

Relaciones Laborales en el Sector Público

Francisco Carrasquero López

Profesor Titular de la Universidad del Zulia. Ex-Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Rector de la Universidad Experimental Rafael María Baralt.

Resumen

Las relaciones laborales en el sector público tienen como base constitucional el artículo 122 de la Constitución Nacional referente a la carrera administrativa o funcionarial, desarrollada por el legislador ordinario mediante la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa y su Reglamento en el año de 1970, bajo el postulado del Estatuto o régimen estatutario, que hacen intangible el orden preestablecido para regular la relación de empleo público por parte del funcionario, según la doctrina del Derecho Público, y que en consecuencia, establece una contradicción con la contractualidad que caracteriza a la relación de trabajo del sector privado. La carrera funcionarial se ha visto comprometida por influencias parti-

distas que han violentado en el período democrático a partir de 1958, el sistema de mérito a que aspiraba la Ley Administrativa de carrera del funcionario. De modo que concurrendo en la relación de empleo público los mismos elementos que participan en la relación de trabajo privada, debemos hacer un replanteo en cuanto a fijar y aplicar una tesis unitaria a las relaciones laborales del sector público bajo la égida de la legislación del trabajo ordinaria y los postulados del Derecho del Trabajo, que rompe con la aparente contradicción estatuto-contractualidad, ya que el trabajo es una actividad humana que debe ser tratada como hecho social por un mismo ordenamiento jurídico.

Palabras claves: Estatuto, relación de empleo público, contractualidad, realismo jurídico objetivo.

Labor Relations in the Public Sector

Abstract

Labor relations in the public sector are based on article 122 of the National Constitution referring to public officials and administrators, which was later developed by the legislature through the promulgation of the Civil Servant Law and its respective Regulation in 1970, postulated under statutory law which rendered intangible the pre-established order which regulated the public servant relationship according to the doctrine of Public Rights, and subsequently established a contradiction with the contract law which characterized the private sector. The civil servant career has been compromised through political party interests during the demo-

cratic regime since 1958, which have violated the merit system which was established in the Civil Servant Law. Since the same elements which occur in labor relations in the private sector also occur in the public employment sector, we should reconsider the possibility of establishing and applying a unified criteria in terms of labor relations in the public sector under ordinary labor relation legislation and the postulates of the Labor Law, which would break with the apparent statutory-contractual contradiction, since work is a human activity which should be treated as a social phenomenon under the same judicial ordinance.

Key Words: Statutory, Public employment relations, contracting, Objective judicial realism.

Marco Legal. Decisión política y derecho estatutario

Ha mucho tiempo se ha venido estudiando el régimen de las relaciones laborales en el sector público por diversos autores de derecho del trabajo y administrativo, haciéndose un replanteo de la relación jurídica que nace entre el Poder Público y el Funcionario de Carrera o Empleado Público.

Este delicado tema ha conllevado a

los expositores y doctrinarios nacionales y extranjeros, a poner de manifiesto la importancia de la Relación de Empleo Público en confrontación con la Relación de Trabajo en el sector privado. Sabido es el predominio de vigencia de la legislación laboral ordinaria que tiene una tradición legislativa a partir de 1936, ya que la ley del trabajo de 1928 fue letra muerta. De manera que la primacía de la Ley del Trabajo perdura y se acentúa con la promulgación de la nueva Ley Orgánica del Trabajo el 20 de diciembre de

1990 y vigente a partir del 1° de mayo de 1991; lo que significa que en este contexto normativo "encontramos, sin embargo, un enorme vacío en lo que atañe a la Administración". (Marín Quijada, 1977)

Es indudable que la Ley del Trabajo de 1936 pecaba de vacío normativo toda vez que excluía a los funcionarios o empleados públicos de su ámbito de aplicación y sólo comprendía a los obreros al servicio de la Nación, los Estados y las Municipalidades. Situación ésta que cambia con la puesta en vigencia de la Ley Orgánica del Trabajo de 1990 que incluye a los funcionarios públicos de carrera, en forma parcial, en materia de negociación colectiva, huelga y solución de conflictos colectivos, pero además, sus beneficios también comprenden a los funcionarios, en el supuesto de la no prevención de las normas sobre carrera administrativa nacionales, estatales o municipales. Es el contenido normativo del artículo 8 de la Ley. Se observa que el legislador laboral ordinario regulador de las prestaciones de servicios del sector privado, tiende al acercamiento de las relaciones de trabajo de carácter privado con las relaciones de empleo del sector público, que constituye una de las tendencias modernas en esta materia, como veremos más adelante.

