

Docentes al servicio del Ministerio del Poder Popular para la Educación Aproximación al régimen jurídico laboral

Por: César Augusto Mena

Observatorio Venezolano de Libertad Sindical



www.ovlis.org/informes/



Docentes al servicio del Ministerio del Poder Popular para la Educación

Aproximación al régimen jurídico laboral*

César Augusto Carballo Mena**

"El derecho de la función pública debe recoger simultáneamente las pautas constitucionales en relación con el poder público y con el trabajo"

Enrique Marín Quijada, *El régimen de trabajo de los funcionarios públicos*

Sumario: Preámbulo. Régimen constitucional. Ley del Estatuto de la Función Pública. Ley Orgánica de Educación. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras. Convención colectiva del trabajo. Epílogo.

Preámbulo

1

Los docentes¹ al servicio del Ministerio del Poder Popular para la Educación (MPPE) gozan de un régimen de trabajo mixto -funcionarial y laboral- y sujeto a múltiples instrumentos normativos:

- a) Considerando la naturaleza del empleador², revisten la condición de funcionarios públicos³ regidos –consecuentemente- por la legislación sobre la materia⁴;

* En el presente ensayo, para evitar la sobrecarga gráfica, opté por utilizar el clásico masculino genérico, en el entendido que todas las referencias, salvo que de su contexto se desprenda la intención contraria, refieren por igual a cualquier género, sin distinción alguna.

** Jefe del Departamento de Derecho Social de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello (Caracas). carballomena@gmail.com.

¹ De conformidad con el art. 2 del Reglamento del Ejercicio de la Profesión Docente (2000), "se entiende por personal docente, quienes ejerzan -en condición de personal ordinario o de personal interino- cualesquiera de las funciones señaladas en el art. 77 de la Ley Orgánica de Educación (2009), es decir, "enseñanza orientación, planificación, investigación, experimentación, evaluación, dirección, supervisión y administración en el campo educativo y por los demás que determinen las leyes especiales y los reglamentos." También se considerará personal docente a los "egresados de los institutos universitarios pedagógicos, de las escuelas universitarias con planes y programas de formación docente y de otros institutos de nivel superior, entre cuyas finalidades esté la formación y el perfeccionamiento docentes".

- b) Están sometidos a la normativa especial que consagra la Ley Orgánica de Educación (2009)⁵, la cual –a su vez- los incluye en el ámbito personal de aplicación de la legislación laboral ordinaria⁶, y el Reglamento del Ejercicio de la Profesión Docente (2000); y
- c) Disfrutan de las condiciones –más favorables- convenidas en ejercicio de la negociación colectiva.

2

La peculiar condición laboral de esta categoría de trabajadores puede explicarse - fundamentalmente- por la conjunción de dos factores:

- a) La concepción del "Estado Docente"⁷, consagrada constitucionalmente en 1947 y reproducida en las experiencias de 1961 y 1999; y
- b) Una temprana agremiación -1932- como plataforma para la acción política y sindical⁸ que le permitió celebrar en 1969 el primer acuerdo colectivo sobre condiciones de trabajo en la función pública⁹.

² Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, sentencia 555 de 28 de marzo de 2007: "los docentes de carrera que prestan sus funciones a la Administración Pública, se rigen por una relación estatutaria".

³ Ley del Estatuto de la Función Pública, art. 3.- "Funcionario o funcionaria público será toda persona natural que, en virtud de nombramiento expedido por la autoridad competente, se desempeñe en el ejercicio de una función pública remunerada, con carácter permanente."

⁴ Ley de Carrera Administrativa (1970), derogada por la Ley del Estatuto de la Función Pública (2001).

⁵ Derogatoria de la Ley Orgánica de Educación (1980).

⁶ Ley Orgánica del Trabajo (1990), derogada por el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (2012).

⁷ "Según Lasheras (1997:121) esta tesis, anunciada en toda la tradición venezolana, en su sentido moderno, fue «llevada a la práctica por Rubén González en la reforma legislativa de 1924, definitivamente diseñada en la Ley de Educación de 1940...». Ramón Escontrela y Amadeo Saneugenio, "Luis Beltrán Prieto Figueroa y la renovación de la educación venezolana en la Ley Orgánica de Educación de 1948", *Revista de Pedagogía*, Vol. XXII, N° 65, septiembre-diciembre de 2001, UCV, Caracas, 2001, p. 15. Recuperado de: <http://bdigital.ula.ve/storage/pdf/pedag/vXXIIIn65/art3.pdf>.

⁸ "Sindical" como sinónimo de promoción y defensa de intereses colectivos o de clase.

⁹ Dato destacado en el Informe de la misión de estudio y diagnóstico del sistema de relaciones laborales de Venezuela, designada en 1990 por la Oficina Internacional del Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo, *Relaciones de trabajo en Venezuela: informe de una misión de la Oficina Internacional del Trabajo*, OIT, Ginebra, 1995, pp. 135 y 136.

3

El 15 de enero de 1932¹⁰, en el tramo final del período gomecista que inició en 1908, fue constituida -por iniciativa de un grupo de notables docentes- la Sociedad Venezolana de Maestros de Instrucción Primaria (SVMIP), instancia fundamental en la lucha por mejorar la educación¹¹ y desarrollar un régimen laboral “acorde con el elevado propósito de la actividad docente”¹². Precisamente por ello, -como lo señaló Mercedes Fermín, fundadora y activa dirigente¹³- el aporte más significativo de dicha organización fue -quizá- “la creación de una conciencia social en el maestro, de una conciencia profesional y al mismo tiempo de una conciencia de lo que significaba la cohesión del grupo de los maestros”¹⁴.

4

La SVMIP convocó para el 25 de agosto de 1936, a la Primera Convención Nacional del Magisterio, de la cual emergió -en septiembre de ese año- la Federación Venezolana de Maestros, la cual fungiría como una especie de central sindical de trabajadores de la enseñanza¹⁵.

¹⁰ La significación de este hecho justificó que el presidente de la República, Isaías Median Angarita, mediante decreto de 13 de enero de 1945, declarase el “15 de enero” como “Día del Maestro”.

¹¹ En -el emblemático año- 1936, la SVMIP presentó un proyecto de Ley Orgánica de Educación Universitaria y Media, donde se consagraron, entre otros aspectos relevantes, “el principio del Estado docente, la obligatoriedad escolar desde los cuatro hasta los dieciséis años, y la gratuidad de la enseñanza”. Recuperado de: <https://fvmsinvemamerida.wordpress.com/historia/>.

En el ámbito del régimen laboral de los docentes, el referido proyecto legislativo previó estabilidad en el empleo, ascenso, jubilación, y remuneración digna. Orlando Arciniegas, *Visión histórica del régimen laboral de la docencia en Venezuela*, p. 7. Recuperado de: <http://servicio.bc.uc.edu.ve/educacion/revista/a3n5/3-5-13.pdf>.

¹² *Ibíd.*, p. 5.

¹³ Fundadora -en septiembre 1936- de la Federación Venezolana de Maestros, la cual llegó a presidir.

¹⁴ Guillermo Luque, “El maestro que era Prieto”, *Revista de Pedagogía*, Vol. XXII, N° 65, septiembre-diciembre de 2001, UCV, Caracas, 2001, p. 7. Recuperado de: <http://www.revencty.ula.ve/storage/repo/ArchivoDocumento/pedag/vXXIIIn65/art6.pdf>

¹⁵ Su primer catálogo de reivindicaciones -alcanzadas en su oportunidad- incluía formación y perfeccionamiento profesional, salarios acordes con las necesidades del docente, equiparación de sueldos para todos los maestros, régimen de pensiones y jubilaciones, estabilidad profesional, creación del IPAS-ME y servicios médico-asistenciales regionales y municipales. Orlando Arciniegas, *ob.cit.*, p. 7.

5

La Ley de Educación (1940), reflejando los postulados previstos en el art. 32.15 de la Constitución de la República (1936), pasó a la historia como la primera en desarrollar las finalidades del sistema educativo¹⁶: “levantar progresivamente el nivel espiritual y material de la Nación venezolana, adiestrar a los venezolanos para el desarrollo de su capacidad productora, intelectual y técnica y fortalecer los sentimientos de cooperación y solidaridad nacional” (art. 1).

