



**UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO**  
**AREA DE DERECHO**  
**ESPECIALIDAD EN DERECHO DEL TRABAJO**

**LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PAGO DE PASIVOS LABORALES A  
LOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL A  
TRAVÉS DE TITULOS VALORES EMITIDOS POR LA REPÚBLICA EN  
VENEZUELA.**

Trabajo Especial de Grado, para optar al  
título de Especialista, en Derecho del  
Trabajo

Autor: Betty Milagros Lau Agüero

Asesor: Dr. Benjamín Klahr

Caracas, Septiembre de 2005

**UNIVERSIDAD CATOLICA “ANDRES BELLO”**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO**  
**AREA DE DERECHO**  
**ESPECIALIDAD EN DERECHO DEL TRABAJO**

**APROBACIÓN DEL ASESOR**

En mi carácter de Asesor del Trabajo Especial de Grado, presentado por la ciudadana Abogado **BETTY MILAGROS LAU AGÜERO**, titular de la cédula de identidad número 13.035.449 para optar al título de Especialista en Derecho del Trabajo, cuyo título es: **“LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PAGO DE PASIVOS LABORALES A LOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL A TRAVÉS DE TÍTULOS VALORES EMITIDOS POR LA REPÚBLICA EN VENEZUELA**; considero que dicho Trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la Ciudad de Caracas, al primer día del mes de septiembre de 2005.

---

Dr. Benjamín Klahr  
C.I. N° 4.081.897

**UNIVERSIDAD CATOLICA “ANDRES BELLO”**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO**  
**AREA DE DERECHO**  
**ESPECIALIDAD EN DERECHO DEL TRABAJO**

**“LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PAGO DE PASIVOS LABORALES A  
LOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL A  
TRAVÉS DE TÍTULOS VALORES EMITIDOS POR LA REPÚBLICA EN  
VENEZUELA”**

Por: Betty Milagros Lau Agüero.

Trabajo Especial de Grado de Especialización en Derecho del Trabajo  
aprobado en nombre de la Universidad Católica “Andrés Bello”, por el Jurado  
abajo firmante, en la ciudad de Caracas, a los \_\_\_\_\_ días del mes de  
\_\_\_\_\_de \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
C.I.

\_\_\_\_\_  
C.I.

## **DEDICATORIA**

A mis amadísimos padres y hermanos  
con profundo amor les dedico este logro.

## **AGRADECIMIENTO**

A los profesores, colegas y amigos  
que hicieron posible la realización de este trabajo.

## **INDICE GENERAL**

|                                                                                                                                                                | <b>Página</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>APROBACIÓN DEL ASESOR</b>                                                                                                                                   | ii            |
| <b>APROBACIÓN DEL JURADO</b>                                                                                                                                   | iii           |
| <b>DEDICATORIA</b>                                                                                                                                             | iv            |
| <b>AGRADECIMIENTO</b>                                                                                                                                          | v             |
| <b>INDICE GENERAL</b>                                                                                                                                          | vi            |
| <b>RESUMEN</b>                                                                                                                                                 | viii          |
| <b>INTRODUCCIÓN</b>                                                                                                                                            | 1             |
| <b>CAPITULO</b>                                                                                                                                                |               |
| <b>I. Origen evolución y régimen actual de las Prestaciones<br/>Sociales por antigüedad en Venezuela.</b>                                                      | 4             |
| <b>II. Responsabilidad del Estado como patrono de realizar el<br/>pago de los pasivos laborales a los empleados de<br/>la Administración Pública Nacional.</b> | 15            |
| <b>III. Política Monetaria del Estado Venezolano para la<br/>emisión de títulos valores de Renta Fija.</b>                                                     | 23            |
| <b>IV. Orden Público General vs. Orden Público Social</b>                                                                                                      | 38            |
|                                                                                                                                                                | vi            |

|                                                                                                                                                    |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>V. Consecuencias económicas y sociales derivadas del<br/>pago de pasivos laborales, a través de títulos valores<br/>Públicos de Renta Fija.</b> | <b>54</b> |
| <b>CONCLUSIONES</b>                                                                                                                                | <b>66</b> |
| <b>REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS</b>                                                                                                                  | <b>71</b> |

**UNIVERSIDAD CATOLICA “ANDRES BELLO”**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO**  
**AREA DE DERECHO**  
**ESPECIALIDAD EN DERECHO DEL TRABAJO**

**LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PAGO DE PASIVOS LABORALES A  
LOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL A  
TRAVÉS DE TÍTULOS VALORES EMITIDOS POR LA REPÚBLICA EN  
VENEZUELA.**

Autor: Betty Milagros Lau Agüero.  
Asesor: Dr. Benjamín Klahr.  
Fecha: Septiembre 2005.

**RESUMEN**

En el presente trabajo de investigación, se analizó un punto importante dentro de la relaciones de trabajo en Venezuela, pues se estudió la constitucionalidad del pago de pasivos laborales a través de títulos valores emitidos por la República a los trabajadores de la Administración Pública Nacional, ello permitió analizar las alternativas que posee el Estado como patrono para cumplir tal obligación sin menoscabar los derechos de los empleados públicos y manteniendo un equilibrio macroeconómico. Se estudió la posibilidad de adaptar eficaces medios de pagos, que permitan al trabajador negociar las condiciones establecidas para obtener la inmediatez del pago de los pasivos laborales. El método utilizado fue el cualitativo de tipo monográfico documental a un nivel descriptivo, que implicó el apoyo de una revisión bibliográfica y la determinación de la situación existente en el momento de estudio. La técnica utilizada fue el análisis de contenido; el instrumento fue la matriz de contenido que permitió analizar la información suministrada por las fuentes documentales e interpretar las normas bajo estudio, se utilizó el argumento de interpretación sistemática. Los resultados obtenidos permiten evidenciar las posibilidades para el Estado de poder cumplir con sus respectivas obligaciones Constitucionales laborales y económicas, sin afectar patrimonialmente a ninguno de lo sujetos de derecho dentro de esta relación y manteniendo el equilibrio macroeconómico del país.

Descriptores: Prestación, pago, título valor, obligación, exigibilidad.



## INTRODUCCIÓN

La presente investigación pretende hacer un análisis de la normativa constitucional y legal, que regula el régimen de prestaciones sociales de antigüedad en Venezuela, dentro de un contexto económico y social en donde el Estado posee un papel preponderante, como garante de los derechos sociales de los trabajadores y a su vez como responsable de las políticas económicas de la Nación y por otra parte en su condición de empleador dentro de la llamada Administración Pública Nacional.

Para el análisis del contexto, político económico y social, se pretende realizar una breve síntesis de la evolución histórica del régimen de Prestaciones de Antigüedad para poder comprender la necesidades que llevo a los actores sociales de nuestro país a realizar el planteamiento de la reforma parcial de la Ley Orgánica del Trabajo; reforma a partir de la cual se modificó el régimen establecido para el cálculo y medio de pago de la llamada “Indemnización de Antigüedad”, estableciéndose un lapso no mayor de cinco (5) años contados a partir de la entrada en vigencia de la reforma, para que el patrono realizará el pago efectivo de las prestaciones sociales acumuladas bajo el anterior régimen, más lo intereses que ello pudiera generar, prestaciones que llamaron “Pasivos Laborales”.

Específicamente se estudiará la posición del Estado en su condición de patrono frente a tal obligación y en especial se analizarán los medios de pago determinados por este para poder honrar tal obligación dentro del lapso establecido por el Legislador.

Entender y poder precisar en que medida se da cumplimiento a esta obligación patronal del Estado, habiendo escogido como medio de pago a instrumentos financieros como los Bonos de la Deuda Pública Nacional, es también un cometido del presente trabajo.

De esta forma, dentro del desarrollo de la presente investigación se estudiará más detalladamente la figura de los títulos valores de renta fija y en especial los títulos públicos, analizando el contexto en el cual se emiten, la posición del Estado, representado principalmente por el Banco Central de Venezuela para garantizar un armonioso equilibrio fiscal y monetario, que permita realizar tales pagos sin afectar otros sectores de nuestra Nación.

Siendo imperioso para el presente análisis, detenerse en el estudio del Orden Público, en virtud de la colisión de normas Constitucionales que obligan al Estado por una parte, al resguardo del orden público general, y a su vez, al resguardo del llamado orden público laboral o social. En este sentido, se tratará de comprender frente a esta situación, cual es la mejor

posición jurídica y fáctica que puede y debe asumir el Estado ante esta situación.

Finalmente, la afección de criterios que confluyen cuando el análisis hace cuestionar la posición del Estado frente a dos o más preceptos constitucionales que debe garantizar, hace obligatoria la necesidad de estudiar las consecuencias que podrían acarrear para el país el no cumplimiento de una u otra obligación. Mientras que por parte del empleado público, se pretende analizar hasta qué punto estos instrumentos financieros dan cumplimiento a la obligación patronal resguardada a partir del texto constitucional como un derecho adquirido e irrenunciable para nuestros trabajadores.

Todos los objetivos propuestos en la presente investigación, se desarrollarán a lo largo de cuatro capítulos que de manera organizada y sistemática intentan explicar dentro del marco constitucional el alcance y la medida de cumplimiento de la obligación del Estado de realizar el pago de los pasivos laborales a sus empleados públicos y la idoneidad de sus instrumentos utilizados como medio de pago.

**CAPITULO I**  
**ORIGEN EVOLUCIÓN Y REGIMEN ACTUAL DE LAS PRESTACIONES**  
**SOCIALES POR ANTIGÜEDAD EN VENEZUELA**

Para poder abordar en que medida es constitucional el pago de las prestaciones sociales por antigüedad realizado por el Estado, específicamente en el caso de los llamados “Pasivos Laborales” por medio de instrumentos financieros de renta fija, resulta imprescindible hacer una síntesis referente al origen e historia de las prestaciones sociales en Venezuela y la percepción dentro del contexto latinoamericano que en tal materia han tratado de regular los distintos marcos normativos laborales.

Desde hace ya varias décadas y hasta el presente, la Institución de las llamadas Prestaciones Sociales por antigüedad en Venezuela, ha sido objeto de varias reformas establecidas en la Ley del Trabajo, reformas vinculadas principalmente con la definición del término, la delimitación de su naturaleza, es decir, si reviste carácter salarial o no y el régimen aplicable para realizar el cálculo de las mismas. En el ámbito latinoamericano, encontramos países que consideran la institución como un beneficio social del trabajador cuya procedencia es independiente de la causa de terminación de la relación de trabajo, como podemos mencionar a países como Venezuela, Colombia y

Perú, existe otro grupo de países que revisten la institución en un sentido indemnizatorio, vinculado a las causas de terminación de la relación de trabajo cuando son imputables al patrono, tal es el caso de México, República Dominicana y Argentina; y existe un último grupo que destacan el carácter previsional como es el caso de Chile, Brasil y Panamá, quienes les dan denominaciones distintas según el caso.

En Venezuela, aparece primeramente en la Ley del Trabajo de 1.936, la figura de Indemnización de Antigüedad, siendo sólo una expectativa de derecho que ocurriría en caso de terminación de la relación de trabajo siempre que fuera por despido u otra causa ajena a la voluntad del trabajador. En las reformas a la Ley del Trabajo en los años 1.945 y 1.947 se incluyó la posibilidad de efectuarse el pago de la indemnización de Antigüedad en caso de retiro justificado del trabajador y a su vez en 1.947 se establece una nueva figura jurídica llamada Auxilio de Cesantía, la cual consistía según explica el autor Rafael Alfonso Guzmán (1.995,307) en:

“Procedía exclusivamente en la hipótesis de extinción de contratos por tiempo indeterminado, cuando el trabajador era despedido injustificadamente o se retiraba justificadamente (artículo 39,L.T. reformada). Tenía, por tanto, más marcado que la antigüedad, el carácter de indemnización, es decir, de reparación de un acto o de una omisión del patrono realizado con culpa en sentido nato”.

