***l.** Universidad Gran Mariscal de Ayacucho. Caracas. 2005, p 27.

[38] Héctor Lucena *Relaciones de Trabajo en el Nuevo Siglo*. Fondo Editorial Tropikos. Tercera Edición septiembre 2008. Caracas Venezuela, p. 214.

Es de esta manera que han surgido las represalias en contra del movimiento sindical por solo promover la fundación de los mismos.

Sindicatos en la Función Pública

En Venezuela el derecho funcionarial era regido por la Ley de Carrera Administrativa que regulaba el régimen de administración de personal y establecía cuales eran los derechos y deberes de los funcionarios públicos, no contemplaba el derecho a huelga de funcionarios públicos.

Es por lo que se considera que los derechos colectivos han sido reconocidos a los funcionarios públicos en fecha relativamente reciente, existiendo previsiones en lo que a ello se refiere en la Ley Orgánica del Trabajo de 1990, la Constitución Bolivariana de la Republica de Venezuela de 1999 y en la Ley del Estatuto de la Función Pública de 2002, en ejecución de lo consagrado en los artículos 97 y 144 del texto constitucional.

La materia funcionarial pasa ser regida por la Ley Orgánica del Trabajo y la Ley del Estatuto de la Función Publica, sin tomar en cuenta que el funcionario publico ejerce una función pública siendo su patrono en este caso el Estado, la relación establecida entre ambos es de carácter estatutario y no contractual, esto debido al principio de reserva legal.

Al respecto indica Rondón de Sansó[39]: "El contenido del derecho colectivo se estructura:

1) La organización sindical;
2) La convención colectiva de trabajo
3) La solución pacífica de los conflictos …"

Es de considerar que el legislador al incluir en el artículo 8 de la Ley Orgánica del Trabajo aplicó por analogía a los trabajadores como a los Funcionarios Públicos, aun teniendo significados diferentes; apareciendo a

[39] Hidelgard Rondón de Sansó op. cit, p. 93

su vez diferentes criterios orientados a ampliar los derechos de estos sujetos laborales. Fijando límites en la normativa que ha regido a los funcionarios públicos, en cuanto a sus derechos colectivos.

En cuanto al derecho de sindicación, en el mencionado artículo la Ley Orgánica del Trabajo contempla en su primer aparte que los funcionarios de carrera tendrán derecho a la negociación colectiva, a la solución pacifica de sus conflictos y el derecho a huelga, ello de conformidad con lo preceptuado en el Titulo VII de la referida ley; dicho derecho lo tendrán los funcionarios cuando sea compatible: con la índole de servicios que presten y con las exigencias de la administración pública

Presentándose de esta manera, disparidad entre la Constitución vigente (1999) y la Ley del Estatuto de la Función Pública, en cuanto al reconocimiento de los derechos colectivos a los funcionarios públicos, pues en este sentido se privilegia a los funcionarios de carrera y se discrimina a los funcionarios de libre nombramiento y remoción, pues a estos últimos no se les permite el derecho a formar sindicatos.

Al verificar el contenido del artículo 96, se establece que “todos los trabajadores y trabadores sin distinción alguna tienen derecho a constituir sindicatos”, de allí se desprende que solo se necesita tener el carácter de trabajador para formar parte de un sindicato y tal condición la cumplen ambos tipos de funcionarios públicos, de manera tal que el estatuto de la función pública no debió excluir a los funcionarios de libre nombramiento y remoción.

Debiendo el Estado Venezolano como empleador asegurar la armonía para que exista de esta manera la paz laboral. Los funcionarios o empleados públicos que desempeñen cargos de carrera tendrán derecho a la contratación colectiva, a la solución pacífica de sus conflictos y al derecho a huelga, según lo contemplado en la Ley Orgánica del trabajo en su título VII.

La Constitución vigente desde 1999, expresa en su Artículo 96 que "todos los trabajadores del sector público y del privado tienen derecho a la negociación colectiva voluntaria y a celebrar convenciones colectivas de trabajo, sin más requisitos que los que establezca la ley", incluyendo de esa manera a los funcionarios del sector público y privado avanzando de esta manera en contraposición al contenido de la Constitución del 61.

La Ley del Estatuto de la Función Pública en su normativa ha logrado equiparar la legislación laboral, a través de la cual se permite la laboralización funcionarial, con las protecciones laborales aplicables ahora por extensión a la función pública.

Siendo el caso de las protecciones contenidas en los artículos 28, 29, 32 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, consagrando en los mismos los beneficios contemplados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en la Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento, en lo referido a la prestación de antigüedad, protección integral de la maternidad, el derecho a sindicalizarse, a la convención colectiva y a la huelga.

La libertad sindical fue garantizada en el Convenio 87, no solo a los trabajadores del sector privado, sino también a lo funcionarios, a través del informe preparado por la Organización Internacional del Trabajo[40] (OIT),en cuanto a la legislación y la practica en la materia, se garantiza el derecho de organización el cual debe aplicarse a todos los empleadores y trabajadores públicos y privados, a los funcionarios, a los trabajadores de los servicios públicos y a los trabajadores de las industrias nacionalizadas.

De esta manera vemos en la amplitud del artículo 2 del Convenio 87, como pauta que tienen derecho a organizarse en sindicatos todos los funcionarios públicos pertenecientes a los diversos tipos de administración publica ya sea ésta central regional o local, de igual forma los empleados de empresas del Estado y aquellos que pertenezcan a organismos que presten

[40] Oficina Internacional del Trabajo .Op. Cit, p. 24 y 25

servicios públicos. Por la variedad de términos utilizados en las diferentes legislaciones, al referirse a los empleados públicos, la Comisión considera que el convenio debe aplicarse a todos los trabajadores referidos a esta categoría.

Existen países donde es difícil la determinación de la aplicación del derecho de Sindicación, es por ello que aun cuando el ordenamiento jurídico no reconozca el derecho a Sindicación, se crean asociaciones a través de una ley general sobre el derecho de asociación, habiendo casos en que los gobiernos aceptan asociaciones de facto para poder negociar reivindicaciones salariales u otras condiciones de empleo, por ejemplo Bangladesh, pues los funcionarios públicos están excluidos de la aplicación de la ordenanza de 1963, sobre relaciones de trabajo, pudiendo crear asociaciones al respecto.

En el Informe de la Comisión de Expertos de la Conferencia Internacional del Trabajo[41] (1994) se señala:

> En algunos países es imposible, con base en el derecho positivo en vigor, evaluar con precisión en qué medida los empleados de la función pública gozan realmente el derecho de sindicación. Aún cuando la legislación no reconozca el derecho de constituir organizaciones sindicales, se crean a veces asociaciones, en virtud de una ley general sobre el derecho de asociación se reconocen de facto por el gobierno, en su calidad de empleador, para negociar reivindicaciones salariales y otras condiciones de empleo. (p.25)

Es de destacar que hay países donde los funcionarios públicos rigen su derecho a Sindicación por las normas de los sindicatos en general, ejemplo de ello Argentina Austria, Belarús, Egipto, Filipinas, Finlandia, India, Italia, Polonia, Venezuela.

Y en otros países su derecho sindical esta regido por el estatuto o reglamento general de la función pública que los regula, ejemplo Bélgica, Benin, Dinamarca, Djibouti, Francia, Japón, México. Acogiendo la mayoría de

[41] Oficina Internacional del Trabajo. Op. cit., p.25

los países el derecho de sindicación de los funcionarios públicos. Ejemplo Guatemala en 1986. Como excepción a esta regla general en otros países, solo cierta categoría de funcionarios pueden ejercer el derecho a sindicación. Ejemplo de ello en Malasia para los funcionarios afiliarse a un sindicato deben tener la autorización del jefe de Estado; Singapur allí se prohíbe a los funcionarios de la administración pública la afiliación a sindicatos; y en Panamá existe exclusión de los funcionarios públicos de la aplicación del Código del Trabajo.

De igual manera en la legislación de algunos países niega expresamente el derecho de sindicación a los funcionarios o empleados públicos, corroborando así que este derecho se le puede negar a todas las categorías de empleados al servicio del estado o algunas de ellas, por ejemplo Bolivia en el articulo 9 de la Ley General del Trabajo de 1939, Ecuador, en la ley del 29 de Noviembre de 1972 en su articulo 60 letra "g", Etiopia en la Proclama Numero 42 de 1993, Liberia en la ley sobre prácticas en materia de trabajo en su articulo 4700. Señala por su parte Livellara[42] en artículo publicado en el XIII Congreso Iberoamericano del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social lo siguiente:

> "De acuerdo a estudios especializados, las relaciones laborales en la administración pública revisten gran importancia en casi todos los países industrializados, no obstante las políticas de reforma del estado y de su reestructuración de sus funciones que se han desarrollado con mayor o menor intensidad en algunos países".

El Jefe de servicio de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Edward Yemin, referido por Livellara[43], apunta que en los últimos años el número de servidores públicos afiliados a los sindicatos tuvo un incremento notable, alcanzando cifras mayores que los del sector privado.

---

[42] Carlos Alberto Livellara, *Las relaciones laborales en el sector público,* XIII Iberoamericano de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Panamá 27 al 30 de abril de 1998. Tomo 2. Editora Sibauste, S.A., p. 103

[43] Ibíd, p.103

Considerando de la misma manera que los servidores públicos de educación, sanidad, protección social, son de gran importancia para la población en general lo que repercute en los conflictos laborales que se puedan presentar en estos sectores.

CAPÍTULO IV

EL FUNCIONARIO PÚBLICO Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Desde 1919 fecha en la que se creó la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se consideran Shauna Olney y Marleen Rueda[44] que la negociación colectiva es un instrumento necesario para la consecución de la justicia social. En el texto de la Constitución de la OIT, en la Declaración de Filadelfia se reconoce el derecho a fomentar "el reconocimiento efectivo del derecho de las negociaciones colectivas".

Las Negociaciones Colectivas están reguladas en el Convenio 154 adoptado por la Conferencia Internacional del trabajo en 1981, existiendo además otros instrumentos de corte internacional relativos a las negociaciones colectivas dentro de los que se pueden mencionar:

- Convenio Nº 98 de 1949, sobre derecho a sindicación y Contratación Colectiva
- Recomendación Nº 91 de 1951, sobre Contratos Colectivos
- Recomendación Nº 92 de 1952, sobre la Conciliación y el Arbitraje
- Convenio Nº 150 de 1958, sobre la Administración del Trabajo
- Convenio Nº 158 de 1978, sobre las relaciones de Trabajo
- Convenio Nº 151, de 1978 sobre las relaciones de Trabajo en la Administración Pública
- Recomendación Nº 159 de 1978, sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública
- Recomendación Nº 163 de 1981, sobre la Negociación Colectiva

El Convenio Nº 98 es uno de los convenios mas reconocidos y ratificados sobre la negociación colectiva y sindicacion, en el se establece que los Estados miembros deben fomentar los procedimientos de

[44] Shauna Olney y Marleen Rueda. *Con. N° 154.Promoción de la Negociación Colectiva.* http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09_268_span.pdf [Consulta: 2011. Junio 13]

negociación voluntaria con el objeto de establecer las condiciones laborables que mejor beneficien a los empleados, los demás convenios y recomendaciones antes mencionados vienen a complementar al convenio 98, clarificando los conceptos contenidos en el mismo así como corroborando sus principios.

Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el medio a través del cual los trabajadores empleadores, y sus organizaciones, logran alcanzar sus aspiraciones laborales, colocando de lado la parte conflictiva que pueda tener en determinado momento la negociación colectiva, debiendo prevalecer el dialogo que fortalece la confianza entre las partes y por ende el dialogo social.

Derecho a la Contratación Colectiva en la Función Pública:

El sistema de negociación colectiva se ha generalizado en base a la fijación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos en virtud de los acuerdos bilaterales de naturaleza contractual, todo ello de acuerdo a la progresiva implantación del sindicalismo dentro del colectivo funcionarial y la eliminación de las diferencias existentes en los sectores público y privado.

A nivel internacional la Organización Internacional del Trabajo ha impulsado la negociación colectiva en todo el mundo como fundamento de la justicia social, lo cual quedó plasmado en la Declaración de Filadelfia de 1944, donde se estableció la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo en todas las naciones del mundo de programas permitiendo lograr el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva, quedando estipulado en el Convenio Nº 98 de 1949, sobre derecho a sindicacion y negociación colectiva, consiguiendo desde entonces una adhesión casi universal. Ahora bien, por su parte, Comisión de Expertos, ha considerado[45]:

[45] Oficina Internacional del Trabajo, *Libertad Sindical y Negociación Colectiva*, Estudio General de las Memorias sobre el convenio N° 87 sobre la libertad Sindical y la protección del derecho de sindicación

> El artículo 2 del Convenio Nº 98 estipula que las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unan respecto de las otras. Es importante pues que, cada vez que esa protección parezca insuficiente que se cometan tales actos cada vez que esa protección parezca insuficiente o que se cometan tales actos en la práctica, los gobiernos adopten medidas específicas, concretamente de carácter legislativo, para que se respeten las garantías que se establecen en el Convenio, y que den a estas disposiciones la publicidad necesaria para garantizar eficacia en la práctica.

Ahora bien, de otro lado, la Comisión de Expertos[46] explana:

> "La Declaración de Filadelfia, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1944 e incorporada en la Constitución de la OIT en 1946, reconoció oficialmente la relación existente entre las libertades públicas y los derechos sindicales. En ella se proclama, en el articulo 1 b), que las libertades de expresión y de asociación son esenciales para un progreso constante, refiriéndose en el artículo II a) a los derechos fundamentales inherentes a la dignidad humana. Desde entonces, dicha relación ha sido en repetidas ocasiones afirmada y explicitada, tanto por los órganos de control de la OIT, como en los convenios, recomendaciones y resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo".

Para que la negociación colectiva sea viable debe cumplir con los principios de autonomía e independencia de las partes, así como el carácter libre y voluntario de las negociaciones. En las negociaciones colectivas se busca la menor injerencia posible de las autoridades públicas en los acuerdos bipartitos, con prioridad a los empleadores y sus organizaciones y a las organizaciones sindicales como sujetos de la negociación colectiva.

En el artículo 4 del convenio 98, se establece que para regular las condiciones de empleo en una nación se debe fomentar las negociaciones voluntarias entre los empleadores y organización de empleadores de una parte y de otra las organizaciones de trabajadores.

1948 y el Convenio N° 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva 1949, Conferencia Internacional del Trabajo 81ª reunión 1984, primera edición 1994. Ginebra, párrafo 234, p. 114

[46] Ibídem, párrafo 24, p.13

De igual manera la Comisión de Expertos[47] ha señalado:

> El artículo 4 del Convenio Nº, 98 dispone: Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo. Esta disposición comprende dos elementos esenciales, que son la acción de las autoridades públicas con miras a fomentar la negociación colectiva, y el carácter voluntario del recurso a la negociación, que conlleva la autonomía de las partes en la misma.

Por cuanto en los países industrializados se presentan dos fenómenos que inciden negativamente en los derechos colectivos y por ende en la negociación colectiva en primer lugar, una tendencia de los legisladores a privilegiar los derechos individuales sobre los derechos colectivos y en segundo lugar los cambios estructurales a pesar que son de carácter objetivo, se utilizan para debilitar los sindicatos, por lo que la Comisión hace un llamado de alerta a las autoridades para que adopten medidas que eviten estas situaciones.

Presentándose estas situaciones en los sectores públicos o semipúblicos, donde la privatización puede dar lugar a una desagregación lo que llevaría a una fragmentación de la negociación colectiva.

Mediante la negociación colectiva se busca establecer las condiciones de empleo como un derecho de los trabajadores, lo cual es acogido en la legislación de gran parte de los países. Sin embargo, se presentan problemas al momento de reconocer a los sindicatos en lo referente a la negociación colectiva con miras a buscar mejores condiciones para el trabajador, aunado a los inconvenientes presentados al respecto en la administración pública.

De otro lado ha asentado la Comisión de Expertos[48]:

[47] Ibíd., párrafo 235, p.115

> En la gran mayoría de los países, se reconoce, en la legislación o en la práctica, el derecho de los trabajadores a establecer sus condiciones de empleo mediante la negociación colectiva. No obstante, el grado con que las legislaciones nacionales fomentan el recurso a este mecanismo varía según los países, en la práctica, las principales dificultades que surgen a este respecto atañen al reconocimiento de los sindicatos a los fines de la negociación colectiva, así como al establecimiento de procedimientos y organismos destinados a facilitar la negociación. Por otra parte, en el ámbito de las negociaciones en la administración pública se plantean algunos problemas de índole particular.

En algunas legislaciones priva el principio de que solo los sindicatos registrados pueden celebrar negociaciones, presentándose problemas al respecto, por cuanto las exigencias para su registro son exageradas lo que impide que se cumpla con estos requisitos, yendo esto en detrimento de las negociaciones, como es el caso de Bangladesh.

Existen igualmente problemas de representatividad al reconocerse uno o varios sindicatos al momento de la negociación, por lo que la Conferencia Internacional del Trabajo en los debates preparatorios del convenio 98, trató este asunto admitiendo que hasta cierto punto se puede establecer distinciones entre los diferentes sindicatos participantes de la negociación colectiva según su grado de representatividad.

Así mismo tenemos que el reconocimiento de un sindicato al momento de una negociación colectiva es a veces facultativo, debiendo las autoridades públicas estimular a los empleadores a reconocer a los que puedan demostrar su representatividad. Siendo el reconocimiento voluntario, al encontrarse previsto en un acuerdo bipartito o tripartito

En otras legislaciones este reconocimiento es obligatorio por cuanto los empleadores deben reconocer bajo ciertas condiciones a los sindicatos establecidos, para evitar en estos casos la parcialidad y los abusos la

[48] Ibíd., párrafo 237, p116

Comisión considera que la representatividad se establezca de acuerdo a criterios objetivos y preestablecidos.

Y en los casos en que ciertas legislaciones prevean ciertos procedimientos para reconocer la representatividad debe ser bajo ciertas garantías: a) La concesión del certificado de reconocimiento por un órgano independiente. b) La elección de la organización representativa a través del voto de la mayoría de los trabajadores de unidades de negociación interesada. c) El derecho de toda organización que en una elección previa no haya logrado obtener un número suficiente de votos a solicitar una nueva votación, después de transcurrido determinado periodo. d) El derecho de nueva organización no certificada a solicitar una nueva votación después de transcurrido un tiempo razonable.

En varias legislaciones los trabajadores pueden ser representados por varios sindicatos, incluyendo las negociaciones en el ámbito de las empresas, o se concede la representación a un sindicato de una categoría determinada que represente a una proporción o a una mayoría relativa de esos trabajadores. Recomendando en este caso la Comisión que se designen a los sindicatos con mayor representatividad. Así mismo, en algunos países el reconocimiento de los sindicatos está estrechamente ligada a la obligación impuesta a las partes de “negociar de buena fe”, confiando el cumplimiento de estas exigencias a jurisdicciones especializadas.

Entendida la negociación colectiva como una forma de la participación de los trabajadores sindicados para la revisión y determinación de las condiciones de trabajo, en Iberoamérica, en la mayoría de las legislaciones carece de reconocimiento constitucional, determinando las condiciones y demás asuntos de carácter colectivo, de manera unilateral, el poder ejecutivo, lo que viene a cercenar un derecho consagrado a nivel internacional en los convenios 87 y 98.

Es por ello que los empleados públicos cada día asumen la responsabilidad de participar de forma variada en el establecimiento de las condiciones de trabajo, aun cuando ello se hace fuera de las negociaciones colectivas como tal, tomando formas mas institucionalizadas en los países donde se reconoce el derecho a sindicacion y a huelga.

El rechazo a la negociación colectiva en el sector publico, se debe a la existencia de incompatibilidad de los sistemas participativos con la jerarquización y el funcionamiento del Estado, presentándose situación similar en el sector privado por cuanto, se correspondía a la defensa de los sistemas vigentes, luego se correspondía a la defensa de los espacios de libre ejercicio del poder del empleador.