6

Por su parte, la Constitución de la República (1947), expresión del proyecto político encarnado a partir de la “revolución de octubre”¹⁷, consagró relevantes normas en materia educativa y, en particular, del régimen laboral de los docentes. En este sentido, la educación fue concebida -en línea con el ideario del “Estado Docente”- como función esencial del Estado (art. 53), dirigida a “lograr el desarrollo armonioso de la personalidad humana, a formar ciudadanos aptos para la vida y el ejercicio de la democracia, a fomentar la cultura de la Nación y a desarrollar el espíritu de solidaridad humana” (art. 54). Para asegurar tales objetivos, el Estado garantizó a los profesionales de la enseñanza -sin distinción- estabilidad laboral y un régimen de trabajo y un nivel de vida acordes con su elevada misión (art. 57). En este contexto fue sancionada -con el impulso y liderazgo de Luis Beltrán Prieto Figueroa- la Ley Orgánica de Educación (1948), la cual consagró la estabilidad laboral de los docentes y su derecho a la seguridad social.

7

Durante el régimen dictatorial de Marcos Pérez Jiménez fue sancionada una Ley Orgánica de Educación (1955) que, en lo atinente a las condiciones de trabajo de los docentes, previó:

- a) “un régimen de licencias remuneradas, y por seis semanas antes y seis semanas después en los casos de alumbramiento”;
- b) “la licencia hoy conocida como «año sabático», cada siete años de servicios consecutivos»;
- c) la igualdad de condiciones entre “maestros y profesores de los institutos privados y públicos en el disfrute de vacaciones remuneradas”;

¹⁶ Carlos F. Calatrava P., *La máscara rota: análisis de la intervención del gobierno de Hugo Chávez en el sistema educativo venezolano*, UCAB, Caracas, 2016, p. 32.

¹⁷ La “revolución de octubre” alude al proceso de derrocamiento del presidente de la República, Isaías Medina Angarita, por un movimiento cívico-militar liderado por Acción Democrática, el 18 de octubre de 1945.

- d) el derecho a jubilarse “a los veinticinco y veinte años, según la prestación de servicio haya sido en el medio urbano o rural, respectivamente”;
- e) las pensiones por incapacidad absoluta o parcial, cumplidos que fuesen cinco años de servicios; y
- f) la estabilidad laboral para el “personal docente al servicio del Estado”¹⁸.

8

Superado el período dictatorial 1948-1958, la Constitución de la República (1961) reprodujo en gran medida el modelo educativo consagrado en la Carta Magna de 1947, ratificando la función docente del Estado (arts. 78, 80, 82 y 83) y, como presupuesto de ello, la estabilidad profesional de los docentes y el goce de un régimen de trabajo acordes con su elevada misión.

9

La Constitución de la República (1961) previó que la ley habría de establecer “la carrera administrativa” mediante normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión, y retiro de los empleados de la Administración Pública Nacional” (art. 122). En cumplimiento de lo antes expresado fue dictada -luego de un tortuoso proceso¹⁹- la Ley de Carrera Administrativa (1970), la cual contempló -entre otros aspectos relevantes- el catálogo de derechos laborales reconocidos a los funcionarios públicos²⁰:

- a) estabilidad en el desempeño del cargo (art. 17);
- b) instrucción sobre fines, organización y funcionamiento de la unidad administrativa (art. 18);
- c) ascenso (art. 19);

¹⁸ Orlando Arciniegas, ob.cit., p. 11.

¹⁹ “Un signo, que no puede pasar desapercibido, lo constituyó el proceso de formación de la ley de carrera administrativa. Es casi inexplicable que entre el primer proyecto sometido a discusión de las cámaras [legislativas] y la publicación oficial de la ley mediaran más de 10 años, a pesar de que todas las fracciones políticas se mostraban convencidas de la necesidad del instrumento tantas veces engavetado”. Enrique Marín Quijada, “El régimen de trabajo de los funcionarios públicos”, *Estudios sobre Derecho Laboral. Homenaje a Rafael Caldera*, tomo I, UCAB, 1977, p. 342.

²⁰ Hasta entonces la relación entre los funcionarios públicos y la Administración Pública se encontraba regulada por un cúmulo de “leyes dispersas”, tales como la Ley de Responsabilidad de los Empleados Públicos (1912), la Ley de Pensiones (1922), la Ley de Juramento (1945), y la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos (1954). Recuperado de: <http://virtual.urbe.edu/tesispub/0090711/cap02.pdf>.

- d) vacación anual remunerada (art. 20); (v) bonificación de fin de año (art. 21);
- e) jubilación (art. 22);
- f) sindicalización "para la defensa y protección de los derechos que esta Ley y su Reglamento les confiere" (art. 23);
- g) permisos remunerados y no remunerados (art. 25); y
- h) prestaciones sociales de conformidad con la legislación del trabajo o la normativa especial que resulte más favorable (art. 26).

10

Con la Ley de Carrera Administrativa (1970) se pretendió trazar una frontera infranqueable para los funcionarios públicos:

- a) gozan de las condiciones laborales previstas en dicha Ley y quedan excluidos del ámbito personal de validez de la legislación del trabajo²¹; y
- b) se les reconoce un limitado derecho de sindicalización²² que, si bien incluye la libertad de organización, prohíbe el ejercicio de los -inseparables- derechos de negociación colectiva²³ y huelga²⁴. En este orden de ideas, el Reglamento sobre los Sindicatos de Funcionarios Públicos (1971) reconoció a estos sujetos colectivos -apenas- tres fines: "1. Defender y proteger los derechos que la Ley de Carrera Administrativa y sus reglamentos confieren a los funcionarios público sujetos a ella; 2. Propender al mejoramiento profesional, cultural, moral y social de sus miembros; y 3. Colaborar con la Administración Pública, cuando ésta lo requiera, para el mejor cumplimiento de sus funciones" (art. 3º). Como se observa, más que una singular

²¹ Como lo previó el art. 2 del Reglamento de la Ley del Trabajo (1938) y, luego, el art. 6 -reformado- de la Ley del Trabajo (1945).

²² "El derecho de sindicación obedece sin embargo a reglas totalmente diferentes de las que rigen el sindicalismo en la legislación laboral, ya que tal derecho no conlleva la contratación colectiva ni la huelga". Jesús Caballero Ortiz, "El funcionario público y la legislación laboral", *Libro de homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet*, T. 1, UCV, Caracas, 1981, p. 80.

²³ Conviene advertir que los docentes al servicio del ministerio de educación celebraron en 1969 el primer acuerdo sobre condiciones de trabajo en el sector, denominado "acta-convenio" para eludir la idea, entonces dominante, de que les estaba prohibido -como consecuencia del régimen estatutario- negociar y suscribir contratos o convenciones colectivas de trabajo.

²⁴ Art. 208 del Código Penal: "Los funcionarios públicos que, en número de tres o más y previo acuerdo, abandonaren indebidamente sus funciones, serán castigados con multa de doscientas unidades tributarias (200 U.T.) a un mil unidades tributarias (1.000 U.T.) y con suspensión del empleo por tiempo de uno o dos años."

concepción de la libertad sindical, el ordenamiento jurídico de la época concibió un mecanismo chapucero para su frontal violación, toda vez que el reconocimiento de la libertad sindical supone, como mínimo, garantizar sus componentes esenciales, interdependientes e inescindibles, es decir, el derecho de los trabajadores a organizarse libremente en la forma que estimen conveniente, el derecho a la negociación colectiva y la huelga en defensa y promoción de sus intereses colectivos o de clase, y la plena y eficaz protección frente a las conductas antisindicales de cualquier agente²⁵. Todo este proceso es expresión de la lucha entre el Estado empleador por negar derechos y los trabajadores por lograr y consagrar derechos

11

Los valores constitucionales de 1961 encarnaron en la Ley Orgánica de Educación de 26 de julio de 1980²⁶ (LOE), la cual -entre otros aspectos relevantes- consagró que:

- a) "la educación es función primordial e indeclinable del Estado, así como derecho permanente e irrenunciable de la persona" (art. 2);
- b) "se garantiza a los profesionales de la docencia la estabilidad en el ejercicio de sus funciones profesionales", es decir, el "derecho a la permanencia en los cargos que desempeñen, con la jerarquía, categoría, remuneración, garantías económicas y sociales que les correspondan de acuerdo con la ley" (art. 82);
- c) "ningún profesional de la docencia podrá ser privado del desempeño de su cargo sino en virtud de decisión fundada en expediente instruido por la autoridad competente de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley" (art. 83);
- d) "los profesionales de la docencia gozarán del derecho de asociarse en agrupaciones académicas, gremiales y sindicales para participar en el estudio y solución de los problemas de la educación y para defender los derechos que les acuerdan esta Ley y la del trabajo" (art. 84);
- e) los dirigentes sindicales "gozarán de las facilidades que sean necesarias para realizar sus funciones" y de inamovilidad "desde el momento de su elección o designación hasta noventa días después de haber cesado en sus funciones" (art. 85);
- f) "los miembros del personal docente se regirán en sus relaciones de trabajo por las disposiciones de esta ley y por la Ley del Trabajo" (art. 86);

²⁵ Componentes organizativo, funcional e inmunitario. César Augusto Carballo Mena, *Libertad sindical. La perspectiva de los derechos fundamentales*, CACM, Caracas, 2012, p. 165.

