

Evaluación de la propuesta laboral

Hay normas, pero falta realidad

Napoleón Goizueta Herrera *



A diez años de la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999 (CRBV), es oportuno hacer un alto para evaluar su operatividad en la realidad laboral de nuestro país, sobre todo teniendo muy presente que en dicho texto se incorporaron un caudal de ideas, principios, mandatos, así como un largo listado de normas referentes a los derechos fundamentales, de profundo contenido social, como se estila en las constituciones modernas

uestra ley suprema le da a lo laboral un importante rol, incorporando amplias referencias desde la misma parte introductoria o Preámbulo, en donde se hace alusión al aseguramiento del derecho a la vida, al trabajo, a la justicia social, pasando por la de los derechos humanos y garantías, hasta su parte final en las Disposiciones Transitorias en donde, por ejemplo, está la importante y controvertida Disposición Cuarta 3, que ordena mediante reforma de la Ley Orgánica del Trabajo (LOT), un nuevo régimen para el derecho a prestaciones sociales.

El núcleo central laboral se concentra en los artículos 86 al 97 que contienen normas referentes, a la seguridad social; al derecho y a la libertad de trabajo; a la consideración del trabajo como un hecho social y a los principios del derecho del trabajo; al tiempo de trabajo, al salario suficiente y su protección; a las prestaciones sociales y la estabilidad en el trabajo; a la tercerización e intermediación laboral, y al derecho de sindicalización, a la negociación colectiva voluntaria y al derecho de huelga para todos los trabajadores. Todo lo anterior enmarcado en la concepción de un Estado democrático y social de derecho y de justicia (Art. 2 CRBV) que reconoce además, la libertad económica y la libertad de trabajo y promueve la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza (Art. 112 CRBV), con un régimen socioeconómico fundado entre otros, en principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, y de economía mixta, en donde el Estado, conjuntamente con la iniciativa privada, debe promover el desarrollo armónico de la economía nacional (Art. 299).

Lo expresado lo debemos tener presente por cuanto la trascendencia de un texto constitucional no radica solamente en los aportes realizados por el constituyente, sino que además de ello debemos adicionar lo relativo a su desarrollo por el legislador, y a la operatividad o funcionalidad de esta normativa laboral, dentro de nuestro sistema de relaciones laborales y su marco regulatorio.

...la trascendencia de un texto constitucional no radica solamente en los aportes realizados por el constituyente, sino que además de ello debemos adicionar lo relativo a su desarrollo por el legislador, y a la operatividad o funcionalidad de esta normativa laboral, dentro de nuestro sistema de relaciones laborales y su marco regulatorio.

Resulta conveniente pues, esta evaluación sobre el actual régimen constitucional en torno al tema laboral que siempre nos ha interesado, y que hemos abordado prácticamente desde la entrada en vigencia del mismo¹.

EL NUEVO TEXTO CONSTITUCIONAL Y LA CORRIENTE FLEXIBILIZADORA

Reviste importancia señalar que la tendencia flexibilizadora y desreguladora que se hizo presente en las últimas décadas del siglo pasado en el mundo globalizado –y que no fue ajena a nuestro país– al presentarse por ejemplo en una forma muy moderada en la Ley Orgánica del Trabajo (LOT) del año 90 y con mucho más intensidad en la reforma parcial de la LOT en el año 97, va a encontrar una importante barrera con la entrada en vigencia de la Constitución del año 99. Con la amplia incorporación de normas y principios, se va a reforzar nuevamente al garantismo y a la tendencia proteccionista del derecho del trabajo clásico o tradicional. A esto se agregó otro innovador aporte como lo fue la creación dentro del Tribunal Supremo de Justicia de una nueva Sala Social que comprende lo referente a la casación agraria, laboral y de menores (Art. 262). Igualmente se incorporó la prevalencia con jerarquía supra constitucional a los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, los cuales prevalecen en el orden interno, en la medida que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por esta Constitución y la ley de la República (Art. 23). Estas normas son expresión de un avance en la nueva concepción del Derecho del Trabajo.