El contrato colectivo se define en la recomendación Nº 91, Sobre Contratos Colectivos, como:

> Todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo y de empleo, celebrado entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones representativas de trabajadores o, en ausencia de tales organizaciones, representantes de los trabajadores interesados, debidamente elegidos y autorizados por estos últimos, de acuerdo con la legislación nacional

En Venezuela la ley del trabajo define en el artículo 507 de la Ley Orgánica del Trabajo la convención colectiva de trabajo:

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

De la anterior definición tenemos que la convención colectiva está conformada por dos partes una destinada a regular las condiciones de trabajo y la otra obligacional destinada a regular los derechos y deberes de cada una de las partes, definición que perfectamente podemos aplicar tanto para el sector privado con para el sector público. En Venezuela, al entrar en

vigencia la Ley Orgánica del Trabajo en 1991, en la segunda parte del artículo 8 se garantiza de forma clara a los funcionarios públicos el derecho a la negociación colectiva, a la solución pacifica de los conflictos y a la huelga, aunado al derecho de sindicación que preveía la Ley de Carrera Administrativa de 1970, ratificada por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en 1999, y posteriormente en 2002 por la Ley del Estatuto de la Función Pública.

En cuanto a los antecedentes doctrinales de la negociación colectiva, o mas precisamente, de la convención colectiva, Caballero Ortiz[49] señala: su existencia en cuanto a la nueva regulación contenida en la Ley Orgánica del Trabajo, La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley del Estatuto del Estatuto de la Función Publica.

En lo referente a los antecedentes doctrinales se planteaban tres posiciones a saber:

Posición de Rechazo: sustentada en las razones de identificación de los intereses de la administración pública con el interés general, considerando que la administración pública es el instrumento de ese interés general, el carácter estatutario y no contractual de la situación del funcionario público, y razones constitucionales.

Posición que admitía la contratación colectiva bajo ciertos condicionamientos, que era el criterio sostenido por el antiguo Tribunal de Carrera Administrativa en sentencia de fecha 19-02-73, que se refería a la posibilidad de los institutos autónomos cuando la ley así lo establecía, quedando a salvo ciertas imposibilidades financieras, económicas y técnicas.

[49] Jesús Caballero Ortiz. *Incidencias del Artículo de la Ley Artículo 8 de la Ley del Orgánica del Trabajo en el Régimen Jurídico del Funcionario Público*. Colección Estudios Jurídicos N° 52, editorial jurídica venezolana, Caracas, 1991, p.63

Posición que admitía la prescindencia de la prohibición establecida en el artículo 124 de la Constitución de 1961 en concordancia con lo preceptuado en el articulo 29, numeral 1 de la Ley de Carrera Administrativa derogada, consideraba que no pueden ser tales disposiciones interpretadas como restrictivas del derecho a la contratación colectiva de los funcionarios públicos, pues las mismas prohibían, salvo excepciones legales, que los funcionarios públicos contratase con entes del Estado ni por si ni mediante representación.

A tal efecto De Pedro[50] considera que en Venezuela lo relacionado con la negociación colectiva de los funcionarios públicos puede estudiarse desde tres categorías:

Área De Aceptación: La cual se sustenta en el artículo 6 de la Ley de Trabajo de 1936 que comprendía a los obreros al servicio del Estado, sin dudas enguanto alas empresas del Estado.

Área de Tolerancia: En la que se toleraba la contratación colectiva en los institutos autónomos, entes institucionales de acuerdo a la remisión que hacia la normativa de constitución de estos entes a la legislación laboral.

Área de prohibición: Que comprendía los Ministerios y Oficinas Centrales de la Presidencia de la República, pertenecientes al sector de la Administración Pública Central, la cual era excluida de la contratación colectiva. Arguyendo para tal exclusión el carácter institucional de la administración pública, el menoscabo en el ejercicio de la potestad administrativa, el carácter estatutario de la relación de servicio en la función publica, la continuidad administrativa y razones presupuestarias.

Es importante señalar: El decreto Presidencial Nº 18 del 26-03-69, mediante el cual se crearon Comisiones para revisar y discutir los contratos colectivos de la administración pública con las que el Estado reconocía la vigencia de la contratación colectiva en el sector público.

---

[50] De Pedro Fernández, Antonio (1993). *Ley de Carrera Administrativa. Doctrina. Legislación*. Jurisprudencia, Caracas, Paredes Editores.pag.134.

De igual forma el 02 de Junio de 1975, se dicto el Decreto Presidencial Nº 11 en el cual se establecía la forma de negociar los contratos colectivos celebrados entre el ejecutivo nacional, los Institutos Autónomos, las Empresas Nacionales de Servicios de producción y las compañías donde las personas de derecho publico sean titulares del 50% o más de sus acciones, el cual fue el primer instrumento de carácter normativo para negociar en el sector público.

Este Instructivo Presidencial fue modificado parcialmente el 20 de Marzo de 1986 con la finalidad de centralizar la dilución y celebración de los contratos colectivos de trabajo de la Procuraduría General de la República, en aras de de uniformar la estrategia de negociación y de esta manera controlar los costos de la contratación.

Señalando Caballero[51] al efecto, la normativa que sirvió como avance a la Contratación Colectiva como es la Ley que creó el Instituto Postal Telegráfico de Venezuela el 27-01-78 en su artículo 3, la Ley General de Aumento de Sueldos, Salarios, Salario Mínimo, Jubilaciones y Pensiones de Vejez, Invalidez y Muerte del 02-12-79, La Ley Orgánica de Educación del 26-07-80 en su artículo 86, la Ley del Instituto Autónomo de Ferrocarriles del Estado del 27-08-81 en el artículo 11 numeral 14 y la Ley de la Medicina del 19-08-82.

En virtud de que en el artículo 8 de la Ley Orgánica del trabajo se reconoce el derecho a la contratación colectiva sólo a los funcionarios de carrera, Caballero[52], considera que los únicos que deberían quedar excluidos de este derecho los funcionarios que desempeñan cargos de alto nivel dentro de la jerarquía administrativa.

Debemos señalar que el mencionado reconocimiento de los negociación colectiva en el sector público por el artículo 8 de la Ley Orgánica

[51] Jesús Caballero Ortiz, Incidencias del articulo 8, p.75-84
[52]Íbid.p.93

vigente no permitió la negociación en todas las materias atinentes a la función pública pues en ella se reservan lo referente a: ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro, sistemas de remuneración, estabilidad y régimen jurisdiccional, en este sentido se puede decir que esta materias conservan su carácter estatutario no susceptible de negociación alguna por una convención colectiva, ellas se regularan por lo dispuesto en la Ley del Estatuto de la función pública.

Es de importancia destacar que estos derechos se encontraban consagrados en la Ley de Carrera Administrativa de fecha 04 de Septiembre de 1970 y su Reglamento, por lo que se hará una breve reseña a cada uno de ellos.

En lo referente al ingreso de los funcionarios públicos, establece la Ley del Estatuto de la Función Pública en su artículo 40, que los funcionarios públicos ingresan a la administración pública, por concurso público el cual debe permitir la participación en igualdad de condiciones sin ningún tipo de discriminaciones. En cuanto al ascenso, este derecho estaba consagrado en la Ley de Carrera Administrativa en su artículo 19 en concordancia con lo contemplado en el artículo 146 y 147 de su Reglamento mediante el cual se les confería a los funcionarios de carrera.

Este derecho se concibió por orden de meritos del funcionario público, de conformidad al sistema de clasificación de cargos y al resultado de pruebas correspondientes, aunado a lo anterior además se toma en consideración para dicho ascenso la eficiencia en el desempeño de las funciones y los cursos de capacitación realizados por el funcionario.

En la Ley del Estatuto de Función Publica éste derecho está contemplado en el artículo 31 que establece que los funcionarios públicos de carrera tendrán derecho al ascenso de acuerdo a las previsiones de Ley y sus reglamentos.

Los traslados de los funcionarios públicos estaban concebidos en el artículo 78 del Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa en el sentido de que en la Administración Pública Nacional, los funcionarios públicos pueden ser trasladados por razones de servicio a un cargo de igual o menor jerarquía. Según previsiones del artículo 82 del Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa, al tratarse del traslado del funcionario a una clase de cargo diferente o a localidad diferente se requiere la aceptación del mismo, debiendo el organismo sufragar los gastos de pasajes del funcionario y de su grupo familiar, flete de traslado de los enseres y útiles del hogar así como el pago de una bonificación equiparable a un mes de sueldo.

En el artículo 83 del Reglamento ejusdem, en lo referente a los traslados, de los funcionarios se debe destacar la prohibición de cambios de los integrantes de la Junta Directiva de los Sindicatos, establece que queda prohibido estos traslados y comisiones de servicio en el periodo comprendido entre los tres días laborables siguientes a su elección, durante el ejercicio de sus cargos y dentro de los 3 meses de haber perdido el carácter de miembro.

En el artículo 451 de la Ley Orgánica del Trabajo está consagrada la inmovilidad de la Junta Directiva de los sindicatos, en lo referente a los traslados de los mismos en concordancia con lo establecido en el artículo 83 del Reglamento ejusdem. En lo relativo al Reglamento Parcial de la Ley de Trabajo de 1991, en cuanto a las negociaciones colectivas de los funcionarios públicos al servicio de la administración pública este tuvo vigencia a la par del Instructivo Nº 6 siendo derogados ambos en 1999 por el Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo.

Es de destacar que en el Reglamento Parcial de la Ley Orgánica del Trabajo contiene una sección comprendida de los artículos 182 al 192 que trata de la negociación colectiva en el sector público, y estudia lo referente a los criterios financieros y técnicos para la negociación.

En cuanto a lo atinente a la presentación del proyecto de convención colectiva, su tramitación y celebración, contiene a su vez lo referido a la responsabilidad de los representantes del ente empleador ante el incumplimiento de las instrucciones técnicas y financieras que establezca el Ejecutivo Nacional.

Con la vigencia del Reglamento Parcial de la Ley del Trabajo de 1998, en su artículo 3 estipula acerca de los pasivos laborales en el sector público, la constitución de una cuenta de fideicomiso individual a cada trabajador para acreditar pagos mediante instrumentos financieros, lo que no se ha cumplido hasta la fecha, a excepción de los pagos efectuados al personal universitario a través de los títulos negociables denominados “vebonos”.

Dentro del marco normativo del Reglamento Parcial para negociar convenciones colectivas, de 1991, el 10 de Julio de 1992 fue suscrito el primer Convenio Colectivo de los Empleados Públicos entre los representantes de la Administración Pública Nacional, entre el Presidente de la República, la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) y la Federación Unitaria de Trabajadores Públicos.

El anterior Convenio se llamó Acuerdo Marco, pues contemplaba beneficios para los funcionarios Públicos de Carrera que debían cumplirse en el periodo de 1992-1994.

Con la finalidad de uniformar las condiciones de la negociación colectiva en el sector público, se implementó el sistema de la reunión normativa laboral, no resultando efectivo el mismo por cuanto iba en contra de los intereses de los representantes de los trabajadores, además del incumplimiento por parte del Ejecutivo Nacional.

En la actualidad la situación de la negociación colectiva, desde el punto de vista normativo, encuentra su fundamento en la Constitución de 1999, la Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento, así como en la Ley del

Estatuto de la Función Pública, que en su articulo 32, considera a los derechos colectivos como “derechos exclusivos de los funcionarios públicos de Carrera”.

El 02 de noviembre de 2002 el Presidente de la República, en Consejo de Ministros sancionó una normativa complementaria del Reglamento de la Ley del Trabajo Nº 268, integrada por normas, con la denominación de ”Lineamientos Técnicos y Financieros para la Negociación de convenciones Colectivas de Trabajo en el Sector Público”.

Como antecedentes de estas normativa señala Alegría[53] una breve reseña de los instructivos Presidenciales referentes a la negociación colectiva de los funcionarios públicos, es de destacar los instructivos Presidenciales Nº 11 y 6 de fecha 02 de Mayo de 1975 y 26 de Marzo de 1986 respectivamente y el Reglamento parcial de la Ley Orgánica del Trabajo para Negociar las Convenciones Colectivas de Trabajo de los Funcionarios o Empleados al servicio de la Administración Pública Nacional, de fecha 16 de Mayo de 1991.

En el contenido de los referidos Instructivos se observa la intervención de la Procuraduría General de la República intervención que se mantiene en el Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo de fecha 20 de Enero de 1999. Al Procurador General de la República se le faculta como defensor de los intereses de la Nación, a través de estos Instructivos para que tenga la dirección de los contratos colectivos de trabajo, debiendo redactar los mismos y firmarlos, tal facultad se concibió del artículo 202 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961, estando concebida esta misión en la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela de 1999.

El Reglamento de la Ley Orgánica del trabajo de 2006, contempla en el Titulo III Capítulo III, Sección Tercera, una normativa denominada:”De la Negociación Colectiva en el Sector Público” contenida en los artículo 182 al

[53] Marco Aurelio Alegría, sindicatos, conflictos y negociación…. op., cit., p.256

192, derogando según lo expresado en su artículo 241 los instructivos y el Reglamento antes mencionados.

Procedimiento de negociación colectiva en el sector público:

El reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo vigente señala el procedimiento a seguir para negociar convenios colectivos en el sector público, señalando en el artículo 154, el ámbito de aplicación de la misma, que este caso sería la administración pública nacional centralizada y los institutos autónomos, fundaciones, asociaciones y empresas del estado.

Criterios técnicos y financieros para la negociación.

El Artículo 155 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo vigente determina que el Presidente de la República en Consejo de Ministros, establecerá los criterios Técnicos y financieros para las negociaciones colectivas, así mismo en los enfrentamientos de acuerdos en los procesos conflictivos, garantizando de esta manera las obligaciones que se deben asumir para que no excedan esos limites técnicos.

Presentación y Remisión del Proyecto de la Convención Colectiva

La presentación del Proyecto esta contenida en el artículo 156 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo que estipula que la organización sindical que pretenda negociar y celebra negociación colectiva del sector pública deberá presentar al inspector o inspectora del trabajo el proyecto de la misma.

En cuanto a la Remisión del Proyecto, esta consagrada en el artículo 157 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo donde se faculta al inspector o inspectora del trabajo para que envíe una copia al empleador para que este un lapso de 30 días remita el estudio económico comparativo de los costos de las condiciones de trabajo vigentes y las previstas en dicho

proyecto, esto de conformidad a la normativa fijada por el Ministerio de Planificación y Desarrollo.

Comisión Negociadora

Se encuentra en el artículo 158 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo que consagra la facultad que tiene el inspector o la inspectora del trabajo para solicitar al empleador y a la representación sindical el nombramiento de 7 representantes por cada parte.

Siendo presididas las negociaciones por el inspector o inspectora del trabajo con la participación además de un representante de la Procuraduría General de la República, debiendo remitir a ese organismo las actas que contengan las negociaciones colectivas.

Suscripción de la Convención:

El artículo 160 consagra que el ente empleador no podrá suscribir la convención hasta disponer del informe emitido por el ministerio de planificación y desarrollo, donde conste que el compromiso que se pretende asumir no excede de los criterios técnicos y financieros establecidos por el Ejecutivo Nacional y en caso que excediere los límites, deberá pronunciarse sobre los ajustes necesarios y devolver el texto al Inspector del trabajo.

Responsabilidad de los representantes del ente empleador

Señala el Reglamento en su artículo 161, que si el funcionario incumpliere los criterios técnicos y financieros que establezca el ejecutivo nacional, dará lugar al establecimiento de su responsabilidad de conformidad con la Ley contra la corrupción, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, penales y civiles que hubiere lugar.

Intangibilidad de la convención colectiva en el sector público

El artículo 162 del reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo vigente estipula expresamente que no podrán acordarse modificaciones a las

convenciones colectivas vigentes, salvo lo dispuesto en el artículo 516, este artículo consagra lo que la doctrina ha venido denominando “negociación defensiva” ya que permite al empleador plantear la modificación de la convención colectiva en caso de que las circunstancias económicas pongan en peligro la actividad o la existencia misma de la empresa.

Es importante acotar que ello no excluye la función pública que podrán proponer cambiar el contenido de la convención para salvaguardar los puestos de trabajo o la existencia de la empresa. El artículo 503 ejusdem establece que la convención colectiva, no puede en ningún caso establecer condiciones menos favorables que las existentes en los contratos de trabajo existentes.

Estipulando así mismo el artículo 502 ejusdem que esas condiciones si puede modificarlas en el sentido que resulten más beneficiosas para la clase trabajadora, de esta manera queda determinada la autonomía que poseen los sindicatos, en los cuales no debe existir ingerencia patronal, no estando el contenido de la negociaciones colectivas sujetas de manera estricta a la ley.

De igual manera, la convención colectiva puede ser negociada para una rama determinada de actividad, teniendo alcance nacional, regional o local, con la participación de los representantes de la rama de que se trate. Dicha convención va a ser obligatoria para los a los empleadores a los representantes de los empleadores, a los trabajadores convocados y asistentes a todas las convocatorias, a excepción de los que hayan asistido al 50% de las reuniones y manifiesten su deseo de no aprobarla.

La Negociación Colectiva y la Igualdad de Género

Es importante destacar que la negociación colectiva es un instrumento, para la promoción de igualdad de oportunidades en el mundo

del trabajo en cuanto a género se refiere, siendo este proceso muy incipiente en Latinoamérica, esta promoción es igual tanto para el sector público como para el sector privado. Mediante este proceso se pueden asegurar algunas condiciones básicas para la existencia de la igualdad, en cuanto a la remuneración igual para un trabajo de igual valor, la garantía y ampliación de la protección legal a la maternidad y la paternidad y el trabajo y las responsabilidades familiares.

En la década de los años 90 se han logrado avances significativos en esta materia, siendo esta una de las conclusiones a la que llego la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a través de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe y Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), en seis países de la región.

Dentro de los principales temas negociados están la ampliación del periodo de licencia por la maternidad y del período en que la mujer embarazada esta protegida contra el despido, la licencia de paternidad y la protección contra el despido del padre en caso de nacimiento de un hijo o de una hija, garantía de la integralidad del salario durante la licencia por maternidad, deducción de la jornada de trabajo para la mujer embarazada, extensión de los horarios destinados a la lactancia, protección de la mujer en caso de aborto legal o no voluntario, permiso en el trabajo para acompañar a los hijos o hijas por razones de salud y educación, ampliación de la duración y mejora de la calidad de los servicios de guardería infantil, garantías para padres y madres adoptivos. En tal sentido, apunta Urquijo[54] (2000):

> La presencia femenina en la dirección de los sindicatos, en Venezuela, ha sido baja, como en otros países del mundo. Los dirigentes sindicales actuales son conscientes de este hecho y anuncian que, en el futuro, un 30% de los directivos de las organizaciones sindicales deberán ser mujeres, según acuerdo llegado en la última reunión de la CIOSL, en Canadá.

[54] José Ignacio Urquijo. op., cit, p.247

La inserción de las normas referentes al género en las negociaciones colectivas en Latinoamérica han sido muy incipientes a diferencia de lo ocurrido en Canadá, Estado Unidos y Europa donde en las cláusulas de las negociaciones colectivas son incluidas son incluidas normativas referentes a la igualdad de oportunidades.

En la legislación venezolana, el tema de género fue alcanzando un impulso especial en la década de los años 90, al aumentarle el permiso de maternidad de 12 a 18 semanas en la Ley Orgánica del Trabajo de 1990, avanzando además en el sentido de considerar a la mujer sujeto de derecho y no objeto de protección.

El proyecto original de la ley mantenía, la prohibición del trabajo nocturno, así como se conservaba la idea de que la atención a la reproducción humana era una obligación natural de la mujer, esto motivo a un grupo de parlamentarias de diversas tendencias políticas y periodistas feministas que encabezaron luchas en contra de esta concepción logrando que se derogaran las disposiciones que prohibían el trabajo nocturno de las mujeres y que estas fueran tratadas en igualdad de condiciones que los hombres.