²⁶ Gaceta Oficial de la República N° 2.635 de 28 de julio de 1980.

- g) "los profesionales de la docencia gozarán de las prestaciones sociales en la misma forma y condiciones que la Ley del Trabajo establece para los trabajadores, sin perjuicio de los beneficios acordados por otros medios" (art. 87); y
- h) "el personal docente tendrá derecho a licencias, con goce de sueldo o sin él", sin que ello afecte su antigüedad a los fines del "escalafón respectivo" y "demás beneficios que correspondan al interesado" (art. 95).

12

En síntesis, los docentes al servicio del MPPE gozan de un régimen de trabajo mixto -funcionario y laboral-, objeto de una regulación múltiple²⁷ que incluye, entre otros instrumentos, a la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Educación, la Ley del Estatuto de la Función Pública, el Reglamento del Ejercicio de la Profesión Docente, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, y -a lo largo de más de cinco décadas²⁸- las actas convenios y convenciones colectivas de trabajo celebradas con el empleador²⁹.

²⁷ "Esta abundancia de instrumentos normativos se da por dos hechos fundamentales: a) la inclusión en la Ley Orgánica de Educación (LOE) del derecho a la sindicalización de los docentes [art. 84, 1980], producto de una lucha gremial cuyo objetivo era lograr establecer que la definición de las condiciones de trabajo no fuese competencia exclusiva del Ministerio de Educación (Colomine, 1982); b) el excesivo nivel de detalle con el que se diseña la legislación venezolana, que en el sector educativo, es producto de una práctica utilizada por diversos grupos de interés para dejar, lo más estables posibles, las conquistas gremiales o las definiciones de política educativa alcanzadas en un período de gobierno y que ha llevado a establecer, por ejemplo, en la LOE el lapso de vacaciones del que gozarán los docentes, así como las pautas generales de distribución del tiempo y de actividades en el cronograma del año escolar". Josefina Bruni Celli, Olga Ramos y Milko González, *Los Maestros en Venezuela: Carreras e Incentivos*, IESA, Caracas, 2001, p. 9.

²⁸ La primera "acta convenio" del magisterio fue celebrada en 1969 y precedida de una huelga de ámbito nacional. La nomenclatura utilizada -en lugar de contrato o convención colectiva de trabajo, como consagraba la legislación laboral- pretendía sortear el régimen estatutario de los funcionarios públicos y su pretendida incompatibilidad con la negociación colectiva. A este respecto, fue puesto de manifiesto el "divorcio teoría-realidad" y la absurda situación que engendra: "los contratos [colectivos de trabajo] existen y son concertados, e incluso se cumplen, sintiéndose las partes obligadas por ellos, pero cuando llega el momento de su trasgresión o denuncia, aparece la verdad jurídica que va a sobreponerse a su existencia fáctica y niega su validez e incluso su propia admisión." Hildegard Rondón de Sansó, *Régimen Jurídico de la Carrera Administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1986, p. 45.

²⁹ En la actualidad rige la "Segunda Convención Colectiva Única y Unitaria de las Trabajadoras y los Trabajadores del Ministerio del Poder Popular para la Educación, 2018-2020". Como su denominación evidencia, dicho instrumento no solo regula las condiciones laborales de los docentes

Régimen constitucional

13

La educación –al igual que el trabajo- es concebida –en el art. 3 de la Constitución de la República (CRBV, 1999)- como proceso fundamental que permite al Estado alcanzar los fines esenciales de defensa y desarrollo de la persona y respeto a su dignidad, ejercicio democrático de la voluntad popular, construcción de una sociedad justa y amante de la paz, promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados en el texto constitucional.

14

El respeto de la dignidad de la persona humana está en el centro del programa constitucional. A tal fin, consagra un catálogo amplio de derechos fundamentales, entre los cuales destacan aquellos vinculados al trabajo y la seguridad social (arts. 79-97), a cuya plena y progresiva satisfacción deben dirigirse las acciones de los poderes públicos. La dignidad humana supone reconocer al individuo como sujeto de derechos, singular y único, cuya integridad física, síquica y moral merece respeto y protección³⁰. Precisamente por ello, el salario debe ser suficiente para asegurar la dignidad de quien lo percibe (art. 91) y, más ampliamente, el régimen socioeconómico del país -en armonía con los lineamientos de la Declaración de Filadelfia de 1944³¹- debe tener por finalidad “asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad” (art. 299).

al servicio del MPPE sino que también incluye -según la cláusula 1.3- a trabajadores “administrativos” y “obreros”.

³⁰ Ver: 1) Víctor Martínez Bullé-Goyri, “Reflexiones sobre la dignidad humana en la actualidad”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 46, núm. 136, enero/abril 2013, Ciudad de México, 2013. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332013000100002; y 2) Francesc Torralba, “¿De qué hablamos cuando hablamos de dignidad?”, *Educació Social*, núm. 72, 2019, pp. 123-131. Recuperado de: <https://raco.cat/index.php/EducacioSocial/article/view/350981/452104>.

³¹ Parte II: “(a) todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y **dignidad**, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades; (b) el logro de las condiciones que permitan llegar a este resultado debe constituir el propósito central de la política nacional e internacional; (c) cualquier política y medida de índole nacional e internacional, **particularmente de carácter económico y financiero**, deben juzgarse desde este punto de vista y aceptarse solamente cuando favorezcan, y no entorpezcan, el cumplimiento de este **objetivo fundamental...**” (negritas mías).

15

La educación -democrática, gratuita³² y obligatoria³³- es un derecho humano³⁴, un deber social fundamental, y un servicio público (art. 102). En garantía de este postulado, "la educación estará a cargo de personas de reconocida moralidad y de comprobada idoneidad académica. El Estado estimulará su actualización permanente y les garantizará la estabilidad en el ejercicio de la carrera docente, bien sea pública o privada, [...] en un régimen de trabajo y nivel de vida acorde con su elevada misión. El ingreso, promoción y permanencia en el sistema educativo, serán establecidos por ley y responderá a criterios de evacuación de méritos, sin injerencia partidista o de otra naturaleza no académica" (art. 104).

16

El texto constitucional reconoce un catálogo de principios, reglas técnicas de aplicación y derechos en tutela de la integridad de los trabajadores, incluyendo a los docentes al servicio del MPPE:

- a) derecho al trabajo (art. 87);
- b) condiciones de seguridad, higiene y ambiente de trabajos adecuados (art. 87, único aparte);
- c) igualdad y equidad de género (art. 88);
- d) intangibilidad y progresividad de los derechos laborales (art. 89.1);
- e) primacía de la realidad sobre las formas o apariencias (art. 89.1, último párrafo);
- f) irrenunciabilidad de los derechos laborales (art. 89.2);
- g) resolución de dudas interpretativas y composición de antinomias en favor del trabajador (art. 89.3);
- h) interdicción de discriminaciones (art. 89.5);
- i) prohibición del trabajo de adolescentes "en labores que puedan afectar su desarrollo integral" (art. 89.6);

³² En las instituciones del Estado y hasta el pregrado universitario (art. 103).

³³ "...en todos sus niveles, desde la maternal hasta el nivel medio diversificado" (art. 103).

