



DESPACHO DEL VICE-MINISTRO

N ° 4268

Caracas, 04-10-05
195° y 146°

RESOLUCIÓN

I

En fecha 27 de julio de 2005, la Inspectoría del Trabajo de Puerto Ordaz “Alfredo Maneiro” dictó Auto, mediante el cual acordó el registro del SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES DE LA EMPRESA FIESTA CASINO GUAYANA (SINTRAFIESCAGUA), de conformidad con lo establecido en el artículo 425 de la Ley Orgánica del Trabajo (folio 74).

En fecha 28 de julio de 2005, se notificó al referido sindicato y a la sociedad mercantil FIESTA CASINO GUAYANA C.A. de la anterior decisión (folios 76 y 78).

En fecha 10 de agosto de 2005, la abogada DANIELA NAHIM PAZ, inscrita en el Inpreabogado bajo el N° 65.545, en su carácter de representante de la mencionada empresa, interpuso recurso jerárquico contra el Auto de fecha 27 de julio de 2005, alegando lo siguiente:

1. La organización sindical no cuenta con el número de miembros establecidos en el artículo 417 de la Ley Orgánica del Trabajo, necesarios para su constitución.
2. El acta constitutiva fue alterada y no se encuentra firmada por los



DESPACHO DEL VICE-MINISTRO

N ° 4268

miembros de la Junta Directiva en señal de su autenticidad.

3. En las actas de fechas 16 y 19 de julio no se incorporaron los nombres, apellidos y cédulas de identidad de los asistentes a la asamblea.

II

MOTIVACIÓN

Analizados como han sido los hechos objeto de estudio, éste Despacho pasa a decidir con fundamento a las consideraciones siguientes:

1.- DEL REGISTRO DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES:

Atendiendo a lo anterior, la Ley Orgánica del Trabajo señala en su artículo 420 que aquellos trabajadores que aspiren organizarse local o estatalmente -como ocurre en el presente caso- deberán dirigir su solicitud a la Inspectoría de la jurisdicción respectiva donde esté ubicada la empresa.

Es importante señalar que no son pocos los requisitos que deben acompañar las solicitudes de inscripción de una proyectada organización sindical por ante el Inspector y en este sentido, la doctrina ha opinado como sigue:

“lo complicado de los requisitos exigidos y las frondosas normativas reguladoras de los Estatutos, abren la posibilidad de interpretaciones -leguleyas- y prácticas caprichosas, verdaderas -horcas claudinas- por las que



DESPACHO DEL VICE-MINISTRO

N ° 4268

deberán pasar en el sistema diseñado por la LOT los que -aspiren- a constituir sindicatos”¹.

Los trámites de las inscripciones están regulados en los artículos 421 al 428 de la Ley Orgánica del Trabajo, entre ellos vale señalar: una solicitud acompañada de la copia del acta constitutiva con nombres, apellidos y números de cédulas de identidad de los asistentes y directivos de la asamblea que acuerda su constitución, de igual forma deben acompañar, un ejemplar de los estatutos que deben reunir una cantidad de requisitos exigidos por los dieciséis literales del artículo 423 de la ley *in comento* y la nómina de los miembros fundadores con especificación de nombres, apellidos, nacionalidad, edad, profesión u oficio y domicilio.

El Inspector del Trabajo, es el funcionario facultado por la Ley Orgánica del Trabajo -ex artículo 425- para recibir la señalada documentación, y de haber efectuado correcciones, se les otorga a los promoventes del sindicato un lapso de treinta (30) días para subsanarlas, una vez subsanadas y/o de no haber correcciones, se ordena al Inspector proceder al registro. Igualmente el citado artículo, en su primer aparte dispone:

*“...Si los interesados no subsanan la falta en el plazo señalado en este artículo el Inspector se abstendrá del registro. La decisión del Inspector será recurrible para ante el Ministro del ramo y la de éste para ante la jurisdicción Contencioso Administrativa, ambas dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha en que la junta directiva electa haya sido notificada de la respectiva resolución”.
(Subrayado nuestro).*

¹ ITURRASPE, Francisco José. “Comentarios a la Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento”. Tomo II. Tercera Edición. Jurídicas Rincón. Año 2001. Pág. 467.