La legislación laboral tanto del sector público como privado tiene en Venezuela base constitucional; y no sólo en la Constitución de 1961, sino también en convenios internacionales ratificados por Venezuela. Es decir, la Constitución de 1961 es la norma fun-

damental desarrollada en la Ley Orgánica del Trabajo (LOT) como norma fundada, que determinan el marco legal de las relaciones laborales en Venezuela.

Las relaciones laborales en el sector público están íntimamente ligadas a la idea, fundamental por demás, del interés general o de servicio público, que al decir de Enrique Marín Quijada, "es una posición que niega derechos al servicio oficial y relega sus intereses y aspiraciones a un puesto más que secundario". (Marín Quijada, 1977)

Precisamente es la propia Constitución Nacional de donde deriva el Régimen Estatutario dentro del cual queda comprendido el Funcionario Público y las Relaciones Laborales que lo unen con la Administración Pública. Su génesis legal, el artículo 122 de la Constitución de 1961, según el cual: "la ley establecerá la Ley de Carrera Administrativa mediante las normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro de los empleados de la Administración Pública Nacional y proveerá su incorporación al sistema de seguridad social". Se promulga entonces en septiembre de 1970 la Ley de Carrera Administrativa, como una decisión política de las más importantes en el período democrático, habida consideración que en 1958 cuando se inicia este período no existía en Venezuela un estatuto general para los funcionarios públicos, de modo que los entes públicos, especialmente el Ejecutivo Nacional, tenía una absoluta discrecionalidad para el nombramiento y remoción de los funcionarios y la

fijación de las condiciones de trabajo, excluidos como estaban de las previsiones legales de la Ley del Trabajo, como lo expusimos anteriormente.

Es incontrovertible que fue una decisión política que interesaba al nuevo sistema democrático. "Como decisión política, esta ley consagra un marco jurídico cuyo efecto sería establecer un sistema de administración y gestión basado en el mérito, lo cual significa el abandono del "sistema del botín" (Spoil System). (Rachadell, 1986)

Los funcionarios de Carrera y los empleados públicos tanto del sector público centralizado, como descentralizado, éstos últimos reguladas su relación de empleo muchas veces por leyes de carrera administrativa regionales, han desplegado una tenaz lucha por sus reivindicaciones laborales tantas veces frustradas por la clientela partidista de los gobernantes de turno, que han trastocado la intención política constitucional que en los primeros inicios de aplicación tuvo la Ley de Carrera Administrativa y su reglamento. Sin embargo, han alcanzado importantes derechos, como los de huelga, contratación colectiva y cierta garantía de estabilidad en sus empleos; así como el derecho de sindicación en 1970, que determina que el sistema de relaciones laborales en el sector público se ha ido reafirmando, que ha derivado en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Ley del Trabajo que mantiene la tesis de regular las relaciones individuales de trabajo de los funcionarios públicos por las normas de carrera administrativa, pero

acuerda que por vía supletoria se le reconozca los beneficios de la nueva Ley Orgánica del Trabajo.

Según expone el autor patrio Rafael Alfonso Guzmán, "la promulgación de la nueva Ley Orgánica del Trabajo, marca acaso, una de las últimas resistencias del viejo **derecho estatutario** ante el avasallante empuje del Derecho del Trabajo, que se avizora ya como el derecho común de toda actividad humana ejercida bajo una voluntad ajena, pública o privada, por una remuneración". (Alfonzo Guzmán, 1994).

