



Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/1984/6/Add.1
10 febrero 1984

ORIGINAL: ESPAÑOL

Primer período ordinario de sesiones de 1984

APLICACION DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Informes iniciales presentados por los Estados Partes en el Pacto relativos a los derechos comprendidos en los artículos 6 a 9, en cumplimiento de la primera etapa del programa establecido por el Consejo Económico y Social en su resolución 1988 (LX)

Adición

VENEZUELA

[14 de marzo de 1983]

1. Este informe tiene por objeto dar cumplimiento a la disposición del artículo 16 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en cuanto al cumplimiento por Venezuela a los artículos 6 a 9 del Pacto. En él se exponen, siguiendo en general el orden del articulado del Pacto, las medidas adoptadas por Venezuela para amparar los derechos allí reconocidos.

I. ARTICULO 6. EL DERECHO A TRABAJAR

A. Consagración del derecho al trabajo en la Constitución Nacional

2. La Constitución venezolana, consagra al mismo tiempo al trabajo como una obligación (art. 54) y como un derecho de todo individuo (art. 84).

3. El derecho al trabajo, recibe en la Constitución Nacional una consagración dogmática en la primera parte del artículo 84 "Todos tienen derecho al trabajo", seguida de una norma programática: "El Estado procurará que toda persona apta puede obtener colocación que le proporcione una subsistencia digna y decorosa".

B. Organización administrativa para dar cumplimiento a la norma programática

4. Una de las direcciones, en que organizativamente se divide el Ministerio de Trabajo, la Dirección de Economía y Empleo, tiene a su cargo las funciones de investigación en cuanto a la situación del mercado de mano de obra y la

regularización del mismo, mediante las bolsas de trabajo o agencias de empleo de las que existen 18 en todo el país. La Dirección ha creado también un Departamento Técnico Profesional, encargado de canalizar la oferta de mano de obra profesional y técnica.

5. En este aspecto cabe señalar, que por decreto de 1976 se prohíbe el funcionamiento de las agencias de colocación lucrativas, cuya prohibición estaba prevista desde la sanción de la ley del trabajo en 1936.

C. Formación y capacitación tecnicoprofesional

6. En los últimos años no ha existido en Venezuela un grado importante de desocupación.

7. La rápida industrialización del país, acompañada por un proceso intenso de migraciones nacionales e internacionales, ha provocado, en cambio, un desencuentro en el mercado de mano de obra. La demanda exige personal técnico con capacitación media o alta, en tanto que la oferta de mano de obra es en su mayor parte de ex campesinos y de personal no calificado en general.

8. Las medidas gubernamentales, han tendido en consecuencia a la superación de este problema, procurando la capacitación y tecnificación de la mano de obra.

El Instituto Nacional de Capacitación Educativa

9. Para atender a la formación profesional y el fomento y desarrollo del aprendizaje se creó el Instituto Nacional de Capacitación Educativa (INCE).

10. Se trata de un instituto autónomo, sujeto a la tutela administrativa del Ministerio de Educación, pero que mantiene vinculación orgánica con el Ministerio del Trabajo.

11. El INCE cumple sus funciones mediante creación de escuelas, mediante cursos en las empresas o mediante el aprendizaje cumplido en lugares de trabajo con colaboración de los empleadores al mismo tiempo que en sus escuelas. La ley de creación del INCE, en el capítulo que regula el aprendizaje, impone a las empresas la obligación de tener un número de aprendices que trabajen en la empresa y reciban al mismo tiempo cursos, equivalentes a un porcentaje de la totalidad de su personal. Dicho porcentaje ha sido aumentado por decreto especial teniendo en cuenta la coyuntura económica en determinadas circunstancias.

12. Desde su creación en 1959 hasta 1980, el INCE ha capacitado a 2.551.948; en el año 1980 recibieron capacitación profesional 335.056 personas.