³⁴ En este sentido, arts. 47-52 de la Carta de la Organización de Estados Americanos de 30 de abril de 1948, y 13-15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 16 de diciembre de 1966.

- j) limitación máxima de la jornada de trabajo, voluntariedad del trabajo en horas extraordinarias, derecho al descanso y vacaciones remuneradas (art. 90);
- k) suficiencia del salario, interdicción de discriminaciones salariales, derecho a la participación en los beneficios empresariales, inembargabilidad del salario, pago periódico, oportuno y en moneda de curso legal del salario, y salario mínimo vital (art. 91);
- l) prestaciones sociales que “recompensen la antigüedad en el servicio” (art. 92);
- m) estabilidad en el empleo (art. 93);
- n) responsabilidad patronal en caso de simulación, fraude, intermediación y uso de contratistas (art. 94);
- o) libre organización sindical e inamovilidad de promotores y dirigentes sindicales (art. 95);
- p) negociación colectiva voluntaria y celebración de convenciones colectivas de trabajo (art. 96); y
- q) huelga (art. 97).

17

Asimismo, el texto constitucional previó que una ley -a la postre, la Ley del Estatuto de la Función Pública de 11 de julio de 2002³⁵ (LEFP)- establecería “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” (art. 144)³⁶. Adicionalmente, precisó que el ingreso de los funcionarios públicos a los cargos de carrera sería “por concurso público, fundamentado en principio de honestidad, idoneidad y eficiencia”; su ascenso estaría sometido a “métodos científicos basados en el sistema de méritos”; y su traslado, suspensión y retiro procederían “de acuerdo con su desempeño” (art. 146, último párrafo). Consecuentemente, advirtió que quedaban excluidos de dicho régimen aquellos que ocupen cargos de elección popular o de libre nombramiento y remoción, quienes presten servicios mediante contrato, los obreros al servicio de la Administración Pública, y los demás que determine la ley (art. 146, primer párrafo).

³⁵ Publicada en Gaceta Oficial de la República N° 37.522 de 6 de septiembre del mismo año.

³⁶ Las materias reservadas a la ley han obrado en la práctica como contenidos proscritos o, por lo menos, severamente restringidos, para el ejercicio de la negociación colectiva.

18

Como será luego desarrollado (párr. 22), la previsión constitucional de la exclusión de los contratados del régimen de carrera administrativa -y la radicalización del art. 39 LEFP (2002), negando al contrato como "vía de ingreso a la Administración Pública"- supuso el abandono³⁷ de la tesis jurisprudencial -armónica con el principio de protección del trabajador y la primacía de la realidad sobre las formas o apariencias- del "funcionario público de hecho"³⁸, esto es, el reconocimiento del estatus de funcionario público a quien prestase servicios en un cargo de carrera aunque no hubiese ingresado a la Administración Pública mediante concurso. Por consiguiente, la exclusión de los contratados del régimen de carrera administrativa y la negación del contrato como vía de ingreso a la administración pública constituyen un retroceso en la laboralización del empleo público que significa aplicar principios del derecho del Trabajo de manera integral y principal.

19

En síntesis, el modelo constitucional venezolano proclama el derecho humano y fundamental a la educación, razón por la cual el Estado debe garantizar la idoneidad de los docentes, y asegurarles -además del cúmulo de derechos laborales generales, incluyendo la organización y acción sindicales- estabilidad, capacitación y un nivel de vida acorde con su elevada misión.

Ley del Estatuto de la Función Pública

20

La LEFP (2002) rige las relaciones de empleo público entre los funcionarios públicos y las administraciones públicas nacionales, estatales y municipales (art. 1); aunque con múltiples -y muy relevantes- categorías excluidas de su ámbito personal de validez³⁹.

³⁷ Pier Paolo Pascieri, "Regulación sustantiva del empleo público", *Revista Derecho Administrativo Regional*, núm 1, Barquisimeto, 2017, pp. 22-27. Recuperado de: https://issuu.com/pascieriabogados/docs/revista_issuu.

³⁸ Tribunal de la Carrera Administrativa, sentencia de 29 de septiembre de 1975.

³⁹ Art. 1, Parágrafo Único: "Quedarán excluidos de la aplicación de esta Ley: 1. Los funcionarios y funcionarias públicos al servicio del Poder Legislativo Nacional; 2. Los funcionarios y funcionarias públicos a que se refiere la Ley Orgánica del Servicio Exterior; 3. Los funcionarios y funcionarias públicos al servicio del Poder Judicial; 4. Los funcionarios y funcionarias públicos al servicio del Poder Ciudadano; 5. Los funcionarios y funcionarias públicos al servicio del Poder Electoral; 6. Los obreros y obreras al servicio de la Administración Pública; 7. Los funcionarios y funcionarias públicos al servicio de la Procuraduría General de la República; 8. Los funcionarios y funcionarias

21

Los funcionarios públicos, según la naturaleza de las actividades desempeñadas, pueden ser:

- a) "de carrera", es decir, aquellos que "habiendo ganado el concurso público, superado el período de prueba y en virtud de nombramiento, presten servicios remunerado y con carácter permanente"; o
- b) "de libre nombramiento y remoción", esto es, aquellos nombrados y removidos libremente de sus cargos, sean estos "de alto nivel" (art. 20) o "de confianza" (art. 21), sin otras limitaciones que las establecidas en la ley (art. 19).

22

La Administración Pública podrá también contratar trabajadores, bajo régimen laboral, cuando requiera "personal altamente calificado para realizar tareas específicas y por tiempo determinado" (arts. 37-39). Dicha opción -como antes fue advertido (párr. 18)- había merecido ya previsión en la CRBV (1999), declarándose su exclusión del ámbito de la carrera administrativa: "Los cargos de los órganos de la Administración Pública son de carrera. Se exceptúan [...] los contratados y contratadas..." (art. 146). En este sentido, la LEFP, radicalizando la perspectiva constitucional, declaró que en "ningún caso el contrato podrá constituirse en una vía de ingreso a la Administración Pública" (art. 39).

23

La normativa constitucional y legal vigente ha sido interpretada como ruptura radical con la tesis del "funcionario de hecho". Así, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 26 de marzo de 2003, Exp. Núm. 00-24027⁴⁰, señaló que "en ningún caso es permisible convertir en ajustado a derecho lo que ha nacido irregular. La solución de justicia no exige, como lo ha venido haciendo la jurisprudencia, equiparar al funcionario irregularmente ingresado a un funcionario de derecho, pues el propio funcionario de hecho contribuye con su aceptación del ingreso irregular, a la ausencia de un acto de ingreso dictado de conformidad con el ordenamiento jurídico, todo ello con independencia de la

públicos al servicio del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT); y 9. Los miembros del personal directivo, académico, docente, administrativo y de investigación de las universidades nacionales".

⁴⁰ Recuperado de: http://historico.tsj.gob.ve/tsj_regiones/decisiones/2003/marzo/025-27-00-24027-2003-902.html.

responsabilidad que se genera en cabeza del funcionario que debe velar por el ingreso regular. En atención a las consideraciones anteriormente expuestas, [...] modificando el criterio hasta la fecha sostenido, [se] concluye que el funcionario que ha ingresado irregularmente (bien mediante designación, bien mediante contrato) tiene derecho a percibir los beneficios económicos derivados de su efectiva prestación de servicios, empero, por lo que atañe a su estabilidad y los derechos derivados de ésta, no puede asimilársele a un funcionario de derecho, tal y como lo prevé la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley del Estatuto de la Función Pública”. Esto, a pesar de que no es responsabilidad del trabajador dicha irregularidad en su ingreso.

24

Resulta pertinente advertir que el ejercicio profesional de la docencia es concebido como una “carrera” (arts. 4 y 40 del Reglamento del Ejercicio de la Profesión Docente, 2000⁴¹), razón por la cual debe interpretarse con extremo rigor la opción de su desempeño a través de personal contratado: ello solo procedería en el supuesto de actividades extraordinarias, temporales y particularmente complejas. En todo caso, si mediante contrato se ejecutasen actividades docentes propias de un “cargo de carrera” deberá asegurarse -como mínimo y siguiendo la jurisprudencia vigente- la percepción de remuneraciones y beneficios idénticos a los que pudiesen corresponder a los funcionarios públicos en cargos análogos, y una “estabilidad provisional”⁴² -también análoga a la que gozan los funcionarios públicos- hasta tanto el ganador del respectivo concurso público supere el período de prueba y preste servicios en virtud de nombramiento (art. 19 LEFP, 2002).