Luego en la reforma de Ley del Trabajo en el año 1.974, se dio un cambio a la concepción de carácter indemnizatorio que se había otorgado a la Antigüedad y al llamado Auxilio de Cesantía, estableciéndose ambos como derechos adquiridos de los trabajadores ; en tal sentido comenta sobre tal reforma el autor Paytubi, R. (1.998) lo siguiente:

“Las indemnizaciones por concepto de “Antigüedad” y de “Auxilio de Cesantía” quedaron consagradas a favor de todos los trabajadores del país como “derechos adquiridos” y, con ello, a los patronos se les impuso la obligación de pagar a sus dependientes, al término de sus respectivas relaciones de trabajo, los montos correspondientes a tales prestaciones, independientemente de la contratación por tiempo determinado o indeterminado que hubiera existido y de los motivos que las partes pudieran haber tenido para esa terminación” (p. 368).

En 1.990, se promulgó la Ley Orgánica del Trabajo, en la cual se estableció una fusión de los dos conceptos manejados en las leyes anteriores respecto a la Antigüedad y Cesantía, estableciéndolos como una única “Indemnización por Antigüedad” ratificada como un derecho adquirido por los trabajadores, indistintamente de la causa que cualquiera de las partes haya tenido para dar origen a la terminación, determinando como base de cálculo el salario normal devengado durante el mes inmediato anterior a la terminación de la relación de trabajo , fijándose un equivalente a

un mes de salario por cada año ininterrumpido de servicio o fracción superior a seis meses.

Sobre el salario, tomado como base de cálculo de tal indemnización por antigüedad surgieron varias posturas al respecto, ya que dicho régimen sancionaba un recálculo de tales prestaciones ocasionadas durante todo el período de la relación de trabajo, en base al último salario devengado, régimen que muchos autores denominaron “retroactividad”. Entorno al tema comenta el autor Villasmil Pietro, H. (1.998) lo siguiente:

“Entre tanto, el Ejecutivo Nacional y sobre todo los empleadores denunciaban que el régimen de “*retroactividad*” de las prestaciones sociales impedía una política salarial de ajustes más regulares dado que todo aumento en el salario repercutía en el crecimiento de pasivos laborales (prestaciones sociales acumuladas) hasta niveles incalculables y a la larga infinanciables, lo que al menos respecto del sector público resultaba incontrovertible” (p.145).

En efecto, tal régimen de indemnización por antigüedad bajo el sistema de recálculo generó un efecto de desalarización de las remuneraciones, observándose el incremento desmesurado durante tal período de bonificaciones de carácter no salarial que para muchos desvirtuaban el salario real de los trabajadores. En tal sentido, encontramos la posición del

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), representado por el autor Allheimer, H. (1.996), quien al respecto señaló:

“Tenemos, en suma, un régimen de logros comprobados y potencial excelente, que exhibe, no obstante en su aplicación actual, distorsiones que comprometen la misma función a la que ese régimen sirve, que no es otra que la de proporcionar al trabajador una equilibrada relación de salario y ahorro que permita atender sus necesidades presentes y futuras, al mismo tiempo que estimular la actividad y el desarrollo económico nacional” (p. 79).

De igual forma otros autores como Villasmil Briceño, F. (1.998) opinan que:

“ El problema es, pues, que vivimos en una economía inflacionaria y que el salario real de los trabajadores se deteriora continua y aceleradamente; y por ello, las sociedades inflacionarias requieren de políticas dinámicas y flexibles en materia salarial...” (p.376).

En tal sentido, fueron varias las propuestas que se suscitaron entorno a la modalidad de recálculos de la llamada indemnización por antigüedad, para lo cual algunos autores suponían la necesidad de realizar ajustes o revisiones salariales periódicas, o bien a través de propuestas legislativas como el Anteproyecto de Ley Orgánica de Actualización Salarial y Prestaciones Sociales del Instituto Latinoamericano de Investigaciones sociales (ILDIS), la propuesta de Reforma del Régimen de Prestaciones Sociales” presentada por los profesores Oscar Hernández Álvarez, Napoleón Goizueta, entre otros.



En otro orden de ideas, es importante mencionar que la redacción de la reforma de 1.990, estableció un sentido por demás ambiguo al término de la institución in comento, ya que en el artículo 108 de la misma definía como indemnización de antigüedad al derecho adquirido por el trabajador , existiendo una evidente contradicción terminológica ya que el término indemnización está asociado a la ocurrencia de un daño, y mal podría interpretarse la permanencia por un período de tiempo con ocasión del trabajo dentro de una relación de trabajo como un daño; por esta razón, en la reforma de la Ley Orgánica del Trabajo de 1.997, en primer lugar se sustituyó la anterior denominación por la de “Prestación de Antigüedad, y como punto más importante se cambió el régimen aplicable para el cálculo de la referida prestación social por una modalidad mensual, no susceptible de recálculo alguno.

A su vez, la reforma del año 1.997, trajo consigo una obligación patronal clara de realizar el pago de las prestaciones sociales acumuladas bajo el régimen anterior, fijándose lapsos para poder honrar el pago correspondiente a los pasivos laborales acumulados hasta la fecha de entrada en vigencia de la reforma, por lo que se estableció un lapso no mayor de cinco años para cumplir tal obligación.

Ahora bien, luego de haber analizado a grandes rasgos la evolución de las prestaciones sociales en Venezuela, resulta necesario profundizar un poco sobre el marco normativo que la regula en la actualidad. En efecto, dentro el ordenamiento jurídico venezolano, existe un marco normativo integral que regula todo lo referente al derecho a las prestaciones sociales por antigüedad y la forma establecida para realizar el pago de los llamados pasivos laborales producto del cambio de régimen jurídico a aplicarse desde el año 1.997.

En ese sentido la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 1.999 establece en su artículo 92 lo siguiente:

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

Del anterior artículo se desprenden varias ideas principales fundamentales para nuestro análisis, la primera de ella es la reiteración de las prestaciones sociales por antigüedad como un derecho adquirido que por supuesto es irrenunciable y de rango Constitucional; la segunda idea está vinculada con

la oportunidad del pago de las prestaciones sociales ya que son consideradas como créditos laborales de exigibilidad inmediata y por tanto resulta ser un punto de gran importancia para la determinación del cumplimiento de la obligación patronal, sobre este tema se comentará más adelante. Y el tercer punto de interés está vinculado con las consecuencias derivadas de la mora en el pago de las mencionadas prestaciones y las consecuencias patrimoniales derivadas de la misma.

En el ámbito legal, la Ley Orgánica del Trabajo vigente, en su artículo 108, establece el nuevo régimen de cálculo a aplicarse para el pago de las prestaciones sociales por antigüedad, el cual suponía el pago de cuarenta y cinco (45) días de salario por el primer año de antigüedad y sesenta (60) días a partir del segundo año; siendo lo relevante de la reforma del 97 la modificación de su método de cálculo y cuantía, en el sentido de la sustitución del régimen de recálculo por el de mensualización de las prestaciones sociales, convirtiéndose así en una obligación patronal la acreditación o depósito de cinco días de salario; basado en el salario devengado en el mes a que corresponda lo acreditado o depositado, incluyendo la cuota parte de lo percibido en la participación de las utilidades de la empresa, a tenor de lo establecido en el párrafo quinto del referido artículo. Por tanto, se elimina del texto legal la mención por ejemplo del cálculo de las prestaciones sociales en base al salario normal, y podría

decirse que se consolida el llamado pago doble al ser regulada las prestaciones sociales con márgenes de 60 días por año, cuando el régimen anterior estableció treinta (30) días máximo por año de servicio. A su vez, se incluye como parte del derecho del trabajador a las prestaciones sociales, el beneficio de dos (2) días adicionales por año, a partir del segundo año, acumulativos hasta por 30 días. También el legislador se pronuncia en relación a los funcionarios públicos, indicando expresamente en el párrafo sexto del artículo 108, que el ámbito de aplicación del presente régimen también rige para los empleados o funcionarios públicos nacionales, estatales y municipales.

Ahora bien, para llevar a cabo el cambio de régimen de prestaciones sociales, el Legislador estableció en sus disposiciones transitorias la obligación de hacer el llamado “corte de cuenta” según el cual se generaba la obligación patronal, tanto para sector privado como público, de realizar el pago correspondiente de las prestaciones sociales acumuladas hasta la fecha de la reforma del 97, así como una compensación por transferencia calculada en base a unos topes mínimos salariales y de acuerdo a la antigüedad del trabajador, obligaciones que debían cancelarse en un lapso no mayor de cinco años contados a partir de la entrada en vigencia de la reforma de la presente Ley, punto que desarrollaremos más adelante.

Cabe destacar dentro de todo el contexto analizado frente a la reforma, la gran importancia que tuvo el Acuerdo Tripartito sobre Seguridad Social Integral y Política Salarial (ATSSI), del 17 de marzo de 1.997, en donde se consolidó la sinergias entre esos actores sociales, estableciéndose mecanismos considerados necesarios para garantizar el pago efectivo de las prestaciones sociales, bajo esquema de pagos de intereses; la constitución de fideicomisos laborales como forma idónea para administrar dichos fondos (hasta tanto no fuesen creados los llamados fondos de Prestaciones Sociales); la disminución del costo social y la recomposición del salario. Acuerdo que sirvió como punto de partida para la reforma finamente del 17 de Junio de 1.997 y a su vez marcó un precedente histórico en el marco de la concertación social en nuestro país. Lo esencial, luego de explicar toda la evolución histórica de las reformas del régimen de prestaciones sociales en Venezuela y habiendo hecho una breve comparación con lo regulado en materias similares por los otros países Latinoamericanos, es entender que ciertamente existía una imperiosa necesidad de ajustar la normativa legal laboral a las necesidades reales de los distintos actores sociales; pues se observaba por una parte la gran afectación a los trabajadores con un proceso progresivo de desalarización de las remuneraciones, por parte de los empleadores era necesario superar el sistema de recálculo y por parte del Estado el mismo debía actuar como garante de los derecho adquiridos de los trabajadores y mantener el equilibrio económico necesario, frente a una

inflación en ascenso y panoramas de apertura ante procesos de globalización económica que requerían de parte de nuestro aparato productivo, ser más competitivos frente a otros mercados extranjeros.

## **CAPITULO II**

### **RESPONSABILIDAD DEL ESTADO COMO PATRONO DE REALIZAR EL PAGO DE LOS PASIVOS LABORALES A LOS EMPLEADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL.**

Luego de analizar en el capítulo anterior la evolución histórica de las Prestaciones Sociales en Venezuela, así como la motivación que originó el actual régimen de prestaciones, corresponde precisar los mecanismos jurídicos establecidos en nuestra legislación para fijar la forma de pago de los llamados Pasivos Laborales a los funcionarios o empleados públicos de la Administración Pública Nacional, de tal forma de poder analizar el alcance de tal obligación patronal.

En líneas generales, históricamente se ha regulado con menor precisión todo lo relacionado con las relaciones de trabajo dentro de la Administración Pública Nacional, al respecto los autores Von Potobsky y otros( 1.991), referente al Convenio N°. 151 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre las relaciones de trabajo de la Administración Pública, señalan lo siguiente:

“Existía una especie de vacío normativo en lo que se refiere a los funcionarios públicos (que luego se produciría también en el Caso

del convenio N° 135) y paulatinamente se llegó al reconocimiento de la necesidad de llenar la brecha que los separaba de los demás trabajadores, aún teniendo en cuenta la índole especial de sus funciones , y en particular, la posibilidad de que sus condiciones de empleo se fijen por medio de la negociación colectiva o por métodos distintos”.