En cuanto al movimiento sindical femenino en la ley del trabajo hubo una total ausencia de la participación de este género, varios convenios internacionales y varias leyes fueron aprobados en el último decenio del siglo XX efectuándose al margen del movimiento sindical su discusión e impulso.

En Venezuela la representación de la mujer en las directivas de los sindicatos ha sido muy escasa, como en la mayoría de los países del mundo. Es por lo que se ha llegado a un convenio en la última reunión de la CIOSL, realizado en Canadá, donde se acordó que en los próximos años la participación femenina en las directivas de las organizaciones sindicales debe alcanzar un 30%. La participación de la mujer venezolana en las directivas sindicales, y las delegaciones para congresos según información

recabada en la celebración del XI Congreso De la CTV realizado en Caracas en 1995, esta ubicada en el 11,86%, frente al 88,14 de la participación masculina.

Encontrándose el más alto porcentaje de participación femenina se da en los miembros del CNS como suplentes, con un 19,57% y del TDN, también como suplentes con un porcentaje del 18,42%.

Comenta Urquijo [55] con respecto a lo ya señalado:

> En cuanto al perfil de la dirigente sindical de Venezuela, las dos investigadoras lo esbozan, en términos generales, teniendo en cuenta, primero, sus rasgos personales, para decirnos que: es una mujer adulta, cuya edad oscila entre 30 y 50 años o más; en la mayoría de los casos casada y/o divorciada, con hijos; nacida y radicada en zonas urbanas; con nivel educativo, en su mayoría, de secundaria (completa e incompleta) y, en algunos casos, con estudios universitarios; formadas en planteles del sector público; con esperanza de poder continuar su formación en las ramas del derecho, la educación y la pedagogía.

Mientras que su participación en las Federaciones Regionales y Nacionales, es menor ubicándose en un 11,40% frente al 88,60% de los hombres. A pesar de la poca participación femenina en las directivas de las organizaciones sindicales en Venezuela se puede considerar que ha habido un avance gradual y progresivo, según estudios realizados en el periodo comprendido entre 1990 y 1991, por unas investigadoras del Departamento de Estudios Laborales de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) Aurora Brito y Vittoria Cianciulli.

Indica Urquijo (2000):

> En Venezuela, se está registrando un avance gradual y progresivo de la mujer en las actividades directivo del sindicalismo. Esta afirmación es fácilmente comparable si se tiene en cuenta las conclusiones del estudio realizado, a este respecto, solo unos años atrás, en el período 1990-1991, por las investigadoras del Departamento de Estudios Laborales e la Universidad Católica

[55] José Ignacio Urquijo. op. cit, p. 248

> Andrés Bello (UCAB), Aurora Brito y Vittoria Cianciulli, quienes determinaron que, de un univer5s de 2.620 dirigentes de ambos sexos, identificados en la documentación conseguida en las centrales obreras del país, la presencia de la mujer en las posiciones directivas representaba u 4,35%, es decir un porcentaje de participación muy por debajo del que hemos podido establecer en los cálculos arriba mencionados, superiores al 11%".

Dicho muestreo fue realizado en un universo de 2.620 dirigentes de ambos sexos, siendo la participación de la mujer del 4,35%. En los últimos años se ha incrementado la legislación en beneficio de la mujer y por ende de la mujer trabajadora, así tenemos la Convención relativa a la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) siglas en ingles, la Ley de Igualdad de Oportunidades Para la Mujer, la Ley contra la Violencia de la Mujer y la Familia que fue derogada por la Ley Sobre el Derecho de una Vida Libre de Violencia.

En la Ley Orgánica del Trabajo, se estipula en su artículo 379 la igualdad que debe existir entre el hombre y la mujer en cuanto a los derechos referidos a la remuneración y otras condiciones de trabajo, exceptuándose las normas que protegen su vida familiar, la salud, el embarazo y la maternidad.

Los procesos de negociación colectiva, se han visto afectados de manera considerable en Venezuela, como en otros lugares de America Latina debido a los fuertes cambios en la economía mundial en los últimos decenios del siglo XX, aunado a la recesión económica, la restructuración productiva y la necesidad de bajar los costos laborales.

Existen diversos factores que inciden en la exclusión de la negociación colectiva de un número significativo de trabajadores y empleados, dentro de los que cuentan, la informalización, la externalizacion de los costos laborales, la individualización y la precarización resultante. Es así que para 1198 la negociación colectiva en Venezuela solo abarcaba el 27%, los que a su vez representaban al 59% de las personas ocupadas.

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se incluye a todos los trabajadores tanto del sector público como del privado para que realicen negociaciones colectivas, garantizándoles el desarrollo de las mismas.

El artículo 96 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, expresa:

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

Lo consagrado en la Ley Orgánica del Trabajo, establece que las estipulaciones de la convención colectiva, son cláusulas obligatorias y pasan a formar parte integrante de los contratos, incluso van a beneficiar a todos los trabajadores, aun cuando estos no formen parte de los sindicatos que hayan suscrito la referida convención, e ingresen con posterioridad a su celebración.

En un estudio realizado en Venezuela en 1995, por la Misión de Estudio y Diagnostico de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) referente a la negociación colectiva, consideraba que la legislación laboral vigente contenida en la Ley Orgánica del Trabajo, en sus artículos 469 y 507, establece el monopolio de los sindicatos al otorgársele a los mismos la negociación colectiva. En la misma se le concede la facultad de ser los únicos sujetos legitimados para la representación de los trabajadores, en contraposición a lo establecido en la Ley anterior que permitía que un grupo de trabajadores, agrupados en una empresa pudieran negociar colectivamente.

Como segunda observación la Comisión en lo atinente a La Participación de los Trabajadores en los Beneficios d la Empresa, considera que existe una contradicción entre el literal e) del artículo 408 de la Ley Orgánica del Trabajo, donde se estatuye la obligación de los sindicatos de vigilar el cumplimiento de las normas laborales y la previsión contenida en el articulo 181.

En el contenido del artículo 181 contempla que la mayoría de los trabajadores de una empresa o el sindicato que afilie el 25% de los trabajadores puede solicitar a la administración de Impuesto Sobre la Renta, el examen y verificación de los estados financieros, para comprobar la renta obtenida en uno o mas ejercicios económicos anuales.

Comenta Lucena[56] que el deterioro del mercado laboral a través del cual ha surgido una creciente informalidad eran propios de la negociación colectiva. Debido a la reducción en el sistema productivo que permite la externalizacion de actividades, reduciendo de esta manera el empleo formal y consecuencialmente la cobertura de los procesos de negociaciones colectivas,

Surgiendo de esta manera las relaciones no laborales fomentando y simulando las relaciones de trabajo, desprovistas de las negociaciones colectivas.

Los actores que intervienen en la negociación colectiva son:

- **LOS TRABAJADORES**: que siempre van a estar representados por sus organizaciones sindicales, así mismo pueden ser las asociaciones profesionales determinadas como la Asociación de profesores, o asociaciones de trabajadores como seria por ejemplo, el caso de la asociación de conductores

[56] Héctor Lucena, Relaciones en el nuevo siglo, op., cit., p. 214

- **LOS EMPLEADORES**: Que son representados por las asociaciones de empleadores, incluyéndose también las empresas que en algunas oportunidades negocian directamente con los sindicatos.

- **EL ESTADO**: Quien puede actuar de un lado como empleador y por otro como reglamentador, en el sentido que crea las normas que van a regular las relaciones laborales desde diversos puntos de vista.

Rafael Alfonso Guzmán citado por Marianella Millan[57] comenta que la negociación colectiva la sindicación y la huelga en el sector público, son de vieja data pues el Sindicato de Trabajadores de Transporte del Distrito Federal y Estado Miranda en 1959 introdujo el primer proyecto de contrato colectivo de la administración centralizada en el que representaban a los chóferes del Ministerio del Trabajo.

Destacando que en 1958 hizo su aparición la Unión de Empleados Públicos (UNEP), como Comité Organizador de la Unión Nacional de Funcionarios Públicos.

En 1970, es promulgada la Ley de Carrera Administrativa, la cual vino a reconocer los derechos de los funcionarios públicos para organizarse desde el punto de vista sindical. Y más tarde, el 28 de Abril de 1971 se dictó el Reglamento sobre los Sindicatos de Funcionarios Públicos.

En Venezuela el primer contrato colectivo celebrado y conocido como acta convenio en 1969, disimulando de esta manera la aplicación de la Ley del trabajo, fue el celebrado entre el Ministerio de Educación y gremios docentes.

En 1980, se aprobó la Ley Orgánica de Educación y en 1982 l Ley del ejercicio de la Medicina, que colaboraron a la asimilación laboral de otros regímenes estatutarios.

---

[57] Marianella Millan, *El Régimen jurídico de la función Pública en Venezuela*. Homenaje a la Doctora Hildegard Rodón de Sansó. Centro de Investigaciones Jurídicas. Tomo III. Ediciones Funeda. Caracas 2004, p. 42

Para Rafael Alfonso Guzmán, la aparición de la Ley Orgánica del Trabajo viene a consolidar el empuje del derecho laboral en cuanto a función pública se refiere, y que vaticina como el derecho común de toda actividad humana ejercida bajo una voluntad ajena, publica o privada, a cambio de una remuneración.

La Ley del Estatuto de la Función Pública, vino a regular de manera expresa los beneficios que estaban ausentes de la legislación laboral, en materia de convenciones colectivas, en algunos casos hace remisiones a la ley orgánica del trabajo como por ejemplo lo referido a la maternidad.

Al respecto señala Moya Millán[58] comentando la Ley del Estatuto de la Función Pública que al igual que la derogada Ley de Carrera Administrativa, teniendo por objeto someter la relación laboral entre el Estado y los funcionarios bajo su dependencia, asimismo regula el ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los funcionarios de la Administración Publica general

[58] Edgar Moya Millán, *Derecho Contencioso Administrativo*, Talleres de Graficas Mar S.R.L. Mobilibros, febrero 2006, p. 216

CAPÍTULO V
EL FUNCIONARIO PÚBLICO Y EL DERECHO A HUELGA

Para Gómez Pinzón[59] los antecedentes más antiguos de la huelga datan de la antigüedad en el Siglo I antes de nuestra era, púes se puede considerar la huelga como la rebelión de Espartaco y los esclavos, así como el retiro de la plebe en el Monte Aventino, consideradas como la guerra surgida entre los mas pobres en contra de los más poderosos, en busca del equilibrio social.

Considerando como primeros antecedentes de las huelgas modernas las surgidas en 1824 en Inglaterra y en 1864 en Francia, siendo tipificadas como conductas delictivas que atentaban contra el derecho del trabajo, siendo fruto las mismas de la Revolución Industrial, y estaban en contra de la explotación laboral, exigiendo a través de las mismas, mejoras salariales, mejores prestaciones sociales y reducción de la jornada de trabajo.

De otro lado Paz[60] señala que los orígenes de la huelga se encuentran en la etapa del liberalismo industrial, con el desarrollo financiero del sistema, no teniendo importancia en la época de la economía domestica.

Por su parte Paz[61] citando a Renard, señala:

> En el período pre-capitalista, maestros y artesanos no fueron en realidad verdaderos enemigos ni contrapartes, por lo menos durante todo el período en que las corporaciones mantuvieron la pureza de sus tradiciones profesionales y mientras esas pequeñas oligarquías económicas del medioevo conservaron su carácter de refugios acogedores, de ambiente fraternal y espíritu educativo, regidos por rudimentarios principios de justicia y dirigidas, en general, por hombres austeros que participaban ellos mismos, con su trabajo personal en las tareas del taller.

---

[59] Jorge Gómez Pinzón. *La Huelga.* http://www.sanmartin.edu.co/academicos_new/derecho/revista/La_Huelga.pdf [Consulta: 2011.junio 26]
[60] Maricarmen Paz Miranda. *El derecho a la huelga de los funcionarios públicos venezolanos, a luz de los principios de la Organización Internacional del Trabajo*. Editorial Atenea C.A. Caracas. 2008, p. 25
[61] Ibíd., p. 26

Al transcurrir el tiempo la economía urbana se basaba en la producción manual con la existencia de pequeños talleres de oficios cuya producción era para satisfacer las necesidades de la ciudad, no presentándose divergencias entre los maestros y aprendices pues la relación entre ellos era considerada desde el punto de vista familiar.

La existencia de diversos grados corporativos crea la necesidad de organizarse con fines distintos, es de esta manera que en la Revolución industrial los trabajadores advierten que su condición se ciudadanos libre los entrega inermes a la organización económica de la que dependen, siendo su contrato de trabajo un contrato de adhesión a las estipulaciones de trabajo unilateralmente impuestas por el patrón, siendo considerado el trabajo humano en el liberalismo económico como una mercancía.

En 1864 en Inglaterra se reconoce por vez primera el derecho a huelga. Siendo en nuestra época un derecho fundamental e inalienable del hombre reconocido por organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de Naciones Unidas (ONU) así como por un gran numero de países.

En Venezuela la huelga de acuerdo con Alegría[62] surgió desde diferentes ámbitos, en 1896 ocurrió la primera huelga en Venezuela que afecto a los trabajadores del Puerto de la Guaira. En 1914 hubo una huelga de telegrafistas.

En 1914, constituyeron en Venezuela una Confederación General Obrera, en medio de múltiples huelgas en diferentes actividades, siendo la actuación de dicha Confederación muy corta pues duró hasta 1921.

De acuerdo con Lucena[63] en el mes de Julio de 1925, los trabajadores petroleros de Mene Grande Estado Zulia realizaron la primera huelga en esta actividad sin ningún sindicato que los dirigiera, debido a que previamente

[62] Marco Aurelio Alegría. *Derecho Colectivo del trabajo, sindicatos, conflictos*. Op. Cit., p. 25
[63] Héctor Lucena. *Relaciones Laborales en Venezuela* Op cit, p. 96 y ss.

había ocurrido un paro de actividades en el Departamento de mecánica, donde 40 trabajadores entre mecánicos y chóferes, presentaron una petición de mejores salarios.

Ante la negativa de parte de la gerencia, los trabajadores se pararon, teniendo el apoyo de las autoridades civiles y la policía que apoyan esta medida, por 2 razones: 1) Porque sabían de las deplorables condiciones de trabajo y 2) porque los trabajadores frecuentaban el prostíbulo propiedad del jefe civil.

Esta huelga trae como consecuencias el despido de muchos trabajadores, quienes se van a otros campos petroleros y divulgan esta experiencia, por lo que esta es conocida en toda la zona y estimula a que todos los trabajadores solicitaran aumentos de salarios.

Destacándose en esta huelga la actuación del fogonero Augusto Malavé, quien por haber viajado por varios países tenia experiencia en estas en materia obrera. Este impulsor de la huelga después desapareció, presumiendo que fue asesinado por los sicarios de Juan Vicente Gómez.

La huelga de más de 10 mil trabajadores duró doce días paralizando las actividades de esta área sobresaliendo los siguientes aspectos en la misma:

1) Ausencia de organizaciones estables de carácter políticas y de organizaciones de trabajadores.

2) Naturaleza de carácter económico de las huelga, representado en el aumento de salarios que lograron, de 5 bolívares que ganaban a 7 bolívares diarios.

3) La precariedad en que vivían los trabajadores petroleros de la época.

4) El aumento del costo de la vida y por ende la perdida del poder adquisitivo de los salarios.

5) Los antecedentes del paro petrolero en el Departamento de mecánica.

6) La escasez de mano de obra en la materia, debido al auge en la construcción de infraestructura y de exploración, auspiciada por las inversiones de las compañías en esta área, así la construcción de obras públicas por parte del gobierno.

En 1930 según Alegría[64] nuevamente se realizó una huelga de telegrafistas, para complementar lo que sigue.

Fue celebrado por primera vez el Primero de Mayo como Día Internacional de la Clase Obrera, constituyéndose el partido comunista además de fundarse en Cabimas estado Zulia la Sociedad de Auxilio Mutuo de los Obreros Petroleros, que en el fondo era un Sindicato, no permitiendo el gobierno que asumiera la denominación de sindicato.

A la muerte de Juan Vicente Gómez, se produjo la huelga petrolera en Maracaibo que duró 42 días, con la vigencia de la Ley del trabajo en Julio de este año, se permitió la contratación colectiva de la organización sindical.

En Diciembre del mismo año se celebró el Primer Congreso de Trabajadores de Venezuela, que daría lugar a la Confederación Venezolana del Trabajo, la cual fue disuelta por el gobierno de Eleazar López Contreras, motivo por el cual muchos dirigentes tuvieron que irse al exterior.

A raíz de los sucesos anteriores ocurrió una huelga general de carácter político, contra la Ley de Defensa del Orden Público, conocida como la Ley Lara, la cual venia a prohibir la actuación de los comunistas, constituyéndose por parte del gobierno la Unión General de Trabajadores (UGT).

En 1950, surgió otra huelga petrolera, y así mismo la disolución de 43 sindicatos petroleros existentes, creando el gobierno su propia organización sindical: El Movimiento Sindical Independiente y más tarde la Confederación

[64] Marco Aurelio Alegría. *Derecho Colectivo del trabajo, sindicatos*. Op. Cit, p. 25-27

Nacional de Trabajadores (CNT), surgiendo otra huelga el 21 de Enero de 1958, la cual contribuyó a la caída del régimen de Marcos Pérez Jiménez.

Desde un punto de vista internacional de acuerdo a lo señalado por Gómez[65] las huelgas que han sido trascendentales en la historia son la de Chicago en 1886 realizada por la jornada de ocho horas, La de San Petersburgo en 1905, fue de carácter insurreccional, la de España y Alemania en 1917 y 1920 respectivamente, fueron consideradas de corte revolucionario, la de la General Motors en Estados Unidos, en 1946 la cual duro casi un año, y en Francia la huelga de 1968.

Siendo considerada la huelga como una medida utilizada por los trabajadores para que el empleador atienda sus necesidades para mejorar sus condiciones vitales, sociales y culturales.

El derecho a huelga se encuentra establecido en varias normas de carácter internacional:

1) En la Carta Social Europea

2) En el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales en su artículo 8 se encuentra regulado este derecho.

3) Los Convenios Internacionales 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), tratan la huelga en forma indirecta, al concebir que se deben fomentar la negociación colectiva entre el empleador y los trabajadores y en caso de no llegar a un acuerdo total o parcial, surgen otras formas de lucha para la solución del conflicto colectivo y lograr presionar al patrono para lograr presionar al patrono para que acceda al petitorio que contiene el pliego.

El Comité de Libertad sindical, ha considerado el derecho a huelga como uno de los derechos fundamentales de los trabajadores y de sus organizaciones en la medida en que constituya un medio de defensa, siendo

[65] Gómez Pinzón, op. cit.

un derecho legítimo al que pueden recurrir los trabajadores y sus organizaciones en defensa de sus intereses económicos y sociales.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en sus convenios y recomendaciones no trata del derecho a huelga, lo que no significa que desconozca este derecho, o no garantice un ámbito de protección del mismo.

Dos resoluciones de la Conferencia Internacional del Trabajo (OIT), han insistido de una u otra forma al reconocimiento al derecho a huelga en los Estados miembros. La primera Resolución sobre la Abolición de la legislación antisindical en los Estados miembros de la OIT de 1957, señalaba la adopción de una legislación que asegure el ejercicio efectivo y sin restricción alguna de los derechos sindicales, por parte de los trabajadores con inclusión del derecho a huelga.

La segunda Resolución Sobre los Derechos Sindicales y su relación con las libertades civiles, en 1970 invitó al Consejo de Administración a que encomendara al Director General una serie de iniciativas < con miras a considerar nuevas medidas destinadas a lograr el respeto pleno y universal de los derechos sindicales en su sentido más amplio> con atención especial al derecho de huelga.