25

Aunque excede el modesto objetivo del presente informe, cabe indicar que la jurisprudencia referida en el párrafo anterior debería considerar a los docentes al servicio del MPPE como caso excepcional y preservar, en lo que a ellos respecta, la tesis del “funcionario de hecho”: de un lado, el ejercicio profesional de la docencia es concebido como una “carrera” (párr. 24) incluso en el sector privado, y del otro, las relaciones de trabajo de los referidos docentes se rigen por la legislación laboral (art. 42 LOE), razón por la cual se encuentran amparados por los principios fundamentales de intangibilidad, progresividad y primacía de la realidad sobre las

⁴¹ En lo sucesivo, REPD (2000).

⁴² Esta construcción jurisprudencial -Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 14 de agosto de 2008, Exp. núm. AP42-R-2007-000731- refleja un ejercicio de ponderación entre el interés de la colectividad de contar con funcionarios públicos idóneos y el derecho fundamental al trabajo de aquel que -sin mediar concurso público- ejerce funciones propias de un cargo de carrera administrativa.

formas o apariencias (arts. 89.1 CRBV, 18.3 y 19 DLOTTT, 2 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, y 9.c del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, 2006). La colisión entre los aludidos principios y la exclusión de los contratados de la carrera administrativa habría de resolverse a favor de aquellos, atendiendo al principio *pro homine* (art. 23 CRBV).

26

Los funcionarios públicos tienen derecho a:

- a) ser informados por su superior inmediato acerca de los fines, organización y funcionamiento de la unidad administrativa correspondiente y de las atribuciones, deberes y responsabilidades que le incumben (art. 22 LEFP, 2002);
- b) percibir las remuneraciones correspondientes al cargo que desempeñe (arts. 23 LEFP, 2002 y 180-199 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa⁴³);
- c) disfrutar anualmente de vacaciones remuneradas (arts. 24 LEFP, 2002 y 16-26 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, 1999);
- d) percibir una bonificación de fin de año (arts. 25 LEFP, 2002 y 26-30 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, 1999);
- e) gozar de los permisos y licencias que se establezcan en los reglamentos de dicha Ley, los cuales pueden ser con goce de sueldo o sin él y de carácter obligatorio o potestativo (arts. 26 LEFP, 2002 y 49-70 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, 1999);
- f) ser amparados por el sistema de seguridad social (art. 27 LEFP, 2002);
- g) percibir la prestación de antigüedad en los términos previstos en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras⁴⁴ (arts. 28 LEFP, 2002 y 31-46 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, 1999);
- h) disfrutar del régimen de tutela de la maternidad previsto en el DLOTTT y en la Ley para la Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad (art. 29 LEFP, 2002); y
- i) en el caso de los funcionarios públicos de carrera: (i) estabilidad en el desempeño del cargo (art. 30)⁴⁵, (ii) ascenso en la respectiva estructura

⁴³ Gaceta Oficial núm. 36630 de 27 de enero de 1999.

⁴⁴ En lo sucesivo, DLOTTT.

⁴⁵ Por tanto, solo podrán ser retirados del servicio (art. 78 LEFP) por: (i) renuncia (en concordancia con los arts. 117 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa y 188.1, 189 y 190

organizativa (art. 31), y (iii) organización sindical, solución pacífica de conflictos colectivos, celebración de convenciones colectivas de trabajo, y ejercicio de la huelga⁴⁶ (art. 32 LEFP, 2002).

27

De conformidad con el art. 33 LEFP (2002), los funcionarios públicos están obligados -en términos análogos a los trabajadores ordinarios- a:

- a) prestar servicios personales "con la eficiencia requerida";
- b) acatar las órdenes e instrucciones emanadas de superiores jerárquicos;
- c) cumplir con el horario de trabajo;
- d) suministrar información a los particulares en los asuntos en que éstos tengan algún interés legítimo;
- e) actuar con decoro, consideración y cortesía;
- f) guardar "reserva, discreción y secreto" en el ejercicio de sus funciones;
- g) vigilar, conservar y salvaguardar los documentos y bienes [que sean...] confiados a su guarda, uso o administración;
- h) cumplir las actividades de capacitación;
- i) informar sobre iniciativas que se estimen útiles para "la conservación del patrimonio nacional, el mejoramiento de los servicios y cualesquiera otras que incidan favorablemente en las actividades a cargo del órgano o ente";
- j) inhibirse del conocimiento de aquellos asuntos en los que, de conformidad con la ley, pudiese cuestionarse su imparcialidad; y
- k) cumplir y hacer cumplir el ordenamiento jurídico.

28

REPF); (ii) pérdida de la nacionalidad; (iii) interdicción civil; (iv) jubilación o invalidez o jubilación (en concordancia con el art. 120 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa); (v) reducción de personal por limitaciones financieras, cambios en la organización administrativa, razones técnicas, o la supresión de una dirección, división o unidad administrativa del órgano o ente (en concordancia con los arts. 8.12 LEFP y 118-119 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa); y (vi) destitución (en concordancia con los arts. 150, 151, 153.4 y 159 REFD).

⁴⁶ Se advierte -en el art. 32 LEFP- que los funcionarios públicos podrán ejercer los referidos derechos sindicales, siempre que ello resulte "compatible con la índole de los servicios que prestan y con las exigencias de la Administración Pública".

Al catálogo de obligaciones descrito en el párrafo precedente se añaden aquellas específicamente asignadas al “personal docente” (arts. 6 y 14 REPD):

- a) “observar una conducta ajustada a la ética profesional, a la moral, a las buenas costumbres y a los principios establecidos en la Constitución y leyes de la República”;
- b) “cumplir las actividades docentes conforme a los planes de estudios y desarrollar la totalidad de los objetivos, contenidos y actividades, establecidos en los programas oficiales, de acuerdo con las previsiones de las autoridades competentes, dentro del calendario escolar y de su horario de trabajo, conforme a las disposiciones legales vigentes”;
- c) “planificar el trabajo docente y rendir oportunamente la información que le sea requerida”;
- d) “cumplir con las disposiciones de carácter pedagógico, técnico, administrativo y jurídico que dicten las autoridades educativas”;
- e) “cumplir con las actividades de evaluación”;
- f) “cumplir con eficacia las exigencias técnicas relativas a los procesos de planeamiento, programación, dirección de las actividades de aprendizaje, evaluación y demás aspectos de la enseñanza-aprendizaje”;
- g) “asistir a todos los actos académicos y de trabajo en general para los cuales sea formalmente convocado dentro de su horario de trabajo”;
- h) “orientar y asesorar a la comunidad educativa en la cual ejerce sus actividades docentes”;
- i) “contribuir a la elevación del nivel ético, científico, humanístico, técnico y cultural de los miembros de la institución en la cual trabaja”;
- j) “integrar las juntas, comisiones o jurados de concursos, calificación de servicio de docentes y trabajos de ascenso, para los cuales fuera designado por las autoridades competentes”;
- k) “dispensar a los superiores jerárquicos, subordinados, alumnos, padres o representantes y demás miembros de la comunidad educativa, el respeto y trato afable, acordes con la investidura docente”;
- l) “velar por el buen uso y mantenimiento de los ambientes de trabajo y de materiales, y de los equipos utilizados en el cumplimiento de sus labores”;
- m) “coadyuvar eficazmente en el mantenimiento del orden institucional, la disciplina y el comportamiento de la comunidad educativa”;
- n) “promover todo tipo de acciones y campañas para la conservación de los recursos naturales y del ambiente”; y

- o) “ejercer la profesión docente en las regiones fronterizas, en el medio rural o en aquellas localidades que el Estado considere convenientes en función del desarrollo del país, durante los dos (2) primeros años de su ejercicio profesional”.

Ley Orgánica de Educación

29

La Ley Orgánica de Educación de 15 de agosto de 2009 (LOE)⁴⁷ ratifica el ideario del Estado docente, entendido como “la expresión rectora del Estado en Educación, en cumplimiento de su función indeclinable y de máximo interés como derecho humano universal y deber social fundamental, inalienable, irrenunciable, y como servicio público que se materializa en las políticas educativas” (art. 5).