Becas para capacitación

13. La ley del trabajo, sancionada en 1936, impone a las empresas que ocupen a más de 400 trabajadores, la obligación de crear una beca de capacitación para uno de sus trabajadores o el hijo de uno de éstos. El número de becarios, conforme a esa ley, aumenta a tres cuando la empresa ocupa a más de 2.000 trabajadores.

/...

14. En el lapso transcurrido, desde la sanción de esa ley hasta nuestros días, ha sido práctica constante, la de incluir en los contratos colectivos, la obligación patronal de instituir becas de formación profesional, en proporciones mucho mayores a las previstas en la ley.

Ratificación de Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

15. Con fecha 27 de agosto de 1981, el Congreso venezolano ratificó, junto con otros Convenios de la OIT, el No. 122 relativo a la Política de Empleo; en virtud de dicha ratificación, las normas del Convenio son derecho interno.

II. ARTICULO 7. EL DERECHO A CONDICIONES DE TRABAJO
EQUITATIVAS Y SATISFACTORIAS

A. Consagración constitucional del principio del salario justo, del salario mínimo y de los institutos legales de protección al salario

16. El artículo 87 de la Constitución Nacional dispone:

"La ley proveerá los medios conducentes a la obtención de un salario justo, establecerá normas para asegurar a todo trabajador por lo menos un salario mínimo, garantizará igual salario para igual trabajo, sin discriminación alguna; fijará la participación que debe corresponder a los trabajadores en los beneficios de las empresas y protegerá el salario y las prestaciones sociales con la inembargabilidad en la proporción y casos que se fijen y con los demás privilegios y garantías que ella misma establezca."

Como se ve, el texto constitucional, al tiempo que consagra el principio doctrinario del derecho al "salario justo", impone a la ley la obligación de establecer un "salario mínimo", así como la de determinar la forma de participación de los trabajadores en los beneficios de las empresas y las normas de protección del salario.

Fijación del salario mínimo

17. La ley del trabajo, prevé la posibilidad de que el Poder Ejecutivo designe comisiones para fijar salarios mínimos por ramas de industria. Reglamentaciones posteriores hicieron obligatoria la integración tripartita de dichas comisiones.

18. Sin embargo, ese método de fijación de salarios mínimos no ha sido casi utilizado en el país, debido fundamentalmente al hecho, de que la negociación colectiva adquirió un gran auge y ha sido el método generalmente seguido por las partes para la fijación de salarios mínimos, sea a nivel de empresa o sea a nivel de rama de industria mediante la extensión obligatoria de las convenciones obrero-patronales.

/...

19. A pesar de ello, y teniendo en cuenta sobre todo a la existencia de sectores no sindicalizados a los que no alcanza la contratación colectiva, en mayo de 1974, se fijó por decreto un salario mínimo nacional de carácter interprofesional y en junio del mismo año, se decretó un aumento general de los salarios vigentes. Ambas medidas fueron tomadas por el Poder Ejecutivo con forma de decreto, en virtud de que una ley especial (conforme al art. 190, inc. 8 de la Constitución) había autorizado al Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros, para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera.

20. En diciembre de 1979, se dictó una ley, por la que se establecen aumentos generales de salarios, al tiempo que se fija un nuevo salario mínimo interprofesional nacional.

21. De esta forma se complementa un sistema por el cual, si bien el salario mínimo es normalmente determinado por la contratación colectiva, se establece también por ley un salario mínimo nacional, que actúa como mínimo garantizado para las actividades y que no puede ser disminuido ni por contrato individual ni por contratación colectiva.

Principio de igual salario para igual tarea

22. El principio de igual salario para igual tarea, como todos los principios fundamentales del derecho del trabajo, está reconocido y garantizado a texto expreso por la Constitución Nacional (art. 87).