Decíamos ut supra que se viene produciendo un acercamiento entre el Derecho del Trabajo y el Derecho Público, a cuya rama pertenece el Derecho Administrativo, regulador bajo el esquema estatutario de la función pública, las relaciones individuales del sector público, que encuentran su norma fundante en el artículo 122 de la Constitución Nacional.

El cerco estatutario impuesto por la Administración Pública Nacional, Estatal o Municipal a las relaciones laborales en el sector público, hace evidente los pocos y muy contados beneficios de índole laboral "extensible supletoriamente al funcionario público" (Caballero Ortiz citado por Alfonso Guzmán), en el entendido que la materia relacionada al ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro, sistemas de remuneración, estabilidad y régimen jurisdiccional; queda a la reserva de las normas administrativas, que impone el régimen estatutario del Derecho Público a aquellas relaciones.

El sistema de mérito contenido en la decisión política

En el período democrático que se inició en 1958 es indudable que los trabajadores en general determinaban la orientación política del sistema y del gobierno a instalarse, era preciso considerarlos actores sociales de significación y garantía absoluta de una eficiente democracia, cuya base de sustentación social, descansaba en el bienestar social de la población activa en general, tanto del sector privado como del sector público.

Esa decisión política como expone Rachadell, perdió vitalidad por el reparto clientelar partidista para el ingreso a la función pública o de carrera que prescribió a partir de 1970 la Ley de Carrera Administrativa, "el sistema político venezolano sigue siendo renuente a adoptar sistemas objetivos de administración...Por otra parte, cuando se establecen leyes que limitan esa discrecionalidad, como es el caso de la Ley de Carrera Administrativa, por vía de la reglamentación o de la interpretación se buscan los mecanismos para dejar sin efecto las disposiciones que consagran el **sistema de mérito** y de la estabilidad de los funcionarios". (Rachadell, 1986)

El sistema de mérito para ingresar a la carrera funcional prevista en la Ley de Carrera Administrativa y su reglamento es un objetivo viable de pertinencia en una auténtica reforma del Estado que sea un acierto para consolidar una democracia real y participativa.

Ineticidad en la carrera funcional

La Ley de Carrera Administrativa tiene una vigencia de 25 años y pensamos no ha logrado los objetivos para el debido desarrollo de la función de carrera y de las relaciones individuales laborales en el sector público. Muchos de los logros de los funcionarios públicos han sido obtenidos al margen del régimen estatutario que encierra la Administración Pública. Ejemplos elocuentes, las llamadas acta-convenios, la admisibilidad de la contratación colectiva de trabajo y el derecho de huelga y la solución de dichos conflictos colectivos, que recepciona ahora la legislación ordinaria del trabajo en el precitado artículo 8 de la Ley Orgánica del Trabajo. Porque la Administración Pública no reconoce el mérito del funcionario, muchas veces atropellado en sus derechos laborales, por incipientes empleados producto del otorgamiento de cargos a la tolda partidista a la cual pertenecen. Asimismo, funcionarios permanentes y de carrera que luego de largos años al servicio de la administración se les califica de confianza y de libre remoción, bajo el imperio de un decreto cuya legalidad es de evidente duda.

Por el contrario, bajo la vigencia de la precitada Ley se han originado en la presente crisis los más groseros casos de corrupción en los sectores de la Administración Pública, no consonos con los **niveles de eticidad** (subrayado nuestro), que exige la función al funcionario, como garante de la satisfacción del interés general y de servi-

cio público que caracteriza al empleo público.

El Estado de la democracia representativa actúa en una suerte de complicidad, que desmotiva al funcionario público y hace ineficaz el desarrollo de las relaciones laborales individuales en el sector, con el consiguiente perjuicio al bienestar común. En este sentido, dice el profesor Rachadell lo siguiente: "Con respecto al incremento de la deshonestidad en la actuación de muchos funcionarios ha señalado...que la ausencia de una carrera administrativa es un desestímulo al mantenimiento de los niveles éticos indispensables en el Estado Moderno". (Rachadell, 1986). Pero si una carrera administrativa se ve comprometida no sólo por ineficaz aplicación, sino también por altos niveles de corrupción como los actuales, es incontrovertible que el sistema de mérito no funciona, a pesar de su pertinencia en la democracia real y participativa que aspiramos todos los venezolanos.