Es menester entonces, detenerse a analizar las disposiciones transitorias de la reforma de la Ley in comento, disposiciones a través de las cuales se estableció la forma y temporalidad del pago de los pasivos laborales acumulados y calculados bajo el régimen anterior, ello con la intención de entender el alcance de la obligación patronal derivada de esta reforma.

En tales disposiciones transitorias, se indica la regulación del régimen a aplicarse para el pago de la antigüedad acumulada hasta la fecha de entrada en vigencia de la reforma de 1.997, pago que analizaremos específicamente en el caso de los funcionarios o empleados públicos de la Administración Pública Nacional, regulación establecida en su artículo 666.

Para el cumplimiento de esta obligación patronal, el legislador estableció un plazo en su artículo 668 de la Ley Orgánica del Trabajo, que señala lo siguiente en su encabezado:



“El patrono deberá pagar lo adeudado por virtud del artículo 666 de esta Ley en un plazo no mayor de cinco años contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley...”

De igual forma en dicho artículo se establece en el literal b) la forma de pago para el sector público, en el cual se fijó hasta un tope de Bs. 150.000 en el primer año, cancelado en tres partes: los primeros cuarenta y cinco días se pagaría hasta Bs. 25.000, los cuarenta y cinco días siguientes se pagaría Bs. 25.000 y finalmente hasta Bs. 100.000 en títulos públicos garantizados y negociados “a corto plazo” (subrayado nuestro). También, se indicó que en un plazo de cinco (5) años, las cantidades adeudadas serán pagadas de acuerdo a las condiciones fijadas por el Ejecutivo Nacional en el Reglamento de la Ley.

Dichos capitales adeudados por concepto de prestaciones sociales devengarán intereses hasta su cancelación, así como intereses de mora en caso de atraso por parte del patrono. En este sentido, se observa lo establecido en el párrafo primero y segundo del artículo 668 donde se establece por una parte que la tasa de interés promedio a aplicar a las sumas adeudadas (pasivos laborales) será la resultante del promedio de las tasas activas y pasivas de los seis (69 principales Bancos comerciales del país, la cual será determinada por el Banco Central de Venezuela y en caso de operar la mora, la tasa de interés a aplicarse es la tasa activa

determinada también por el Banco Central de Venezuela, tomando como referencia los seis (6) principales bancos comerciales.

Por otra parte, el artículo 669 de la Ley Orgánica del trabajo regula el supuesto según el cual la relación de trabajo termina antes de que el trabajador reciba el pago total de los pasivos laborales, se asumirá la deuda como de plazo vencido y en consecuencia de exigibilidad inmediata.

Se observa entonces de estas disposiciones transitorias, respecto a la obligación del Estado en su condición de patrono, en primer lugar, la obligación clara de cancelar la indemnización de antigüedad acumulada hasta la fecha de entrada en vigencia de la reforma para los empleados públicos al servicio de la Administración Pública Nacional (Pasivos Laborales). En segundo lugar, el compromiso de realizar el pago de una compensación por transferencia, equivalente a 30 días de salario por cada año de servicio, fijándose topes salariales al respecto. En tercer lugar, el legislador fija un plazo de cinco (5) años como ya se mencionó para que el Estado cancele los respectivos pasivos laborales, determinándose durante dicho período una tasa de interés promedio que devengarán las cantidades adeudadas, determinada por el Banco Central de Venezuela tomando como referencia los seis (6) principales bancos comerciales y universales del país. De igual forma, vencido el plazo de los cinco años sin que el Estado haya

podido honrar su compromiso, el saldo deudor devengará una tasa de intereses de mora calculados sobre la base de una tasa activa determinada de igual forma por el Banco Central de Venezuela orientándose con la referencia de los seis (6) principales bancos comerciales y universales del país.

Para poder aclarar la forma por medio de la cual se iba realizar el pago de los pasivos laborales a los empleados público de la Administración Pública Nacional, el Ejecutivo emitió primeramente el Decreto 3.095 de fecha 21 de Diciembre de 1.998, en donde se dicta el reglamento parcial de la Ley Orgánica del Trabajo sobre el pago de los pasivos laborales en el Sector Público, de tal decreto se destaca la definición de pasivos laborales que incluyen no solo las prestaciones sociales por antigüedad acumuladas hasta la fecha de la nueva reforma sino también todos aquellos intereses derivados de tal obligación (de acuerdo a lo indicado en las disposiciones transitorias) que pudieran ocasionarse y establece la posibilidad para el empleado público de ejercer un reclamo en caso de no conformidad con el monto calculado por la Ofician Central de Personal. Luego se dictó el Decreto Nro. 3.244, publicado en Gaceta Oficial Nro. 36.628, de fecha 25 de enero de 1.999, en el cual se dicta el Reglamento parcial de la anterior Ley de Carrera Administrativa, con lo cual se reguló específicamente la contratación de fideicomisos para la administración de las prestaciones de antigüedad

correspondiente a los trabajadores del sector público nacional, estableciendo la forma de pago al egresar el empleado público de conformidad con lo establecido en materia de egresos por la anterior Ley de Carrera Administrativa ahora llamada “Ley de Estatuto de la Función Pública”

Seguidamente, el Ejecutivo Nacional emitió el Decreto Nro. 3245, que crea el Reglamento para la contratación de fideicomisos laborales por parte de la Administración Pública Nacional, el cual regula la administración de los contratos de fideicomisos como ya se mencionó entre la Administración Pública Nacional y el ente fiduciario para depositar las prestaciones sociales por antigüedad mensualmente, así como acreditar los montos de los Pasivos Laborales; siendo uno de los aspectos más importantes el contemplado en el artículo 4, el cual contempla dentro del contrato de fideicomiso la obligación de mantener dos cuentas separadas a los fines de depositar los instrumentos financieros de la República, correspondiente a los pasivos laborales, a los fines de la custodia por parte del Banco Fiduciario y con la respectiva obligación de realizar el pago de los intereses que dichos instrumentos generen, punto que comentaremos ampliamente más adelante; en la otra cuenta se depositará mensualmente los montos de las prestaciones sociales por antigüedad generados bajo el nuevo régimen.

Es de hacer notar el contenido del artículo 7, el cual estipula que las cantidades adeudadas por concepto de pasivos laborales serán depositadas mediante instrumentos financieros emitidos por la República en los fideicomisos laborales, siendo importante manejar el supuesto de un egreso por parte de algún empleado público al cual se le adeuden pasivos laborales, ya que el artículo 10 señala que en ese caso, el órgano público notificará a la Oficina Nacional de Personal quienes autorizarán la liberación de las cantidades depositadas en la cuenta de la prestación de antigüedad y notificarán al Ministerio de Finanzas, para que procedan a rescatar los instrumentos financieros que acrediten la cuenta del pasivo laboral. Cabe preguntarse en este supuesto, que sucede cuando la emisión que se realiza para la cancelación de los pasivos laborales es algún instrumento público de renta fija como los Bonos de la Deuda Pública los cuales de acuerdo a las emisiones no pueden ser negociados individualmente por cada trabajador sin perder parte del valor nominal del mismo.

De todo el contexto normativo y reglamentario que rige el pago de los Pasivos Laborales queda claro que el medio establecido por el Estado para cumplir con tal obligación patronal son los instrumentos financieros públicos, de bajo riesgo como lo son los instrumentos de renta fija, los cuales a tenor de lo establecido en la Ley Orgánica del Trabajo deben vencer a corto plazo,

y deben tener capacidad de ser liquidados en caso de terminación de la relación de trabajo antes del vencimiento de dicho instrumento.

Es por ello, que luego de conocer cuales son las obligaciones derivadas de la reforma de las prestaciones sociales ocasionadas para el Estado en su condición de patrono, se hace imprescindible profundizar en otros aspectos vinculados con la política económica de la Nación y otras responsabilidades de naturaleza constitucional que el Estado investido de sus potestades públicas no puede ni podrá obviar por atender otras obligaciones. Se hace necesario, en consecuencia, analizar la idoneidad de los instrumentos públicos que el Estado ha utilizado para realizar las cancelaciones y como refuerza o contraria lo establecido en la Constitución en cuanto a la oportunidad del pago de los pasivos laborales y en cuanto a las flexibilidad de su negociación a corto plazo como lo estableció la Ley Orgánica del Trabajo en sus disposiciones transitorias ya comentadas; estableciéndose una imperiosa comparación con los derechos económicos también custodiados por el Estado.

### **CAPITULO III**

## **POLÍTICA MONETARIA DEL ESTADO VENEZOLANO PARA LA EMISIÓN DE TITULOS VALORES DE RENTA FIJA**

Una vez que tenemos definido la evolución del régimen de las prestaciones sociales por antigüedad así como las responsabilidades que el nuevo régimen generó para el Estado, es de gran importancia entender el contexto económico social venezolano para poder interpretar los mecanismos establecidos a partir de la reforma de la Ley Orgánica del Trabajo, por el Estado para realizar el pago de los pasivos laborales a los trabajadores de la Administración Pública Nacional.

En efecto, el Estado en el caso de aquellos trabajadores a los cuales les canceló los Pasivos Laborales por medio de Bonos de la Deuda Pública Nacional, veló en su condición de patrono, por dar cumplimiento en el lapso establecido al referido pago; sin embargo, el mismo actuando investido de potestades públicas debe siempre adoptar las medidas que permitan a su vez mantener un equilibrio económico y social deseado, por lo que la emisión de los instrumentos financieros públicos para el pago referido debe hacerse

dentro del marco constitucional y legal que permitan mantener el equilibrio fiscal y monetario mencionado.

En este sentido, es importante analizar dentro del marco Constitucional algunos preceptos que resguardan el referido equilibrio fiscal y monetario, como podemos mencionar el artículo 311, que señala los principios que rigen el equilibrio presupuestario a saber:

“La gestión fiscal estará regida y será ejecutada con base en principios de eficiencia, solvencia transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal. Esta se equilibrará en el marco plurianual del presupuesto, de manera que los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios...”

En tal precepto constitucional se evidencia el principio fundamental del equilibrio fiscal, compuesto por el régimen presupuestario que debe regir al Estado venezolano, siendo de gran importancia pues por medio de una disciplina presupuestaria que permita equilibrar la gestión fiscal y monetaria requerida, se puede orientar dichas políticas gubernamentales hacia el equilibrio económico deseado a Largo Plazo.

En el caso de Venezuela, el Estado delega como antes mencionamos, la responsabilidad de la política monetaria en manos del Banco Central de



Venezuela, como claramente lo establece el artículo 318 de nuestra Constitución:

“Las competencias monetarias del Poder Nacional serán ejercidas de manera exclusiva y obligatoria por el Banco Central de Venezuela, el objetivo fundamental del Banco Central de Venezuela es lograr la estabilidad de precios y preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria”.

De igual manera, en Venezuela se estableció como obligación del Estado, el principio de estabilidad económica al señalarse en el artículo 320 de la Constitución:

“El Estado debe promover y defender la estabilidad económica, evitar la vulnerabilidad de la economía y velar por la estabilidad monetaria y de precios, para asegurar el bienestar social. El ministerio responsable de las finanzas y el Banco Central de Venezuela contribuirán a la armonización de la política fiscal con la política monetaria, facilitando el logro de los objetivos macroeconómicos. En el ejercicio de sus funciones el Banco Central de Venezuela no estará subordinado a directivas del Poder Ejecutivo y no podrá convalidar o financiar políticas fiscales deficitarias”.

Este precepto constitucional tiene mucha relevancia pues define la autonomía que siempre debe mantener el Banco Central en aras del equilibrio macroeconómico, y a su vez expresa un consenso que siempre debe celebrarse entre el organismo representante del gobierno que maneje las finanzas públicas y el referido Banco Central con la intención de mantener el equilibrio fiscal y monetario que el país requiere para mantener controlados los niveles de inflación bajo políticas monetarias y cambiarias

que no afecten socialmente a los ciudadanos. De esta manera, hablar de obligaciones vinculadas con el Estado requiere un análisis más complejo pues interviene factores preponderantes y de orden público en donde debe actuarse muy cautelosamente para evitar desencadenar crisis macroeconómicas que puedan afectar todas las estructuras económicas y sociales de una Nación.