ALGUNAS OBSERVACIONES CRÍTICAS

Conviene destacar que a pesar de este importante avance, también pudimos observar que se incorporaron dos normas que en su momento nos generaron dudas, no en cuanto a su propó-

sito, sino en cuanto a su aplicabilidad. En primer lugar, en el artículo 236 numeral 8 del texto constitucional relativa a las atribuciones del Presidente de la República, se previó la posibilidad de dictar decretos con fuerza de ley –previa autorización por ley habilitante– no limitado como lo hacía la Constitución de 1961 (Art. 190-8) a la materia económica y financiera, sino en una forma genérica, que incluyó por supuesto a la materia laboral. El uso no prudente de esta atribución, puede adicionar al Poder Ejecutivo la potestad legislativa.

Por otra parte, el artículo 293 (numeral 9) establece que dentro de las funciones que corresponden al Poder Electoral, está la de organizar elecciones de los sindicatos y gremios profesionales. Esto conlleva a la ingerencia de uno de los poderes del Estado en los asuntos internos de las organizaciones sindicales, y por consiguiente es violatorio del principio de libertad sindical y del Convenio OIT N° 87. Este trascendental aspecto ha sido atenuado, vía resolución, por dos normas en materia sindical del Consejo Nacional Electoral de fecha 28 de mayo de 2009, con vigencia 1^{er} de agosto.

IMPACTO DE LA NORMATIVA CONSTITUCIONAL EN EL MARCO REGULATORIO LABORAL

Es una realidad que la Constitución del año 1999 impactó a todo el marco regulatorio laboral venezolano, bien modificándolo directamente mediante normas de ejecución inmediata, como la del artículo 90 relativa a la reducción de la duración de la jornada de trabajo nocturna a 35 horas por semana, que modificó parcialmente el artículo 195 de la LOT, o generando nuevos instrumentos legales tanto de naturaleza sustantiva como adjetiva, para lo cual se han utilizado en el desarrollo de sus normas programáticas varias vías como las de las leyes orgánicas, en donde podemos mencionar tres importantes instrumentos legales:

La Ley Orgánica Procesal del Trabajo (2002), con la que se le dio cumplimiento y desarrolla

la Disposición Transitorio Cuarta - 4, creando un nuevo proceso laboral orientada por importantes principios, con énfasis en la oralidad y el impulso y fomento de los medios alternativos de solución de conflicto. Esta ley ha logrado su cometido, agilizando la tramitación y decisión de las controversias planteadas. Es de hacer notar que a pesar de que incorporó una norma como la del artículo 177 que obligaba a los jueces de instancia a acoger la doctrina de casación en los casos análogos, y que fue muy cuestionada por los especialistas en la materia, como los doctores Antonio Espinoza Prieto y Oscar Hernández Álvarez, tal situación fue recientemente corregida mediante decisión de la Sala Constitucional con carácter vinculante sobre la desaplicación por control difuso de este artículo 177, en fecha 29 de octubre 2009.

La Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (2002) con reforma parcial en el 2007. Ley marco que desarrolla el precepto constitucional contenido en el artículo 86, norma con un contenido bastante ambicioso, que prevé la creación de un sistema de seguridad social que le garantice a toda persona la salud, y la protección en las contingencias que en la misma se señalan con carácter enunciativo. Si bien ha sido desarrollada por instrumentos complementarios, todavía espera por la creación de la Tesorería de la Seguridad Social y los dos principales regímenes prestacionales relativos a salud y pensiones y otras asignaciones económicas.

La Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (2005), que desarrolla la parte final del artículo 87 del texto constitucional. Norma innovadora que incorpora en forma expresa la garantía por parte del patrono a sus trabajadores de condiciones de seguridad, higiene y ambiente de trabajo adecuado, que todavía espera por un reglamento integral, así como también por la operatividad del Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (Art. 12).

Con la aprobación de estos tres instrumentos laborales, se dio un importante paso en la ade-

cuación del vigente marco regulatorio al mandato constitucional; sin embargo, podemos observar cómo todavía no se han cumplido algunos de los en ella contemplados. Es el caso del contenido en la Disposición Transitoria Cuarta - 3 relativa a la reforma de la Ley Orgánica del Trabajo, importante texto legal que es el instrumento idóneo para desarrollar la gran mayoría de las garantías laborales constitucionales, como lo son lo relativo a la intermediación laboral, la estabilidad en el trabajo, tiempo de trabajo, prestaciones sociales, remuneración y supervisión laboral, libertad sindical, negociación colectiva voluntaria y derecho de huelga. Pensamos que esta mora se debe al siempre controvertido tema de la vuelta al recálculo del régimen de la prestación de antigüedad, que se ha convertido en un nudo gordiano no fácil de desatar, a lo cual se le adicionan el de la reducción de la jornada de trabajo y el de la estabilidad absoluta laboral.