El sistema estatutario impuesto por la Administración Pública a partir de las tesis de la doctrina del Derecho Público y su rama el Derecho Administrativo, no ha sido valioso para el funcionario público venezolano, en sus relaciones de empleo o trabajo con la mencionada administración. Se ha operado desde esta perspectiva el uso de los mecanismos de la legislación laboral ordinaria aplicada en el sector privado para obtener derechos laborales, que la Administración Pública les ha negado por el sometimiento de sus derechos a la discrecionalidad de los

entes públicos para los cuales realizan su prestación de servicio.

Las relaciones laborales del sector público se han desarrollado sobre un mar de crisis cuyos efluvios se originan en el ejercicio de la función pública, bajo móviles de ineticidad a los cuales ha contribuido significativamente esta concepción del Estado Democrático que nos rige bajo el imperio de la llamada soberanía popular; y por supuesto, bajo una corriente doctrinaria publicista en decadencia, como lo es, la relación jurídica entre la Administración y el funcionario, no contractual sino estatutaria. Falsa contradicción también en Venezuela que de seguida planteamos a la luz de los últimos logros de los funcionarios públicos en materia de contratación colectiva a pesar de esta estructura cerrada del Estatuto del Funcionario.

Tricotomía del Derecho

La naturaleza pública de la función de carrera y su régimen estatutario donde todos los derechos y deberes de los funcionarios están previamente establecidos, y por supuesto, quedan enmarcadas las relaciones laborales en el sector público, ha llevado a los publicistas del Derecho Administrativo, a separar estas relaciones, de las que se originan en el sector privado, como relaciones de trabajo, haciendo imposible la aplicación de la legislación laboral ordinaria del sector privado a los empleados y funcionarios de la Administración Pública.

Ese modo de pensar deriva de la tradicional división en el derecho, entre el Derecho Público y Derecho Pri-

vado, hoy obsoleta y sin ninguna vigencia. En el sentido de considerar la relación de empleo subordinado con el Estado o Administración Pública, como pública; y la relación de trabajo con el patrono privado de carácter privado. El actual desarrollo jurídico, social y económico no permite tal separación que tenía pertinencia en una realidad jurídico-social distinta a la de nuestros días.

La propia Ley Orgánica del Trabajo de Venezuela hoy se aleja de la división clásica cuando el artículo 8 antes mencionado permite que el funcionario unido por una relación laboral con la Administración Pública, goce de los beneficios que establece la legislación ordinaria que se aplica al sector privado. Como dice Rafael Alfonso Guzmán, hay un "acercamiento institucional" entre ambos ordenamientos.

Por eso se ha operado una sustitución de la tradicional división entre Derecho Público y Derecho Privado por la tesis de la **"tricotomía del Derecho"**, a saber: El Estado intervencionista actuando como un sujeto privado al estilo de cualquier persona natural o jurídica; el Estado sometido al derecho que crea, es decir, es destinatario de sus propias normas y las normas de orden público invadiendo la esfera de las relaciones de derecho privado. Ante esta tricotomía de la actuación e intervención del Estado en las relaciones propias del derecho privado, es necesario hacer el replanteo sobre el ordenamiento jurídico aplicable a las relaciones laborales del sector público, por supuesto sin descartar que su base debe ser un **sistema de**

mérito a fin de mantener los niveles éticos indispensables en el Estado moderno y en una democracia que aspira definitivamente a ser distinta a la actual; que sea estable y de contenido social, que permita la participación individual y colectiva y precisamente, las relaciones laborales en el sector público están llamadas a ser atendidas en la esencia de sus actores sociales y laborales, los funcionarios, de manera que se permita en una uniformidad con el régimen de las relaciones de trabajo del sector privado, un mejoramiento material y espiritual de toda la población activa, que al fin y al cabo, nutre significativamente el bienestar común.