Ahora bien, para comprender la magnitud de la responsabilidad que tiene el Estado como garante del equilibrio macroeconómico es menester hacer un análisis general acerca de los principios generales de la llamada macroeconomía y sus principales variables que a lo largo del tiempo han permitido profundizar el estudio de la abrumadora complejidad que implica el ámbito económico de cada país.

Para autores como Stanley F. y otros (1990), la macroeconomía es: “ El estudio del funcionamiento de la economía en su conjunto” (p.523).

Internacionalmente, autores como Sachs, J. y Larraín B., F. (1994), señalan respecto a la macroeconomía lo siguiente:

“Uno de los grandes temas que perduran en la macroeconomía desde sus albores es que las políticas de gobierno y, en particular, las políticas monetarias y fiscales afectan en forma sustancial las tendencias globales de la economía. La mayoría de los macroeconomistas piensan que los cambios en la política fiscal del gobierno y en la política monetaria del banco central ejercen efectos profundos y, en gran medida, predecibles sobre la tendencia global de la producción, los precios, el comercio internacional y el empleo” (p2).

Muy a pesar de la influencia que pueda tener o no las políticas fiscales y monetarias siempre se ha de tener presente las grandes variables que determinan las tendencias de economías en crecimiento o en recesión, examinándose el efecto de las mismas en el tiempo, es decir, en el corto plazo y en el largo plazo. En este sentido, se puede determinar frente a que tipo de economía se está presente analizando las principales variables:

A. El Producto Interno Bruto, que cuantifica el valor de los bienes y servicios de acuerdo con sus precios dentro del mercado (PIB Nominal) y a su vez pretende cuantificar el volumen físico de la producción (PIB Real).

B. El Producto Nacional Bruto (PNB), el cual agrupa el Producto Interno Bruto con el Ingreso neto, y a través del cual se mide el Crecimiento económico de un país o se puede determinar un período de declinación del PNB, períodos llamados “Ciclos Económicos”.

C. El Desempleo, es una variable indispensable a evaluar, pues la tasa de desempleo está asociada con las caídas de la producción, caídas que se acentúan durante los ciclos económicos, anteriormente comentados.

D. La Tasa de inflación, según la define Stanley, F. (1990): “ Es la tasa porcentual de aumento general de precios a lo largo de un período de tiempo específico” (p525).

Estas variables en general, han sido los pilares para el estudio de la macroeconomía, estudio que persigue como fin último la búsqueda y obtención de políticas estabilizadoras por parte de los diversos gobiernos a quienes correspondan implementarlas. De allí, surgen las llamadas políticas macroeconómicas, que según definen Stanley, F y otros, (1990): “ consiste en las medidas gubernamentales destinadas a influir en la economía en su conjunto” (p524). El gran cuestionamiento que se han realizado los macroeconomistas es sin lugar a duda ¿en que medida debe intervenir cada Estado a través de sus políticas económicas para equilibrar la economía de sus países? y ¿Qué tan efectivas son estas políticas económicas?. Sobre el particular, han surgido diversas teorías como podemos mencionar la del holandés Timbergen (premio Nobel de Economía de 1969), el cual estableció ciertos pasos que conceptualizan las acciones que deben seguir las

autoridades económicas y que parten del principio de la búsqueda del bienestar social como meta, fijándose estas acciones por medio de instrumentos de política llamados: política fiscal y política monetaria.

Consideramos que una de las principales variables a revisar es la inflación y su vinculación con políticas fiscales deficitarias, ya que muchos opinan que los déficit presupuestarios pueden desencadenar altos niveles de inflación cuando el Estado se ve forzado a nivelar a través de incrementos en la oferta monetaria, generando mayores niveles de endeudamiento público de carácter interno o externo (según el caso); en este sentido comentan los autores Sachs, J y Larraín, F. (1994) lo siguiente:

“El endeudamiento interno no puede usarse para posponer indefinidamente la inflación. Para un déficit primario dado, es decir, el déficit excluidos los pagos de intereses, el déficit global crece debido a la carga creciente de los intereses de la deuda. Financiar el déficit mediante deuda en forma continuada hace que el coeficiente deuda/PIB aumente con el tiempo. Llega un punto en que la gente ya no está dispuesta a adquirir más deuda pública, porque duda que el gobierno sea capaz de servir más deuda adicional. El gobierno está forzado entonces a utilizar el financiamiento monetario” (p347).

En general la deuda pública aumenta en casos de presupuestos deficitarios, ya que los Estados deben pedir préstamos para pagar dichos gastos no

cubiertos por la generación propia de recursos dentro de algún ejercicio fiscal, o bien, puede tratar de hacer uso de las reservas internacionales o mediante la emisión de nuevos instrumentos financieros públicos, por lo cual se reafirma la teoría que vincula los déficit presupuestarios con la inflación subyacente. Muchas veces, estas políticas económicas deficitarias que han tratado de subsanarse con mayores emisiones de bonos, han desencadenado crudos ejemplos de hiperinflaciones (altísimas tasas de inflación que han llegado hasta el 1.000% o más al año), ejemplos que reiterativamente se han repetidos en países de América Latina. Sobre el tema comentan también los autores Stanley, F. y otros (1990):

“Las hiperinflaciones son el síntoma más dramático de que una economía se ha metido en unos problemas o conflictos económicos que la sociedad es incapaz de solucionar en el marco del sistema político. Las hiperinflaciones amenazan a todo el que tenga algo que perder –un puesto de trabajo seguro, ahorros- y lleva a {gobiernos de orden público} a expensas de la libertad política y la democracia.” (p806).

En este sentido, respecto a las crisis macroeconómicas que pueden afectar a los países dentro del entorno de las relaciones de trabajo, comenta el Dr. Ermida Uriarte (1.992), lo siguiente:

“De hecho –no de derecho- la crisis refuerza la posición del empleador frente al trabajador. Podría así, presumirse una intensificación fáctica del poder de dirección y de las facultades

disciplinarias, con la consecuente acentuación del control sobre el trabajador y de la subordinación de este al empleador”.

Se puede afirmar entonces, que en Venezuela, existe una normativa de rango constitucional que establece principios generales que buscan mantener el equilibrio fiscal y monetario vinculado con un nivel de endeudamiento acorde con la capacidad de generación de ingresos que permitan cubrir la deuda pública, siendo crucial la participación del Banco Central como garante del equilibrio monetario.

Acerca del papel del Banco Central de Venezuela, se puede mencionar que tal autonomía es una tendencia mundial, implantada por los diversos Estados en aras de preservar políticas monetarias coherentes que preserven el equilibrio macroeconómico a mediano y largo plazo, tal como señala el Dr. Miguel Urrutia (1.997):

“ La razón por la cual se ha planteado la necesidad de separar la política monetaria del proceso político es la evidencia histórica e internacional de que a largo plazo la política monetaria que sacrifica precios no tiene efectos sobre la tasa de crecimiento de la economía y el empleo”.

De esta manera, la tendencia general es a delegar en cabeza de los distintos bancos centrales funciones específicas que permitan diseñar políticas que busquen preservar el equilibrio monetario, evitándose así la implantación de políticas monetarias de naturaleza populistas que se vean influenciadas por gobiernos que busquen soluciones ficticias a corto plazo, que generalmente desembocan en crisis macroeconómicas a mediano y largo plazo. El estudio de la responsabilidad del Estado por preservar el equilibrio macroeconómico forma parte del interés general de la Nación que también es de rango constitucional y resulta imperioso su análisis comparativo con la adopción de la forma de pago de la gran deuda que representan los pasivos laborales para el Estado en su condición de patrono.

Partiendo de esa base a continuación se estudiará el medio de pago establecido por el Estado para el pago de la obligación como es el caso de los títulos valores de renta fija.

De acuerdo a los lineamientos necesarios a seguir para dar a conocer las características y especificaciones de los instrumentos que sirven como medio de pago de los pasivos laborales para los trabajadores de la Administración Pública, se hará especial énfasis en la clasificación de los títulos valores, según el tipo de renta que producen.



Antes que nada se partirá de la definición de títulos públicos, sobre el particular la Real Academia Española define Título en una de sus acepciones como un “Documento financiero que presenta deuda pública o valor comercial”. Por su parte el autor Villegas, C. (1.989) da una noción de Títulos públicos indicando lo siguiente:

“Una de las formas de obtención de recursos por parte del Estado es la emisión de empréstitos públicos, sea recurriendo al ahorro interno o al ahorro externo” (p. 168).

Los títulos de renta fija imponen obligaciones financieras definidas al emisor del instrumento, el cual acuerda pagar periódicamente al poseedor del instrumento (si así se establece en él) y repagar una cantidad fija o principal a la madurez del instrumento. En la presente investigación se consideran los aspectos que involucran la clasificación de estos instrumentos por su vencimiento y por el emisor, ya que los instrumentos financieros utilizados para la cancelación de los pasivos laborales han sido en primer lugar emitidos por el Estado en representación del Banco Central de Venezuela a través de Bonos de la Deuda Pública. Respecto a los Bonos, primeramente se observan definiciones como la expresada en el Diccionario Enciclopédico Economía Planeta que señalan como Bono:

“ Título valor de renta fija que comporta la obligación a la devolución del nominal en un período fijado de tiempo, y en el que se especifica el importe del nominal, el plazo y los intereses que la institución emisora ha de pagar a su tenedor”.

Ahora bien, en virtud de que el instrumento utilizado en Venezuela para realizar el pago de los pasivos laborales han sido los Bonos de la Deuda Pública,. se puede señalar que los mismos son obligaciones con características específicas de rendimiento y vencimiento, estos se estructuran principalmente para el financiamiento a mediano y largo plazo, para reducir costos de estructuras de capital y se caracterizan por tener un valor facial, un rendimiento a la madurez del instrumento o un descuento a la fecha de adquisición, un precio y la emisión de cupones para el pago de los intereses causados (siempre que no sean bonos negociados con tasa de redescuento).

A manera de ilustración, resulta interesante mencionar algunos aspectos del Decreto presidencial Nro. 1.764, mediante el cual se procedió a la Quingentésima Trigésima Séptima emisión de Bono de la Deuda Pública Nacional, constitutivos de empréstitos internos , destinados a CVG Proforca-Transferencias a empresas del Estado. Este decreto en su artículo 1 señala expresamente que el destino de esta emisión será el Pago de compromisos

generados por la Ley Orgánica del Trabajo, de conformidad con lo establecido en la ley de endeudamiento anual para el ejercicio fiscal 2.002.

Estos Bonos de la Deuda Pública en su artículo 3° indican que:

“...podrán ser dispuesto en el mercado financiero mediante operaciones de canje, la cual será realizada voluntariamente entre sus tenedores en los términos específicos en este artículo , emitiendo títulos llamados a este efecto objeto de canje”.