El Convenio Nº 87 de 1948, en su artículo 3, referido a la libertad sindical y la protección al derecho de sindicacion, consagra el derecho de las organizaciones de los trabajadores y empleadores a organizar su administración y sus actividades y formular su programa de acción, estableciendo además en el artículo 10, como objeto de dichas organizaciones <fomentar y defender los intereses de los trabajadores o empleadores>.

Teorías sobre la Huelga:

1**.- La Huelga es un Derecho Natural**: Tesis de los Tomistas los que consideran que Dios confirió este derecho a los trabajadores para oponerse a las injusticias cometidas por los patronos y gobernantes.

2.- **La Huelga es equiparada a un Hecho**: Tesis acogida por De Ferrari manifiesta que es un hecho que los trabajadores utilizan para conquistar otro derecho. Manifiesta que "la huelga es el ejercicio del derecho concertado de no trabajar".

3.- **La Huelga como un acto antijurídico:** Expuesta por Francesco Carnelutti, considerándolas como un delito penal, asemejándola con la guerra utilizada para negar el derecho al trabajo, aduciendo que la tolerancia de la violencia conspira contra el prestigio del poder estatal comprometiendo la paz pública.

4**.- La Huelga como un Acto Jurídico**: Tesis acogida por diversas legislaciones, que es la que concibe que la misma se realiza previo el cumplimiento de requisitos y formalidades de ley.

5.- **La Huelga como Un Derecho Individual**: Tiene su fundamento en considerar que es todo derecho que tiene la persona de abstenerse de realizar algo que no le ha sido impuesto por obligación.

6.- **La Huelga como un Derecho Colectivo**: Su expositor Alejandro Unsain, la considera como expresión de la comunidad o de la sociedad.

7.- **La Huelga como Fundamento Social**: Expuesta por Mario de La Cueva, manifiesta que los individuos actúan en grupos reciben y aceptan intereses colectivos o sociales

8.-**La Huelga como Derecho del más Fuerte**: Es un hecho de fuerza o de presión de los trabajadores sobre los empleadores para lograr que se reconozcan ciertos derechos

Definición de Huelga:

El artículo 485 de la Ley Orgánica del Trabajo define por huelga la suspensión colectiva de las labores por los trabajadores interesados en el conflicto de trabajo.

La anterior definición fue mejorada el artículo 175 del reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo ampliando su contenido en los términos siguientes: "La huelga supone la suspensión colectiva de las labores y cualquier otra medida que altere el normal desenvolvimiento del proceso productivo, concertada por los trabajadores y las trabajadoras involucrados en un conflicto colectivo de trabajo para la defensa y promoción de sus intereses."

Es importante el aporte del anterior artículo, en razón que entran al concepto de huelga un conjunto de modalidades que venían utilizando los trabajadores que no se podían enmarcar en la definición prevista en la Ley Orgánica del Trabajo, que solo contemplaba únicamente la suspensión de las labores, así por ejemplo el trabajo lento conocido como en nuestro país como "operación morrocoy" no podía enmarcar en la definición prevista en la ley, siendo una figura que afecta el normal desenvolvimiento del proceso productivo pero que no se podía enmarcar en la anterior definición.

Breve reseña histórica acerca de la huelga en la función pública

En Venezuela durante el período de gobierno de Juan Vicente GÓMEZ, de acuerdo con Urquijo[66] por la escasez de una legislación que regulara las condiciones de trabajo, se produjo un sin numero de huelgas en los sectores de los empleados del ferrocarril, los telegrafistas los tranvieros los tipógrafos y otras agrupaciones de trabajadores, motivo por el cual eran enviados a los trabajos mas forzosos como era la construcción de carreteras.

En 1919 se produjo así mismo un gran numero de huelgas entre las que se pueden mencionar, el 08 de Julio la de zapateros de la Casa

[66] José Ignacio Urquijo. Op.cit., p. 14

Boccardo, el 13 de Julio la de los Caleteros del Puerto de la Guaira, el 04 de Julio la de los trabajadores del Ferrocarril Central de Venezuela.

El 16 de Julio se producen de manera simultanea tres huelgas: La de los Trabajadores del Ferrocarril caracas la Guaira, la de los Trabajadores de la Compañía del Tren Eléctrico de Caracas, y la de los Trabajadores de la Fabrica Nacional de Fósforos.

El 21 de Julio de la misma manera se producen varias huelgas: La de los Trabajadores de las Lavanderías Chinas, la de los chóferes, la de los Trabajadores de las Litografías del Comercio, la de los Jornaleros de Guarenas.

El 26 de Julio la huelga es de los trabajadores alpargateros y capelladores, la de los empleados de Farmacias y Víveres. El 27 de Julio la huelga es la de los Botiquineros y panaderos; el 03 de Agosto la de los trabajadores de Barquisimeto; el 11 de Agosto la de planchadores y lavanderas; el 29 de Agosto la de los obreros, artesanos y jornaleros de San Fernando de Apure; el 16 de Octubre la de los Caleteros de la Aduana de Ciudad Bolívar; el 12 de Noviembre la de los Zapateros; el 01 de Diciembre, la de sastres, el 12 de Diciembre de los tipógrafos.

En 1920, continúan las huelgas de los zapateros y tipógrafos en Caracas, exigiendo un aumento salarial de conformidad con los nuevos tiempos.

Para el mencionado autor[67] la huelga es otro derecho con el que cuentan los trabajadores y los representantes sindicales para hacer valer sus derechos como medida de presión ante la violación de los mismos. Este derecho ha sido reconocido en Venezuela desde 1936, encontrándose plasmado en las Constituciones de 1961 y la de 1999. En la Ley Orgánica del Trabajo se reconoce otra modalidad de la huelga, es llamada huelga solidaria

[67] José Ignacio Urquijo Op Cit., p. 242-243

pudiendo involucrarse trabajadores de otro sector en el conflicto planteado por una empresa o rama económica determinada.

Para que la huelga se lleve a cabo es necesario que se cumpla con una serie de requisitos previos, por considerarse ésta una figura jurídico-legal, que obliga a la presentación de un pliego conflictivo previamente ante la Inspectoría del Trabajo, notificando la fecha de inicio y las razones de la misma.

Limitaciones al ejercicio del derecho a huelga

El Comité de libertad sindical[68] de la Organización Internacional del Trabajo ha señalado como únicos supuesto de limitación incluso hasta su prohibición al ejercicio del derecho a Huelga los siguientes

1) En la función pública solo en los casos de funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado.

2) En los servicios esenciales en el sentido estricto del término, es decir aquellos servicios cuya interrupción pondrían en peligro la vida, la salud y la seguridad de la persona o de la colectividad.

El reconocerle a los funcionarios públicos el derecho a la libertad sindical no significa, que se le este reconociendo el derecho a huelga.

Los empleados públicos dependientes de organismos del Estado deben negociar convenciones colectivas, disfrutando del derecho de huelga siempre que la misma no menoscabe el derecho a la vida, a la salud y la seguridad de la persona en toda o en parte de la población.

De otra parte el Comité de Libertad Sindical ha considerado que el derecho a huelga de los funcionarios públicos se puede prohibir cuando se trate de los servicios públicos esenciales, entendiendo por éstos las

[68] Párrafo 536 de la recopilación…. op., cit., p.121-123

condiciones propias de cada país, no considerándose un concepto absoluto por cuanto un servicio que no sea esencial, puede convertirse en esencial, cuando la duración de la huelga pase de cierto límite, poniendo en peligro la vida, la salud, y la seguridad de la persona o la comunidad.

Sin embargo este Comité ha considerado que los servicios esenciales en el sentido estricto del término son los siguientes:

- Sector hospitalario:

- Servicios de electricidad.

- Servicios de abastecimiento de agua

- Los servicios telefónicos.

- Control de tráfico aéreo.

En contraposición a las anteriores consideraciones no constituyen servicios esenciales en el sentido estricto del término los siguientes:

- La radio televisión,
- Los sectores petroleros y de puertos en cuanto a carga y descarga,
- Los Bancos,
- Los servicios de informática para la recaudación de aranceles e impuestos,
- Los grandes almacenes y parques
- La metalurgia y el sector minero,
- Los transportes en general,
- Las empresas frigoríficas
- Los servicios de hotelería,

- La construcción,
- La fabricación de automóviles,
- La reparación de aeronaves,
- Las actividades agrícolas, el abastecimiento y la distribución de productos alimenticios
- La Casa de la Moneda, la Agencia Gráfica del Estado y los monopolios estatales del alcohol, de la sal y del tabaco,
- El sector de la Educación.
- Los transportes metropolitanos,
- Los servicios de correo, contemplado.

Sin embargo ha señalado el Comité que los anteriores servicios pueden considerarse esenciales, cuando por la extensión o duración de la huelga ponga en peligro la salud de la población o parte ella.

Ha asentado el Comité en su doctrina que deben establecerse garantías compensatorias en caso de prohibición de la huelga en la función pública o en los servicios esenciales, que les compensen esas restricciones de su libertad de acción durante los conflictos.

Esas garantías apropiadas en caso de restricciones del derecho de huelga ya sea en los servicios esenciales o en la función pública, son los procedimientos de conciliación y arbitraje, de manera adecuada, rápida e imparcial, donde las partes involucradas puedan participar en todas sus etapas aplicando rápidamente los laudos dictados.

De otro lado existen situaciones y condiciones en que podría imponerse un servicio mínimo de funcionamiento, dentro de las que destacan las siguientes:

- Los servicios cuya interrupción ponga en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona o de la población.

- Los servicios no esenciales en el sentido estricto, en que la duración de las huelgas pueda provocar una situación de crisis nacional aguda, que puedan poner en peligro la existencia de la población, pudiendo participar en las mismas las organizaciones sindicales con empleadores y autoridades públicas.

En Venezuela la Ley Orgánica del Trabajo establece limitaciones al ejercicio de la huelga en el artículo 495, solamente en los casos de que se trate de servicios que sean indispensables para la salud de la población o para la conservación y mantenimiento de maquinarias y para quienes tengan a cargo la seguridad y conservación de los lugares de trabajo. Las limitaciones consisten en se debe mantener un mínimo necesario de trabajadores que permita cumplir con la actividad.

En concordancia con el artículo anterior, el artículo 178 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo señala la ilicitud de la huelga cuando durante su desarrollo no se preste los servicios mínimos de mantenimiento y seguridad de la empresa.

Del mismo modo, el mencionado Reglamento en su artículo 182, establece de manera expresa los servicios públicos esenciales en el caso venezolano enumerando los siguientes:

a) Sanidad e higiene pública
b) Producción y distribución de agua potable
c) Producción y distribución de energía eléctrica
d) Producción y distribución de hidrocarburos y sus derivados
e) Producción y distribución de gas y otros combustibles
f) Producción y distribución de alimento de primera necesidad
g) Defensa civil

h) Recolección y tratamiento de desechos humanos
i) Aduanas
j) Administración de justicia
k) Protección ambiental y de vigilancia de bienes culturales
l) Transporte público
m) Control del tráfico aéreo
n) Seguridad social
o) Educación
p) Servicios de correo y telecomunicaciones
q) Servicios informativos de radio y televisión públicas

En los mencionados servicios de acuerdo con nuestra ley orgánica del trabajo y su reglamento también se debe garantizar servicios mínimos que garanticen el funcionamiento de los mencionados servicios con el fin de poner en peligro a la población.

Señala Paz Miranda[69] derecho a huelga se encontraba consagrado en el artículo 92 de la Constitución de 1961, que establecía: “Los trabajadores tienen derecho a la huelga dentro de las condiciones que fije la Ley. En los servicios públicos este derecho se ejercerá en lo que aquella determine”

De lo anterior se deduce que la huelga en Venezuela ha sido considerada de rango constitucional, a pesar de que en el texto constitucional no se le haya definido como tal.

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, en su artículo 97, contempla que todos los trabajadores y trabajadoras del sector público y del sector privado tienen derecho a la huelga, dentro de las condiciones que establezca la Ley.

[69] Maricarmen Paz Miranda. op., cit., p. 67-68

En la Ley Orgánica del Trabajo en su artículo 8 contempla el derecho a la huelga de los funcionarios públicos de carrera, siendo estos los que cumplen función pública, la persona física que ejecuta el servicio.

Anteriormente este derecho estaba vedado a los funcionarios públicos pues era exclusivo de los trabajadores del sector privado. Al ejercer los funcionarios públicos, este derecho en la reclamación de sus reivindicaciones en contra de los patronos, cuando la huelga se refiere a los servicios esenciales, este derecho se puede revertir en su contra debido a que los mismos también son titulares de esos servicios.

Dentro de las tareas y objetivos que deben cumplir los funcionarios públicos de acuerdo a la normativa, están los servicios públicos, los cuales van a satisfacer las necesidades de la colectividad.

Es por ello que Paz Miranda[70] afirma, que no se puede concebir el derecho a la huelga en los términos previstos en la Ley Orgánica del Trabajo, ya que en la medida en que la destinataria y acreedora de tales servicios sea la colectividad y los servicios que se dejan de prestar son esenciales para ella, la huelga no puede imponer el sacrificio de tales destinatarios.

En Venezuela, lo referente al derecho de huelga se propuso en el anteproyecto de la Ley Orgánica del Trabajo de 1985, precisando sus objetivos y limitaciones, supliendo de esta manera las lagunas existentes en la normativa anterior, incorporando algunas disposiciones del Reglamento de 1973.

En la nueva Ley se observa que fue excluida de la normativa de la huelga, la referencia al lock-out que aparecía en el proyecto original, presentándose una discordancia con el contenido del artículo 470, en el que existe la presunción de su existencia, al referirse a la interrupción de labores por parte de los patronos y los trabajadores.

[70] Paz Miranda Maricarmen, op., cit., p. 41.

En la mencionada disposición, unida a los despidos masivos y la facultad del patrono realizar modificaciones de acuerdo al principio in pejus nace la presunción que aunque este ausente de la Ley el término lock-out, el mismo estará presente en la dinámica laboral.

De lo anterior se deduce que los paros patronales se harían sin sujetarse a normativa preestablecida, lo que da a entender que la organización patronal FEDECAMARAS no se vería afectada en lo absoluto.

La Ley Orgánica del Trabajo preceptúa en su artículo 486, la autorización de los trabajadores para que hagan presencia colectiva en las inmediaciones de las empresas o los sitios de trabajo donde se desarrolle la huelga.

La regulación normativa en cuanto a la huelga exige para que la misma sea considerada legítima, se debe cumplir con una serie de requisitos previos, incluyendo las huelgas de solidaridad y las declaradas en servicios públicos, según previsiones de los artículos 592, 594.

En la deficiencia existente en la solución de los conflictos, la huelga viene a representar la más amplia objetividad contemplada en la Ley Orgánica del Trabajo, en cuanto a la realidad de la vida laboral venezolana.

En la redacción del artículo 488 de la Ley Orgánica del trabajo se presenta ambigüedad en cuanto a la titularidad del derecho a la huelga por cuanto atribuye a los trabajadores la titularidad, pero luego en el inciso b) le otorga esa titularidad a los sindicatos, federaciones y confederaciones, que son los únicos habilitados para plantear pliegos de peticiones.

Existen dos artículos que se oponen a esta interpretación, el artículo 461 de la Ley Orgánica del Trabajo y el 97 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En el mencionado articulo 461 de la Ley Orgánica del Trabajo exige que el numero de trabajadores que preste el servicio sea mayor a 10,

mientras que el artículo 97 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela le otorga este derecho a todos los trabajadores, enmarcando en este sentido tanto a los del sector público como del privado.

La posibilidad de la Huelga en la función publica en Venezuela, para determinar este punto es necesario hacer una distinción según De Pedro[71] de la huelga desde dos puntos de vista. La huelga política y la huelga económica.

En lo que a la primera se refiere, se considerará inadmisible cuando vaya en contra de principios establecidos constitucionalmente , y en cuanto a la segunda se da en los casos en que hay que ejercer presión sobre la autoridad publica para que la misma tome medidas en lo referente a las condiciones de trabajo exigidas.

Después de rechazar en cierta forma el derecho a huelga en el sector público el movimiento sindical funcionarial ahora lo reivindica.

En Venezuela en el artículo 92 de la constitución De 1961 estaba permitido este derecho al determinar que los trabajadores tienen derecho a la huelga, dentro de las condiciones de la ley, y que en los servicios públicos la huelga será cuando lo determine la ley. De lo expuesto se deduce que la huelga, se debe ver desde tres puntos de vista, 1) Estaba permitida desde el punto de vista constitucional, 2) La ley de Carrera administrativa no hacia referencia a ella, considerando al respecto el autor De Pedro, y que es una decisión oportuna y prudente y 3) Su ejercicio estaba prohibido por diferentes disposiciones legales.

Señala Paz[72] que la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela de 1999, despejo cualquier duda acerca de la huelga que podía inferirse de lo pautado en la Constitución del 61, pues en la vigente el

[71] Antonio De Pedro Fernández. *Realidad y Perspectiva de la función pública venezolana*. Colección estudios jurídicos. 15. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas 1982, 128 y ss.
[72] Maricarmen Paz, op., cit., p.71

legislador de manera expresa considera el derecho de huelga les corresponde tanto a los trabajadores del sector público como a los del sector privado.

De igual manera la Ley del Estatuto de la Función Pública en su artículo 32, estatuye lo siguiente:

> Los funcionarios públicos de carrera, que ocupen cargos de carrera, tendrán el derecho a organizarse sindicalmente, a la solución pacifica de los conflictos, a la convención colectiva y a la huelga, de conformidad a lo establecido en la Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento, en cuanto sea compatible con la índole de los servicios que prestan y con las exigencias de la Administración Pública.

Efectos de la huelga:

Una vez declarado el conflicto de parte de los trabajadores y funcionarios públicos produce varios efectos de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Trabajo:

a) Suspende la relación de trabajo, los trabajadores no están obligados a prestar el servicio ni el patrono a pagar el salario. (Art. 95 LOT)

b) Mientras dure el conflicto el trabajador no podrá ser despedido o trasladado, ni desmejorado por motivo de sus actividades legales en el conflicto. (Art. 497).

c) El tiempo de servicio de un trabajador no se considerará ininterrumpido por su ausencia al trabajo con motivo de un conflicto colectivo. (Art. 496)

El Derecho A Huelga De Los Funcionarios Públicos En Diferentes Constituciones Americanas.

Teniendo como premisa que la Constitución es la génesis de todas las instituciones Jurídicas Estatales. Para Lares[73] la Constitución es concebida como: “El conjunto de normas que en un país determinado regulan la

[73] Lares M, Eloy, *Manual de Derecho Administrativo*. Caracas Editorial Alianza Grafica. 1988.p. 402

organización fundamental del Estado, así como los derechos y garantías de las personas frente al poder estatal".

Es importante destacar que las Constituciones que rigen en países europeos y latinoamericanos presentan diferencias en varios aspectos, entre los que destaca la organización de los poderes públicos. También se puede considerar la coincidencia en la consagración de los derechos humanos y garantías, haciendo una breve referencia por las Constituciones de diferentes países para determinar los diversos ordenamientos jurídicos que regulan el derecho a la huelga de los funcionarios públicos.

En varias legislaciones se busca equiparar las legislaciones con la finalidad de enmarcar a los funcionarios públicos en sus relaciones jurídicas a los principios sociales y a los avances del derecho público en cada país, cumpliendo de esta manera con la igualdad en la relación laboral tanto del sector público como del privado.

Tratando de alguna manera laboralizar la función pública, basada en que no existe diferencia entre los servicios que presta los funcionarios públicos al servicio del Estado y los que proporcionan los trabajadores en la empresa privada, pues en ambas se presentan los elementos de la relación laboral como son: a) Trabajo Personal, b) Remuneración y, c) Subordinación.