DESPACHO DEL VICE-MINISTRO

N ° 4268

En el nombrado procedimiento de registro del sindicato solamente aparecen como partes interesadas: el Inspector del Trabajo -administración- y la proyectada organización sindical -administrado-. En ningún momento ni etapa de este procedimiento la ley se refiere al patrono o alguna otra organización sindical, por lo que los mismos no pueden ser considerados partes interesadas y mucho menos tienen facultad para invocar a su favor el recurso contenido en el artículo 425 de la Ley Orgánica del Trabajo. Antes por el contrario, el artículo 443 de esa Ley prohíbe al patrono intervenir por sí o por interpuesta persona en la constitución de una organización de trabajadores o en alguno de los actos que deben realizar los sindicatos de trabajadores en ejercicio de su autonomía.

En este sentido, es de hacer notar que en el artículo 155 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, señala quienes se consideran interesados a los fines de la disolución de un sindicato -los patronos, cualquier otra organización sindical que tenga el mismo ámbito de actuación, los afiliados y los afectados por sus actuaciones-, mientras que en el procedimiento para la constitución de una organización sindical, no está prevista la participación de terceros, salvo que sea requerida por la Administración, todo ello persigue la protección de la libertad de sindicación de los trabajadores, reconocido como derecho humano fundamental en el artículo 95 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En el caso bajo examen, el Inspector del Trabajo de Puerto Ordaz, una vez que recibió la documentación exigida procedió al registro de la proyectada organización sindical, por lo que la empresa FIESTA CASINO GUAYANA C.A. al no ser parte interesada, como se expresó *ut supra*, mal puede invocar a su favor el recurso



DESPACHO DEL VICE-MINISTRO

N ° 4268

contenido en el precitado artículo 425 de la Ley Orgánica del Trabajo.

2. DE LA NATURALEZA DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO.

Respecto a la naturaleza del acto de inscripción en el registro de sindicatos, es de observar que el Tribunal Supremo de Justicia se ha pronunciado de la siguiente forma:

“(Omissis) Igualmente, tanto la doctrina más calificada en la materia, como la jurisprudencia de este Máximo Tribunal, han definido a los ‘actos administrativos’ -en términos generales- como: toda declaración de voluntad, de juicio o de conocimiento, emanadas de los órganos que integran la Administración, en ejercicio de una potestad administrativa distinta a la potestad reglamentaria, los cuales producen efectos de derecho, generales o individuales en la esfera jurídica de los administrados.

Asimismo, los ‘actos administrativos’ han sido clasificados generalmente por la doctrina de la siguiente manera: a) desde el punto de vista del procedimiento en: actos de trámites, actos definitivos, actos firmes y actos de ejecución; b) por el alcance de sus efectos en: actos generales y actos particulares; c) por la amplitud de los poderes de la Administración en: actos reglados y actos discrecionales; d) desde el punto de vista del contenido en: admisiones, concesiones, autorizaciones y aprobaciones.

(Omissis)

Teniendo en cuenta la clasificación de los actos administrativos expuesta, esta Sala Político-Administrativa procede de seguidas a encuadrar en la misma a la Boleta de Inscripción del Sindicato Nacional de Trabajadores, Distribuidores y Transportistas de Bebidas Gaseosas,



DESPACHO DEL VICE-MINISTRO

N ° 4268

Similares, Conexas y Afines (SINATRABEB), y en tal sentido observa que el artículo 426 de la Ley Orgánica del Trabajo establece lo que a continuación se transcribe:

‘Artículo 426.- El Inspector del Trabajo de la jurisdicción o el Inspector Nacional del Trabajo, según sea el caso, únicamente podrá abstenerse del registro de una organización sindical en los siguientes casos:

a) Si los sindicatos no tienen como objeto las finalidades previstas en los artículos 408 y 409 de esta Ley;

b) Si no se ha constituido el sindicato con el número de miembros establecidos en los artículos 417, 418 y 419 de esta Ley;

c) Si no se acompañan los documentos exigidos en el artículo 421 de esta Ley, o si éstos presentan alguna deficiencia u omisión; y

d) Si el sindicato contraviene lo establecido en el artículo 428 de esta Ley.

Llenos los extremos que se establecen para la inscripción de los sindicatos en esta Ley, las autoridades competentes del Trabajo no podrán negar su registro’.

Ahora bien, de conformidad con el artículo supra transcrito, esta Sala Político-Administrativa estima que la referida Boleta de Inscripción del Sindicato, puede encuadrarse como acto administrativo definitivo, de efectos particulares, reglado y de contenido autorizatorio, toda vez que la Administración en uso de sus potestades regladas, sólo se limitó a constatar el supuesto de hecho establecido en la norma, y aplicar lo que la ley ha determinado, y en este proceso aplicativo de la ley no se deja posibilidad de ningún tipo de juicio por parte del ente administrativo, salvo



DESPACHO DEL VICE-MINISTRO

N ° 4268

la constatación y verificación de los supuestos establecidos en la norma laboral. Sobre esta potestad reglada de la Administración, los autores extranjeros Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, en su obra (Curso de Derecho Administrativo I. Novena Edición. Civitas 1999, pags. 447-448), señalaron que 'la decisión en que consista el ejercicio de la potestad es obligatoria en presencia de dicho supuesto y su contenido no puede ser configurado libremente por la Administración, sino que ha delimitarse (sic) a lo que la propia Ley ha previsto sobre ese contenido de modo preciso y completo. Opera aquí la Administración de una manera que podría llamarse automática (...)'