De allí cabe preguntarnos en el supuesto de que alguno de los tenedores de estos títulos llámese algún “empleado público de la Administración Pública Nacional”, desee negociar en el mercado estos instrumentos a los fines de obtener de forma inmediata el capital adeudado por concepto de pasivos laborales, ¿Esta operación acarrea algún costo en el mercado financiero? Lamentablemente la respuesta es afirmativa, pues estas emisiones al ser negociadas en el mercado secundario, generalmente acarrean un porcentaje de pérdida sobre el valor nominal, ello implica que al ser negociados en el mercado financiero el comprador de dichas emisiones (que en general ha sido el mismo emisor en procesos de recompra) lo adquiere con esquema de negociación de puntos porcentuales inferiores al valor nominal es decir, sobre el cien por ciento (100%) del valor se negocia menos dos por ciento (-2%) y se pacta la recompra del instrumento financiero con un valor nominal del 98% sobre el valor nominal inicial. En este ejemplo el empleado

público perdería aparentemente parte de lo que legítimamente le correspondía como derecho adquirido; sin embargo, muchos economistas reiteran que dentro del margen de negociación de este tipo de instrumentos financieros debe siempre analizarse el costo de oportunidad de obtener dinero (considerado como saldos reales) que es de vital importancia en economías inflacionarias como la nuestra y que permiten cuestionar hasta que punto sería una pérdida negociar tales bonos antes de su vencimiento dentro del mercado financiero. También, existen otros tipos de negociaciones (a tenor de lo establecido en el artículo 80 de la ley orgánica de la Administración Financiera del Sector Público), distintas al proceso general de recompra, sin embargo, siempre existirá un costo financiero que deberá asumir cualquier tenedor de títulos al momento de negociar los mismos.

Dado el ejemplo de las economías de los países en desarrollo como el nuestro, se reitera la conveniencia de este tipo de negociaciones anticipadas de los bonos dentro del mercado secundario, con lo cual comentan Sachs. J. y Larraín., F (1994) respecto a las crisis presupuestarias de América Latina:

“De este modo, los gobiernos se encontraban atrapados entre dos tenazas: por una parte, los costos del interés de su deuda externa se dispararon abrupta e inesperadamente; por otra parte, ya no podían tomar prestamos en el exterior para cubrir sus déficit presupuestarios. O bien tenían que cerrar el déficit presupuestario, o tenían que utilizar medios domésticos para financiar el déficit. Muchos gobiernos fueron empujados de este modo a apoyarse en

el impuesto inflación para pagar las cuentas en los años 80 y América Latina experimentó la mas alta tasa de inflación de su historia” (p.711).

En el caso específico de la relación de trabajo entre el Estado y los funcionarios o empleados públicos se puede entender que las emisiones de Bonos de la Deuda Pública han sido la única alternativa o herramienta posible del Estado para poder honrar la obligación del pago de los pasivos laborales sin menoscabar el no menos importante equilibrio macroeconómico del país.

Finalmente, para culminar el presente análisis sobre la constitucionalidad del pago de pasivos laborales por parte del Estado patrono a través de títulos valores emitidos por la República, se debe estudiar más detenidamente el papel que debe ejercer el Estado como garante del orden público general así como garante del orden público social o laboral y cual de ambos ordenes debe prevalecer ante una colisión de normas de rango constitucional que los involucre.

## **CAPITULO IV**

### **ORDEN PÚBLICO GENERAL VS. ORDEN PÚBLICO SOCIAL**

Luego de haber analizado el medio utilizado por el Estado para realizar el pago a los trabajadores de la Administración Pública Nacional, conviene detenerse a estudiar desde la perspectiva del Estado (investido de potestades públicas) cuales son su obligaciones como garante del Orden Público General y como garante del Orden Público Social o Laboral; ello con el objeto de establecer cual de las nociones de orden público debe tener prelación en el prolegómeno planteado.

Definir el Orden Público ha sido una de las labores de mayor dificultad para los juristas de todo el mundo y en distintas épocas, comenzando dicho análisis entorno al Código de Napoleón que lo mencionó por primera vez en su artículo sexto, razón por la cual fue tomado por muchos otros ordenamientos jurídicos que se inspiraron en dicho Código Napoleónico. Estas dificultades derivaron de diversos enfoques a partir de los cuales se

asocia el Orden Público, razón por la cual para muchos autores ha resultado toda una aventura tratar de enmarcar el mismo dentro de una definición.

En este sentido, a continuación se exponen algunas definiciones doctrinarias sobre la noción de orden público, las cuales se analizarán seguidamente:

El autor Smith J. (citado por Osorio, M., 1984), define el Orden Público como:

“Conjunto de condiciones fundamentales de vida social instituidas en una comunidad jurídica, las cuales por afectar centralmente a la organización de esta, no puede ser alterada por la voluntad de los individuos ni, en su caso, por la aplicación de normas extranjeras”(p.518).

Otros autores como el español Diéguez, G. comentan que:

“El concepto jurídico de orden público evoca al derecho mismo en cuanto es indisponible por los particulares. Alude a la condición de ciertas normas que deben cumplirse incondicionalmente, tal cual están redactadas, sin que quepa ni el acuerdo ni la renuncia de las partes para suplirla o sustituirla”(p.1)

De igual forma, autores como el Dr. Garmendia Arigón, M., aclaran que hasta ahora no existe un solo ordenamiento jurídico que haya definido de forma

expresa la idea de orden público, y por el contrario no existe un solo ordenamiento jurídico en donde no esté presente la idea del orden público. De esta manera dicho autor señala que el orden público puede ser concebido como:

“Conjunto de valores de la vida que por la especial trascendencia que asumen en determinado estadio de la evolución social, pasan a integrar la conciencia jurídica colectiva y se constituyen en objetos de tutela privilegiada por parte del Derecho.” (p.33).

Para autores como Plá Rodríguez, A., ciertamente resulta difícil definir el Orden Público por lo que el mismo se enfoca en las principales características como pudiera mencionarse: en primer lugar, su naturaleza imprecisa (tanto en su definición como en su aplicación) al considerarlo como un concepto jurídico indeterminado, señalando al respecto el referido autor lo siguiente:

“En último término, la aplicación del orden público corresponde a la jurisprudencia, a través de la cual se obtienen los resultados buscados al declarar a una norma de orden público”(p.4).

En segundo lugar, Plá menciona que el Orden Público es dinámico y variable, en el sentido que se adapta a la estructura y concepto del Estado, y



a los criterios jurisprudenciales que de acuerdo a las necesidades de tiempo, lugares y sociedades se presentasen.

Y en tercer lugar, lo considera relativo, dado que su contenido va evolucionando en el tiempo o de un lugar a otro.

De estas definiciones, se desprenden características que van a reiterarse por algunos autores, tales como la situación de inalterabilidad del orden público por parte de los individuos que pertenecen a la comunidad jurídica general, hecho que se traduce en una suerte de limitación a la autonomía individual de los particulares; lo cual visto de otro modo, representa la irrenunciabilidad o el carácter de exigibilidad del orden público. Destacándose ciertas distinciones en la materia que orientan el orden público hacia el estudio del mismo en atención a la naturaleza del interés que tutela o protege, otras en atención a la organización jurídico social de la comunidad, distinguiéndose también el grupo que clasifican el orden público como un instrumento que permite resguardar algunas normas fuera del margen de autonomía de voluntad de los particulares.

Por su parte, indica el autor peruano José Portugal Ayestas (documento web), orden público simplemente quiere decir *“tranquilidad y confianza social en el seguro desenvolvimiento pacífico de la vida civil”*. En dicha definición, citando a Molinari, comparte el parecer de que ese orden público como estado de paz y tranquilidad, es el resultado del hecho de que los individuos y las personas colectivas ajusten su actividad a las normas que rigen la convivencia social.

Observado lo anterior, se denota la característica de adecuación de las conductas individuales, según las exigencias de la colectividad en función de la convivencia social; de ahí que el efecto o consecuencia inmediata que asoman las definiciones anteriores, suponen la paz y la tranquilidad hacia donde se orientan los fines de cada Estado.

Portugal Ayestas (ob. Cit), hace un breve estudio de la evolución histórica del concepto de orden público y la cual se considera de suma importancia, en el entendido de asignar al orden público una noción eminentemente ligada a la concepción de Estado; la cual, dicho sea de paso ha tenido variabilidad espacial y temporal . Por un lado, surge el concepto liberal de orden público

de raigambre moderna, y el cual deviene de todo el aporte humanista explanado en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del año 1789, en cuyo artículo 9 se establece: *“Nadie puede ser inquietado por sus opiniones, incluso las religiosas, siempre y cuando su manifestación no altere el orden público establecido por la ley.”* . Lo cual, siendo interpretado sistemáticamente, como lo sugiere el mismo autor, debe ponerse en relación con el artículo 4 eiusdem, el cual indica que la libertad consiste en poder hacer todo lo que no sea perjudicial al otro. Así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tienen otro límite que aquellos que aseguren a los otros miembros de la sociedad el disfrute de estos mismos derechos; estos límites sólo pueden estar determinados por la ley.

De lo cual puede extraerse que existen límites a las libertades individuales o derechos individuales, en cuanto a su ejercicio y mientras no exista la alteración al orden público establecido por la Ley. Pero a su vez, este diseño del orden público, no necesariamente deber ser arbitrario pues, debe existir un órgano del Estado (poder legislativo) dotado de las potestades suficientes para la creación de esta noción de orden público; bien en un sentido explícito, como sería el caso en el cual la propia norma tenga una

interpretación auténtica contextual definitoria de lo que significa el orden público. O bien, en sentido negativo, cuando el marco legal estructure o tipifique aquellas conductas lesivas a ese orden público diseñado por ese Estado según su Texto Constitucional.

Sobre el particular se presenta la interrogante acerca de ¿cuándo se está en presencia de una norma de orden público? Autores como Supervielle se preguntan si el ser de orden público es una calidad intrínseca a la norma o se requiere una calificación especial. En este sentido, Lanfranchi señala que el carácter de orden público de las disposiciones normativas no lo da la declaración legal sino el bien protegido por dichas normas. Respecto a esta disyuntiva presentada en la doctrina, se puede afirmar sin lugar a duda, que el orden público es una noción amplísima que abarca todos los principales valores sobre los cuales se esgrimen las bases del Derecho; por ello, se considera que el mismo va más allá de una declaración taxativa en el marco legal, pues resultaría imposible resguardar todos los intereses superiores que ha de custodiar el Estado dentro del ordenamiento jurídico positivo, siendo pieza clave en consecuencia las diversas posturas que en materia jurisprudencial se van adoptando en aras del equilibrio que el Estado a través del orden público pretende resguardar.

Ahora bien, con la globalización, tal como sostiene Portugal Ayestas, este concepto de orden público, evolucionará hacia el de seguridad ciudadana mucho más amplio, y que incorpora los valores del Estado social y democrático de Derecho. Todo lo cual puede inferirse cuando dicho autor, señala:

“En efecto, hoy por hoy en la Europa continental, la expresión orden público sigue utilizándose como garantía de la seguridad pública, lo que ha cambiado es el contenido del concepto que paulatinamente ha ido pasando desde el forzar a los ciudadanos a la obediencia de la norma, lo más primario, a la garantía de la calidad de vida de los mismos.

(...)

En todo caso, cuestión terminológica aparte, lo que es evidente es que el concepto de orden público ha de rellenarse en función de la realidad en la que ha de operar. Así, podríamos distinguir entre el concepto liberal de orden público del siglo XIX y el concepto social y democrático de orden público que se impone en las democracias occidentales a partir de la finalización de la segunda Guerra Mundial, al que también podemos denominar seguridad ciudadana.”

De lo anterior se puede afirmar que para la ubicación del concepto de Orden Público a los fines del desarrollo de la presente investigación, es menester identificar el concepto según el diseño del Estado que ha sido adoptado por nuestro Texto Constitucional, y el cual ha sido asimilado a un Estado Social,

Democrático y de Derecho y de Justicia, a tenor de lo preceptuado en el artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y de cuyo texto se desprende:

“Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político”.