De conformidad a lo mencionado en algunas legislaciones se prevé el derecho a huelga de los empleados públicos considerándose un gran logro en materia funcionarial.

La tratadista Maricarmen Paz[74] recoge el contenido de algunas de las constituciones latinoamericanas que a continuación presentamos con el fin de enriquecer esta investigación:

[74] Paz Miranda, Maricarmen, *El derecho a huelga de los funcionarios públicos*. op-cit. pág. 123 a 128.

<u>República de Colombia</u>

En su artículo 55 la Constitución de Colombia establece:“Se garantiza el derecho a Huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. La Ley reglamentará este derecho”. A pesar del contenido constitucional en Colombia en los últimos años se han dado huelgas consideradas importantes como la de los trabajadores estatales de octubre de 1998, realizada por más de setecientos mil trabajadores, cuya duración de 21 días tuvo diferentes motivos dentro de los que es necesario mencionar:

1) Las imposiciones del Fondo Monetario Internacional por la entrega a las multinacionales, que hiciera el gobierno del ahorro público y de los fondos de la seguridad social.

2) La liberación de los precios de los combustibles y de los servicios públicos

3) El recorte salarial y prestacional

4) El despido de los trabajadores estatales productivos, mientras el estado represivo crece

5) La negación del libre ejercicio sindical mediante amenazas, atentados, asesinatos, encarcelamientos y destierro.

Siendo declarada la huelga ilegal por el presidente de la República, debido a que el estado había puesto límites a la misma como instancias conciliadoras, no siendo tomadas en cuenta.

Otras de las huelgas en Colombia donde participaron quinientos mil funcionarios públicos, en protesta a las políticas económicas dictadas por el presidente, trayendo el cierre de los hospitales, no prestando servicio, las oficinas públicas suspendieron la atención al publico así como también se unieron a esta huelga los colegios y las escuelas públicos.

De lo anterior se deduce que en Colombia no se cumple con un procedimiento previo a la huelga. Por haber sido una huelga de servicios públicos la cual no está contemplada en la Constitución se declaro ilegal, habiéndose llevado a cabo sin importar las consecuencias que sufrió la colectividad.

República de Costa Rica:

En el Artículo 61 de la Constitución de Costa Rica se establece lo siguiente:

> Se reconoce el derecho de los patronos al paro y el de los trabajadores a la huelga, salvo en los servicios públicos, de acuerdo con la determinación que de estos haga la ley y conforme a las regulaciones que la misma establezca, las cuales deberán desautorizar todo acto de coacción o violencia.

En este país también se reconoce el derecho a huelga a todos los trabajadores, y por ende a los funcionarios públicos con excepción de los servicios o públicos, que serán regulados para no causar daños a la colectividad.

En 2005, tres mil empleados de una empresa de acueductos y alcantarillado se declararon en huelga, motivado a que el gobierno no firmara un documento de aumento salarial, siendo la misma declarada ilegal por un tribunal en base a lo contenido en el artículo 376 del Código de Trabajo que preceptúa que no tienen derecho a huelga los trabajadores que tengan a cargo los servicios públicos esenciales, tales como la salud, higiene y alumbrado público.

República de Bolivia.

El artículo 159 en su segundo aparte la Constitución de Bolivia señala: “Se establece así mismo el derecho a huelga como el ejercicio de la facultad legal de los trabajadores de suspender labores para la defensa de sus derechos, previo el cumplimiento de las formalidades legales”

En este país a pesar de que la huelga está permitida para todos los sectores tanto público como privado, se prohíbe en los mercados públicos, en los que se venden alimentos básicos y de primera necesidad a bajo costo, para la población menos favorecida, estando estos mercados estrechamente vinculados a la vida y a la salud de una parte de la población, prestan servicios esenciales por lo que no se permite la huelga.

República de Paraguay.

Esta es una República Constitucional que la integran 3 poderes de Estado, siendo el Presidente el jefe de Gobierno y el Jefe de Estado, no pudiéndose reelegir.

La Constitución del Paraguay en su artículo 98 establece: “Todos los trabajadores de los sectores públicos y privados tienen el derecho a recurrir a la huelga en caso de conflicto de intereses (…).

Los derechos a huelga y a paro no alcanzan a los miembros de las Fuerzas Armadas de la Nación, ni a los de la policía, pues se considera que el tema de seguridad del Estado está por encima del derecho a huelga

La Ley regulará estos derechos de tal manera que no afecten los servicios públicos imprescindibles para la comunidad.

CAPÍTULO VI
OTROS DERECHOS AL ALCANCE DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS: PRESTACIÓN DE ANTIGÜEDAD, DERECHO A VACACIONES Y BONIFICACIÓN DE FIN DE AÑO

Derechos De Los Funcionarios Públicos.

La Ley de Carrera Administrativa establecía con diferentes cuantías en algunos derechos, como son: remuneración, vacación anual con remuneración; bonificación de fin de año; permisos, licencias y jubilación. La prestación de antigüedad se extiende a todo funcionario público (de carrera o no). Habiéndolo establecido la Ley Orgánica del Trabajo con anterioridad.

En la Ley Orgánica del Trabajo en sus artículos 108 y siguientes se incorporan las normas de la para el cálculo, abono, intereses, pago de la prestación de antigüedad.

Derechos económicos en caso de terminación del empleo público

En referencia a los derechos de carácter económico que le correspondían al funcionario una vez culminada la relación de empleo público estaba regulado en el artículo 26 de la Ley de Carrera Administrativa, donde se establecía como prestaciones sociales los derechos de antigüedad y el auxilio de cesantía, previstos en la Ley del Trabajo(1936) los cuales por mandato de este mismo artículo, eran derechos exclusivos a los funcionarios de carrera, que renunciaran o que se retiraran de sus cargos, este beneficio se calculaba conforme a lo establecido en el reglamento general de la Ley de Carrera Administrativa de la siguiente manera:

a) Por concepto de antigüedad tendrá a percibir por cada año o fracción de ocho meses, la mitad de la remuneración prevista el artículo 32 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, señalando el sueldo con el cual se liquidaba al funcionario el derecho de antigüedad, que

para el caso era último salario devengado, más las primas de carácter permanente.

b) De otro lado también establecía el auxilio de cesantía, que variaba de acuerdo al tiempo de servicio:

- ✓ Después de un tiempo de servicio no menor de tres meses ni mayor de seis tenía derecho a 5 días de sueldo.
- ✓ Por un tiempo de servicio mayor de 6 meses pero menor de 1 año, el equivalente a 10 días de sueldo.
- ✓ Después de un tiempo de servicio de un año, el equivalente a 15 días de sueldo por cada año o fracción de ocho meses
- ✓ Con el auxilio de cesantía producido antes del 01 de mayo de 1975, el cómputo no podía exceder del sueldo de 8 meses. Debiendo hacerse el cálculo sobre el total que arroja la suma de años, meses y días de servicios prestados.

Con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Trabajo (1990) modifica derecho de antigüedad y el auxilio de cesantía, en artículo 108, estableciendo la indemnización de antigüedad y eliminando el auxilio de cesantía. La indemnización de antigüedad conforme el artículo 108 se calculaba de la siguiente forma:

- ➢ 10 días de salario si la antigüedad es superior a tres meses y no excede de seis.
- ➢ 30 días de salario por cada año de servicio o fracción superior a seis meses.

Esta indemnización de antigüedad se le pagaría al trabajador con el último salario devengado, lo que se denominó posteriormente dentro de la doctrina la “retroactividad de las prestaciones sociales”

Además de establecer la indemnización de antigüedad, la Ley Orgánica del Trabajo en el artículo 108 señaló además:

- La indemnización que le corresponde a cada de trabajador irá siendo depositada en un cuenta que será abierta a su nombre en la contabilidad de la empresa y que devengará intereses a una rata no menor a la que fije el Banco Central de Venezuela.
- La indemnización será pagada y liquidada a cada trabajador al terminar la relación de trabajo.
- El trabajador fideicomitente podrá garantizar con el capital respectivo del fondo fiduciario, obligaciones contraídas para financiar la construcción, adquisición mejora o liberación de una vivienda para él y su familia o para satisfacer pensiones escolares para él o su cónyuge o persona con la que haga su vida marital, o hijos.
- El patrono deberá otorgar al trabajador crédito o aval para cubrir la cuota inicial de adquisición una vivienda, para su ampliación o reparación o para la cancelación de hipotecas, hasta por un monto del saldo a su favor en la respectiva cuenta. Si el patrono optare por pagar otorgar aval en lugar de dar crédito, será a su cargo la diferencia en los intereses que pueda resultar en perjuicio del trabajador
- Luego ese mismo artículo 108 en la serie de parágrafos que lo conformaban agregaba en relación con la indemnización de antigüedad:
- Que en caso de fallecimiento del trabajador, los beneficiarios señalados en el artículo 559 tiene derecho a percibir la prestación de antigüedad.
- Lo dispuesto en el mencionado artículo no impide a los causahabientes el ejercicio de las acciones que le correspondan conforme al derecho común.
- La indemnización de antigüedad se tomaba como referencia para el cálculo que le correspondía al trabajador conforme al artículo 125, este artículo consagraba en caso de despido injustificado la indemnización de antigüedad se doblaba.

En razón de lo previsto en la norma anterior, para ese momento se presentaban varias interrogantes, en referencia a la aplicación del el artículo 108 de la LOT a la función pública, la primera si este nuevo régimen de prestaciones era aplicable a los funcionarios públicos de carrera, la respuesta fue afirmativa, pues el artículo 26 de la LCA comentado anteriormente, señala que funcionario tenía derecho la antigüedad y auxilio de cesantía contemplados Ley del Trabajo, o las "que puedan corresponderles según la Ley especial si esta última les fuera más favorable", en consecuencia a los funcionarios de carrera se las aplicó este régimen de prestaciones sociales cualquiera que fuese la terminación de la relación de empleo público.

Otra de las preguntas que se presentaron si este régimen de prestaciones se aplicaría a los funcionarios de libre nombramiento y remoción, en este caso la repuesta también fue afirmativa, pero fundamentada en la aplicación supletoria del artículo 8 de la LOT.

En 1997 la Ley Orgánica del Trabajo fue objeto de una reforma parcial donde el tema más importante, entre otros es la reforma del régimen de prestaciones sociales, reforma que ser realiza dentro de un clima político y económico bastante tenso, pero pese a este clima, la reforma fue resultado del consenso entre empleadores trabajadores y gobierno, así se reforma de nuevo el artículo 108 de la ley del trabajo cambiando en forma radical e sistema previsto en 1990 por la LOT, estableciendo la figura de la prestación de antigüedad que se pagaría conforme a las reglas siguientes:

Por antigüedad el trabajador tendrá derecho a una prestación igual a 5 días de salario por cada mes, debiendo además percibir adicionalmente 2 días de salario por cada año, por concepto de prestación de antigüedad acumulativo hasta 30 días de salario.

Cuando el trabajador requiera por escrito la prestación de antigüedad, se depositara y liquidará mensualmente en forma definitiva en un fideicomiso individual, o en un fondo de prestaciones de antigüedad o se

acreditara mensualmente a su nombre, de igual forma definitiva en la contabilidad de la empresa.

Pagándose a la terminación de la relación de trabajo, devengando intereses según las siguientes opciones:

A) Según sea el caso de fideicomiso o Fondos de prestaciones de antigüedad, o hasta que estos se crearen en caso de no existir, a la tasa del mercado si fuere una entidad financiera.

B) En caso de que el trabajador hubiese solicitado que los depósitos se hicieren de acuerdo a lo pautado en el aparte segundo del artículo 108 de la Ley Orgánica del Trabajo y el patrono no lo hubiere hecho, se pagara de acuerdo a la tasa activa del banco central de Venezuela, tomando como referencia los 6 principales bancos comerciales y universales del país.

C) En caso de acreditarse en la contabilidad de la empresa se pagara a la tasa promedio entre la activa y la pasiva del Banco Central de Venezuela, tomando de igual manera la referencia de los 6 principales bancos del país, debiendo el patrono informar anualmente al trabajador el monto acreditado.

En caso de acreditarse en entidad financiera o Fondo de prestaciones de antigüedad, anualmente se entregara al trabajador los intereses por su prestación de antigüedad acumulada, informando además detalladamente el monto del capital y los intereses

La prestación de antigüedad se pagara al trabajador al terminar la relación de trabajo de acuerdo a la siguiente escala:

a) Cuando la antigüedad excediere de tres (03) meses y no mayor de seis (06) meses 15 días de salario, o la diferencia entre dicho monto y lo acreditado o depositado mensualmente.

b) Cuando la antigüedad excediere de seis (06) meses pero no mayor de 1 año, 45 días de salario, o la diferencia entre dicho monto y lo acreditado o depositado mensualmente.

c) Después del primer año de antigüedad 60 días de salario, o la diferencia entre dicho monto y lo acreditado o depositado

mensualmente, siempre que hubiere prestado por lo menos 6 meses de servicio.

Manteniendo su carácter de derecho adquirido, pudiéndose a además solicitar adelantos de la misma conforme a las reglas que establece este nuevo artículo 108. Pero ha demás el parágrafo sexto incluyó que el nuevo régimen se pagaría a los funcionarios públicos nacionales, estadales y municipales, a partir del año de la reforma de 1997 se equiparó el régimen de prestaciones sociales a los trabajadores y la función pública, no existiendo duda alguna en la aplicación de la prestación de antigüedad a la función pública y la laborización de la misma.

La reforma también planteó el régimen transitorio de liquidación de los derechos de los trabajadores obtenidos antes de la fecha de la reforma, así el artículo 657 señaló la forma de pagar la indemnización de antigüedad y la compensación por transferencia, pero es importante resaltar que el mencionado artículo también incluyó bajo este régimen transitorio las funcionarios públicos nacionales, estadales y municipales, en las mismas condiciones, salvo en la compensación por transferencia que en el caso de la función pública la antigüedad que se tomaba en cuenta era de trece años mientras que en el sector privado solo diez.

El artículo 659 estableció la forma de pago de los mencionados derechos en el literal b) de la siguiente manera: ciento cincuenta mil bolívares en el primer año, distribuidos así: veinticinco mil los primeros 45 días, veinticinco mil dentro de los siguientes 45 días y hasta de cien mil bolívares en títulos públicos garantizados y negociados a corto plazo. El saldo restante sería pagado cinco años en la forma que estableciera el Ejecutivo Nacional del Reglamento de esta Ley.

Pero además la reforma de 1997, también realizó cambios en cuanto la normativa aplicable a la terminación de la relación de trabajo por despido injustificado (artículo 125), creando la indemnización de antigüedad, de 30

días salario por cada año de servicios, pero solo pagadera en un lapso de cinco años, sustituyéndose así el régimen del pago doble.

Consagrando además la indemnización por despido preaviso omitido. A raíz de estas nuevas figuras de estas nuevas figuras se planteo una nueva interrogante si estas eran aplicables a la relación de empleo público pues la respuesta ha sido negativa, la decisiones de los tribunales así lo consagra, así lo señala la Corte Primera en lo Contencioso Administrativo “observa esta Corte que la institución del preaviso, contenida en la Ley Orgánica del Trabajo, es una institución que no es compatible con la naturaleza de la relación de empleo público, toda vez, que la misma está establecida como una garantía en la relación patrono - privado trabajador la cual operará en caso de despido o retiro voluntario del empleado, siendo ello así, considerada este Juzgador, que tal beneficio no puede ser aplicado de manera subsidiaria a la relación de empleo público, así se decide”. (Sentencia Nº 1.099 de la CPCA de fecha 30 de abril de 2001).

En 1999 entre en vigencia la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, esta ratifica algunos de los derechos para los funcionarios públicos y los trabajadores previstos en la Constitución de 1961, pero agrega normas nuevas, tal es el caso de lo referente las prestaciones sociales reguladas en el artículo 92 que establece lo siguiente:

> Todos los trabajadores y trabajadoras tienen derecho a las prestaciones sociales que les recompensen la antigüedad en el servicio y los amparen en caso de cesantía. El salario y las prestaciones sociales son créditos de exigibilidad inmediata. Toda mora en su pago genera intereses, los cuales constituyen deudas de valor y gozarán de los mismos privilegios y garantías de la deuda principal.

Esta norma consagra las prestaciones sociales como un derecho de rango constitucional, pero además le da carácter deudas de valor y todo atraso en su pago genera intereses de mora, tenemos un nuevo elemento con referencia a la materia de prestaciones que se refiere pues al retardo en

pago de las prestaciones produce intereses de mora, se pregunta de nuevo será aplicable este tipo de interés a la función pública, la respuesta en positiva se le puede aplicar este tipo de interés a la función pública pero el pago de los mismos se hará de acuerdo a disponibilidad presupuestaria del órgano.

En el 2002 se dicta La Ley del Estatuto de la Función Pública, derogando al Ley de Carrera Administrativa, esta nueva normativa señala expresamente en el artículo 28:

> Los funcionarios y funcionarias públicos gozarán de los mismos beneficios contemplados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en la Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento en lo atinente a la prestación de antigüedad y condiciones para su percepción.

Esta norma del Estatuto no deja duda a partir del año 2002 que materia de prestación de antigüedad se regulará conforme a lo previsto en la norma Constitucional y en la Ley Orgánica del Trabajo. Es importante señalar que este tema no está concluido ya que la disposición transitoria cuarta de la Constitución ordena reformar el régimen de las prestaciones de nuevo, de acuerdo a lo previsto en el numeral tercero “de forma proporcional al tiempo de servicio y calculado con el último salario devengado por el trabajador”.

Vacaciones

La Conferencia General de la Organización del Trabajo[75], fue convocada en 1936 en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), y reunida el 04 de Junio de ese año, y se decide que las consideraciones hechas respecto a las vacaciones pagadas revistan el carácter de un Convenio.

[75] www.oit.org.pe/spanish/.../oitreg/.../convenios/c052.html. [Consulta: 2011. Junio 12]

Y es de esta manera que el día 24 de Junio de 1936, nace el Convenio 52 conocido como el convenio de las Vacaciones Pagadas, el cual ha sido revisado en el año 1970 por el Convenio 132.

Es de observar que en al artículo 2 en sus diferentes apartes del Convenio 52[76] se establecen una serie de derechos derivados de las vacaciones anuales a saber:

En el primer aparte del artículo, referido a las vacaciones anuales pagadas se establece que en la legislación donde sea aplicado el presente Convenio a toda persona que tenga más de un año de servicio interrumpido, tiene derecho a unas vacaciones anuales pagadas de 6 días por lo menos.

Mientras que en el aparte 3 del mismo artículo 2 contempla:

a) No se computan a las vacaciones anuales pagadas los días feriados o establecidos por la costumbre.

b) La no asistencia al trabajo por enfermedad.

En el 4 aparte del mismo articulo 2, se entiende que las vacaciones anuales pagadas Irán en incremento progresivamente de acuerdo a la duración del servicio, de acuerdo a lo establecido por la legislación nacional.

Las vacaciones[77] surgen como una necesidad que tiene el empleado o el trabajador de reponer las fuerzas físicas e intelectuales perdidas después de una jornada de trabajo, así como se busca el descanso remunerado de los días domingos y feriados, y la jornada máxima legal.

Con ello se pretende permitir el descanso de los trabajadores y empleados después de cumplir con su trabajo con la finalidad de recuperar las fuerzas y el desgaste natural del organismo por las continuas labores desarrolladas por los mismos.

[76] www.parlamento.gub.uy/.../pl/convenios/convoit-C52.htm [Consulta: 2011 Junio 13]
[77] www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C132 – En caché [Consulta: 2011 Junio 13]

Las vacaciones son consideradas como un derecho de los empleados y de los trabajadores, determinando el goce y disfrute de las mismas el ordenamiento de cada país, de conformidad a lo pautado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), fijando el periodo mínimo de servicios que otorgan su reconocimiento.