23. En el orden legislativo, la ley del trabajo desarrolla el principio constitucional.

24. La norma de igual salario para igual tarea, puede considerarse como la concreción, en cuanto al salario, del derecho humano fundamental a la no discriminación. En Venezuela no ha existido nunca un problema real en cuanto a discriminación por motivos nacionales, religiosos o filosóficos, ya fuera en cuanto a los derechos laborales o en cuanto a ningún otro derecho.

25. En épocas históricas ya superadas, se dio el fenómeno de discriminación en cuanto al salario y las condiciones de trabajo en perjuicio de los trabajadores nacionales por parte de las empresas extranjeras establecidas en el país. Fue necesario en esa época dictar normas especiales de protección al trabajo de los nacionales. La situación fue superada al nacionalizarse las industrias básicas del país.

26. También puede estimarse que existen aún en los hechos algunas formas de discriminación en cuanto al trabajo femenino, no un problema de derecho ya que son numerosas las normas jurídicas que garantizan la igualdad de derechos de hombres y mujeres.

27. Para superar esas situaciones de hecho, se han tomado en los últimos años numerosas medidas, de las que Venezuela ya rindió informe.

28. La medida central la constituyó la creación del Ministerio de Estado para la participación de la mujer en el desarrollo.

/...

Ratificación de Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

29. Por ley de 27 de agosto de 1981, el Congreso de Venezuela ratificó entre otros Convenios de la OIT, el No. 95 relativo a la protección del salario y el No. 100 relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor.

30. En virtud de esas ratificaciones las normas de los convenios pasan a formar parte del derecho interno venezolano.

B. Seguridad e higiene industriales

31. El derecho positivo venezolano establece normas en materia de seguridad e higiene industrial de acuerdo a las pautas universalmente aceptadas y a los convenios y recomendaciones de la OIT.

32. La ley del trabajo dispone en un capítulo especial, las normas de higiene y seguridad industrial, a su vez reglamentadas por decretos especiales. También dispone la ley del trabajo, los principios fundamentales en materia de responsabilidad patronal por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, legislación que debe complementarse con la vigente en materia de seguro social obligatorio.

33. Si bien el régimen normativo puede calificarse de suficiente en las materias de higiene y seguridad industrial, ya que está encuadrado dentro de los lineamientos recibidos en todo el mundo en esa materia, el problema de la seguridad industrial es considerado, tanto en medios gubernamentales, como empresariales o sindicales, como un problema grave y de difícil solución.

34. La tarea administrativa, a cargo del Ministerio de Trabajo se ha centrado en los últimos años en la creación de comités de seguridad industrial a nivel de empresa o de establecimientos de los que en el año de 1980 se crearon 2.415. Por esa vía se han alcanzado mejorías notorias, principalmente en las grandes empresas industriales.

35. Otra área de trabajo para mejorar la situación en materia de higiene y seguridad industrial ha sido la elaboración de un proyecto de la Ley Orgánica de Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo. La Comisión encargada del estudio de ese proyecto de ley expresó que:

"En este sentido, la Comisión fijó el criterio de que la formulación de una política cabal e integral sobre higiene y seguridad industrial debe necesariamente estar dirigida a uniformar no sólo la legislación vigente sobre higiene y seguridad ocupacional que abarque la medicina del trabajo y la salubridad ambiental, sino igualmente a la conveniencia de crear una institución con facultades suficientes en escala nacional, adscrita al despacho del trabajo, que dirija, controle y aplique la política sobre la materia, integrándose en esa institución las diversas dependencias que funcionan dispersas en distintos órganos de la Administración Central.

/...