Ahora bien, establecida la naturaleza jurídica del acto administrativo impugnado, debe revisarse la posibilidad que tiene el patrono de recurrir contra el acto de inscripción y registro de una organización sindical en vía judicial, específicamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa y en tal sentido, se observa que el artículo 425 de la Ley Orgánica del Trabajo establece lo que se transcribe de seguidas:

(Omissis)

De conformidad con el artículo citado, observa esta Sala que la jurisprudencia reiterada de la Sala Político-Administrativa de la entonces Corte Suprema de Justicia, ha señalado que 'Si los interesados no subsanan la falta en el plazo señalado en este artículo, el Inspector se abstendrá del registro. La decisión del Inspector será recurrible para ante el Ministro del ramo y la de éste para ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa'.

Así pues, resulta evidente que el legislador sólo previó la posibilidad de recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en los casos de negativa de inscripción y registro de una organización sindical por parte del Inspector del Trabajo, lo cual, a juicio de



DESPACHO DEL VICE-MINISTRO

N ° 4268

esta Sala, conllevaría al absurdo de considerar que exista un acto administrativo excluido de revisión, es decir, no sujeto al control por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa, lo cual vulneraría el principio según el cual la actividad de la administración pública debe sujetarse a la Constitución y a las leyes, sometida al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, todo ello atendiendo a la normativa constitucional consagrada en los artículos 137, 138 y 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Es por lo expuesto que esta Sala procede a revisar el acto administrativo mediante el cual se procedió a la inscripción y registro del Sindicato Nacional de Trabajadores, Distribuidores y Transportistas de Bebidas Gaseosas, Similares, Conexas y Afines (SINATRABEB) -impugnado en autos- a los fines de determinar si el mismo fue dictado conforme a lo dispuesto en la normativa legal que rige la materia. Así se decide.

Señalado lo anterior, observa esta Sala que la empresa recurrente denunció que la administración al proceder a la inscripción y registro del sindicato tantas veces mencionado, violó sus derechos constitucionales a la defensa y al debido proceso y de petición, ya que -en su decir- la Administración no le permitió participar en la formación del referido acto, el cual afectaba sus intereses de manera directa.

Ante tal denuncia, observa esta Sala que de conformidad con la normativa contenida en el Título VII, Del Derecho Colectivo del Trabajo, Capítulos I y II de la Ley Orgánica del Trabajo, el legislador patrio no previó la posibilidad de intervención por parte del patrono, en el procedimiento de inscripción y registro de una organización sindical, ello a los fines de salvaguardar la libertad sindical y el derecho a su protección, consagrados tanto en la Constitución de la



DESPACHO DEL VICE-MINISTRO

N ° 4268

República Bolivariana de Venezuela, en su artículo 95, como en el Convenio N° 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, adoptado por la Trigésima Primera Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, cuya entrada en vigencia en nuestro país se materializó en virtud de la Ley Aprobatoria de dicho Convenio, sancionada por el entonces Congreso de la República en fecha 3 de septiembre de 1982, publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 3.011.

De tal manera que, si el Inspector del Trabajo verifica que están llenos los extremos que se establecen para la inscripción de los sindicatos previstos en el artículo 426 de la Ley que rige la materia, no puede negar su registro, pues, dicho funcionario debe ceñirse estrictamente sólo al procedimiento pautado en la Sección Tercera del Capítulo II de la Ley Orgánica del Trabajo que se refiere al Registro y Funcionamiento de las Organizaciones Sindicales.

Siendo ello así, observa esta Sala del análisis efectuado del acto impugnado que la Administración al inscribir y registrar la organización sindical denominada Sindicato Nacional de Trabajadores, Distribuidores y Transportistas de Bebidas Gaseosas, Similares, Conexas y Afines (SINATRABEB), se atuvo a lo dispuesto en la ley que rige la materia, por lo que dicho acto administrativo se encuentra ajustado a derecho y así se declara.