Indiscutiblemente se observa en la doctrina internacional y nacional varias nociones de orden público, algunas de las cuales parten de distinguir el orden público general enfocado en lo jurídico y el orden público general enfocado en lo político. En el presente capítulo se analizará únicamente el enfoque jurídico. Ahora bien, dado que en muchos casos se hace mención o bien al orden público general, o bien a orden público social o económico, o clasificaciones en atención al ámbito territorial, que aluden al orden público de una nación o el internacional; es menester aclarar que en la presente investigación se parte de la base de afirmar que el Orden Público es único, no existen distintos ordenes públicos sino solo distintos enfoques que se adaptan a circunstancias específicas de tiempo y lugar; por lo tanto al hablarse de orden público económico o social por ejemplo, se hace mención a la búsqueda del Estado por mantener la armonía y el equilibrio que

permitan resguardar los intereses de la colectividad, este equilibrio debe partir a su vez de armonizar las distintas normas que han de considerarse de orden público para poder obtener el equilibrio deseado en el Estado.

Ahora bien, partiendo de la base de la comprensión a nivel doctrinal acerca del Orden Público General, conviene adentrarse en la interpretación y noción del Orden Público Social. Sobre el mismo comentan autores como Rodríguez Manzini, indicando que:

“El carácter del orden público laboral no debe deducirse que el deja de ser un integrante del orden público general cuyo objeto no puede ser por definición el interior de un sector, sino fundamentalmente el bienestar general, el bien común. De tal manera, la protección del sector económicamente más débil resulta ser un objetivo de la política social, por entenderse que el logro del bienestar general no puede estar separado de una política de igualdad o de atenuación de desigualdades” (p.9).

En este sentido se refuerza la posición de la existencia de un solo orden público, el cual en determinadas circunstancias se analiza en atención a distintos bienes jurídicos que pueda tutelar. El matiz o aporte que trae consigo la noción de orden público social, parte de la idea de superar viejos esquemas liberales que se desarrollaron en torno al orden público (a partir de las ideas de la Revolución Francesa); pues se reconoce en el derecho del

trabajo la necesidad de equilibrar las desigualdades reflejadas en tales relaciones de trabajo, en aras, por supuesto, de proteger a la parte económicamente más débil. A su vez, el orden público laboral evidencia la flexibilidad en la interpretación o aplicación de dicho orden, pues la llamada Indisponibilidad Absoluta, que se observa en algunas normas, las cuales son de carácter taxativo, se observa en el Derecho Laboral una indisponibilidad relativa, en el sentido que permite ampliar la capacidad negocial de las partes siempre que dichas reformas mejoren o favorezcan las condiciones preestablecidas en la relación de trabajo.

Ahora bien, no puede obviarse una tendencia marcada en Derecho del Trabajo, en cuanto a la búsqueda de proteger los intereses sociales a través de una excesiva regulación formal dentro de las normas de los respectivos ordenamientos jurídicos; regulación que se ha enfocado a partir del marco constitucional. Respecto a este punto, comenta el Dr. Ermida (1995):

“Aquellos derechos laborales que son derechos fundamentales no parecerían poder ser objeto de desmejoras, renunciaciones o abatimientos. En este sentido, es posible constatar que, ante las demandas desreguladoras, algunos países reaccionaron aumentando el contenido laboral de sus constituciones. Esta “estrategia constitucionalizadora” consiste en incluir el mayor número posible de derechos del trabajo, en la ciudadela de la Constitución, por definición la norma más rígida y de más difícil modificación” (p.116).



Esta tendencia de elevar al rango constitucional los intereses sociales protegidos por el Derecho del Trabajo, bajo un esquema de regulación formal y riguroso, no es garantía alguna de eficacia en la práctica, por lo cual, se observa un Derecho del Trabajo con orientaciones flexibilizadoras a los fines de una mejor eficacia jurídica.

Muchas veces estas conductas flexibilizadoras del Derecho del Trabajo, obedecen a necesidades de índole económica, hecho reconocido por muchos autores. Es menester, entonces, a los fines de esta investigación entender de igual forma el llamado Orden Público Económico, sobre el cual comenta el autor Plá Rodríguez:

“La motivación del llamado Orden Público económico –en el sentido no del liberalismo sino dirigismo- consiste en la suposición (o la experiencia) de que la falta de dirección y la relativa libertad consiguiente sean capaces de provocar desordenes y trastornos en el desarrollo económico. Consecuentemente el Estado cree sobrevenido el momento de emplear su poder más intensamente en interés de la sociedad, ejerciendo más control sobre la economía y las relaciones socioeconómicas de los interesados”. (p.13).

De esta manera , y partiendo sobre la base de que se habla de un único orden público en situaciones donde se afecte el equilibrio económico o la

eficacia económica, la ley puede establecer el congelamiento de las condiciones de trabajo.

Venezuela, no escapa de esta tendencia reguladora en materia de orden público laboral, pudiéndose apreciar el carácter de orden público por ejemplo en los postulados que regulan la irrenunciabilidad de las condiciones más favorables a los trabajadores, tal cual lo regula el artículo 89 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que reza así:

“Los derechos laborales son irrenunciables. Es nula toda acción, acuerdo o convenio que implique renuncia o menoscabo de estos derechos. Solo es posible la transacción o convenio al término de la relación laboral, de conformidad con los requisitos que establezca la ley”.

A título ilustrativo históricamente, en Venezuela han quedado rastros de situaciones en donde imperiosamente el interés general se ha orientado hacia el resguardo del orden público económico prelando sobre derechos adquiridos de naturaleza social por los trabajadores (orden público social). Tal es el caso del Decreto Nro. 578, emitido por el Presidente Rómulo Betancourt, de fecha 01 de julio de 1.961, en donde se ordenó efectuar la reducción de todas las remuneraciones de los empleados y funcionarios que

presten servicios en los Institutos Autónomos, empresas del Estado y compañías en que la Nación o los Institutos Autónomos posean la mitad o más del capital social. En tal sentido dicho decreto establece por ejemplo en su artículo 1:

“Artículo 1º- Se ordena efectuar a partir de esta fecha la reducción de todas las remuneraciones de los empleados y funcionarios que presten servicio en los Institutos Autónomos, empresas del estado y compañías en que la Nación o los Institutos autónomos posean la mitad o más del capital social, hasta el límite fijado por la siguiente escala de sueldos:

| CLASES        | POR CIENTO               |
|---------------|--------------------------|
| 651-741 y más | Desde 1% hasta el 10%.”. |

En este supuesto prevaleció el interés de la colectividad, ante un derecho adquirido por los trabajadores o empleados públicos, ya que la insuficiencia del presupuesto en aquel momento incapacitaba al Estado para poder honrar el gigantesco gasto público de la época, por lo que, el decidir disminuir los salarios le permitió equilibrar la economía del país.

En este sentido, cuando se habla de que el Estado velará por el interés general se hace alusión a todo el cúmulo de derechos de contenido social, económico y político que permita mantener el equilibrio dentro de un Estado de Derecho. Por ello, no se puede satisfacer derechos sociales de los

trabajadores, si con ello se afecta derechos económicos que a su vez van de enlazados con las relaciones de trabajo que sostienen los sistemas de producción. Al respecto podemos encontrar el Laudo Arbitral, publicado en Gaceta Oficial Nro. 307.547, de fecha 07 de enero de 1999, en donde la Junta de Arbitraje decide sobre el conflicto colectivo planteado entre la Federación Médica Venezolana y los Colegios Profesionales por una parte y por otra parte, el llamado anteriormente Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, el IPASME y la Gobernación del Distrito Federal (todos ellos representantes del Gobierno). Allí se destaca lo siguiente:

“En efecto, consta de documento elaborado por la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN), consignado en el expediente por el ciudadano Procurador General de la República, que las previsiones económicas del presupuesto de 1998, se adoptaron con base en ingresos petroleros por el orden de MM. Bs. 5.040.246 que corresponde al 9.8% del PIB, teniendo como precio de referencia para el barril de petróleo la cantidad de \$ 15.50. No obstante, en las condiciones actuales del mercado, se ha estimado en \$ 11.50, el valor promedio del barril para el año en curso. Por consiguiente, los ingresos derivados de ese producto, bajo los parámetros descritos, se reestimaron en la cantidad de MM. Bs. 3.263.350, que es el 6,3% del PIB; registrándose una disminución en el presupuesto de 1998, por tal concepto de MM. Bs. 1.776.896, que es el 3,4% del PIB. Esta brusca caída de los ingresos petroleros obligó al Ejecutivo Nacional a efectuar recortes tanto en el Gobierno Central como en las Empresas del Estado. En consecuencia, constituiría al menos una notoria falta de responsabilidad, que la Junta de Arbitraje, dado el carácter obligatorio del presente Laudo, ordenará al “Sector Público”

asumir compromisos laborales que ensanchen aún más esa brecha fiscal.

El anterior laudo es un ejemplo claro de la necesidad de mantener un orden público que atienda al interés general, siendo importante destacar que lo comentado en cuanto a la inderogabilidad relativa de las normas de orden público laboral, pues se señala en la Doctrina que dichas normas pueden ser alteradas o modificadas basado en el principio *in dubio pro operario*, no pudiendo ser modificadas en caso contrario; ahora bien, visto que en situaciones como las planteadas en dicho laudo, el Estado carecía de capacidad para asumir el incremento del gasto público, debido a la reducción de sus ingresos petroleros, por lo cual se dio prelación al orden público económico ante el orden público laboral.

Estudiado el punto referente al Orden Público General y lo que se entiende por el orden público laboral, punto de vital importancia para la comprensión del problema planteado, se pasará a analizar las consecuencias derivada del pago de los pasivos laborales a través de títulos valores por el Estado en Venezuela.

**CAPITULO V**  
**CONSECUENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES DERIVADAS DEL PAGO**  
**DE PASIVOS LABORALES, A TRAVÉS DE TITULOS VALORES**  
**PÚBLICOS DE RENTA FIJA**

Resulta necesario estudiar las consecuencias económicas y sociales derivadas del pago de los pasivos laborales realizado a los trabajadores de la Administración Pública Nacional a quienes se les adjudicaron Bonos de la Deuda Pública, en este sentido se empezará inicialmente a analizar las consecuencias que se devienen para el Estado.

En el caso de las relaciones de trabajo en las cuales el Estado es parte como es el caso de la Administración Pública Nacional en sus relaciones con los funcionarios públicos que laboran al servicio de esta, se presenta la disyuntiva en cuanto a la contraposición del Estado como sujeto obligado y el Estado como garante o custodio de la ejecución de lo establecido en la referida reforma, como bien lo señala el autor Rafael Alfonso Guzmán (1.995,132):

“La intervención del Estado en la vida del contrato mediante normas de carácter obligatorio para el patrono y trabajador, no lo convierten en parte del contrato de trabajo. El Estado conserva el papel de custodio de la ejecución del contrato dentro del margen de orden público que el mismo ha trazado.”

El anterior comentario refleja sutilmente la disyuntiva del doble papel que debe desempeñar el Estado cuando por una parte actúa investido de las potestades públicas y por otra parte, actúa como parte en las relaciones de trabajo del sector público.

El estudio de la responsabilidad del Estado por preservar el equilibrio macroeconómico forma parte del orden público general, el cual vela como ya se mencionó por el bien común de la Nación, que al igual que el derecho adquirido de los trabajadores a la prestación de antigüedad también es de rango constitucional y resulta imperioso su análisis comparativo con la adopción de la forma de pago de la gran deuda que representan los pasivos laborales para el Estado en su condición de patrono.

Nuestra Constitución manifiesta en un sinnúmero de artículos la posición de un Estado Garantista que tiene la obligación o el mandato de velar por los

derechos de los administrados, entre los cuales podemos mencionar: por la seguridad, por la familia, por los derechos humanos, por los derechos sociales, por el equilibrio económico; en tal sentido, resulta una postura rigurosamente exigente para el mismo y conlleva en consecuencia un gran responsabilidad. Al respecto comenta el autor Garay, J. (2.001):

“Si aceptáramos, como se ha dicho que la Constitución es estatista porque le ha dado al Estado muchas atribuciones, es más cierto que dicho “estatismo” implica una larga serie de obligaciones que si, dado un plazo más o menos prudencial, el Estado no las cumple, parece que está incumpliendo la Constitución. Y tal incumplimiento se personaliza no sólo en el ente abstracto que es el Estado, sino también en la persona de los funcionarios responsables de los ministerios, departamentos o institutos autónomos a quienes corresponda la gestión”.