30

Asimismo, en lo que respecta a las condiciones laborales de los docentes:

- a) garantiza su formación permanente (arts. 38 y 39)⁴⁸;
- b) ratifica la estabilidad en el ejercicio de sus funciones profesionales, es decir, el derecho a la permanencia en los cargos que desempeñan con la jerarquía, categoría, remuneración y beneficios socioeconómicos que correspondan (art. 41); y
- c) reconoce las condiciones laborales previstas en leyes especiales que regulen la materia -como es el caso de la LEFP (2002) respecto de los funcionarios públicos-, en la legislación general del trabajo -por ejemplo, DLOTTT y Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo-, y en las demás leyes que resulten aplicables (art. 42)⁴⁹.

⁴⁷ Derogatoria de la LOE (1980).

⁴⁸ En particular: (i) participar en “cursos de perfeccionamiento, actualización, especialización, maestría y doctorado” (art. 8.5 del Reglamento del Ejercicio de la Profesión Docente, 2000); (ii) “participar activamente en actividades de investigación y estudios en el campo pedagógico, cultural, científico y otros relacionados con su profesión” (art. 8.6 ejusdem); y (iii) gozar de “becas para cursos de mejoramiento, actualización y postgrado, conforme a las previsiones legales sobre la materia” (art. 8.7 ejusdem).

⁴⁹ “La presión de los hechos fue muy intensa en el área de la docencia, cuyos sindicatos habían mostrado una gran militancia, lo que dio lugar a que en 1980 la Ley Orgánica de Educación (LOE) autorizara cierta forma de negociación con el ministerio del ramo. La LOE prescribió, además, que los miembros del personal docente se regirían en sus relaciones de trabajo por sus disposiciones y por la ley del trabajo con derecho a gozar de las prestaciones sociales «en la misma forma y

Otros relevantes derechos laborales le son reconocidos al docente (arts. 7, 8, 10, 27 y 186 REPD):

- a) "participar en los concursos de méritos para ingresar como docente ordinario", y "ser promovido o ascender en jerarquía y categoría";
- b) gozar de "autonomía académica para la enseñanza";
- c) "disfrutar de un ambiente de trabajo acorde con su función docente"⁵⁰;
- d) observar una jornada máxima de 36 horas semanales y 5 horas diarias⁵¹;
- e) disfrutar vacaciones anuales remuneradas de "sesenta días hábiles, distribuidos en el año escolar";
- f) "estar informado acerca de todas las actividades educativas, científicas, sociales, culturales y deportivas, planificadas o en ejecución en el ámbito de su comunidad educativa";
- g) "percibir puntualmente las remuneraciones correspondientes a los cargos que desempeñen, de acuerdo con el sistema de remuneración establecido"⁵²;
- h) "percibir la diferencia de sueldo cuando desempeñen, en forma temporal, cargos de mayor jerarquía";
- i) "disfrutar de un sistema de previsión y asistencia social que garantice mejores condiciones de vida para él y sus familiares";

condiciones que la ley del trabajo establece para los trabajadores, sin perjuicio de los beneficios acordados por otros medios». Oficina Internacional del Trabajo, ob.cit., p. 138.

⁵⁰ Incluye el "desempeño de su labor considerando los distintos elementos de efectiva influencia en las condiciones de trabajo, tales como: número de alumnos por aula, recursos humanos, material didáctico, empleo de medios y recursos pedagógicos modernos, dotación, horarios, condiciones ambientales del plantel y otros factores que directamente influyan en la determinación del volumen e intensidad del trabajo, tanto en el aula como en actividades de coordinación y de dirección" (art. 11 REPD).

⁵¹ En turno nocturno la jornada máxima diaria será de 5 horas académicas, es decir, equivalentes a 45 minutos cada una (art. 27 REPD).

⁵² El sistema de remuneración debe comprender el "sueldo básico"; las primas por "jerarquía", "hogar", "hijos", "residencia", "lugar de trabajo en zonas indígena, rural y fronteriza", "antigüedad", y cualquiera otra establecida por la autoridad competente; y las bonificaciones de "fin de año", "trabajo nocturno", "vacaciones", "alimentación", "transporte" y cualquier otra establecida por la autoridad competente (art. 92 REPD).

- j) "participar efectivamente en la planificación, ejecución y evaluación de las actividades de la comunidad educativa";
- k) "solicitar y obtener licencias [-remuneradas⁵³ o no-] para no concurrir a sus labores, siempre y cuando sean justificadas"⁵⁴;
- l) "justificar las razones por las cuales no pudo asistir a sus labores", dentro del plazo máximo de "quince 15 días hábiles siguientes a la fecha de inasistencia";
- m) "solicitar traslados o cambios mutuos, cuando por necesidades personales o profesionales así lo requiera";
- n) "ser incorporado a un cargo docente en la misma jerarquía y categoría cuando cese en el ejercicio de un cargo de libre nombramiento y remoción o cuando cese la licencia que se le haya otorgado";
- o) disfrutar de "los beneficios del régimen de jubilaciones y pensiones"⁵⁵;
- p) "recibir honores y condecoraciones de acuerdo con sus méritos profesionales";
- q) "asociarse en agrupaciones académicas, gremiales y sindicales para participar en el estudio y solución de los problemas de la educación"; y
- r) gozar del "beneficio de becas para sus hijos".

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras

32

⁵³ Las licencias de forzosa concesión y carácter remunerado aparecen previstas en el art. 111 REPD; las de forzosa concesión y carácter no remunerado en el art. 112 ejusdem; y las de concesión potestativa, remuneradas o no, en el art. 113 del mismo reglamento. Finalmente, la licencia sabática, remunerada o no, es regulada en los arts. 114-119 REPD.

⁵⁴ "El disfrute de licencia o permiso no interrumpe la antigüedad en el servicio. El tiempo que duren los permisos o licencias será considerado y reconocido por la autoridad educativa para todos los efectos del escalafón y demás beneficios que correspondan al docente en razón de la antigüedad y de la prestación del servicio" (art. 107 REPD).

⁵⁵ "A los fines de la determinación de la antigüedad en el ejercicio de la docencia, y sólo a los efectos del establecimiento del derecho a la jubilación y pensiones, sin incidencia en las prestaciones sociales, los años de servicio docente prestados en planteles o servicios del sector privado, serán considerados hasta un máximo de seis (6) años, siempre y cuando no sean simultáneos a los ejercicios en planteles o servicios educativos del sector oficial. A los mismos fines, los planteles privados reconocerán los años de servicio no simultáneos prestados en planteles oficiales, hasta un máximo de seis (6) años." (art. 13 REPD).

El Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras de 30 de abril de 2012 (DLOTTT)⁵⁶ ampara íntegramente a los docentes al servicio del MPPE por virtud de lo dispuesto en el referido art. 42 LOE (2009). Incluso, el DLOTTT (2012) reconoce los derechos de negociación colectiva y huelga a todos los funcionarios públicos que desempeñen cargos de carrera (art. 6).

33

Tratándose del instrumento normativo que regula minuciosamente las condiciones que deben regir la prestación de servicios personales bajo subordinación o dependencia⁵⁷, reflejando una tradición normativa que inició en 1928⁵⁸, la aplicación del DLOTTT a los docentes al servicio del MPPE sigue configurando - como lo fue originalmente en 1980- un régimen laboral excepcional, toda vez que - como ha sido antes destacado- garantiza al docente en función pública el disfrute de las mejores condiciones de trabajo previstas en el régimen estatutario, laboral y convencional.

34

Destacan, entre otros muchos, el derecho de los trabajadores a:

- a) gozar de estabilidad en el empleo e inamovilidad coyuntural (arts. 86 y 94);
- b) preservar el vínculo laboral en caso de producirse ciertas circunstancias declaradas por el legislador como -apenas- suspensivas de aquel (arts. 71-75);
- c) devengar un salario suficiente (arts. 98-103);
- d) percibir -en caso de actividades exentas de lucro- una bonificación de fin de año (art. 140);
- e) disfrutar del régimen de prestaciones sociales (arts. 141-147);
- f) desempeñarse bajo condiciones dignas de trabajo que aseguren su integridad física, intelectual y moral (art. 156);

⁵⁶ Gaceta Oficial de la República N° 6.076 Ext. de 7 de mayo de 2012.