(Omissis)

Lo señalado anteriormente, refuerza el principio de la prevalencia de las normas del trabajo, sustantivas o de procedimiento y el principio del orden jerárquico de aplicación de las normas laborales, así como la unidad de la jurisdicción laboral para dilucidar todos los asuntos contenciosos que no se correspondan con los señalados anteriormente cuyo conocimiento, sustanciación y decisión



DESPACHO DEL VICE-MINISTRO

N ° 4268

se encuentra atribuida a la jurisdicción contencioso-administrativa. Así se establece.

Así, visto que el acto de inscripción y registro del Sindicato Nacional de Trabajadores, Distribuidores y Transportistas de Bebidas Gaseosas, Similares, Conexas y Afines (SINATRABEB), emanado de la Dirección de Inspectoría Nacional y Otros Asuntos Colectivos del Trabajo del Sector Privado del Ministerio del Trabajo, se encuentra ajustado a derecho, debe la Sala declarar sin lugar el recurso de nulidad interpuesto. Así se decide. (Omissis)”² (Subrayado en original y negrillas nuestras).

Así pues, este Despacho comparte plenamente el criterio anteriormente expresado, el cual ha sido mantenido por este Ministerio³, por lo que pasa a concluir que el acto de registro impugnado se encuentra ajustado a derecho y no es susceptible de ser recurrido ni por el patrono u otra organización sindical en sede administrativa -tal y como lo contempla el Convenio N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo- y en consecuencia su impugnación sólo es posible por ante la jurisdicción contencioso administrativa.

3. DEL RECURSO INTERPUESTO

Contra la decisión de la Inspectoría del mérito, mediante la cual acordó la inscripción del SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES DE LA EMPRESA FIESTA CASINO GUAYANA (SINTRAFIESCAGUA), la representante patronal interpuso el recurso jerárquico previsto en el artículo 425 de la Ley Orgánica del Trabajo, solicitando

² Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia N° 02006 de fecha 25-09-01. Ponencia del Magistrado: Hadel Mostafá Paolini. Juicio seguido por Pananco de Venezuela S.A.

³ Dictámenes de la Consultoría Jurídica del Ministerio del Trabajo Nros. 87 y 30, de fechas 18-11-87 y 01-09-94.



DESPACHO DEL VICE-MINISTRO

N ° 4268

la revocatoria de la mencionada decisión, por considerar que el sindicato no cumplió con algunos requisitos establecidos en la Ley Orgánica del Trabajo para su constitución.

Corresponde ahora determinar si el conocimiento de dicho recurso es competencia de este Ministerio.

Sobre la competencia del Ministerio del Trabajo para conocer los recursos contra las decisiones, específicamente en los casos de negativa o de registro o inscripción de organizaciones sindicales, el Tribunal Supremo de Justicia se pronunció en los siguientes términos:

“...Al respecto corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa (sic) conocer los recursos que puedan ejercerse (sic) contra las decisiones del Ministerio del Trabajo, específicamente en los casos de negativa de registro o inscripción de organizaciones sindicales, y de oposiciones a convocatorias para negociaciones en convenciones colectivas, en virtud del contenido de los artículos 425, 465 y 519 de la Ley Orgánica del Trabajo, que expresamente indica (sic) que en estos casos se recurrirá ante la jurisdicción contencioso administrativa, así como ha quedado asentado por la sentencia dictada en tal sentido en fecha 9 de abril de 1992, caso Corporación Bamundi C,A, reiterada en varias ocasiones, como es el caso de Teófilo Alejandro Landáez en el expediente N° 11169, sentencia 01482, con ponencia del Magistrado José Rafael Tinoco, de fecha 27 de junio del año 2.000...”⁴

En el entendido de que no corresponde a este Ministerio la decisión sobre la nulidad de la inscripción efectuada, este Despacho considera oportuno observar que el

⁴ Sala de Casación Social. Auto N° 42 del 03 de mayo del 2.001. Expediente N° 01-107, con ponencia del Magistrado Alfonso Valbuena Cordero, en el Juicio de la Asamblea Legislativa del Estado Miranda.



DESPACHO DEL VICE-MINISTRO

N ° 4268

derecho a la sindicación es uno de los contenidos más importantes de la libertad sindical. A tal respecto, cabe señalar que en el ámbito nacional el artículo 95 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela recoge los principios de libertad sindical, a saber:

“Artículo 95. Los trabajadores y las trabajadoras, sin distinción alguna y sin necesidad de autorización previa, tienen derecho a constituir libremente las organizaciones sindicales que estimen conveniente para la mejor defensa de sus derechos e intereses, así como a afiliarse o no a ellas, de conformidad con la ley. Estas organizaciones no están sujetas a intervención, suspensión o disolución administrativa. Los trabajadores y trabajadoras están protegidos y protegidas contra todo acto de discriminación o injerencia contrario al ejercicio de este derecho...”