En la democracia venezolana del futuro, el Estado venezolano debe consolidar la institucionalidad, el diálogo del "tú y yo" en una actuación dialogante y participativa. Pero no puede regular entonces sus relaciones laborales con el Estado, en un "estatuto" público que tiene como valor primario la intangibilidad del Estado, el cual, en cumplimiento de sus fines públicos, como persona fundamental de la relación de empleo público cumple y dirige mediante **"cercos estatutarios"** (sustrayado nuestro) la organización del trabajo humano; sistema objetivo estatutario que el funcionario público no puede modificar, porque no lo hace en sus relaciones laborales con la Administración Pública, un contrato o acuerdo de voluntades, sino la incorporación unilateral al estatuto del funcionario, que en Venezuela representa como expresión positiva en la legislación vigente, la Ley de Carrera

Administrativa y su reglamento general y por una gran variedad de textos y decretos administrativos, que en el período democrático han desfavorecido su aplicación. Ha sido por el contrario, la legislación del trabajo aplicable al sector privado, quien ha aportado el uso de sus categorías jurídicas e instituciones y principios a los funcionarios públicos para obtener importantes derechos frente al Estado.

Proponemos entonces que a las relaciones laborales del sector público le sea aplicada la legislación laboral ordinaria, haciendo compatible el Derecho del Trabajo con la relación de empleo público.

El problema de la compatibilidad

Debemos encontrar si existe compatibilidad entre el Derecho del Trabajo que regula la relación de trabajo de carácter privado y la relación de empleo público, dado que uno de los sujeto-patrono es el Estado.

¿Es posible esa compatibilidad?

Ya hemos dicho que la doctrina tradicional iuspublicista y de Derecho Administrativo afirman que la relación entre el funcionario y la Administración Pública, es **estatutaria**; es decir, una situación jurídica, objetiva e impersonal, modificable sólo por el Estado, según las exigencias del interés colectivo o general. Siendo un orden normativo preestablecido al cual se incorpora unilateralmente el funcionario o empleado público, resulta imposible constituir la relación laboral del sector público por la vía contractual o convencional. Pues es la propia Ley de Carrera Administrativa y la

Constitución Nacional de 1961, en su artículo 122, que no permiten el ingreso a la Administración Pública, por medio de un contrato, porque ello permitiría la sustitución legal administrativa ex-contractu. Lo que en resumen contradice los postulados del Derecho Público en esta materia.

Este criterio al decir de Helios A. Sarthou se fundamenta en la tesis del **subjektivismo formal**, que eleva a "la categoría del máximo valor el principio de **intangibilidad del Estado**...excluye la aplicación del Derecho del Trabajo y toda asimilación de la relación de empleo público con el contrato de trabajo en virtud de la **contractualidad** de éste último". (Sarthou, 1977)

Según el autor mencionado se opera un subjektivismo formal automático que provoca la exclusión de toda contractualidad o contrato para ingresar a la Administración pública, de modo, que la voluntad del trabajador público o funcionario queda relegada a un segundo plano.

Pero si se observa la realidad social y jurídica actual es indudable que el principio de la conservación estatutaria preestablecida, no ha impedido el avasallante empuje del Derecho del Trabajo, que se avizora como el derecho común de toda actividad humana "ejercida bajo una voluntad ajena, pública o privada, por una remuneración". (Alfonzo Guzmán, 1994). Ejemplos antes, legales ahora, denuncian la presencia permanente de la contractualidad o el contrato no sólo para constituir la relación de empleo público, llamados por la jurisprudencia ve-

nezolana contratos de administración, sino en el curso de la relación laboral pública, la fijación de las condiciones de trabajo por vía de la negociación colectiva, actas convenios y contratos colectivos. Los celebrados por el Instituto de los Seguros Sociales y la Federación Médica Venezolana; las Universidades Nacionales y su personal docente y de investigación, al igual la de sus empleados administrativos, el personal docente de la educación media y el Ministerio de Educación, determinan palmariamente la presencia del acuerdo de voluntades propio de los contratos en las relaciones laborales con el Estado, a pesar del régimen estatutario que caracteriza a los textos legales administrativos; que ya es principio agonizante de la anacrónica postura doctrinal del Derecho Público, que hace del Estado el "potentior persona".