Siendo las vacaciones consideradas como un derecho de carácter principal, y el de compensarla en dinero tiene carácter excepcional, considerándose ambos de igual naturaleza, es decir nace por el transcurso del tiempo de estar ejercitándose el empleado o el trabajador, para reponer el deterioro sufrido por ello.

Aun cuando el legislador, es quien establece las condiciones y requisitos para que el empleado y trabajador se hagan acreedores al derecho de vacaciones, de acuerdo a la normativa existente en cada país, no puede poner trabas que impida su normal disfrute.

Es por ello, que si la Constitución política de determinado Estado no establece un término preciso para acceder a la compensación proporcional de las vacaciones, si existe el derecho fundamental al descanso en un plazo idóneo.

Los Convenios Internacionales al respecto, se convierten en herramientas útiles como referente para la fijación de estos términos, ello de conformidad a lo consagrado en los artículos 5º y 11º del Convenio 132 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En Venezuela anteriormente materia funcionarial, se regía por la Ley de Carrera Administrativa, la cual determinaba además de la administración de personal cuales eran los derechos y los deberes de los funcionarios públicos.

Para Carrillo Ardiles[80] como resultado de la prestación de ese servicio, el funcionario gozará de acuerdo a lo dispuesto en la vigente Ley del

Estatuto de la Función Pública en su artículo 24 establece el descanso vacacional, considerado este como el período de inactividad, de latencia o cese temporal de las actividades habituales para recuperar fuerzas físicas e intelectuales.

La duración de ese período vacacional va a regir de acuerdo al tiempo que tenga en funcionario en la administración pública, de tal manera que tendrá derecho a disfrutar de 15 días hábiles de vacaciones desde el primer año de servicio hasta el primer quinquenio, luego tendrá 18 días hábiles de descanso durante el segundo quinquenio, 21 días hábiles gozará en el tercer quinquenio y 25 días hábiles a partir del décimo sexto año de permanencia en la administración pública.

La mencionada Ley del Estatuto de la Función Pública, establece el pago de una bonificación anual de naturaleza pecuniaria de 40 días de sueldo, pudiendo ser incrementada de conformidad a futuros acuerdos o convenios colectivos.

Este beneficio que también era contemplado por el Decreto Ley del Estatuto de la Función Pública de fecha 13 de Noviembre de 2001, el cual era menos favorable pues sólo establecía que los funcionarios públicos tenían derecho a una “bonificación anual que no podía ser menor de 15 días de sueldo” tomando la administración pública como de costumbre este monto mínimo como modelo normal.

Esas normativas no entraron en vigencia aun cuando eran más beneficiosas que la misma ley de Carrera Administrativa vigente para el momento, la cual preveía en su artículo 20 el pago de bonificación anual de vacaciones, de hasta 30 días hábiles para los funcionarios con más de 16 años de servicio en la administración pública.

Es caso de haber entrado en vigencia la referida normativa no se hubieran podido aplicar en la praxis, pues hubiera dado lugar a tratos

discriminatorios y desiguales entre los funcionarios que ingresaran al ejercicio de la función pública con esta ley y los que ya tenía derechos consolidados por la legislación anterior.

Bonificación de fin de año para los empleados públicos

Por cuanto los fines del estado no son de carácter lucrativo, sino que para algunos se equipara a la satisfacción de las necesidades colectivas, otros creen que es el impartir justicia, otros piensan que es el bien común, otros que se basa en la prestación de servicios públicos esenciales a la colectividad, y otros consideran que a la seguridad ciudadana.[78]

Es por esto que el Estado no produce utilidades o beneficios económicos. Siendo sus fines de carácter superior apartados de toda finalidad lucrativa.

Debido a las necesidades de las personas que hacen posible la actividad desarrollada por el Estado, se creó un incentivo para mejorar su situación a través de una bonificación de fin de año, cuando han prestado sus servicios a la administración pública por más de tres meses durante el ejercicio fiscal correspondiente.

La Ley de Carrera Administrativa al respecto contemplaba en su artículo 21 la siguiente escala: Por haber prestado servicios por más de tres meses y hasta seis, con el pago de 5 días de sueldo, más de seis meses y hasta nueve con el pago de 10 días de sueldo y con más de 9 meses con el pago de 15 días de sueldo.

El Ejecutivo debido a lo Insignificante de esta bonificación fue decretado anualmente un aumento de la misma que ha ido en ascenso a 15, 21 y 30 días hasta alcanzar mes y medio de sueldo, que computado a los 15 dados por la ley totalizan dos meses de bonificación anual.

[78]Iván Darío Torres. *Derechos y deberes del trabajador y del funcionario público*. Impreso en Venezuela por Italgrafica, S.A. Caracas 1994, p. 47.

Esta bonificación fue en aumento hasta entrada en vigencia de la Ley Estatuto de la Función Pública donde en su artículo 25 que los funcionarios públicos por cada año se servicio, dentro de ejercicio fiscal correspondiente a un mínimo de 90 de sueldo integral, sin perjuicio que pueda aumentarse por negociación colectiva. De acuerdo a lo anterior la función pública incorpora dentro de su Estatuto otra institución que nació dentro del Derecho del Trabajo

CAPÍTULO VII
PROTECCIÓN A LA MATERNIDAD Y LA PATERNIDAD

Protección a la Maternidad

La Organización Internacional del Trabajo ha considerado fundamental desde sus inicios en 1919, la protección a la maternidad, tres convenios se han adoptado en la materia Nº 3 en 1919, 103 en 1952 y el Nº 183 en el 2000, estos instrumentos junto con sus recomendaciones Nº 55 y la Nº 191 del 2000 han venido ampliado en forma gradual la protección a la maternidad.

La preocupación principal ha sido que la mujer llegará a combinar satisfactoriamente sus roles reproductivo y productivo, y precisamente el rol reproductivo no la hiciera objeto de un trato desigual en el empleo[79]. También la Organización Internacional del Trabajo viene observando el otorgamiento de licencias de paternidad dentro del marco de la igualdad de género, que brinda al padre, la oportunidad de cuidar al recién nacido y apoyar la madre en las exigencias físicas y emocionales relacionadas con el parto y el cuidado de la criatura. Esta protección no solo preocupa en el sector privado de la economía, sino también en la relación de empleo público donde los funcionarios deben participar del mismo tipo de protección,

En Venezuela al entrar en vigencia la Ley Orgánica del Trabajo, en los noventa, incorporó un titulo denominado “De la protección laboral de la maternidad y la familia” con este título de la ley, el legislador dejo claro que el hecho protegido era la maternidad y no una protección extra de la mujer trabajadora lo que podría traer como consecuencia una discriminación frente al trabajo desempañado por los hombres, dentro de este título se mantiene derechos previstos en la Ley del Trabajo derogada e incorpora

[79]Protegerelfuturo:maternidad,paternidadytrabajo.http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@gender/documents/publication/wcms_106517.pdf [consulta: 2011 noviembre 4]

una serie de normas que protegen a la trabajadora en estado de gravidez, mejorando su contenido e incorporando otros.

Ley de Carrera Administrativa vigente para época no contenía ninguna norma que regulara la maternidad, a excepción de los permisos pre y post previstos en el artículo 63 del Reglamento General a la Ley de Carrera administrativa, establecía el régimen del permiso pre y postnatal, fijado en seis semanas antes del parto y seis semanas después.

Dentro de lo prescrito en la Ley Orgánica del Trabajo se tiene:

- La mujer gozaría de todos los derechos garantizados en la ley y su reglamentación que no podría ser objeto de diferencias en cuanto a la remuneración y las condiciones de trabajo (art. 370).

- Se estableció la prohibición de exigir un examen médico o de laboratorio destinados en diagnosticar el embarazo a la mujer para iniciar el empleo, ni solicitar que se le practiquen dichos exámenes (art. 372).

- Se prohíbe a la mujer en estado de gravidez realizar trabajos físicos que requiera esfuerzos considerables o que en otras circunstancias que puedan causar el aborto o impedir el desarrollo normal del feto, sin que su negativa altere las condiciones de trabajo (art. 373).

- La trabajadora embarazada no podrá ser trasladada de su lugar a menos que se requiera por razones de servicio y el traslado no perjudique el estado de gravidez, sin que pueda rebajarse su salario o desmejorarse por ese motivo (art. 374).

- La mujer trabajadora en estado de gravidez gozara de inamovilidad durante el embarazo y hasta un año después del parto y caso de incurrir una causa de despido justificado habría de calificar la falta ante el inspector de trabajo (art. 375).

- La trabajadora en estado de gravidez tendrá derecho a un descanso durante seis semanas antes del parto doce después del parto o por un tiempo mayor a causa de una enfermedad, según dictamen médico, sea consecuencia del embarazo o parto y que la incapacite para el trabajo (art. 376).

- La trabajadores que no haga uso de del descanso prenatal podrá acumularlo, por autorización médica o porque el parto provenga de antes de una fecha prevista, el tiempo se acumulará al período descanso postnatal (art.377).

- La trabajadora que se la conceda la adopción de un niño menor de tres años tendrá un descanso de maternidad durante un periodo máximo de diez semanas, a partir que le dé en colocación por el Instituto Nacional del Menor con miras a la adopción (art. 378).

- Si el parto sobreviene después de la fecha prevista, el descanso prenatal se prolongará hasta la fecha del parto y la duración del descanso postnatal no podrá deducirse (art. 379).

- Los descansos de pre y postnatal deben computarse a los efectos de determinar la antigüedad de la trabajadora (art. 380)

- Si la trabajadora solicita las vacaciones después de la licencia de maternidad, a que tiene derecho, el patrono está obligado a concedérselas (art. 381).

- Los patronos con más de 20 trabajadores, deberán mantener una guardería infantil donde puedan dejar sus hijos dentro de la jornada de trabajo (art. 382).

- Durante el período de lactancia, la mujer tendrá derecho a dos descansos de media hora cada hora para amantar a su hijo en la guardería respectiva, si no hubiere guardería, los descansos serán de una hora cada uno (art. 384).

Para el tratadista Caballero Ortiz[80] para el momento de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Trabajo, a la funcionaria pública no le era aplicable el catálogo de derechos previstos en la misma, de acuerdo con el autor solo le era aplicable, protección frente a las labores peligrosas e insalubres, así como aquellos esfuerzos que sean capaces de producir el aborto y la prohibición de traslado y desmejora y la inamovilidad por el embarazo y hasta un año después del parto, pero no podría aplicar lo referente a los permisos pre y postnatal en razón de la disposición prevista en el artículo 63 del Reglamento General a la Ley de Carrera Administrativa.

En 1999 con la entrada en vigencia de la nueva Constitución se tiene que el artículo 76 da protección a la maternidad y la paternidad como a continuación se presenta:

> La maternidad y paternidad son protegidas integralmente, sea cual fuere el estado civil de la madre o el padre, las parejas pueden decidir libre y responsablemente el número de hijos o hijas que deseen concebir y a disponer de la información y de los medios que le aseguren el ejercicio de este derecho. El Estado garantizará asistencia y protección integral a la maternidad, en general a partir del momento de la concepción, durante el embarazo, el parto y puerperio, y asegurará servicios de planificación familiar integral basados en principios éticos y científicos
>
> El padre y la madre tienen el deber compartido e irrenunciable de criar, formar, educar, mantener y asistir a sus hijos a hijas y éstos y o éstas tienen el deber de asistirlos o asistirlas cuando aquél o aquella no puedas hacerlo por si mismos o por si mismas. La ley establecerá las medidas necesarias y adecuadas para garantizar la efectividad de la obligación alimentaria

A partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999 no cabe duda de la protección de la maternidad y paternidad como derechos fundamentales y luego con la promulgación de otras leyes se fue aclarando la esfera de protección de estos derechos a los trabajadores de la función

[80] Caballero Ortiz. Jesús. *Incidencias del Artículo de la Ley Artículo 8 de la Ley del Orgánica del Trabajo en el Régimen Jurídico del Funcionario Público*. Colección Estudios Jurídicos N° 52, editorial jurídica venezolana, Caracas, 1991.

pública. Así tenemos que la Ley del Estatuto de la Función Pública promulgado el 6 del 2002, señaló en su artículo 29:

> Las funcionarias públicas en estado de gravidez gozarán de la protección integral de la maternidad en los términos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en la Ley Orgánica del Trabajo su Reglamento. No obstante, las controversias a las cuales pudiera dar lugar la presente disposición serán sustanciadas y decididas por los tribunales con competencia en lo contencioso administrativo funcionarial.

El artículo anteriormente trascrito deja despejada las dudas que pudieran plantearse si a las funcionarias públicas le era aplicable la protección a la maternidad prevista en la Ley Orgánica del Trabajo y los demás derechos que de ella derivan, como son la inamovilidad, los permisos para de lactancia, derecho a la guardería.

Pero en relación a estos el Estado ha seguido dictando normas para perfeccionar la protección de los mismos, así tenemos que el Reglamento a la Ley Orgánica del Trabajo en el artículo 100 señalo el período de lactancia, indicando que este no será menor a seis meses contado desde la fecha del parto, señalando que los Ministerios del Trabajo y Salud podrán extender este período mediante resolución conjunta.

También señala este artículo, que una vez terminado la licencia postnatal, la trabajadora notificará el patrono la oportunidad en que disfrutará de los descansos diarios para la lactancia y el patrono solo podrá imponer modificaciones a lo planteado por la trabajadora, cuando ello a su juicio altere el normal desenvolvimiento de la unidad productiva y lo acredite fehacientemente, esta norma de acuerdo a lo previsto en la Ley del Estatuto es aplicable a las funcionarias públicas.

Posteriormente los Ministerios del Trabajo y Salud haciendo uso de la facultad prevista en la norma anterior en la Resolución Conjunta publicada en la Gaceta Oficial de la República 38528 de fecha 22 de septiembre del 2006, extendieron el período de lactancia de seis meses a nueve, contados desde

la fecha del parto. Pero además señala la resolución en el artículo 2 que puede extenderse a doce meses cuando:

A) El patrono no mantenga una guardería o un servicio de educación inicial de conformidad con el 382 de la Ley Orgánica del Trabajo

b) Cuando se trate de un parto múltiple, o por condiciones de salud de la que se indican en el literal b) del artículo 2 de la Resolución, por ejemplo; prematuridad, síndrome de mal absorción intestinal, síndrome de Dawn, etc.

Todos estos derechos nacieron dentro del derecho del trabajo y posteriormente se aplicaron a la función pública lo que confirma otra de las materias donde ha ocurrido una laboralización.

Es importante señalar que con motivo a la entrada en vigencia de la Ley orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo y en especial su reglamento publicado Gaceta Oficial Nº 38.596 de fecha 03 de enero de 2007, se sigue perfeccionando la protección a la maternidad así se desprende de los artículos 14 y 15 del mismo, que a continuación transcribimos:

> **Artículo 14**: La mujer trabajadora durante el embarazo y hasta (1) año después del parto tiene derecho a no realizar tareas que pongan en peligro su vida, salud, o seguridad en el trabajo o la de su hijo o hija, sin que ello implique un menoscabo de sus condiciones de trabajo. Se dictarán normas con el objeto de asegurar la efectividad de este derecho.
>
> En caso de contravención a la presente disposición, el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales dictará la forma inmediata los ordenamientos donde se instruya al patrono o patrona las medidas que debe adoptar para la protección de la vida, salud o seguridad de la mujer trabajadora de su hijo o su hija. El incumplimiento de estos ordenamientos se considerará una desmejora de sus condiciones de trabajo, además de una violación grave las normas de maternidad.
>
> **Artículo 15:** Durante el embarazo, la trabajadora gestante tiene derecho a disfrutar de un (1) o dos medios días o permiso remunerado cada mes a los fines de su atención médica. Al efecto de garantizar el cuidado y tratamiento del niño o niña durante el primer año de su vida, se establece el derecho de la madre o padre incorporado a su trabajo, a disfrutar de un (1) día de licencia o

> permiso remunerado cada mes para concurrir al centro asistencial pediátrico.
>
> Para disfrutar de los permisos o licencias previstos en este artículo, deberá presentarse mensualmente ante el patrono o patrona un certificado de control de salud, expedido por un centro de salud. Estos permisos o licencias serán pagados por el patrono o patrona como si la trabajadora o el trabajador hubiesen laborado efectivamente su jornada de trabajo.

El artículo 14 está orientado a la salud y seguridad de la trabajadora en estado de gravidez, pero es importante señalar que son normas aplicables al sector público, y no solo al sector privado como bien lo señala el artículo 4 de Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo, cuando define el ámbito de aplicación de la Ley, que la misma se aplicará a toda relación de dependencia, cualquiera que sea su naturaleza, el lugar donde se ejecute, sea pública o privada. Con esta protección pues el legislador resguarda desde otro prisma el hecho de la maternidad frente al medio ambiente del trabajo ratificando que este debe ser tal que no afecte el normal desarrollo del embarazo.

Así las cosas, la funcionaria en estado de gravidez al servicio del Estado, se encuentra bajo esta protección, debe realizar su trabajo en forma segura y saludable que no afecte al mismo y deberá concedérsele los permisos para control su médico así como también para el de su hijo una vez que nazca.

Protección a la Paternidad

Otra Ley que se promulga posteriormente, en este caso para la protección de la paternidad, es la Ley de Protección de las Familias, la maternidad y la paternidad, publicada en la Gaceta Oficial de la República Nº 38773 del 20 de septiembre del 2007, estableciendo por primera vez la inamovilidad el trabajo, para aquellos trabajadores que sean padres, este derecho lo encontramos en el artículo 8 que establece lo siguiente:

> El padre, sea cual fuere su estado civil, gozará de inamovilidad laboral hasta un año después del nacimiento del hijo o la hija en consecuencia, no podrá ser despedido, trasladado o desmejorado en sus condiciones de trabajo sin justa causa, previamente calificada por el Inspector o Inspectora del trabajo. En los procedimientos en materia de inamovilidad laboral previstos en la legislación laboral solo podrá acreditarse la condición de padre mediante el acta de inscripción del niño o la niña en el Registro civil o en el Sistema de Seguridad Social.
>
> La inamovilidad prevista en este artículo se aplicará a los padres que adopten, a partir de la sentencia de adopción de niños o niñas menores de tres años.
>
> En caso de controversias derivadas de las garantías de este artículo, en los cuales estén involucrados funcionarios públicos, están serán dirimidas por los tribunales contencioso administrativo funcionarial.

Este artículo establece por primera vez en Venezuela, inamovilidad por paternidad, pues la de maternidad, es de vieja data, se prevé por primera vez en la Ley Orgánica del Trabajo, pues vemos hoy en día como lo dice la norma que el hecho de la maternidad es un hecho compartido por el padre y la madre, genera responsabilidad pera lo dos lo que hace necesario, hoy en día se hace necesario la inamovilidad de los padres pues así aseguran el alimento y protección para el recién nacido por lo menos en el primer año de vida.

Esta inamovilidad no solo se aplica al sector privado, sino también se aplicaría al sector público, como se desprende de la norma, la única diferencia que advierte el legislador, es la referente a la jurisdicción, que las controversias que se generen donde se involucre funcionarios públicos en la aplicación de esta garantía, estas serán resueltas por los tribunales contenciosos administrativos funcionariales, y los del sector privado por ante la Inspectoría del trabajo.