Esta institución dispondría de la cooperación de todos los organismos nacionales involucrados en la materia y de la colaboración técnica de entidades internacionales, entre otras la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

La Comisión estima, que a pesar de la existencia de organismos y entidades públicas y privadas que con amplio sentido y vocación de servicio, han dedicado sus esfuerzos a salvaguardar y preservar la salud y vida de los trabajadores, la dinámica socioeconómica del actual proceso industrial, el crecimiento cuantitativo de los sectores laborantes (una mano de obra ocupada que pasa de los 4 millones), la utilización de modernas maquinarias y de complejos industriales, la aplicación cada vez mayor de una tecnología de alta peligrosidad con uso discriminado de sustancias químicas y materias primas de peligrosa manipulación y de contaminación ambiental y la escasa educación en materia de higiene y seguridad industrial que priva en el medio ambiente de trabajo, son factores y circunstancias que ameritan la adopción de medidas que protejan el medio ambiente y mejoren las condiciones de trabajo."

C. Derecho al descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos

Consagración en el derecho positivo

36. Al igual que en cuanto a los demás derechos laborales fundamentales, el derecho a la limitación del tiempo de trabajo, está expresamente reconocido y garantizado por la Constitución Nacional (art. 86).

37. La ley del trabajo y los derechos reglamentarios de la misma recogen los principios universalmente reconocidos de jornada máxima de ocho horas diarias y 44 ó 48 horas de trabajo semanal; se han seguido en líneas generales las pautas de los convenios y recomendaciones de la OIT, en cuanto a jornadas máximas, descanso semanal, vacaciones remuneradas, limitación especial del trabajo nocturno, descansos intermedios, limitaciones especiales para trabajadores menores y mujeres, etc.

Regulación mediante contratación colectiva

38. Debe tenerse en cuenta que esa legislación, que en muchos casos establece garantías superiores a las previstas en los convenios de la OIT (v.g. en cuanto pagos especiales en oportunidad de las vacaciones anuales), está complementada por medio de la contratación colectiva, mediante la cual es posible mejorar los beneficios al trabajador y en ninguna forma disminuirlos.

39. Es imposible hacer una exposición detallada de la forma en que la contratación colectiva ha mejorado los derechos de los trabajadores en este ámbito, dado la enorme cantidad de contratos colectivos que se celebran en el país y a que ellos establecen soluciones diferentes para distintas empresas o para distintas ramas de industria; sin embargo, se pueden señalar como líneas generales, las siguientes; extensión del descanso semanal a 48 horas continuas que incluyen todo el día sábado

/...

y domingo; reducción de la jornada semanal a 40 a 36 horas de labor (la última generalmente para tareas de oficina) recargos porcentuales altos en cuanto al pago de las horas extras autorizadas, que tienden a desalentar el uso de las mismas; aumento de los días anuales de vacaciones pagadas y mucho más corrientemente pagos especiales en oportunidad del otorgamiento de las vacaciones fijadas por ley; aumento de los días legales de asunto remunerado, etc.

Utilización del tiempo libre

40. La mejor utilización del tiempo libre, es objeto de programas de organismos gubernamentales: Instituto Nacional del Deporte, Instituto de Capacitación y Recreación de los Trabajadores, Consejo Nacional de la Cultura, etc., este último organismo que es un instituto de fomento de las actividades culturales en general ha celebrado en los últimos años acuerdos con la mayor central sindical, para realizar planes culturales para los sindicatos y con participación de los trabajadores, pero no puede dejar de señalarse que en este campo tiene también fundamental importancia la contratación colectiva mediante la cual se crean a nivel de empresa organismos casi siempre bipartitos tendientes a la utilización del tiempo libre de los trabajadores, en actividades culturales (grupos corales, teatrales o deportivos) que alcanzan a amplios sectores de los trabajadores del país.