Venezuela no escapa a esta evolución cimentada en un **realismo jurídico**, que afirma la **"realidad material de la relación laboral pública"**. El Estado, dice Pottoff, "es conformador del Derecho, pero esa creación del orden jurídico no determina una inmanencia identificatoria del Estado con el orden jurídico creado. Por el contrario, el Estado es trascendente respecto del orden jurídico que creó y como tal destinatario de sus propias normas...el orden jurídico regula el orden social como un orden organizado conforme a un principio justo, y en esa justicia está implícita la autolimitación del Estado para acatar las normas que el mismo crea...". (Pottoff citado por Sarthou)

Significa entonces que si el Estado venezolano ha sancionado una Ley Orgánica del Trabajo para regular la prestación de servicio en forma subordinada al servicio del patrono privado, es legal y natural que cuando el Estado actúa como patrono en una prestación de servicios subordinada pública, debe ser comprendido en el ámbito de aplicación de dicha Ley, pues ella regula esa relación jurídica, aun cuando el Estado cumpla sus fines esenciales de servicio público o de interés general. Al respecto dice Martins Catharino "no actuar el Estado como exigen que actúen los particulares es innormal y jurídicamente subversivo". (Catharino citado por Sarthou)

Si observamos la estructura material de la relación de empleo público como una prestación subordinada y remunerada al igual que las relaciones laborales de carácter privado, concluimos que participan los mismos elementos que caracterizan a esta última relación de trabajo: prestación de servicio personal, ajena y subordinada y remunerada. Por tanto, no se justifica que los fines de lucro en el patrono privado, modifiquen la esencia de la prestación de servicios, que a fin de cuentas es actividad humana.

Es inconcebible que el mismo Estado suspenda la aplicación sobre sí mismo de la legislación laboral ordinaria que dictó con carácter **imperativo** para el patrono privado, por razones de interés general u organizativos en ejercicio de la tutela de la organización estatal administrativa y de los fines públicos, especialmente cuando en la actual revolución social y jurídica

ca se aspira y se ha concretado un trato justo universal del trabajo subordinado, tanto del sector público, como privado. He allí el reconocimiento del derecho de huelga de los funcionarios públicos establecido en el Convenio No. 87, reconocido y ratificado por Venezuela e igualmente en el artículo 90 de la Constitución Nacional, el favorecimiento y desarrollo de las relaciones colectivas de trabajo y el Convenio No. 98 de la OIT ratificado por Venezuela, que estimula y fomenta los procedimientos de negociación colectiva para reglamentar las condiciones de trabajo, normativa que se extiende a la función pública, y donde está presente el principio de la contractualidad.

Es indudable que las relaciones laborales del sector público deben ser objeto de aplicación a nivel del ámbito de aplicación de la normativa y principios del Derecho del Trabajo, ya que la concepción tradicional del régimen estatutario ha sido alterada, en materia de regulación de las relaciones laborales en el sector público, por la vía convencional y de origen consuetudinaria, como hemos visto *ut supra*. Es una posición filosófica quizá democratizadora de la relación individuo-Estado; como dice Sarthou, estamos en una acentuación de sentido ético de valor del hombre sobre el valor organización.

Al mismo tiempo, señala el autor Ribeiro de Vilhena, la sociedad se organiza jurídicamente bajo la forma del Estado, pero el Estado instrumento, el Estado medio como debe ser considerado en una **concepción democráti-**

ca no puede dejar de incluir entre sus fines, el respeto de su propio derecho regulador de la conducta del hombre y del trabajo como expresión de su personalidad y objetivo económico, quienquiera que sea el utilizador de la fuerza laboral.