Otro de los derecho que tenemos hoy en día en relación al hecho de la paternidad, son las licencias o permisos de paternidad que se le conceden al

trabajador por este hecho, en Venezuela este permiso o licencia de paternidad se incluyo por primera vez en la Ley de Protección de las Familias, a la paternidad y a la maternidad, que lo consagra en el artículo 9 que a continuación se transcribe:

> El padre disfrutará de una licencia de paternidad remunerada de catorce días continuos a partir del nacimiento del hijo, a los fines a asumir, en condiciones de igualdad con la madre el acontecimiento y las obligaciones y responsabilidades derivadas en relación a su cuidado y asistencia. A tal efecto, el trabajador deberá presentar ante el patrono o patrona el certificado de nacimiento del niño o la niña expedido por un centro de salud público o privado, en el cual conste el su carácter de progenitor.
>
> En caso de enfermedad grave del hijo o hijo, así como complicaciones graves a la salud, que coloque en riesgo la vida de la madre, este permiso o licencia de maternidad remunerada prevista en el presente artículo será extenderá por un periodo de catorce días continuos. En caso de parto múltiple el permiso o licencia de paternidad prevista en este artículo será de veintiún días continuos. Cuando fallezca la madre, el padre del niño o niña tendrá derecho a una licencia o permiso postnatal que hubiere correspondido a ésta. Todos estos sucesos especiales deberían ser debidamente acreditados por los órganos competentes.
>
> El trabajador a quien se le conceda la adopción de un niño o niña con menos de tres años también disfrutara de este permiso o licencia de paternidad, contados a partir de que la misma sea acordada por sentencia definitivamente firme por el Tribunal de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes.
>
> Los permisos o licencias de paternidad no son renunciables y deben computarse a efecto de determinar la antigüedad del trabajador en la empresa, establecimiento, explotación o faena. Cuando el trabajador solicite inmediatamente después del permiso o licencia de paternidad las vacaciones a que tuviere derecho el patrono o patrona están en la obligación de concedérselas.
>
> La licencia de paternidad será sufragada por el sistema de seguridad social.

Estos permisos ya eran reconocidos en otros países como es el caso de Alemania, España, Islandia, Noruega, incluso con la posibilidad de compartirlos entre la madre y el padre, la trabajadora en este país cuenta con

un permiso de 16 semanas, donde pueden transferir parte de ella al padre, salvo las seis primeras que son intransferibles.

Venezuela los concede a partir del 2007, no existiendo otro antecedente anterior, este permiso que tan solo es de catorce días, pudiéndose ampliar en circunstancias especiales, otra permiso que tenemos de paternidad que tenemos, de acuerdo a la artículo anterior es la licencia por adopción, aquellos padres que adopten hijos menores de tres años, permisos que solo se concedían a la madre de acuerdo a los previsto en la Ley Orgánica del Trabajo. Estos permisos son aplicables a la función pública, en este caso siguiendo con el espíritu del legislador en caso de controversias respecto de los mismos, estas se resolverían a la jurisdicción contencioso-administrativa.

CAPÍTULO VIII
JURISPRUDENCIA

República Bolivariana de Venezuela

Juzgado Superior en lo Civil y Contenciosos Administrativo de la Región Centro Occidental

Asunto: KP02-N-2010-000429

Demandante: MARITZA JOSEFINA DURÁN RIVERO

Demandado: La Fundación Trujillana de la Salud

Se inicia dicha controversia motivado a que la ciudadana MARITZA JOSEFINA DURÁN RIVERO interpone recurso contenciosos administrativo funcionarial por ante el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Centro Occidental, en fecha 29 de Julio de 2010, argumentando al respecto

"Que empezó prestando servicios como médico en la Fundación Trujillana para la Salud (FUNDASALUD) desde el 16 de Junio de 1993, como médico rural en el Hospital especial "Alejandro Prospero Reverend" en Trujillo Estado Trujillo".

En 1999 desempeña el cargo de médico especialista I ejerciendo el cargo de médico psiquiátrico en el hospital de Betijoque Estado Trujillo, a partir del año 2000, desempeña el cargo de especialista I en el Hospital "Alejandro Prospero Reverend" en Trujillo Estado Trujillo. Y finalmente como jefe de psiquiatría del mismo hospital.

Pero es el caso que el día 04 de Mayo de 2010 el Presidente y la Directora Estadal de Recursos Humanos de la Fundasalud le comunican mediante acto administrativo Nº DERH 2010 Nº 981 que resolvieron

removerla del cargo de Jefe de la Unidad de Psiquiatría del Hospital Especial “Alejandro Prospero Reverend” para que continuara con las funciones como Médico Especialista II en dicho centro médico.

Del análisis que hace el juzgado Superior en lo Civil y en lo Contenciosos Administrativo de la Región Centro Occidental se desprende que el personal que preste sus servicios para las fundaciones del Estado, se regirán por la legislación laboral, considerando que la intención del legislador en estos casos ha sido la de no otorgar la cualidad de funcionarios públicos.

Excluyéndolos de esta manera del régimen estatutario de la función pública, estimando de esta manera que la relación que vincula a la ciudadana, Maritza Josefina Durán Rivero con FUNDASALUD, no está amparado por el contencioso administrativo funcionarial.

Concluyendo amparado en sentencia pronunciada por el Tribunal Supremo de Justicia en la Sala Constitucional mediante Sentencia Nº 1171, de fecha 14 de Julio del 2008, en el caso de Minerva Calatrava contra la Fundación Salud del Estado Monagas (FUNDASALUD) donde enunció lo siguiente:

Finiquitando que los conflictos intersubjetivos surgidos entre las Fundaciones del Estado y sus trabajadores deben ser reconocidos y decididos por los órganos jurisdiccionales especializados en materia laboral y no por la jurisdicción contenciosa administrativa.

En tal sentido el Juzgado se refiere al contenido del artículo 29 numeral 4 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo que señala:

“Los Tribunales del Trabajo son competentes para sustanciar y decidir:…Omissis…

4. Los asuntos de carácter contencioso que se susciten con ocasión de las relaciones laborales como hecho social de las estipulaciones del contrato de trabajo y de la seguridad social.

De esta manera se laboraliza la función publica.

Sentencia referente a la negociación colectiva en la función pública.

Juzgado de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, en Caracas

Expediente Nº AP42-R-2008-000482

Demandante: ANA MARÍA POMARICO D´ANGOSTINO

Demandado: Municipio Sucre del Estado Miranda

"Dicha remisión se efectuó en virtud del recurso de apelación interpuesto en fecha 28 de febrero de 2008, por el abogado Rafael Coello Ramos, actuando con el carácter de apoderado judicial de la ciudadana Ana María Pomarico D'angostino, contra la sentencia dictada por el mencionado Juzgado el 17 de enero de 2008, mediante la cual se declaró SIN LUGAR el recurso contencioso administrativo funcionarial interpuesto. "

Declarando de esta manera sin lugar el recurso contencioso administrativo funcionarial interpuesto en fecha 11 de Julio de 2007, fundamentado en que la accionarte era funcionaria pública de carrera, desde hace 25 años, pues ingresó a prestar servicio hace 25 años, en fecha 16 de Marzo de 1982, desempeñándose como Psicóloga I, asignada a una Escuela Municipal, subiendo de categoría dentro del escalafón de psicóloga, pasando por psicóloga II, desempeñándose en la actualidad como Psicóloga Jefe I de la División de Educación Especial de la Dirección de Educación.

Habiendo solicitado que se le otorgara el beneficio de jubilación, desde el 10 de Enero de 2002, sin que la Alcaldía del Municipio Sucre Estado Miranda le concediera tal beneficio, fundamentando dicha solicitud en la Convención Colectiva en la Cláusula 39 que rige las relaciones laborales entre los empleados de la educación y la Municipalidad del Municipio Autónomo Sucre del Estado Miranda.

Considerando que tal disposición contractual está de conformidad con lo establecido en Ley del Estatuto sobre el régimen de jubilaciones y pensiones de los funcionarios o empleados de la Administración Publica Nacional, de los Estados y de los Municipios. Así las cosas, en fecha 17 de Enero de 2008 El Juzgado Superior Cuarto en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital declaró sin lugar el Recurso Contenciosos Administrativo Funcionarial interpuesto basado en las siguientes consideraciones:

Considera El Juzgado que la petición hecha por la accionante, pretendiendo que se le aplique lo establecido en la cláusula 39 de la Convención Colectiva y no la Ley del Estatuto Sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Publica Nacional, de los Estados y de los Municipios y su Reglamento.

Arguye el administrador de justicia que al ser el derecho de jubilación un derivado de la seguridad social pasó a ser materia exclusiva de la reserva legal. Asimismo la norma, contenida en el artículo 187, numeral 1, ejusden establece que es a la Asamblea Nacional, a quien le corresponde la potestad de legislar en materia de previsión y seguridad social, incluyendo dentro de tal potestad, el régimen de jubilaciones y pensiones de los funcionarios públicos.

Tomando además como referencia lo pautado en los artículos 144 y tercer aparte del 147 de la Carta Magna, haciendo alusión al respecto la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia del 01 de Junio de 2000 señaló:

Que al momento de otorgar el beneficio de la jubilación a la accionante debe ser aplicada la Ley del Estatuto Sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios y su

Reglamento y no la convención colectiva que rige las relaciones laborales entre los empleados de la Educación y la municipalidad del Municipio Autónomo Sucre del Estado Miranda.

Por lo cual, el Juzgado Superior Noveno de lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, declaró SIN LUGAR la apelación interpuesta por el abogado Rafael Coello Ramos, en fecha 28 de febrero de 2008, en su carácter de apoderado judicial de la ciudadana Ana María.

Jurisprudencia del derecho a huelga de los funcionarios públicos

Magistrada Ponente: LUISA ESTELLA MORALES LAMUÑO

Expediente Nº 99-22320

CASO: "Acción de amparo constitucional ejercida conjuntamente con medida cautelar innominada por los ciudadanos: MACARIO GONZALEZ ARIAS Y MARILIN UNDA, en su condición de Alcalde y Síndico Procuradora Municipal del Municipio Autónomo Iribarren, Estado Lara, contra EL SINDICATO UNICO DE EMPLEADOS MUNICIPALES DE LA ALCALDÍA DE IRIBARREN Y DEMAS DEPENDENCIAS MUNICIPALES DEL ESTADO LARA, representado por su presidente Luis Alfredo Gil".

Siendo recibido dicho recurso en fecha 06 de octubre de 1999 emanado del Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Centro Occidental.

La recurrente fundamento su acción entre otros, en lo siguiente:

Que en fecha 03 de Agosto de 1999, se declaró la huelga iniciada por el Sindicato Único de Empleados Municipales de la Alcaldía de Iribarren y demás dependencias Municipales del Estado Lara.

Que las razones por la que paralizan las actividades los directivos del sindicato son de orden económico. Que la huelga en cuestión llamo a todos los empleados municipales a la paralización absoluta de todo tipo de actividad y servicio.

Que los huelguistas violaron el debido proceso al no tomar en cuenta los servicios mínimos indispensables, para la no afectación de los servicios públicos esenciales.

Que no se cumplieron los extremos del artículo 211 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo

Que el prestar servicios públicos esenciales es materia propia de la vida local, es una obligación constitucional, pues se tutelan los intereses generales o colectivos.

No se discute en cuanto al derecho a huelga que tienen los funcionarios públicos y los empleados, sin embrago el Municipio es el servidor por excelencia de los servicios de atención primarios.

Que hay que atenerse a lo contemplado en el artículo 496 de la Ley Orgánica del Trabajo que establece que en caso de paralización de un servicio publico que cause perjuicio a la población, no será posible el derecho a huelga.

No obstante haber admitido el recurso el 12 de Agosto de 1999, el a quo en la oportunidad de entrar a conocer el fondo de la acción de amparo constitucional, declaró la inadmisibilidad sobrevenida de la misma, pues las partes en conflicto habían sucrito un acta con el objeto de poner fin a la huelga, cesando de esta manera la situación jurídica infringida

Se trata de Recurso contencioso electoral interpuesto con solicitud de medida cautelar innominada, contra la Resolución Nº 011109-384, emanada del Consejo Supremo Electoral en fecha 09 de Noviembre de 2001, que declaro sin lugar el recurso jerárquico interpuesto por los miembros del

Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de la Universidad Central de Venezuela (SUTRAUCV), asistidos por el abogado Fabián Chacon López.

Debido al Consejo Supremo Electoral declarar SIN LUGAR el mencionado recurso y permitir la participación en las elecciones sindicales a los miembros de las planchas 13 y 16, habiendo resultado ganadores miembros del mismo ya jubilados, sin tomar en consideración lo establecido en el articulo 1 de los Estatutos de dicha organización sindical y en consecuencia, contra las elecciones del referido sindicato realizadas el 13 de Noviembre de 2001.

Para ello adujeron los recurrentes que el mencionado artículo establece: que sus miembros son... “trabajadores que presten sus servicios a la Universidad Central de Venezuela” excluyendo de esta manera a los jubilados, quienes al no considerársele trabajadores no podían presentarse como candidatos.

Reiterando que el trabajador que deje de prestar sus servicios a la universidad deja de ser trabajador activo, poniendo fin esta condición a la relación con el sindicato, que al participar en las elecciones 140 personas jubiladas como electores y 06 como candidatos del referido sindicato, se violo su derecho a elegir y ser elegido de conformidad con el artículo 5 del Decreto Constituyente Medidas para garantizar la libertad sindical

De la misma manera la Consultaría Jurídica del Ministerio del Trabajo atendiendo comunicación del referido sindicato opino: Que es requisito indispensable para ser miembro de una organización sindical... “ser trabajador activo de la empresa, toda vez que la prestación del servicio determina el ejercicio de la actividad sindical”

Para decidir la sala observa: que para una cabal interpretación de la normativa aplicable al caso en comento del derecho del trabajo, es necesario considerar que tales normas “están al margen del derecho común, se

mueven en otro plano, se inspiran en otros principios, responden a otras necesidades diversas y con otro devenir distinto”

Debido a ello, en sentencia de la misma sala Nº 91 de fecha 19 de Julio de 2001 consagra el surgimiento del “Contencioso social electoral” considerando dentro del mismo a las organizaciones sindicales, prevaleciendo la realidad sindical sobre las formas o apariencias, de forma análoga a lo que ocurre con el contrato realidad.

Tomando en consideración además lo pautado en el artículo 5 de las Medidas dictadas por la Asamblea Nacional Constituyente para garantizar la libertad sindical establece:

> *La lista o padrón electoral estará constituida por todos los trabajadores activos, jubilados y pensionados, obreros, empleados, trabajadores rurales, profesionales, científicos, hombres y mujeres de la cultura afiliados a organizaciones sindicales, y los trabajadores que se afilien a ellas en un lapso prudencial que determine la Comisión Nacional Electoral Sindical, la cual resolverá cualquier negativa de afiliación de sus trabajadores y organizaciones sindicales. En todo caso, el padrón electoral o lista de electores debe estar elaborado por lo menos treinta (30) días antes del proceso de votación*.
>
> Así mismo toma lo preceptuado en el artículo 14 del Estatuto Especial para la Renovación de la Dirigencia sindical que indica:
>
> *Son electores todos los afiliados de la respectiva organización sindical inscritos hasta la fecha de cierre de Registro de Afiliados correspondiente, sin menoscabo de la revisión que del mismo pueda realizar el Consejo Nacional Electoral para garantizar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y demás leyes.*

Por lo que la sala considera que los requisitos esenciales para ostentar el carácter de elector en los sindicatos, son: 1) estar afiliado o inscrito en el sindicato de que se trate 2) Estarlo antes del cierre de “Registro de Afiliados”.

Es por lo que se hace necesario señalar que le corresponde a las organizaciones sindicales establecer en sus estatutos internos o reglamentos

electorales los requisitos para ser afiliados, por gozar del principio de autonomía, lo que permite establecer las normas internas que las rigen, por lo que deben señalar los requisitos o cualidades que deben tener los afiliados para postularse como candidatos a los cargos directivos.

Correspondiendo al máximo órgano electoral revisar si los afiliados ostentan o no la cualidad de elector, por lo que efectivamente se logra comprobar que los afiliados impugnados gozan de la cualidad de elector, teniendo igualmente la cualidad o el derecho de ser elegidos.

La Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia declaro SIN LUGAR el recurso contencioso electoral interpuesto.

Jurisprudencia sobre la protección a la maternidad funcionarias de libre nombramiento y remoción:

Corte Primera en lo Contencioso Administrativo.

Sentencia Nº 2009-210,

Expediente Nº AP42-O-2009-000002 de fecha 04/05/2009

De los extractos de esta sentencia, se confirma la protección a la maternidad, ya que en la misma, el juez señala que protección a la maternidad es un derecho que corresponde a la funcionaria, y que se deben tomar en cuenta antes se desincorporarla de la función pública, por lo tanto se le debe respetar la inamovilidad y los permisos pre y postnatal que derivan del hecho de la maternidad. Así se desprende del párrafo que transcribimos a continuación:

> "La inamovilidad en el cargo que asiste a toda mujer embarazada y el derecho a disfrutar de un descanso previo y posterior al alumbramiento, constituyen derechos de permanente vigencia y exigibilidad, resultando por tanto violación a los mismos

> cualquier acto del empleador dirigido a desconocerlo o incumplirlo, lo que comporta, necesariamente, una violación a la protección que a la maternidad atribuye la norma constitucional. Cuando se pretenda desincorporar o desvincular del servicio a una funcionaria en estado de gravidez, debe necesariamente sujetarse la decisión al vencimiento del período que falte del curso del embarazo y que se hayan extinguido los permisos correspondientes al periodo pre y post natal, de lo contrario, se estarían vulnerando los derechos constitucionales que se refieren a la protección de la maternidad".

Pero además en la sentencia el juez señala que la protección a la maternidad es un derecho que le corresponde también a las funcionarias de libre nombramiento y remoción, tema que fue discutido por la doctrina precisamente porque este tipo de funcionario no goza de estabilidad dentro de la administración pública debido a la naturaleza de las funciones que desempeña, así se puede evidenciar del extracto de la sentencia que se presenta a continuación:

> "La condición de Funcionario de Libre Nombramiento y Remoción no es excluyente del régimen de protección constitucional, pues el fuero maternal establecido en el Texto Constitucional se encuentra dirigido a la protección de la mujer en estado de gravidez en términos de igualdad y sin discriminación, por lo que, tanto las trabajadoras de sector privado como las del sector público independientemente de la naturaleza del cargo de carrera o de libre nombramiento y remoción, están investidas del régimen especial de protección a la maternidad, cuando se encuentren en estado de gravidez".

De lo anterior se puede afirmar que los derechos alcanzados por las trabajadoras en referencias a la protección a la maternidad no se han quedado dentro del derecho del trabajo.

Sentencia en referencia a la protección de la paternidad:

Sentencia Numero: 609

Nº Expediente: 09-0849 Fecha: 10/06/2010

Sala Constitucional

En este caso la sala constitucional pasa a revisar cuando comienza la inamovilidad por paternidad, todo en relación a que la Ley de Protección de las Familias, a la Paternidad y la Maternidad, señala que la inamovilidad por paternidad comienza, a partir del nacimiento del hijo y no durante el embarazo, después de un análisis al ordenamiento venezolano a continuación concluye:

> "(…) Por tanto, esta Sala Constitucional juzga que la interpretación del artículo 8 de la Ley para Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad, que hizo la Sala Político-Administrativa, se aparta del sentido y alcance de las normas constitucionales que protegen integralmente a la familia, a la paternidad y maternidad, que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela reconoce por igual, en el artículo 76".

En este sentido, la Sala juzga, ante el vacío de la **Ley para Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad en la determinación del punto de partida de la inamovilidad por fuero paternal, que ésta comienza desde la concepción**, todo ello en coherencia con lo que preceptúa la Ley Orgánica del Trabajo respecto de la inamovilidad por fuero maternal y en salvaguarda al derecho a la igualdad y no discriminación. (Negritas nuestras)

Asimismo, la Sala determina que, para la demostración ante el patrono de la paternidad, cuando no sean aplicables las presunciones de Ley, bastará con el reconocimiento voluntario que se haga conforme con lo que preceptúa el artículo 223 del Código Civil.