III. ARTICULO 8. DERECHOS SINDICALES

A. Garantías supralegales del derecho de sindicalización

41. El artículo 91 de la Constitución Nacional consagra el derecho de sindicalización, tanto para los trabajadores como para los patronos. La norma constitucional establece expresamente el principio de que los sindicatos "no estarán sometidos a otros requisitos, para su existencia y funcionamiento, que los que establezca la ley con el objeto de asegurar la mejor realización de sus funciones propias y garantizar los derechos de sus miembros". Debe tenerse en cuenta que conforme al sistema constitucional venezolano, estas premisas hacen posible que todo acto del poder público tendiente a limitar el derecho de sindicalización, que no haya sido adoptado con la forma de ley, es decir aprobado por el parlamento en ambas ramas y con las formalidades previstas por la Constitución para la sanción de las leyes, puede ser declarado nulo por inconstitucional. De acuerdo a esos principios, incluso cualquier ley, que hubiera sido dictada con todas las formas previstas constitucionalmente para la sanción de las leyes, podría ser declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, si sometiera al sindicato o a su funcionamiento a normas que no tuvieran por finalidad la mejor realización de sus funciones o la garantía de los derechos de sus miembros.

B. Garantía constitucional del derecho de negociación colectiva

42. Por otra parte, la Constitución Nacional también reconoce y ampara el derecho de negociación colectiva e incluso prevé a texto expreso que "en ella se podrá establecer la cláusula sindical, dentro de las condiciones que legalmente se pauten".

/...

43. A pesar de que nunca se dictó una ley que pautara la aplicación de la cláusula sindical, han existido fallos judiciales determinando que la cláusula sindical en sus formas más absolutas de "taller cerrado" o de "taller sindical" es nula por ser contraria al principio de la libertad sindical. En consecuencia, la cláusula sindical, que continúa siendo bastante extendida en la contratación colectiva, se presenta casi siempre con las formas de cláusula de preferencia sindical u otra que no lesione la libertad de sindicalización en su aspecto positivo de afiliarse a cualquier sindicato o en su aspecto negativo de desafiliarse de él en cualquier momento.

C. Derecho de huelga

44. También el derecho de huelga tiene rango constitucional en Venezuela (art. 92 de la Constitución Nacional). La norma constitucional establece que las condiciones para el ejercicio del derecho de huelga deberán ser determinadas por ley, término que como ya señalamos, debe ser entendido en el concepto de ley formal, es decir, aprobado por ambas cámaras parlamentarias mediante el procedimiento previsto en la propia Constitución.

45. El amparo del derecho de huelga alcanza a todos los trabajadores, sin embargo, la propia Constitución Nacional establece que en los servicios públicos, este derecho se ejercerá en los casos que la ley determine. De hecho, todo lo atinente al derecho de huelga se encuentra pautado en la vigente Ley del Trabajo y su Reglamento.

46. Las normas legales, en cumplimiento del mandato constitucional han creado un régimen de fuero sindical, en virtud del cual, los trabajadores promotores de un sindicato, y los dirigentes sindicales no pueden ser despedidos sin previa calificación de la causa de su despido.

47. El mismo régimen de inamovilidad ampara a todos los trabajadores durante el ejercicio del derecho de huelga o durante la negociación para arribar a un contrato colectivo de trabajo.

48. Por otra parte, mediante la contratación colectiva suele extenderse el fuero sindical, amparando con el mismo no sólo a los dirigentes principales del sindicato, sino también a los delegados o representantes de los trabajadores a nivel de establecimiento o de lugar de trabajo. En este mismo orden, es necesario hacer referencia a la Ley Contra Despidos Injustificados, del año 1975, la cual establece una forma bastante completa de estabilidad para todos los trabajadores.

D. Efectivo ejercicio del derecho de sindicalización

49. Ha sido notorio el aumento del número de sindicatos en el país; al amparo del régimen de libertad y protección de los sindicatos en los últimos años solamente en el año de 1981 se inscribieron en el país 426 organizaciones sindicales de primer grado.

50. En general la organización sindical de primer grado (afiliación directa de los trabajadores) se hace a nivel de empresa. Estos sindicatos se agrupan en organizaciones de segundo grado o federaciones, sea por rama de industria o región

/...

territorial. Las federaciones se agrupan a su vez en confederaciones, de las que existen cuatro en el país.