También el órgano legislativo ha aprobado leyes ordinarias como la Ley de Alimentación para los Trabajadores; y por lo que respecta al Poder Ejecutivo, que tiene vocación legislativa, mediante la vía de la ley habilitante ha aprobado decretos con rango, valor y fuerza de ley, como lo son el N° 6072 relativo al Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat; el 6266 sobre Reforma Parcial de la Ley del Seguro Social; el 6068 relativo al Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (INCES); y por la vía reglamentaria, el reglamento de esta Ley de Alimentación para los Trabajadores; el reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo del 2006 donde se abordan muchos y novedosos temas, algunos que van más allá de la potestad reglamentaria, sobre aspectos relacionados tanto con la parte individual del trabajo como la colectiva; el reglamento parcial de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (2007); así como las normas técnicas y una guía técnica; a lo cual se adicionan los decretos sobre inamovilidad laboral especial, que se han promulgado desde abril de 2002, hasta la presente fecha. Igualmente, están los decretos sobre salario mí-

Pensamos que esta mora se debe al siempre controvertido tema de la vuelta al recálculo del régimen de la prestación de antigüedad, que se ha convertido en un nudo gordiano no fácil de desatar, a lo cual se le adicionan el de la reducción de la jornada de trabajo y el de la estabilidad absoluta laboral.

nimo que han sido promulgados al margen del mecanismo de la concertación social.

A toda esta normativa se le adicionan resoluciones, dictámenes y otros textos legales que sin ser laborales han incluido normas con contenido laboral: Ley de Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad de 2007, que consagra la inamovilidad laboral para el padre, y licencia de paternidad remunerada; la Ley Orgánica sobre Derecho de las Mujeres a una Vida sin Violencia, de 2007, que prevé el derecho de la mujer trabajadora en situación de violencia de género a la reducción o a la reordenación de su tiempo de trabajo.

Es conveniente resaltar la incorporación de normas punitivas con impacto en el ámbito laboral, como las del Código Penal de 2005 en sus artículos 191, 192 y 193; la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación en sus artículos 48 y 56, así como la Ley para la Defensa de las Personas en el acceso a los Bienes y Servicios (Art. 139), instrumentos estos que envuelven un peligro para el ejercicio del derecho de huelga.

A estos instrumentos legales que hemos señalado –no en su totalidad–, se les adiciona toda una agenda legislativa laboral que está por aprobarse.

Lo expuesto nos permite afirmar que se ha producido la promulgación de un conjunto de normas laborales de muy diversa naturaleza y jerarquía, que demuestran la voluntad intervencionista del Estado en su rol legislativo, así como su carácter paternalista, y que todavía faltan por desarrollarse importantes mandatos constitucionales.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Lo antes expuesto, nos permite observar que no se ha desarrollado plenamente el mandato constitucional en materia laboral, que el intervencionismo legislativo característico de Latinoamérica sigue vigente en nuestro país y que la unilateralidad, falta de consulta y diálogo social, pudieran no garantizar la vigencia en el tiempo de estos nuevos instrumentos laborales. Todavía es-



tamos a tiempo para el logro de la armonización laboral, así como de su modernización, entendiéndose por ésta no más flexibilización y desregulación laboral, así como tampoco más hiperprotección laboral, sino el logro de un punto de equilibrio entre los interlocutores sociales.

* Miembro de número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

Notas:

- 1 Véase al respecto los textos elaborados por el autor: "Aspectos Laborales en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y Normas Concordantes con la Legislación del Trabajo" publicado en la *Revista Gaceta Laboral*, 2/2002 Vol.8; y "Alcance e implicaciones laborales de la propuesta de Reforma Constitucional 2007", publicada en la *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas* de la Universidad Central de Venezuela N° 130 de 2007.