Todo esto deriva en una tesis unitaria de aplicación del Derecho del Trabajo a la relación de empleo público, bajo el fundamento de la concurrencia en la relación laboral pública de los mismos elementos que participan de la relación de trabajo de carácter privado, sometido al ámbito de aplicación del Derecho del Trabajo y su legislación.

En una relación de empleo público, el funcionario despliega una actividad humana personal al servicio del Estado; la pone a disposición del mismo en forma material o intelectual para el logro de los fines públicos y de interés general que encarna; lo presta dentro de los cuadros estatutarios de la administración, pero también por la vía del convenio o contrato y en estado de subordinación mediante el pago de una remuneración. Trabajo voluntario del funcionario, ajenidad, subordinación, y remuneración. En consecuencia, es posible en una futura reforma del Estado y de una nueva democracia, una regulación común de ambas relaciones de trabajo, complementada por un sistema de méritos que hagan posible el efectivo logro de los derechos y deberes en las relaciones laborales en el sector público.

Como dice el Profesor Rachadell, la reforma del Estado exige un replanteamiento de las relaciones entre el

sistema político y la sociedad, por una parte; y entre el sistema político y la Administración Pública, por la otra. Deberá entonces el Estado reajustar sus fines y objetivos en correspondencia con los cambios sociales y las conquistas del Derecho del Trabajo a fin de no alterar los derechos de los trabajadores. Pero el Derecho del Trabajo y la legislación laboral ordinaria serán canales normativos abiertos al cumplimiento de los fines de interés general, porque es necesario admitir ciertos límites normativos, subjetivos y objetivos que son propios de cada rama jurídica, pero que no desvirtúan la tesis unitaria planteada como reto de la democracia, pues el fenómeno social trabajo es uno sólo, también uno debe ser el ordenamiento jurídico aplicable. Tal determinación socio-jurídico se encuentra plasmada en el artículo 1° de la Ley Orgánica del Trabajo Venezolana al considerar al trabajo, como un **hecho social**, desarrollando el artículo 85 de la Constitución Nacional cuando dispone que el trabajo será objeto de protección especial, sin distinguir entre relaciones laborales del sector público y privado.

Conclusión

La carrera funcional regida estatutariamente por la legislación administrativa ha sido inoperante para los derechos y deberes que acuerda al funcionario público; el sistema de mérito fue sustituido por la influencia partidista causando grave daño a los valores éticos que deben caracterizar al funcionario hecho para la función pública, y una suerte indetenible de

corruptelas vigente hasta nuestros días es la característica del ejercicio de la función a la cual se une el funcionario por la relación de empleo público. Ante la posición doctrinaria del Derecho Público, es necesario hacer modificaciones urgentes acordes con el cambio social y considerando que en la relación de empleo público concurren los elementos de la relación de trabajo de carácter privado, debe hacerse un replanteo de aplicación del Derecho del Trabajo y su legislación a la precitada relación; dado que la contradicción estatuto-contractualidad es falsa, porque la incorporación del funcionario puede y se hace también actualmente por la vía del contrato. La unidad y aplicación del derecho común de las prestaciones de servicio (Derecho del Trabajo) es pertinente, trátense relaciones públicas o privadas.

Bibliografía

Alfonzo Guzmán, Rafael: **Nueva Didáctica del Derecho del Trabajo**, 7 Ed., 1994, p. 456.

Marín Quijada, Enrique: **Régimen de Trabajo de los Funcionarios Públicos**. Homenaje a Rafael Caldera; Estudios sobre Derecho del Trabajo, 1977, p. 334.

Rachadell, Manuel: **Aspectos Políticos de la Carrera Administrativa**. Estudios Laborales en homenaje al Dr. Rafael Alfonso Guzmán. T. 2, 1986, p. 262.

Sarthou, Helios: **Fundamentos de la Aplicabilidad del Derecho Laboral a la Relación de Trabajo con el Estado**. VI Congreso de Derecho del Trabajo. Caracas, p. 2. 1977.