

EL DERECHO A TRABAJAR DE LOS MENORES

Emilio Ramos de La Rosa
*Profesor de Derecho Administrativo
en la Universidad Católica Andrés Bello*

1. INTRODUCCION

Se ha discutido el límite de edad en que los menores pueden formalizar una relación de trabajo. Según algunos criterios, de acuerdo a la ley positiva venezolana, por debajo del límite de los doce años de edad, no es posible (porque la ley lo prohíbe) que un menor establezca una relación de naturaleza laboral. Por el contrario, otros opinan que, en casos de excepción, tal relación puede ser establecida aun en el supuesto de que el trabajador tenga una edad inferior a los doce años.

Una discusión de esta naturaleza afecta intereses que van más allá de lo meramente jurídico, puesto que incide en un campo que, por referirse a uno de los elementos fundamentales de la sociedad, cual es el tratamiento a la niñez, se extiende a otras disciplinas, en particular a aquellas que tratan de analizar la futura conducta del hombre social en relación a las condiciones que rodearon su desarrollo en su primera etapa cronológica.

2. REGIMEN NORMATIVO

2.1 *El régimen constitucional*

El Título III de la Constitución de la República está dedicado a los deberes, derechos y garantías que la Ley Fundamental del Estado pone en cabeza de los individuos que conforman el grupo social.

El Capítulo II de dicho Título recoge principios rectores de la filosofía del Estado venezolano en lo que a los derechos sociales se refiere y, entre ellos, el que consagra el artículo 84 en los siguientes términos:

“Todos tienen derecho al trabajo. El Estado procurará que toda persona apta pueda obtener colocación que le proporcione una subsistencia digna y decorosa.

La libertad de trabajo no estará sujeta a otras restricciones que las que establezca la Ley”.

Como se observa del texto del artículo transcrito, la concepción del Constituyente venezolano es la de consagrar en términos precisos el derecho que todo individuo tiene de trabajar en condiciones tales que le permitan una subsistencia digna y decorosa; consagración que se complementa con las previsiones de los artículos 85 y siguientes del propio texto constitucional.

El reconocimiento del derecho al trabajo antes señalado no está concebido, sin embargo, en términos absolutos (como se consagra, por ejemplo, el derecho a la vida), sino que, por disposición del mismo Constituyente, pueden establecerse limitaciones (restricciones) a través de la ley, por lo que resulta posible afirmar que el artículo antes transcrito, por una parte, consagra un derecho (al trabajo) y, por la otra, establece una garantía: sólo por ley podrán establecerse limitaciones a ese derecho.

Resulta entonces obvio que cualquier acto del Estado, distinto a la ley (acto que sancionen las Cámaras como cuerpos colegisladores. Artículo 162 de la Constitución) que pretenda, de cualquier manera restringir ese derecho, es un acto írrito y, en consecuencia, pasible de anulación. Esto no significa que ningún organismo del Estado, distinto al legislador, pueda tomar acciones tendientes a regular aspectos relativos al trabajo. Por el contrario, si bien es cierto que a tenor de lo dispuesto por la norma constitucional, la limitación debe estar contenida en la ley, no es menos cierto que el desarrollo, aplicación y ejecución de esa ley pueden estar y, normalmente lo están, conferidos a otros organismos públicos, en especial a los administrativos.

La forma en que tal actuación compleja se produce la expresamos en anterior oportunidad en los siguientes términos:

“De conformidad con la Constitución, es de la reserva legal fijar límites a las libertades ciudadanas, aun cuando pueda el Presidente de la República hacerlo en determinadas circunstancias. Así, la ley puede establecer cuáles campos de la actividad humana están sujetos a limitación, lo que de hecho ocurre con frecuencia. Prueba de ello son las diversas leyes que interfieren en este campo: La Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito y la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros, son claros ejemplos de limitación a la libertad empresarial, al someter las actividades por ellas reguladas a requisitos y controles estatales. La Ley de Protección al Consumidor y el Decreto contra la Usura, prohíben y sancionan prácticas que en un régimen de libertad irresponsable, serían plenamente lícitas. En todas ellas vemos cómo la ley impone la limitación y confiere a un órgano del Ejecutivo Nacional la actuación de sus postulados. Es decir, la ley actúa el mandato constitucional de que sólo ella puede imponer límites, pero deja su ejecución a cargo de un organismo que provea los medios materiales adecuados para el cumplimiento del mandato legal. No se trata de que cuando la Superintendencia de Seguros niega un permiso a una empresa para actuar como aseguradora sea ese organismo administrativo quien imponga la limitación de la libertad de empresa. Simplemente se limita a cumplir un mandato legal y a constatar que la empresa está o no dentro de los supuestos que la ley contempla. Este ejemplo nos permite ver con claridad los dos momentos de esta actuación. El primero, aquel en el cual la ley, en vía general, impone el límite a la libertad. El segundo, aquel en el cual el organismo administrativo aplica al caso concreto el mandato legal. Este acto no es limitativo del derecho, es un simple acto de ejecución. (Emilio Ramos de la Rosa, *La inter-*