En este sentido, cuando se habla de que el Estado velará por el interés general se hace alusión a todo el cúmulo de derechos de contenido social, económico y político que permita mantener el equilibrio dentro de un Estado de Derecho. Por ello, no se puede satisfacer derechos sociales de los trabajadores, si con ello se afecta derechos económicos que a su vez van de enlazados con las relaciones de trabajo que sostienen los sistemas de producción. Como se observó en los ejemplos citados anteriormente respecto al Laudo Arbitral y al Decreto Presidencial de Rómulo Betancourt.



Esta mención es de suma importancia, ya que el Estado como se ha mencionado antes tiene dos obligaciones de rango constitucional: por una parte la obligación de mantener el equilibrio macroeconómico del país, que implica un equilibrio, fiscal y monetario; y por otra parte tiene la obligación de cancelar las prestaciones sociales acumuladas (pasivos laborales) a los empleados públicos al servicio de la Administración Pública. Dado que la obligación laboral representa para el Estado una deuda de alto impacto por ser uno de los principales empleadores del país, el Estado se vio en la necesidad de utilizar como medio de pago los Bonos de la Deuda Pública a través de los cuales honró esta obligación, quedando la interrogante de en que medida se da por satisfecha la misma.

Lo delicado del asunto es que no se puede alterar el equilibrio macroeconómico pues se puede desencadenar profundas crisis que afectarían a un país en todos sus ámbitos. Sobre este tipo de crisis comenta el autor Ermida, O. (1.992):

“La crisis macroeconómica, en cambio, es la disfunción de todo un conjunto del sistema económico de todo un país o de varios de ellos. Esta crisis global, general o estructural, provoca dificultades a un número importante de empresas y casi inevitablemente afectará al mercado de trabajo en su conjunto. Por eso mismo, es más probable- aunque no inevitable como se verá-, que produzca efectos sobre el sistema jurídico laboral” (p.18).

Queda claro que, en la presente investigación se enfocó específicamente las crisis de carácter macroeconómico, las cuales afectan el sistema económico de todo un país como se presenta en el ámbito venezolano.

Se observa así, en nuestra Constitución Nacional la protección que se establece en el mencionado artículo 320 para mantener una coordinación macroeconómica que permita llevar políticas monetarias y fiscales con la capacidad suficiente de asumir sus compromisos contractuales y extrancontractuales sin afectar el necesario equilibrio señalado.

De igual forma, se interrelaciona el artículo 299 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual enuncia los principios que deben ser atendidos por el Estado a los fines de determinar el régimen socioeconómico de la República. Sobre este artículo comenta el autor Peña Solís, J. (2003), lo siguiente:

“En el caso que nos ocupa se puede afirmar, en términos generales, que tales ejes aparecen claramente determinados en el artículo 299, cuando por una parte, se le atribuye al Estado el deber de intervenir en la economía para lograr la justicia social, atribución que no es más que una expresión concreta de la cláusula del Estado social, contenida en el artículo 2 constitucional, y cuando, por otra parte, se erige la iniciativa

privada en la economía como un factor fundamental, para el desarrollo armónico de la economía nacional, y la libre competencia que debe ser garantizada por la intervención del Estado...” (p.576).

Resulta entonces evidente las obligaciones constitucionales que tiene el Estado como garante del orden público general, en donde el régimen económico o política económica conforma los aspectos claves para el equilibrio de cualquier Gobierno. Resultando la intervención del Estado de tal magnitud que se observan nuevas modalidades dentro de la economía que le permiten participar activamente en la producción de bienes y servicios por medio de empresas públicas constituidas para tal fin. Sobre el particular opina también el autor Peña Solís, J.( 2003):

“Debemos reconocer que entra dentro de la discrecionalidad de la Administración, siempre respetando el principio que postula que toda empresa pública debe perseguir de manera directa o indirecta fines de interés general, seleccionar la personificación más adecuada para intervenir en la economía, con vista a las finalidades complementarias económicas, que pretenda perseguir en el momento” (p.545).

Podría entonces entenderse desde la perspectiva patronal, que el Estado no haya podido cumplir con el pago de los pasivos laborales dentro del lapso establecido en la Ley Orgánica del Trabajo, y haya tenido que permitírsele extender la planificación del Gasto en períodos plurianuales, resultando

obvia su incapacidad de realizar el pago de los mismos en un corto plazo. Es así como el mismo, terminó realizando varias grandes emisiones de Bonos de la Deuda Pública con la finalidad de honrar estos compromisos. Sin embargo, cabe preguntarse ¿fueron estas emisiones su mejor medio de pago elegido? La respuesta no es muy sencilla, pues, ya quedó claro que en aras de mantener el mencionado equilibrio macroeconómico, el medio más viable era la emisión de títulos públicos, siendo el aspecto más relevante a estudiar las cualidades de estos títulos, que pueden hacer o no la distinción entre una buena y una mala elección.

Al respecto, se puede decir que estas emisiones de Bonos de la Deuda Pública Nacional, en primer lugar, presentan vencimientos a mediano y largo plazo, por una parte, y también en su mayoría permiten ser objeto de canje, con lo cual los mismos pueden ser negociados en los llamados mercados secundarios; siendo menester acotar que al momento de negociar en un mercado secundario el trabajador se sometía a las condiciones que rigieran dicho mercado para tales negociaciones, pues en algunos casos se presentaron negociaciones con valores de reposición ,que no son otra cosa que la compra venta de títulos a un valor facial inferior al valor inicial, o bien pudiera presentarse el caso de tener una negociación con bonos sobre

primas, que implican la compra venta de bonos con un porcentaje superior al valor facial inicial del mismo. Estas condiciones, muestran un alto margen de flexibilidad, pero a su vez, han representado una interrogante para los empleados públicos a quienes se les ha cancelado los pasivos laborales con tales instrumentos.

Ya se dijo que el Estado tiene la posibilidad de cumplir con sus compromisos a través de una planificación de su gasto público dentro del contexto de ejercicios anuales e inclusive plurianuales. El punto de partida entonces está en la forma como el Estado a través del Banco Central de Venezuela emite tales instrumentos, pues según las características del mismo se puede ver cuan flexibles o no sean al momento de ser negociados.

Cabe formular la siguiente pregunta ¿cual es el interés real del trabajador luego de la adjudicación de los Bonos de la Deuda Pública Nacional? En el caso de los empleados públicos que aún están al servicio de la Administración Pública y la segunda de ella es la de los empleados públicos que dejaron de prestar servicios dentro del organismo respectivo de la Administración Pública Nacional. En ambos casos los empleados públicos

tienen la posibilidad de esperar el vencimiento del instrumento público y percibir los intereses a través de los cupones trimestrales emitidos por el Banco Central de Venezuela. La disyuntiva se presenta en aquellos casos en los cuales el empleado público haya exigido la negociación de tales títulos, al momento de sus emisiones respectivas.

En el caso específico de los trabajadores que por cualquier circunstancia hayan terminado su relación de trabajo con la Administración Pública, no sólo la Constitución sino las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Trabajo, señalan tal deuda como de plazo vencido y consecuencia ratifica su exigibilidad inmediata. Por esta razón, ante la imperiosa necesidad de negociar el instrumento público asignado, el empleado público pudo aceptar las condiciones de venta en el mercado secundario, pudiendo obtener un mejor costo de oportunidad en comparación con el resto de los trabajadores.

Respecto a la posición de los trabajadores, queda claro que ciertamente se permiten las transacciones (como se mencionó en el tema de la indisponibilidad relativa de la norma de orden público laboral) siempre y cuando no representen un menoscabo de derechos adquiridos por el mismo,

derechos por demás de carácter irrenunciables. Al respecto, se observa una tendencia durante los últimos años en nuestra jurisprudencia que resguardan el principio de irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores, ejemplo de ello se encuentra en la sentencia del 07 de noviembre de 2.001 del Tribunal supremo de Justicia en Sala de Casación Social, en el caso de Peregrina Rosalía Pace contra la Compañía anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela (CANTV):

“Pero del análisis exhaustivo tanto del acta firmada en forma privada como la hoy demandada de fecha 29 de febrero de 1996 y de la firmada por ante la Inspectoría del Trabajo en fecha 18 de abril de 1996, no se evidencia transacción alguna sobre el derecho “jubilación” reclamado en este juicio. Por consiguiente no comparte esta juzgadora el criterio del a-quo de considerar nugatorio lo reclamado por carecer de fundamento legal que lo refuerce, y considerar que la actora suscribió por ante la Inspectoría un acta según la cual conviene en dar por terminada la relación laboral, y según la a quo no consta en autos manifestación de voluntad de la trabajadora de querer acogerse al plan de jubilación”.

En este caso la demandante reclamaba el derecho a la jubilación especial y la nulidad en consecuencia de la transacción suscrita entre la misma y la empresa. En tal fallo el sentenciador aclara con relación a la validez de las transacciones lo siguiente:

“Al respecto la doctrina y jurisprudencia reiteradamente han señalado como requisito para la validez de la transacción, que

esta sea circunstanciada, es decir, que especifique de manera inequívoca los derechos, prestaciones e indemnizaciones sobre los cuales recae”.

De la sentencia del 26 de julio de 2005, del Tribunal Supremo de Justicia en Sala de Casación Social, en el caso de la Federación Nacional de Jubilados y Pensionados de Teléfonos de Venezuela contra la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (C.A.N.T.V.), se destaca de nuevo la necesidad de entender la condición de irrenunciabilidad de los derechos adquiridos por los trabajadores dentro de la relación de trabajo:

“En ese sentido la Sala considera que la pensión de jubilación, por definición, si bien debe ser calculada sobre la base de los últimos sueldos que percibió el beneficiario de la misma, no puede ser inferior al salario mínimo urbano y tal como lo ordena el artículo 80 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. De allí que en el caso de autos, al no tomarse en cuenta ni considerar el cumplimiento de la disposición constitucional para el cálculo de las pensiones de jubilaciones, se vulneró ese derecho constitucional. De la misma manera, cónsono con lo expuesto precedentemente, se aprecia que la decisión sometida a revisión de la Sala vulneró el carácter irrenunciable del que gozan los derechos laborales, al excluir a quienes ostenten la cualidad de pensionados o jubilados del beneficio de los aumentos en las pensiones de jubilaciones proporcionales a los incrementos salariales que reciban los trabajadores activos de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela producto de las contrataciones colectivas”.



Este breve panorama, destaca la protección de la cual se revisten los derechos y beneficios sociales, tanto en el ámbito administrativo como jurisdiccional para los trabajadores (públicos o privados) en nuestro país; quedando clara la importancia que reviste para todos los ciudadanos una economía en crecimiento y por tanto la imperiosa necesidad de ejercer políticas monetarias y económicas eficientes, por lo que se entiende la prelación que se dio a los derechos económicos que resguardan el orden público económico, legitimando la forma de pago utilizada por el Estado para cancelar las obligaciones laborales suscitadas con ocasión de la reforma de la Ley del Trabajo de 1.997 en aras del bien común.

## CONCLUSIONES

Como conclusiones de la investigación que precede encontramos que la tendencia de los distintos ordenamientos jurídicos de amparar bajo el velo constitucional a los derechos sociales, resulta poco efectiva en determinadas ocasiones, más aún cuando se presenta una contraposición entre bienes jurídicos amparados bajo el velo del Orden Público y resguardados en el marco de los derechos y garantías constitucionales.