A su vez, la Ley Orgánica del Trabajo, en su artículo 462, recepta no sólo la disposición constitucional, sino también el postulado internacional previsto en el Convenio N° 87, al disponer que:

“Ninguna autoridad administrativa podrá ordenar la disolución de un sindicato. Cuando existan razones suficientes, los interesados en la disolución de un sindicato podrán solicitarla ante el Juez de Primera Instancia del Trabajo de la jurisdicción...”

A fin de complementar lo anterior, es de importancia señalar que el Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo en su artículo 143, al referirse a los contenidos esenciales de la libertad sindical, contempla que las organizaciones sindicales no pueden ser suspendidas ni disueltas por las autoridades administrativas.



DESPACHO DEL VICE-MINISTRO

N ° 4268

En aplicación del referido precepto constitucional encontramos en materia internacional, entre los Convenios suscritos y ratificados por Venezuela, el Convenio N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T)⁵, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, adoptado por la Trigésima Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, cuyos artículos 2, 4 y 11 establecen:

“Artículo 2

Los trabajadores y empleadores sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones...

Artículo 4

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.

Artículo 11

Todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación.”

⁵ Ratificación publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria de la República de Venezuela N° 3.011, de fecha 03 de septiembre de 1.982.



DESPACHO DEL VICE-MINISTRO

N ° 4268

Este Convenio, conforme lo establece el artículo 23 de nuestra Carta Magna, suscrito y ratificado por Venezuela, tiene jerarquía constitucional y prevalece en el orden interno, en la medida en que contenga normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en esta Constitución y en las leyes de la República, y es de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público.

Así pues, este Convenio de orden internacional contempla una serie de disposiciones tendientes a garantizar el libre funcionamiento de las organizaciones sindicales, sin interferencia de las autoridades públicas. Ello en virtud de que la libertad de asociación ha sido considerada piedra angular de los derechos del trabajo, en donde todos lo demás se sustenta.

En este orden de ideas, es de hacer notar el criterio asumido por el Comité de Libertad Sindical de la OIT, en casos como el que nos ocupa:

“...el Comité recuerda que en virtud del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) "todos los funcionarios públicos... y los trabajadores del sector privado, deberían poder constituir las organizaciones que estimen convenientes para la promoción y defensa de los intereses de sus miembros" (véase, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical, cuarta edición, 1996, párrafo 206).

Por lo expuesto, puede concluirse que no es posible la disolución de un sindicato en sede administrativa, sino que necesariamente debe ocurrirse ante los tribunales correspondientes.



DESPACHO DEL VICE-MINISTRO

N ° 4268

4. CONSIDERACIONES FINALES

En atención a los imperativos legales contenidos en las normas antes transcritas y a las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, que sugieren al Gobierno de Venezuela, la toma de medidas necesarias para garantizar que se mantengan en la legislación y en la práctica los derechos de sindicación y de negociación colectiva, este Despacho se pronuncia al respecto, y hace suya la recomendación ratificando que no es facultad del Ministerio del Trabajo la disolución de un sindicato o la cancelación del registro de una organización sindical en vía administrativa.

III

DECISIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, este Ministerio en uso de sus atribuciones legales, declara **INADMISIBLE** el recurso jerárquico interpuesto por la abogada DANIELA NAHIM PAZ, inscrita en el Inpreabogado bajo el N° 65.545, en su carácter de representante de la sociedad mercantil FIESTA CASINO GUAYANA C.A., contra el Auto de fecha 27 de julio de 2005, dictado por la Inspectoría del Trabajo de Puerto Ordaz "Alfredo Maneiro", el cual acordó el registro del SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES DE LA EMPRESA FIESTA CASINO GUAYANA C.A.

Por último, este Despacho cumple con señalar a los interesados que consideren vulnerados sus derechos, que podrán recurrir de la presente decisión por ante la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en el lapso de seis (6) meses,



DESPACHO DEL VICE-MINISTRO

N ° 4268

contados a partir de su notificación, de conformidad con lo establecido en el numeral 31 del artículo 5 y el artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela.

Bájese el expediente.

Notifíquese a las partes.

RICARDO DORADO CANO-MANUEL

Viceministro del Trabajo

Por delegación de la ciudadana Ministra del Trabajo, según Resolución N° 3536, de fecha 28/01/2005, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.118, de fecha 31/01/2005.

FJLS/GAK.