vención del Estado en la actividad económica, Jornadas de Derecho Mercantil, pág. 631, UCAB, 1978).

De allí que sea plenamente ajustada a derecho cualquier intervención de un órgano administrativo, siempre que ella se encuadre dentro de los lineamientos establecidos en la ley que le sirve de base, es decir, en la ley que consagra el límite al ejercicio del derecho.

Por otra parte, y en lo que a los menores trabajadores se refiere, el artículo 93 constitucional dispone que deberán ser objeto de protección especial, lo cual se explica habida consideración de la particular situación que los menores ocupan en el universo laboral.

2.2 *El régimen legal*

Como un desarrollo de los principios constitucionales, tradicionalmente el legislador venezolano ha dictado normas para regular de manera especial y con intención protectora, el trabajo de los menores de edad.

Un claro ejemplo de ello lo tenemos en la Ley del Trabajo, cuyo artículo 109 dispone:

“Se prohíbe de manera absoluta el trabajo en las empresas, explotaciones y establecimientos industriales, comerciales y mineros, de los niños de uno y otro sexo, menores de catorce (14) años. Los demás menores de veinte y un años serán hábiles para el trabajo”.

Un primer criterio que se destaca es la distinción que hace la disposición transcrita entre menores hábiles para el trabajo y los que no lo son. Los primeros son aquéllos cuyas edades están comprendidas entre los catorce y los veintiún años (dieciocho a tenor de lo dispuesto en el nuevo Código Civil). Los segundos —inhábiles para el trabajo— son los que tengan menos de catorce años de edad. La consecuencia de esta distinción es que los considerados inhábiles no pueden, *bajo ninguna circunstancia*, trabajar. No es que ellos no tengan derecho al trabajo. Como individuos y ciudadanos que son lo tienen, sólo que será efectivo cuando superen el límite de edad establecido por la Ley.

Por su parte, la Ley Tutelar de Menores desarrolla toda una normativa dirigida a proteger a los menores. Sus previsiones se extienden no sólo al trabajo sino a un conjunto de situaciones en la vida del menor, que aparecen relacionadas con su interés y con el establecimiento de su derecho a vivir en condiciones que le permitan llegar a su normal desarrollo biológico, psíquico, moral y social. (Argumento del artículo 1º de la Ley).

Dentro de este orden de ideas, el Libro Primero de la Ley, contiene lo que el propio Legislador denominó los Principios Generales de Protección de los Menores, destacándose en lo que concierne a estas consideraciones, los consagrados en los Capítulos II y III del Título II que se refiere a los deberes del Estado en esta materia.

En estos dos Capítulos el Legislador ha hecho una clara distinción entre el menor considerado en su condición de individuo, de ciudadano, independientemente de

su vinculación con una relación jurídica dada (Capítulo II) y el menor en su condición de sujeto de la relación de trabajo (Capítulo III). Por manera que resulta claro que las normas del Capítulo III se refieren al menor trabajador en forma específica, por lo que vienen a constituir un desarrollo directo del artículo 93 de la Constitución. Es decir, ellas constituyen ese régimen de protección especial que la Carta Fundamental del Estado exige que se establezca en relación al menor trabajador.

Estas disposiciones son, conforme lo establece el artículo 6º de la Ley Tutelar de Menores, de orden público y de prefrente aplicación, constituyendo expresión concreta y directa de la voluntad constitucional, por lo que sus mandatos obligan, no sólo a los menores, en sí mismos considerados, sino a aquéllos que sobre ellos ejercen la patria potestad o de alguna manera suplen su incapacidad legal y también a los que en determinado momento pueden resultar empleadores. Obviamente que obliga también a los organismos del Estado vinculados a la materia, en los límites de sus competencias.

En lo específicamente laboral, el Capítulo III consagra una serie de normas que regulan, con ánimo protector, el trabajo de los menores. De estas disposiciones vale la pena destacar la contenida en el artículo 23, cuyo tenor es el siguiente:

“Se prohíbe en todo el territorio de la República el trabajo a todo menor de catorce (14) años, salvo las excepciones contenidas en la presente Ley”.