⁵⁷ El DLOTTT también reconoce algunos pocos derechos al “trabajador no dependiente”: amparo de la seguridad social (arts. 17, 36, único aparte y 499.8); retribución equitativa por parte de quienes utilicen invenciones, mejoras, obras o composiciones de su propiedad (art. 329); organización en sindicatos profesionales (arts. 371.b y 377); y apoyo del ministerio del poder popular para el proceso social de trabajo para organizar procesos productivos de bienes o servicios (arts. 499.8 y 505.3).

⁵⁸ Ley del Trabajo de 23 de julio de 1928.

- g) gozar de beneficios sociales de carácter no remunerativo en el área de vivienda, transporte, educación y salud (arts. 159-163);
- h) prestar servicios dentro de los límites máximos de la jornada de trabajo y disfrutar de adecuados períodos de descanso (arts. 167-173 y 184);
- i) disfrutar de vacaciones remuneradas (arts. 190 y 192);
- j) beneficiarse del régimen protectorio de la familia (arts. 330-352);
- k) gozar de "permiso para el cuidado del cónyuge o la cónyuge, ascendientes y descendientes hasta el primer grado de consanguinidad, en caso de necesidad y por el tiempo acordado entre las partes" (art. 72.g); y
- l) ejercer la libertad sindical, es decir, organizar sindicatos, gestionar y componer conflictos colectivos de trabajo, negociar, celebrar y administrar convenciones colectivas de trabajo, y ejercer la huelga (arts. 353-496).

Convención colectiva de trabajo

35

Como fue antes señalado, los docentes son precursores en materia de negociación colectiva: en 1969 celebraron con el Ministerio de Educación un acta-convenio que consagró, por vez primera en de ámbito funcional venezolano, condiciones de trabajo.

36

Quizá con -frustrado- ánimo profiláctico, el Reglamento de Sindicatos de Funcionarios Públicos (1972) reconoció a estas organizaciones "actividades relativamente inocuas"⁵⁹, obviando la negociación colectiva y la huelga (párr. 10.b). No obstante, en 1983 "la negociación colectiva del sector público abarcaba a unos 250.000 empleados y ese total ya por esa época se estimaba superior al del número de trabajadores cubiertos por la negociación colectiva del sector privado"⁶⁰. Como cabe deducir, la acción sindical de los funcionarios públicos doblegó fácticamente la normativa que pretendía restringirla hasta la irrelevancia.

37

⁵⁹ Oficina Internacional del Trabajo, ob.cit., p. 135.

⁶⁰ Ibídem, p. 136.

La Ley Orgánica del Trabajo (art. 8) -como expresión del declive de la tesis estatutaria- reconoció a los funcionarios públicos de carrera el derecho a la negociación colectiva y la huelga, en cuanto ello fuese "compatible con la índole de los servicios que prestan y con las exigencias de la Administración Pública". El mismo artículo advirtió, con el obvio objetivo de excluir dichas materias del ámbito de la negociación colectiva, que los funcionarios públicos se regirían por las normas sobre carrera administrativa -a nivel nacional, estatal o municipal- "en todo lo relativo a su ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro, sistemas de remuneración, estabilidad y régimen jurisdiccional".

38

La idea de un cierto estatuto reservado al legislador reaparece en el art. 144 CRBV (1999), conforme al cual 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 proveerá su incorporación a la seguridad social". Asimismo, la Carta Magna prevé que las "escalas de salarios de la Administración Pública" serán establecidas reglamentariamente conforme a la ley (art. 147).

39

Las referidas restricciones del espacio de negociación colectiva deberían interpretarse restrictivamente toda vez que afectan el ejercicio de un derecho fundamental (art. 96 CRBV, 1999), permitiéndose la negociación de "mecanismos complementarios o cuestiones aledañas"⁶¹ y, en todo caso, promoviendo la consulta con los funcionarios públicos y sus organizaciones tal como cabe desgajar del art. 7⁶² del Convenio -no ratificado por Venezuela⁶³- sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151).

40

⁶¹ Oficina Internacional del Trabajo, ob.cit, p. 143.

⁶² Art. 7.- "Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones".

⁶³ La falta de ratificación no eclipsa la relevancia de un instrumento normativo adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, instancia internacional especializada en materia laboral con mayor prestigio, experiencia, y membresía, y la única integrada tripartitamente.

La Segunda Convención Colectiva Única y Unitaria de las Trabajadoras y los Trabajadores del Ministerio del Poder Popular para la Educación (2018-2020), cuyo contenido devino actualizado mediante Acta Convenio de 21 de julio de 2021, presenta como rasgo más destacable -común al primer instrumento normativo de esta especie (2016-2018)- la ampliación del ámbito personal de validez para abarcar todas las categorías de trabajadores -y no solo los docentes- que prestan servicios al MPPE⁶⁴.

41

En efecto, la cláusula 1.3 define “trabajadoras y trabajadores” -bajo el amparo de la convención colectiva- como “las personas naturales que participan en el proceso social de trabajo, específicamente en el ámbito del proceso educativo con roles docentes, administrativos y obreros, quienes son corresponsables de garantizar los derechos de las ciudadanas y los ciudadanos a la educación”. Quedan excluidos de dicho ámbito los trabajadores “contratados por obra o servicio determinado” y quienes desempeñen “cargos de alto nivel o dirección” (cláusula 3).

42

La ampliación del ámbito personal de validez de la convención colectiva no resulta meramente anecdótica: trasluce, a primera vista, un relevante deterioro del poder de negociación de los docentes y/o una nueva ideología imperante que pretende superar la “división social del trabajo”⁶⁵ y apuntalar la unidad de la clase trabajadora⁶⁶⁻⁶⁷.

⁶⁴ Quebrando así una tendencia general de las organizaciones sindicales de docentes en América Latina: “reivindican en todos los casos su autonomía. Algunas de ellas forman parte de confederaciones de empleados públicos o de trabajadores, pero la organización magisterial conserva su capacidad de regirse por sí misma. En cambio, desarrollan relaciones muy cercanas con los partidos políticos”. Aurora Loyo, “Los sindicatos docentes en América Latina: entre la lógica laboral y la lógica profesional”, *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 25, enero-abril 2001, OEI, p. 68. Recuperado de: <https://rieoei.org/historico/documentos/rie25f.htm>.

⁶⁵ El Proyecto Nacional Simón Bolívar en su Primer Plan Socialista del Desarrollo Económico y Social de la Nación para el período 2007-2013, prevé “la eliminación de la *división social* [del trabajo], de la estructura jerárquica actual y de la disyuntiva entre satisfacción de las necesidades humanas y la producción de riqueza subordinada a la reproducción del capital” (p. 20). En idéntico sentido, el artículo 6.12 de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal dispone que el modelo productivo que ha de imperar bajo el régimen socialista será aquel “basado en la propiedad social, orientado hacia la eliminación de la *división social del trabajo* propio del modelo capitalista [... y] dirigido a la satisfacción de necesidades crecientes de la población...”.

⁶⁶ A propósito de la Ley del Trabajo de 16 de julio de 1936, fue rechazado su pretendido carácter marxista argumentando, entre otros aspectos, que “la distinción entre empleados y obreros, hecha efectiva en lo que respecta a descanso obligatorio y vacaciones –en virtud de ser el trabajo

El referido modelo de negociación colectiva de trabajo complejiza la determinación de la representatividad de las organizaciones sindicales involucradas que se requiere para promover el proceso y administrar los eventuales acuerdos alcanzados, toda vez que involucra -además del disperso ámbito sindical de los docentes- a trabajadores administrativos y obreros al servicio del MPPE⁶⁸.

Conviene advertir que convencionalmente se reprodujo la normativa del DLOTTT, por cuya virtud se asigna a las organizaciones sindicales -desdibujando su función esencial⁶⁹- la "protección y defensa [...] del conjunto del pueblo, de la

intelectual más agobiador y más dañino a la salud-, va en contra del postulado marxista de un proletariado único e indiferenciado". Rafael Caldera, *Derecho de Trabajo*, Tipografía La Nación, Caracas, 1939, p. 103.