51. Venezuela ratificó el Convenio 98 de la OIT relativo a la protección del derecho de sindicalización y negociación colectiva. En el momento de redactarse este informe el Poder Ejecutivo ha solicitado del Legislativo la ratificación del convenio 87 relativo a libertad sindical.

IV. ARTICULO 9. DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

Régimen de seguro social

52. Desde 1944 funciona en el país un régimen de seguro obligatorio que ampara las contingencias de enfermedad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, invalidez, vejez y muerte.

53. Las condiciones del país no permitieron en un primer momento y no permiten aún extender el régimen de seguro social a todas las zonas del territorio nacional. Partiendo de una cobertura mínima en el año de 1944, el régimen se ha ido extendiendo en sucesivas reformas.

54. En el momento actual, las prestaciones de larga duración (vejez, muerte e invalidez) amparan a todos los trabajadores en todo el territorio del país; en cambio aún no ha sido posible extender a las zonas de baja densidad de población la cobertura contra los riesgos de enfermedad y accidentes profesionales. Los trabajadores de esas zonas están protegidos frente a los riesgos de enfermedades y accidentes conforme a la ley del trabajo por régimen de responsabilidad objetiva de los patronos, que en muchos casos es mejorado y extendido por la contratación colectiva y que los empleadores a su vez suelen cubrir con la contratación de pólizas de seguros mercantiles.

55. En la parte del país en que el seguro social atiende los riesgos de enfermedad y accidentes, otorga prestaciones en dinero sustitutivas del salario y asistencia médica integral, la que se presta también a los parientes directos del trabajador.

56. Se ha manifestado también en los últimos años, una tendencia a extender la seguridad social a personas que no están comprendidas en el concepto tradicional de trabajadores subordinados, sea amparando en el régimen seguro social a trabajadores independientes, tales como a los conductores de taxis de su propiedad, o a trabajadores antes no amparados como los del servicio doméstico.

57. La población protegida ha pasado de 4,6 millones de personas en el año de 1978 a 7 millones en 1981, lo que representa el 48,8% de la población total del país.

58. Se han creado además formas de protección no contributiva mediante seguro de enfermedades o accidentes a sectores desprotegidos de la población, como a los escolares. La Ley del Seguro Social Obligatorio preveía la posibilidad de que el régimen ampare al riesgo de desempleo. No obstante se ha entendido hasta ahora que no se han dado condiciones que exijan la extensión de la cobertura del seguro al mismo.

/...

59. El régimen de seguro social venezolano, funciona en base a cotizaciones obligatorias de empleadores y trabajadores, más aportes del Estado.
60. La administración del seguro, en forma de instituto autónomo, se nace mediante un cuerpo integrado con representantes gubernamentales y de las organizaciones de trabajadores y empleados.
61. Existe además un régimen de pensiones de vejez no contributivas.
62. La seguridad social venezolana, además del régimen del seguro social obligatorio, se complementa con medidas de asistencia pública que cubren otras áreas tales como la construcción de viviendas por organismos estatales o por medio de ayuda de organismos estatales.
63. Se estudia actualmente la creación de un subsidio directo, no contributivo, a los sectores de la población que no obtengan un ingreso mínimo suficiente.
64. Ha sido práctica muy corriente en la contratación colectiva en los últimos años, la de aumentar o complementar el seguro social, extendiendo el pago de subsidio por enfermedad al período de los tres primeros días no amparados por el seguro y cubriendo la diferencia entre el subsidio de enfermedad pagado por éste y el salario normal del trabajador en actividad.
65. Por ley de 27 de agosto de 1981 se ratificaron los siguientes Convenios de la OIT que tienen relación con la seguridad social; No. 118 relativo a igualdad de trato de nacionales y extranjeros en materia de seguridad social; No. 102 relativo a normas de seguridad social; No. 121 relativo a prestaciones de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; y No. 130 relativo a la asistencia médica y a las prestaciones monetarias de enfermedad.