La conclusión obligada que impone la lectura de este artículo es que el principio que inspiró al legislador laboral ha sido recogido, también, en esta norma, al establecer los catorce años como límite de edad para que un menor pueda ser considerado hábil para el trabajo.

Sin embargo, la propia norma prevé que puede haber casos de excepción, sin que diga si estas excepciones se refieren al hecho de remover el límite mínimo de edad que ella establece o a establecer, para ciertos casos, límites cronológicos superiores. En nuestro criterio, las excepciones a que se refiere la Ley, operan en ambos sentidos: o se permite (puede permitirse) el trabajo de niños menores de catorce años o puede impedirse el trabajo de menores con edades superiores. Los casos en la Ley son claros. Veámoslos:

El artículo 24 dice lo siguiente:

“El Instituto Nacional del Menor y, en su defecto, las autoridades del Trabajo, podrán autorizar en determinadas circunstancias debidamente justificadas, el trabajo de los menores de catorce (14) años y mayores de doce (12) años a condición de que los menores efectúen labores adecuadas a su estado físico y de que se les garantice la educación.

El Instituto Nacional del Menor y el Ministerio del Trabajo supervisarán y controlarán el cumplimiento de las condiciones que aquí se determinan”.

Como se observa, en este caso se trata de remover el límite mínimo de edad establecido en el artículo anterior para permitir, de esa manera, que un niño cuya edad sea inferior a los catorce años, pueda formar parte de una relación laboral. En todo caso se fija un nuevo límite mínimo en los doce años.

Esta autorización deberá ser dada, caso por caso, tomando en consideración las características del trabajo y el medio en que habrá de prestarse, de manera que la labor sea adecuada a su estado físico y se le garantice la educación.

A nuestro juicio este es el único caso contemplado en la Ley que rebaja el límite mínimo de los catorce años. Obsérvese que el artículo no toma en consideración aspectos o características específicas del trabajo (como lo hace, por ejemplo, el artículo 26), sino que de manera general establece la posibilidad de remover el límite de edad. De allí que en nuestra opinión este artículo, concordado con el 23, establece un principio que puede enunciarse así: salvo que medie la autorización prevista en el artículo 24, los menores de edad inferior a los catorce años, son inhábiles para el trabajo. Mediando tal autorización, la inhabilidad desaparece a los doce años. En ningún caso, se puede autorizar a un menor de edad inferior a la citada en último término.

Por el contrario, el artículo 25 opera en el sentido inverso, puesto que extiende la inhabilidad hasta una edad mayor (dieciocho años) que la establecida en el artículo 23, cuando el trabajo pueda resultar peligroso para la salud, la vida o la moralidad del menor. Nótese que en este caso, y de acuerdo con el Código Civil, este tipo de trabajo sólo puede ser realizado por personas mayores de edad.

Un caso semejante es el que contempla el artículo 26, el cual toma en consideración el medio y las características del trabajo a ser realizado. Este artículo es del tenor siguiente:

“Los menores de dieciséis (16) años no podrán trabajar en espectáculos públicos, en películas, en teatro, en programas de radio, televisión, en mensajes comerciales de cine, radio, televisión y en publicaciones de cualquier índole sin la autorización del Instituto Nacional del Menor, o en su defecto de la oficina del Trabajo de la jurisdicción. En el caso de los menores de catorce años, el Instituto Nacional del Menor, para permitirles las actividades mencionadas, deberá efectuar el estudio de cada caso”.

En este supuesto, la excepción consiste en que el límite se establece en los dieciséis años, edad que también es mayor que la señalada en el artículo 23.

Obsérvese, sin embargo, que a diferencia del caso anterior, la prohibición no es absoluta ya que permite la autorización en determinados casos. Obsérvese también que, a diferencia del artículo 24, la norma no es general sino que se refiere a determinado tipo de trabajo. De manera que su aplicación debe hacerse tomando en consideración las características del trabajo (que corresponda al supuesto normativo) y con respeto del principio general de la Ley en lo que a la edad mínima se refiere.

Al prever la autorización, el artículo en comento determina formas de actuación diferente para el ente público, según las diversas edades que toma en consideración. Si se trata de menores de dieciséis años pero mayores de catorce, la autorización puede ser dada a través de un acto general, pero si con la autorización se habilita a menores que tengan edades inferiores a los catorce años, se deberá hacer un análisis en cada caso en particular.