⁶⁷ En este sentido, la cláusula 5 de la convención colectiva dispone que el MPPE analizará "la instrumentación de un plan progresivo, en cada uno de los entes de la administración pública que presten servicio educativo, para determinar la pertinencia de equiparar la remuneración, escalas y condiciones de trabajo de los trabajadores de la educación que de ellos depende, todo lo cual se fundamenta en el principio de una sola educación, una sola y digna condición laboral...".

⁶⁸ La Convención Colectiva reconoce -como interlocutores legítimos- a diecisiete organizaciones sindicales de trabajadores: "1. Sindicato Nacional Fuerza Unitaria Magisterial (SINAFUM); 2. Federación de Trabajadores de Institutos Educativos de Venezuela (FETRAEDUCACIONALES); 3. Federación Nacional de Obreros Bolivarianos del Ministerio de Educación y Deporte (FENOBOLMED); 4. Sindicato Nacional de Funcionarios Públicos del Ministerio de Educación (S.N.F.P.M.E.); 5. Federación Venezolana de Maestros (FVM); 6. Sindicato Unitario Nacional de Empleados Públicos del Ministerio de Educación (SUNEP-ME); 7. Federación Nacional de Profesionales de la Docencia Colegio de Profesores de Venezuela (FENAPRODO-CPV); 8. Federación de Trabajadores de la Enseñanza y Afines de Venezuela (FETRAENSEÑANZA); 9. Federación de Sindicatos de Licenciados en Educación de Venezuela (FESLEV- CLEV); 10. Federación de Educadores de Venezuela (FEV); 11. Federación Nacional de Colegios y Sindicatos de Trabajadores Profesionales de la Educación de Venezuela (FENATEV); 12. Federación de Trabajadores Sindicalizados de la Educación (FETRASINED); 13. Sindicato Nacional de Empleados Públicos del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (SINAEP-MECD); 14. Sindicato Nacional Revolucionario de Empleados Públicos del Ministerio del Poder Popular para la Educación (SIRTRAME); 15. Federación Nacional Revolucionaria, Bolivariana de Trabajadores del Sector Público (FENARBOTRASEP); 16. Federación Unitaria del Magisterio de Venezuela (FETRAMAGISTERIO); y 17. Sindicato Nacional de Secretarías Educativas (SNSE-ME).

⁶⁹ Informe de 17 de septiembre de 2019 (nota 644), proferido por la Comisión de Encuesta designada por el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con ocasión de la queja interpuesta por delegados empleadores ante la 104ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo -con base en el art. 26 de la Constitución de la OIT- sobre la aplicación de sus Convenios 26 (sobre métodos para la fijación de salarios mínimos), 87 (sobre la libertad sindical

independencia y soberanía nacional conforme a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela” (cláusula 1.4). Con análogo objetivo político-ideológico se dispone que los trabajadores y sus organizaciones sindicales “participarán protagónicamente en el desarrollo de la praxis del Modelo Educativo Productivo Bolivariano, conformando consejos de trabajadoras y trabajadores en cada municipio para el desarrollo de proyectos que generen iniciativas y competencias productivas del sector educativo” (cláusula 3).

45

Los ejemplos apuntados en el párrafo precedente reflejan indudables violaciones a la libertad sindical, sin importar que hayan sido previstas en una convención colectiva de trabajo: de conformidad con lo previsto en los arts. 95 CRBV (1999) y 10 del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)⁷⁰, las organizaciones de trabajadores tienen por finalidad promover y defender los derechos e intereses de sus agremiados. En este sentido, el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo ha destacado que si las organizaciones sindicales decidiesen “establecer relaciones con un partido político o llevar a cabo una acción política, [...] estas relaciones o esta acción política no deben ser de tal naturaleza que comprometan la continuidad del movimiento sindical o de sus funciones sociales y económicas, cualesquiera que sean los cambios políticos que puedan sobrevenir en el país”⁷¹. En el mismo sentido, “los gobiernos no deberían tratar de transformar el movimiento sindical en un instrumento político y utilizarlo para alcanzar sus objetivos políticos; tampoco deberían inmiscuirse en las funciones normales de un sindicato tomando como pretexto que éste mantiene relaciones libremente establecidas con un partido político”⁷². Por último, las organizaciones sindicales “no deben incurrir en abusos en cuanto a su acción política, excediendo sus funciones propias para promover esencialmente intereses políticos”⁷³.

46

y la protección del derecho de sindicación) y 144 (sobre la consulta tripartita), ratificados por Venezuela.

⁷⁰ Adoptado el 9 de julio de 1948 por la Organización Internacional del Trabajo y ratificado por Venezuela el 20 de septiembre de 1982.

⁷¹ Oficina Internacional del Trabajo, *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, 6ª edición, OIT, Ginebra, 2018, párr. 722, p. 138.

⁷² Ídem, párr. 724.

⁷³ Ibídem, párr. 727, p. 139.

La convención colectiva -entre otras condiciones de trabajo relevantes- prevé lo siguiente:

- a) estabilidad en el empleo (cláusula 13);
- b) limitación de la jornada (cláusula 14);
- c) régimen de feriados y asuetos (cláusula 15);
- d) vacaciones (cláusulas 16 y 70);
- e) seguridad y salud en el trabajo (cláusulas 19, 86 y 89);
- f) permisos (cláusulas 26-33);
- g) plan de vivienda (cláusula 34);
- h) recreación y turismo (cláusula 35);
- i) cobertura de gastos de hospitalización, cirugía y maternidad (cláusula 38);
- j) cobertura de gastos funerarios (cláusula 39);
- k) beneficios sociales de carácter no remunerativo (cláusulas 43-59);
- l) tabulador de salarios y primas salariales (cláusulas 60-68 y 72-77);
- m) remuneración por hora extraordinaria (cláusula 69);
- n) bonificación de fin de año (cláusula 71); y
- o) actividad sindical (cláusulas 78-85 y 87).

Epílogo

47

El andamiaje normativo -mixto y de fuente múltiple- que regula las condiciones laborales de los docentes al servicio del MPPE configura un régimen excepcional en la esfera de la administración pública nacional, toda vez que conjuga, bajo el principio de favorabilidad de los intereses del docente, las normas laborales previstas -fundamentalmente- en la LEFP (2002), el REPD (2000), la LOE (1980) y el DLOTTT (2012), además de las contempladas en la convención colectiva de trabajo vigente.

48

No obstante, los altos índices de inflación y la política del MPPE destinada a uniformar las condiciones laborales de sus trabajadores e injertar los principios del socialismo del siglo XXI, han devastado el estatus y poder adquisitivo de los docentes. Esta circunstancia, en la medida que no se implementen medidas para

su reversión, refleja una sistemática violación del derecho humano y fundamental a la educación, y un nítido abandono de la función docente del Estado (arts. 3, 102, 103 y 104 CRBV, 1999).

Cuadro resumen

Beneficio	Fuente normativa*						
	CRBV	DLOTTT	LEFP	RGLCA	LOE	REFD	II Convención Colectiva Única y Unitaria
Salario	91y 104	98-103	23	173.5, 174, y 180-199	42	92 y 93	60-68 y 72-77
Bonificación de fin de año	92	140	25	26-30		92.6	71
Prestaciones sociales	92	141-147	28	31-46		13 y 190	
Beneficios no remunerativos		159-163				107 y 129	
Estabilidad	87 y 93 104	86 y 94	30		41	94-105, 150, 151, 153.4 y 159	13
Reubicación			78	84-89		29, 138 y 195	
Ascenso	104 144 y 146		31		6.2.f	29-44	
Información			22				
Jornada y descansos	90	167-173 y 184				27 y 28	14 y 15
Vacaciones	90	190 y 192	24	16-25		186	16 y 70
Licencias			26	49-70	Disposición transitoria primera.5.c	106-125	26-33
Jubilación	80, 147 y 148				42	8.11, 13 y 191-193	
Libertad sindical	95-97	353-437 y 452-496	32			8.13, 111.15 y 112.3	78-85 y 87

* CRBV: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999); DLOTTT: Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (2012); LEFP: Ley del Estatuto de la Función Pública (2002); RGLCA: Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa (1999); LOE: Ley Orgánica de Educación (1980); y REPD: Reglamento del Ejercicio de la Profesión Docente (2000).