Ciertamente, se estudió la situación del empleado público que al servicio de la Administración Pública Nacional recibió por parte del Estado, el pago de las prestaciones sociales acumuladas hasta la fecha de la reforma. Sin embargo, en un contexto de una aguda crisis económica en donde el mismo Estado debe resguardar a su vez el equilibrio macroeconómico, surgió como única alternativa para el mismo, como mecanismo de pago las emisiones de títulos valores públicos de renta fija que permitieron honrar no sólo obligaciones laborales, sino también, obligaciones sociales y económicas al servicio de la salud, vivienda, educación y en fin de todo el cúmulo de deberes que en su condición de Estado investido de potestades públicas realizó.

Desde esa perspectiva podemos decir que, aún cuando el pago de las prestaciones sociales por Antigüedad son un derecho adquirido de exigibilidad inmediata e irrenunciable tal como lo establece nuestra Constitución, no es menos cierto que con ocasión de la relación de trabajo entre los empleados públicos y la Administración Pública tal exigibilidad de forma inmediata pudiera desencadenar una agudización de la crisis económica que podría afectar con mayor gravedad tanto a los empleados públicos como al resto de la población venezolana, lo que se conocería como una afectación del interés general.

El alcance de lo antes dicho, refleja simplemente la posibilidad de un desequilibrio fiscal y monetario del Estado, que al no establecer correctamente las políticas económicas efectivas que permitan armonizar la relación del gasto público contra los ingresos nacionales durante un ejercicio específico, puede traer colateralmente un desestabilización monetaria y fiscal que se traduce en déficit presupuestario, que incide o repercute en mayor desempleo, mayor inflación y depresión en general del crecimiento económico, hecho que se traduce en el desmejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, afectándose en consecuencia el interés general, representando la deuda acumulada por concepto de pasivos laborales una gran carga de años para la Administración Pública Nacional, de difícil cancelación durante el corto plazo.

Por ello, ciertamente el pago de los pasivos laborales a través de bonos de la deuda pública no cumple a cabalidad lo preceptuado en la Constitución en cuanto a la oportunidad de cancelación y en cuanto a la exigibilidad de dicha deuda, por lo que podemos decir que tal como se han emitido dichos títulos públicos, los mismos no poseen las cualidades para resguardar los derechos de los empleados públicos; no obstante, no podría hablarse o tildarse de inconstitucionales las políticas implementadas por el Estado en su condición de patrono, de pagar los llamados “Pasivos Laborales” a través de Bonos de la Deuda Pública, si con ello se mantiene un equilibrio que le permita cumplir con su gran carga de obligaciones Constitucionales de naturaleza económica y social, obligaciones que de manera intrínseca resguardan la tutela del interés general.

Ahora bien, si bien es cierto la emisión de títulos públicos resultó ser la forma más viable para la Administración Pública de cumplir en un mediano plazo con la obligación derivada de la reforma de Ley Orgánica del Trabajo reformada, ello no impide al empleado público, negociar dichos Bonos de la Deuda Pública dentro del mercado secundario o primario (en caso de recompras) con lo cual el trabajador mantiene la posibilidad de resguardar el costo de oportunidad de sus pasivos laborales a la tasa de interés real en la fecha en que pretenda negociarlos, permitiendo tales condiciones de

negociación de esos instrumentos, resguardar el valor nominal de los mismos. Sobre este punto no debe obviarse el supuesto establecido en las disposiciones de la Ley comentada ni de la Constitución, que señalan que en caso de terminación de la relación de trabajo se entenderá la deuda de plazo vencido y el organismo respectivo deberá girar instrucciones al ente emisor para el rescate del instrumento financiero con la finalidad de ser canceladas las referidas prestaciones.

En la práctica al darse este supuesto, el empleado público solo ha tenido la posibilidad de canjear tales títulos públicos dentro del mercado financiero, mercado dentro del cual se han negociados estos instrumentos en muchos casos con un valor de reposición, es decir, con un valor inferior al valor nominal, esto podría hacer suponer, como consecuencia que el trabajador no recibe técnicamente todo el monto adeudado por concepto de pasivos laborales lo que pareciera un incumplimiento por parte del Estado- patrono; sin embargo, dentro del contexto de una economía venezolana con altas tasas de inflación y con un esquema de políticas presupuestarias deficitarias, se puede entender que al contrario de lo que pareciera una pérdida sobre el valor real de dicho bono resulta sustancialmente un beneficio frente al valor real que pudiera proyectarse en el mediano plazo al vencimiento del título valor.

En tal sentido, lo trascendental se presenta en el hecho de que el Estado investido de potestades públicas tiene una alta carga de obligaciones constitucionales, y en ocasiones pueden presentarse una diatriba que plantee dos obligaciones reconocidas por el Derecho positivo reconocidas como obligaciones de orden público, tal es el caso planteado en la presente investigación, en donde se encontró una colisión entre derecho a las prestaciones sociales y su exigibilidad ,reconocido por el Derecho del Trabajo como normas constitucionales de orden público; y por otra parte, se encuentra la obligación constitucional del Estado de velar por mantener el equilibrio económico y fomentar el desarrollo económico de la Nación, siendo esta obligación una norma de orden público general, dado el interés subyacente. En tales supuestos el Estado siempre tendrá el deber de inclinarse hacia el interés general frente a intereses particulares, fijando políticas estabilizadoras que permitan armonizar en cierta medida las principales variables que afecten la calidad de vida de sus ciudadanos y en consecuencia el crecimiento económico del país; por lo tanto, el medio que utilizó el Estado para pagar los pasivos laborales generados con ocasión de la reforma de la Ley Orgánica del Trabajo, no se considera un medio inconstitucional dado la preponderancia de atender bien común de la colectividad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alfonso-Guzmán, R (1.995), **Nueva Didáctica de Derecho de Trabajo**, (8va ed.), Caracas, Alfonso Sotillo.

Alonso García, M. (1999). **La Responsabilidad Patrimonial del Estado-Legislator**. Madrid: Marcial Pons.

Brewer-Carías, Allan y Ortiz-Alvarez, Luis (1996) “**Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia contencioso-Administrativa (1961-1996)**”. Colección Jurisprudencia N° 4. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.

**Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela**. (1.999) Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.453, Extraordinario de fecha 24 de marzo de 2000.

Decreto N° 578, mediante el cual el **Presidente Rómulo Betancourt procede a efectuar la reducción de todas las remuneraciones de los empleados y funcionarios que presten servicios en los Institutos autónomos, empresas del Estado y compañías en que la Nación posean más de la mitad del capital social**, de fecha 01 de julio de 1.961.

Decreto con rango y fuerza de **Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público**, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.606 de fecha 09 de enero de 2.003.

Decreto N° 1.764 mediante el cual se procede a la “**Quingentésima Vigésima Segunda Emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional, constitutivo de empréstitos internos destinados a CVG Proforca – transferencia a empresas del Estado**”, publicado en Gaceta Oficial N° 37.506 (Extr.) de fecha 15 de agosto de 2.002.

Decreto N° 3.235 con fuerza y rango de **Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo**, publicado en Gaceta Oficial N° 5.292 (Extr.) de fecha 25 de enero de 1.999.

Decreto N° 3.095 con fuerza y rango de **Reglamento Parcial de la Ley Orgánica del Trabajo sobre el pago de los Pasivos Laborales en el Sector Público**, publicado en Gaceta Oficial N° 5.292 (Extr.) de fecha 25 de enero de 1.999.

Decreto N° 3.245 con rango y fuerza de **Reglamento que regula la contratación de los Fideicomisos Laborales por parte de la Administración Pública Nacional**, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 36.628 de fecha 25 de enero de 1.999  
Decreto N° 3.244 con rango y fuerza de **Reglamento parcial de la Ley de Carrera Administrativa para el Pago de la Prestación de Antigüedad**, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 36.628 de fecha 25 de enero de 1.999.

Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. (2.004) Vigésima segunda edición.

Diccionario Enciclopédico Economía Planeta. (1.980) (Vol. I)

Ermida Uriarte, O., (1.995) "**La Constitución y el Derecho Laboral**". Treinta y seis estudios sobre las Fuentes del Derecho del Trabajo. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo. P.116.117.

Ermida Uriarte, O., (1.992) "**El Impacto de las dificultades económicas de la empresa sobre las condiciones de trabajo**". Informe general al XIII Congreso Mundial del Trabajo y Seguridad Social, Atenas 1.991. Separata de la revista laboral, Tomo XXXIV, N° 164, Montevideo.

García de Enterría, E. y Fernández, T. (1990) **Curso de Derecho Administrativo**, Madrid: Cívitas.

Garmendia Arigón, Mario. (2001) "**El Orden Público y el Derecho del Trabajo**". Fundación de cultura Universitaria.

Harald, Allheimer, (1.996) "**La Prestación de Antigüedad y el Fondo de Pensiones como formas complementarias del Ahorro Nacional: El Caso Venezuela**" Edición ILDIS . Fundación Friedrich Ebert. Caracas.

Jaimes, H., (1.998) "**El nuevo Régimen de Prestaciones Sociales**" Jornadas Internacionales "Dialogo Social y tripartismo", Ediciones del Ministerio del Trabajo, Caracas.

**Laudo Arbitral**, publicado en Gaceta Oficial N° 307.543 Extraordinaria de fecha 07 de enero de 1999.

**Ley del Banco Central de Venezuela**, publicada en Gaceta Oficial N° 5.606 Extraordinario de fecha 18 de octubre de 2.002.



**Ley de Estatuto de la función Pública**, publicada en Gaceta Oficial N° 37.522 Extraordinario de fecha 06 de septiembre de 2.002.

**Ley Orgánica del Trabajo**, publicada en Gaceta Oficial N° 5.512 (Extr.) de fecha 19 de junio de 1.997.

Páez, J. (2.004): **“Política Monetaria en Venezuela”** [ en línea], <http://www.geopolis.com/>, [Consulta: 16 sept. 2.004].

Palomeque López, M. Y Álvarez De la Rosa, M. (1.996) **“Derecho del Trabajo”**. Colección Ceura. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, SA. Madrid.

Paytuví, R. **“Reflexiones en torno a un nuevo régimen de prestaciones sociales en Venezuela”**, Jornadas Internacionales “ Dialogo social y Desarrollo” Ediciones del Ministerio del Trabajo. Caracas, 1.998,pp.367-373.

Plá Rodríguez, Américo. **“El Orden Público y el Derecho del Trabajo. Teoría y práctica en Iberoamérica”**. Rev. Derecho Laboral, T XXIII, N° 119.

Peña Solís, J. (2003) **“Manual de Derecho Administrativo”**. Colección de Estudios Jurídicos del Tribunal Supremo de Justicia. Volumen Tercero.

Rodríguez Mancini, Jorge (1973). **“El Orden Público y convenciones colectivas de trabajo”**. Revista Argentina de Derecho del Trabajo.

Stanley Fischer, Rudiger Dornbusch, Richard Schmalensee. (1990) **“Economía”**. Segunda Edición. Editorial McGraw-Hill.

Sachs-Larraín. (1994) **“Macroeconomía en la Economía Global”**. Primera Edición en Español. Editorial Prentice Hall Hispanoamérica, S.A.

Supervielle, B. **“El Orden Público y las buenas costumbres”**. Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, t. 54. Montevideo, 1.956.

Urrutia, Miguel. (1.997) **“ Banco Central independiente y Democracia”, Foro “ Autonomía de la Banca Central”**, cuaderno de Economía. Universidad nacional de Colombia, Volumen XVI, segundo semestre.

Villazmil, H. (1.998) **“De la Prestación de Antigüedad”**. Jornadas Internacionales “Dialogo Social y Tripartismo”, ediciones del Ministerio del Trabajo, Caracas.

Villegas, G., (1.989) **“Manual de Títulos Valores”**. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires.

Von Potobsky, G. Y Bartolomei, H. (1.990) **“La Organización Internacional del Trabajo”**. Buenos Aires: Astrea, pp. 357-377.