Este último supuesto ha sido objeto de diversas interpretaciones. Algunos sostienen que el artículo 26 es excepcional frente al 23, porque no establece límite mínimo de edad ya que permite el trabajo de menores de edad aun inferior a los doce años.

Creemos, por el contrario, como ya se dijo, que la excepción consiste en que aumenta la edad a dieciséis años, sin que altere la mínima establecida en el artículo 23. La razón es la siguiente: el artículo citado en último término conforma, junto con el 24, el principio general establecido en la Ley conforme al cual, salvo en los casos autorizados conforme al artículo 24, los menores de catorce años son inhábiles para el trabajo cualquiera que sea la naturaleza de éste. Por manera que si se admitiera la tesis de que para las actividades señaladas en el artículo 26 no se estableció límite mínimo, la propia ley sería contradictoria, además de que establecería un privilegio respecto de esas actividades que, aparte de ser odioso para el intérprete, ni resulta de manera expresa del texto del artículo 26 ni estuvo en la mente del legislador. En consecuencia, creemos que en el supuesto planteado por este artículo en relación a la autorización que puede darse para que menores de edad inferior a los catorce años trabajen en espectáculos públicos, películas, teatro, en programas de radio o televisión, en mensajes comerciales de cine, radio y televisión y en cualesquiera publicaciones, se debe aplicar la previsión del artículo 24 y no pretender que éste pierde vigencia frente al 26.

La referencia específica que el artículo ahora comentado hace a este supuesto tiene como única finalidad marcar una pauta al ente público permisante, exigiéndole que para dar estas autorizaciones (a menores de catorce años) se estudie y analice cada caso en particular.

Otro caso de excepción que se encuentra en la Ley es el que se contempla en el artículo 27, conforme al cual la edad mínima se extiende (se aumenta) a los dieciocho años, tomando en cuenta para este supuesto el horario del trabajo a ser realizado. Aquí también, de acuerdo al nuevo Código Civil, el trabajo en los horarios indicados en el artículo queda reservado exclusivamente a los mayores de edad.

La opinión que hemos sostenido (en particular al analizar el artículo 26) ha llevado a algunos a sostener que es inconstitucional porque vulnera el derecho al trabajo de los menores. Al respecto ya hemos señalado que bien es cierto que la Constitución consagra el derecho al trabajo, admite que la ley establezca restricciones y que —en lo que a los menores trabajadores se refiere— el texto constitucional exige que se establezcan fórmulas y principios protectores. En otras palabras, el derecho al trabajo existe en cabeza de cada ciudadano, pero será efectivo en la medida en que los supuestos consagrados por la ley se produzcan. En consecuencia, creemos que la interpretación dada responde a un claro criterio de hermenéutica y está orientado dentro del espíritu de protección al menor trabajador que la Carta Fundamental exige.

III. CONCLUSIONES

De cuanto hemos dicho podemos sacar las siguientes conclusiones:

a) La Constitución de la República consagra el derecho al trabajo, pero admite que pueda ser sujeto a restricciones establecidas en la Ley. El trabajo del menor debe ser objeto de protección especial.

b) La Ley del Trabajo y la Ley Tutelar de Menores desarrollan las previsiones constitucionales en cuanto a las condiciones en que el menor puede ser parte de una relación de trabajo.

c) El trabajo de menores queda sometido a las restricciones que establece el Capítulo III del Título II del Libro Primero de la Ley Tutelar de Menores y a las disposiciones pertinentes de la legislación laboral en cuanto no colidan con aquéllas.

d) Tanto la Ley del Trabajo como la Tutelar de Menores establecen una edad mínima para el trabajo, la cual es, en forma general, los catorce años. El trabajo de menores cuyas edades estén comprendidas entre los doce y los catorce años, sólo es posible en circunstancias excepcionales, debidamente justificadas, y previa autorización del organismo administrativo competente.

e) De acuerdo a la Ley Tutelar de Menores, la única excepción al principio general establecido en el artículo 23, conforme al cual todo menor de catorce años es inhábil para el trabajo, es la prevista en el artículo 24, sin que sea posible pretender que por debajo de la edad en él señalada, un menor pueda ser parte de una relación laboral. Los artículos 25, 26 y 27 de la Ley son excepcionales al principio establecido en el artículo 23, en cuanto llevan a límites mayores la edad requerida para poder trabajar, sin que en ninguno de ellos se consagre que, por debajo de los doce años, un menor puede ser parte de una relación laboral.