Al quebrantamiento del derecho a la igualdad y de las normas constitucionales protectoras de la familia, por parte de la decisión de la Sala Político-Administrativa, se le suma la inobservancia de los principios constitucionales interpretativos de los derechos laborales, que recogen los

artículos 88 y 89 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los cuales señalan:

> **Artículo 88.** El Estado garantizará la igualdad y equidad de hombres y mujeres en el ejercicio del derecho al trabajo. El Estado reconocerá el trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social. Las amas de casa tienen derecho a la seguridad social de conformidad con la ley.
>
> **Artículo 89.** El trabajo es un hecho social y gozará de la protección del Estado. La ley dispondrá lo necesario para mejorar las condiciones materiales, morales e intelectuales de los trabajadores y trabajadoras. Para el cumplimiento de esta obligación del Estado se establecen los siguientes principios:
>
> 1. Ninguna ley podrá establecer disposiciones que alteren la intangibilidad y progresividad de los derechos y beneficios laborales. En las relaciones laborales prevalece la realidad sobre las formas o apariencias.
>
> 2. Los derechos laborales son irrenunciables. Es nula toda acción, acuerdo o convenio que implique renuncia o menoscabo de estos derechos. Sólo es posible la transacción y convenimiento al término de la relación laboral, de conformidad con los requisitos que establezca la ley.
>
> 3. Cuando hubiere dudas acerca de la aplicación o concurrencia de varias normas, o en la interpretación de una determinada norma se aplicará la más favorable al trabajador o trabajadora. La norma adoptada se aplicará en su integridad.
>
> 4. Toda medida o acto del patrono contrario a esta Constitución es nulo y no genera efecto alguno.
>
> 5. Se prohíbe todo tipo de discriminación por razones de política, edad, raza, sexo o credo o por cualquier otra condición.
>
> 6. Se prohíbe el trabajo de adolescentes en labores que puedan afectar su desarrollo integral. El Estado los o las protegerá contra cualquier explotación económica y social.

Así las cosas, es evidente que la decisión objeto de revisión también ignoró las normas constitucionales que amparan el hecho social trabajo, por cuanto la interpretación del artículo 8 de la Ley para Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad debió subsumirse dentro del principio de progresividad a favor del trabajador, como corresponde a todo derecho constitucional en un estado democrático y social de Derecho y de Justicia. En

conclusión, por las razones que preceden, esta Sala decide ejercer su potestad de revisión y, en consecuencia, declara que ha lugar a la solicitud que se planteó y anula parcialmente el veredicto Nº 00741 que la Sala Político-Administrativa expidió, el 28 de mayo de 2009, en lo tocante a la interpretación del artículo 8 de la Ley para Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad. Así se decide.

En el caso concreto de autos, la Sala observa, por notoriedad judicial, que la demanda por calificación de despido, reenganche y pago de salarios caídos que el trabajador Ingemar Leonardo Arocha Rizales incoó contra el Grupo Transbel C.A. fue resuelta, en primera instancia, por el Juzgado Segundo de Primera Instancia de Juicio del Circuito Judicial del Trabajo del Área Metropolitana de Caracas, el 19 de noviembre de 2009; y, en alzada, por el Juzgado Séptimo Superior del Trabajo del mismo Circuito Judicial, el 1° de marzo de 2010.

Por tanto, para el mantenimiento de la uniformidad de la doctrina que se dispone en este acto decisorio, la Sala anula todo lo que fue actuado en los dos grados de jurisdicción y repone la causa al estado en que la Unidad de Recepción y Distribución de Documentos del Circuito Judicial del Trabajo del Área Metropolitana de Caracas remita el expediente a un tribunal de primera instancia para la tramitación y decisión de la demanda, con acatamiento de la inteligencia que aquí se hizo del artículo 8 de la Ley para Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad. Así se decide.

Finalmente, esta Sala establece con carácter vinculante la interpretación que se recoge en este fallo, razón por la cual ordena la publicación del mismo en la Gaceta Oficial, bajo el título “Interpretación constitucional del artículo 8 de la Ley para Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad”, así como su publicación, con especial reseña en la página principal del sitio web de este Tribunal Supremo de Justicia. Se fijan los efectos del presente veredicto desde su publicación, en el entendido

de que gozan de fuero paternal los trabajadores padres de quienes estén concebidos actualmente. Así, igualmente, se decide.

Es importante señalar que la sala destacó, que “por tratarse también de la interpretación de normas constitucionales, la interpretación hecha la sentencia en parte transcrita tiene carácter vinculante, de lo que se infiere que esta interpretación se aplicará en los mismos términos para el sector público como para el sector privado”.

CONCLUSIONES

A partir del siglo 19 aunado con el nacimiento de la República, el Estado ha tenido la necesidad de organizar las relaciones con sus funcionarios, así lo podemos evidenciar en las primeras Constituciones de Venezuela, pero que además esa regulación se ha ido perfeccionando en las Constituciones modernas, así lo vemos reflejado en las últimas Constituciones Venezolanas, como son la de 1961 y la de 1999, en la primera se establece claramente el régimen de carrera administrativa y la segunda se mantiene el régimen del empleo público, ampliando el abanico de derechos que le corresponde al funcionario público.

También podemos señalar que la función pública está regulada por normas internacionales, pues podemos ver que constituye un derecho humano el derecho del administrado a participar en la función pública como está establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de los Derechos Humanos.

Desde el punto de vista internacional se debe resaltar el papel fundamental que ha cumplido la Organización Internacional del Trabajo al adoptar el Convenio 152 orientado a la regulación y protección del empleo público. Igualmente en el orden interno ha habido una evolución en la regulación del empleo público adecuada cada vez más a la realidad actual, manteniendo el Estado un régimen estatutario que le conserva una cierta primacía en materias especificas como ingreso, ascenso, traslados, sistemas de remuneración, forma de terminación de la relación y especialmente la jurisdicción.

Dentro de la gama de los derechos consagrados a los funcionarios, parte de ellos empiezan a ser regidos de manera similar que en la actividad privada, influencia esta que ha venido desarrollando desde el derecho del trabajo al ámbito funcionarial, uno de ellos, quizás el más significativo es el

derecho a la sindicación de los funcionarios públicos, pues no ha sido sino hasta la promulgación en el año 1990 de la Ley Orgánica del trabajo, cuando de manera expresa en el artículo 8 se les reconoce este derecho, pues en las leyes previas que regulaba la relación de empleo público no lo preveía expresamente. Posteriormente adquiere rango Constitucional en 1999 y sin lugar a dudas en la Ley del Estatuto de la Función del 2002, con claro corte laboral pues la ley especial regularmente para el desarrollo de la norma y consecuencialmente del derecho a las leyes laborales.

Una vez reconocido el derecho de sindicación trae como consecuencia el derecho de negociación colectiva en principio regulado por instrumentos de rango sub-legal, adquiriendo rango legal para la función pública, en 1990 con la Ley Orgánica del Trabajo, donde se establece expresamente este derecho para el empleado público, llevando este derecho al ingreso del régimen estatutario al régimen ordinario laboral, permitiendo al funcionario negociar colectivamente casi en igualdad que en el sector privado, llegando a niveles que superan las normas estatuarias, desdibujando el tradicional carácter adhesivo del régimen funcionarial y consagrándolo al igual que el derecho de sindicación como derecho exclusivo de los funcionarios de carrera.

Otro de los derechos concedido a los funcionarios públicos que deviene de la actividad privada, y presente en la génesis del derecho del trabajo es el derecho a huelga, derecho que se veía con recelo en la función pública alegando la parálisis de la actividad. No obstante se reconoce expresamente cuando entra en vigencia la Ley Orgánica del Trabajo como derecho exclusivo de los funcionarios de carrera, sin embargo tienen la limitante de la no interrupción del servicio público esencial, cuando ponga en peligro inminente la vida o la seguridad de la población o parte de ella. Constitucionalizándose en 1999.

Otro derecho de carácter laboral adoptivo de la administración pública es el derivado de la antigüedad del servicio, de contenido económico y regido plenamente por el derecho del trabajo y denominado prestación de antigüedad, pues lo funcionarial refiere de manera expresa y directa la ley laboral, este derecho desarrollado en el artículo 108 de la Ley Orgánica del Trabajo es un mecanismo para compensar el tiempo de servicio de un trabajador o funcionario por su empleador.

Además de estos derechos de carácter económico se tiene un derecho que en la actividad privada se conoce como participación del trabajador en los beneficios de la empresa o utilidades y que por la naturaleza de la función pública se denomina bonificación de fin año o "aguinaldo" este derecho se consagra en la administración pública de manera más amplia, que en la actividad privada donde se origina.

Otra de las instituciones de carácter económico es el bono vacacional, que tiene su origen y razón de ser en la actividad privada, pero que en la función pública tiene un contenido significativo mayor y conserva el carácter progresivo aunque medido en quinquenios, este derecho igual al descanso es permitir al trabajador la recuperación fisiológica y es dentro de los derechos de los funcionarios públicos uno de los que no ha sido cobijado por el derecho del trabajo, ha excepción de lo que se refiere a su acumulación.

Otro conjunto de derechos que nacieron al mismo tiempo que el derecho del trabajo lo constituyen el grupo de derechos correspondientes al trabajo de la mujer, en principio, hoy su contenido se orienta a la protección de la maternidad, con el fin de no caer en discriminaciones de género. Fue dentro del derecho del trabajo donde se empieza a proteger a la mujer trabajadora en estado de gravidez, ya sea en la relación a la prestación del servicio, en ese estado especial como posteriormente después del parto. Dentro de ese catálogo podemos mencionar, la prohibición de trabajos que puedan poner en riesgo el embarazo, los permisos pre y postnatales, el

derecho a la lactancia, a la guardería para sus hijos y la inamovilidad por todo el periodo de gestación y hasta un año después del parto, extendiendo algunos de ellos a la trabajadora que adopte un hijo. Derechos estos que se extienden posteriormente a la funcionarias públicas de forma prolija a partir de la Constitución de 1999 y en La Ley del Estatuto de la Función Pública de 2002, esta última remitiendo expresamente a lo establecido en esta materia en la Ley Orgánica del Trabajo y su reglamento.

Posteriormente tenemos que no solo la maternidad, sino también la paternidad, es objeto de tuición, las leyes del trabajo, en países desarrollados empezaron a conceder permisos al padre trabajador por el nacimiento de sus hijos, pues se trata de un acontecimiento que implica la presencia de ambos progenitores, en Venezuela estos derechos se reconocen mucho más tarde que los permisos de maternidad, el mencionado derecho se concede en la Ley especial de Protección de las Familias, la Paternidad y la Maternidad, donde se concede una licencia remunerada y además inamovilidad por un año contado desde la fecha del parto, desarrollando la norma constitucional, extendiendo su ámbito de aplicación a la función pública.

La jurisprudencia ha contribuido al desarrollo normativo, pues reconoció la inamovilidad, de la función pública en el caso de funcionarias de libre nombramiento y remoción, hasta tanto ocurre el embarazo y cumple el permiso postnatal.

La gran conclusión después de desarrollado el trabajo propuesto, evidencia la tendencia universal de la laborización de la función pública, pues las regulaciones estatutarias, a lo cual no escapa el ámbito jurídico patrio, y empiezan a migrar del derecho público para ubicarse al menos en la penumbra de derecho del trabajo, y en algunos casos integrándose absolutamente a él, manteniéndose no obstante algunas materias especificas, como la jurisdicción en el campo estatutario.

Recomendando que la normativa referente al régimen funcionarial en lo atinente a la laboralización de la función pública, que se encuentra dispersa en diferentes leyes, sea recopilada en la ley del estatuto de la función publica

Así mismo que la legislación sea garantista de la estabilidad de los funcionarios públicos, al asumir cargos de esta naturaleza, por el estado de indefensión en que en algunos casos se encuentran.

BIBLIOGRAFÍA

Libros:

- Alegría, M. *Derecho Colectivo del Trabajo: Sindicatos, Conflictos, Negociación, Convenios y Seguridad Social*. Libros de EL NACIONAL, Colección Minerva, Universidad Gran Mariscal de Ayacucho, 2005.

- Alfonso Guzmán, Rafael J. *Nueva Didáctica del Derecho del Trabajo*. Adaptada a la Constitución de 1999 y a la Ley Orgánica del Trabajo y su reglamentación

- Brewer-Carias, Allan *Estado de Derecho y Control Judicial*. Instituto Nacional de Administración Pública. Alcalá de Henares. Madrid 1987.

- Caballero Ortiz, Jesús *¿La referencia constitucional al trabajador es extensible a la noción de funcionario público?* Tribunal supremo de Justicia. Serie normativa Nº. 7. Editor Fernando Parra Aranguren. Caracas. Venezuela 2006.

- Caballero Ortiz. Jesús. *Incidencias del Artículo de la Ley Artículo 8 de la Ley del Orgánica del Trabajo en el Régimen Jurídico del Funcionario Público*. Colección Estudios Jurídicos N° 52, editorial jurídica venezolana, Caracas, 1991.

- Carrillo Artiles Carlos. *Régimen Jurídico de la Función Pública en Venezuela*. Tomo I. (Bibliografía tomada de material fotocopiado)

- De Pedro Fernández Antonio: *Realidad y Perspectiva de la función Pública Venezolana.* Colección Estudios Jurídicos 15. Edit. Jurídica Venezolana. Caracas.1982.

- De Pedro Fernández, Antonio. *Ley de Carrera Administrativa. Doctrina. Legislación*. Jurisprudencia, Paredes Editores. , Caracas 1993

- De Pedro Fernández Antonio- *Derecho de la Función Pública la experiencia venezolana*. Vadell Hermanos Editores. Caracas. Venezuela. Valencia 2006.

- Fraga Pitaluga Luis, *La terminación Anormal del Proceso Administrativo por Inactividad de las partes. Perención de la Instancia y desistimiento.* Vadell Hermanos Editores. Valencia- Caracas. 1996

- Oficina Internacional del Trabajo, *Libertad Sindical y Negociación Colectiva*, Estudio General de las Memorias sobre el convenio N° 87 sobre la libertad Sindical y la protección del derecho de sindicación 1948 y el Convenio N° 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva 1949, Conferencia Internacional del Trabajo 81ª reunión 1984, primera edición 1994. Ginebra,

- Livellara, Carlos Alberto *Las relaciones laborales en el sector público,* XIII Iberoamericano de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Panamá 27 al 30 de abril de 1998. Tomo 2. Editora Sibauste, S.A.

- Lucena, Héctor *Las relaciones laborales en Venezuela. El movimiento Obrero Petrolero* 48, Ediciones. Catalá. El centauro. Caracas. Venezuela. 2007.

- Lucena Héctor *Relaciones de Trabajo en el Nuevo Siglo*. Fondo Editorial Tropikos. Tercera Edición septiembre 2008. Caracas Venezuela.

- Millán, Marianella *El Régimen jurídico de la función Pública en Venezuela*. Homenaje a la Doctora Hildegard Rondón de Sansó. Centro de Investigaciones Jurídicas. Tomo III. Ediciones Funeda. Caracas 2004,

- Moya Millán, Edgar *Derecho Contencioso Administrativo*, Talleres de Graficas Mar SRL. Mobilibros, febrero 2006.

- Paz Miranda. Maricarmen *El derecho a la huelga de los funcionarios públicos venezolanos, a luz de los principios de la Organización Internacional del Trabajo*. Editorial Atenea C.A. Caracas. 2008,

- Recopilación de decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. Cuarta Edición Revisada 1996 Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

- Rondón de Sansó, Hildergard Teoría general de la actividad administrativa, organización, actos internos. Ed. Liber. Caracas. 2000.

- Urquijo. José El *Movimiento Obrero de Venezuela*. OIT.-UCAB- INAESIN. Publicaciones UCAB. Caracas. 2004.

- Temeltas de Calcaño Josefina. Aspectos Generales del Régimen Legal de la Corte Suprema de Justicia. Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. 3rª Edición Colección Textos Legislativos Nº 8.Editorial Jurídica Venezolana. caracas 1994.

♦ TORRES IVAN DARIO, Derechos y Deberes del Trabajador y del Funcionario Publico impreso en Venezuela por Italgrafica, S.A Caracas 1994.

Fuentes legales:

♦ Constitución Nacional de Venezuela publicada en Gaceta Oficial del jueves 23 de enero de 1961, Número 662 Extraordinario

♦ Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, viernes 24 de marzo de 2000

♦ Ley Orgánica de la Administración Pública, Publicada en Gaceta Oficial Nº 37.305, de fecha 17 de octubre de 2001.

♦ Ley del Estatuto de la Función Pública publicada en Gaceta Oficial número 37.522 de fecha 06 de septiembre de 2002.

♦ Ley Orgánica de Planificación publicada en Gaceta Oficial número 5.554 de fecha 13 de noviembre de 2001.

♦ Ley Orgánica de Organización de la Administración Financiera del Sector Público publicada en Gaceta Oficial Nº 37606 de fecha 09 de Enero de 2003.

♦ Ley para la Protección de las Familias la Maternidad y la Paternidad gaceta Oficial Nº 38773 de fecha 20 de Septiembre de 2007.

♦ Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, reformada parcialmente en fecha 22 de mayo de 2010, publicada en la Gaceta Oficial N° 5.976 extraordinaria de fecha 24 de mayo de 2010.

♦ Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público publicada en la Gaceta Oficial Nº 39.592, del l2 de enero de 2011 .

♦ Ley de Carrera Administrativa publicada en Gaceta Oficial Nº 1428 de fecha 04 de Septiembre de 1970.

♦ Ley Orgánica del Trabajo publicada en Gaceta Oficial Nº 6024 extraordinario de fecha 6 de mayo de 2011.

♦ Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo publicado en Gaceta Oficial Nº 5295 de fecha 25 de Enero de 1999, reformado el 28 de Abril de 2006 en Gaceta Oficial Nº 38426.

♦ Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa Gaceta Oficial N° 36630 de fecha 27-01-99.

Fuentes electrónicas:

♦ archivologo.blogcindario.com/.../00099-estatuto-de-la-func... – En caché

♦ Cosimina Pellegrino Pacera, Derecho administrativo y Jurisdicción contenciosa-administrativa: su objeto pretensiones fundadas en el derecho administrativo? www.zur2.com/fcjp/112/cosimina.htm

♦ Fundación Polar Diccionario de la Historia de Venezuela. Sindicatos.http://infovenezuela.org/democracy/attachments.spanish/T5%20ST07%20N1%20Historia%20de%20Venezuela%20Sindicatos.pdf.

♦ Gómez Pinzón Jorge. *La Huelga* http://www.oit.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=1500:convencimericana-sobre-derechos-humanos&catid=236:marco-normativo-libsin&Itemid=1262

♦ http://www.sanmartin.edu.co/academicos_new/derecho/revista/La_Huelga .p df

♦ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.*http://www2.ohchr.org/english/.

♦ Organización Internacional del Trabajo. *C151 Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978*. http://www.ilo.org/ilolex/spanish/index.htm

♦ Proteger el futuro: maternidad, paternidad y trabajo.http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@gender/documents/publication/wcms_106517.pdf

♦ Saborio Valverde, Rodolfo .Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos Vigentes en Costa Rica. Centro de Estudios Superiores de Derecho Público. www.cesdepu.com/instint.htm.

- Sandy Martínez y Johan Rivas. ¿Cómo se encuentra el movimiento sindical en Venezuela hoy? .www.aporrea.org/trabajadores/a74116.html –
- Servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/53/53-4.pdf
- Shauna Olney y Marleen Rueda. *Con. N° 154.Promoción de la NegociaciónColectiva.* http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09_268_span.pdf
- *www.estudiosconstitucionales.com/site2008/NUEVOS/.../CADUCIDAD.pdf*
- www.gerencie.com/principio-de-estado-social-de-Colombia - En caché
- www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C132 - En caché
- *www.oit.org.pe/spanish/.../oitreg/.../convenios/c052.html* - En caché
- *www.parlamento.gub.uy/.../pl/convenios/convoit-C52.htm* - En caché
- www.uaz.edu.mx/vinculo/webrvj/rev20-8.htm - En caché
- *www.unicundi.edu.co/index.php?option=com_docman&task*