

El procedimiento de sanción laboral, desde la perspectiva de una reforma legal *The labour sanction procedure from the perspective of a legal reform*

Milagro Blanco Nieves

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Carabobo (UC). Email: milagroblanco.2022@gmail.com

Resumen

Las relaciones de trabajo se distinguen por tener un carácter tripartito, por la participación de tres actores: trabajadores, empleadores y el Estado. Este último, tiene doble rol, una instancia legisladora reguladora, y funge como empleador, en mayor o menor grado según la política de cada Estado. En Venezuela, el Estado mediante instituciones ha construido un marco regulatorio laboral amplio, encabezado por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), que reconoce el Trabajo como derecho-deber, la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (LOTTT), que desarrolla los derechos y obligaciones laborales, y otras leyes de rango general. Actualmente, actores laborales, han manifestado la necesidad de una Reforma Laboral integral, que comprenda no solo el salario y/o prestaciones. Bajo este esquema, se analiza el Procedimiento de Sanción Laboral de la LOTTT, para identificar aspectos susceptibles de modificación. Se recurre a la investigación documental, haciendo revisión del actual Régimen Sancionatorio en contraste con la Ley Orgánica del Trabajo (LOT) derogada; seguido de una descripción del Procedimiento de Aplicación de Sanciones. Los deberes formales y el procedimiento requieren simplificación y digitalización de determinados actos, que faciliten mayor celeridad y un posible cumplimiento digital de obligaciones de hacer para el Patrono.

Palabras clave: procedimiento sancionatorio, estado, empleadores, trabajadores, reforma.

Abstract

Labour relations are characterized by a tripartite nature, involving three actors: workers, employers and the State. The latter has a dual role, a regulatory legislative body, and acts as an employer, to a greater or lesser extent depending on the policy of each state. In Venezuela, the State has built a comprehensive framework of labour regulations through institutions, headed by the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela (CRBV), which recognizes work as a right-duty, the Organic Law of Labor, the Workers' Union (LOTTT), which develops labour rights and obligations, and other laws of general rank. Currently, labor actors have expressed the need for a comprehensive Labor Reform, which includes not only wages and/or benefits. Under this scheme, the LOTTT's Labour Sanction Procedure is analysed to identify aspects which could be modified. Documentary research is used, reviewing the current Sanctions Regime in contrast with the repealed Organic Labour Law (OLT); followed by a description of the Sanction Application Procedure. The formal duties and procedure require simplification and digitization of certain acts, which facilitate greater speed and a possible digital fulfillment of obligations to do for the employer.

Keywords: sanctioning procedure, state, employers, workers, reform.

Introducción

Las relaciones de trabajo, como todas las relaciones humanas son cambiantes y se va adecuando a la dinámica de la sociedad; en este orden de ideas, el mundo actual que se ha caracterizado por cambios importantes en la vida de las personas, producto de factores como la tecnología, y recientemente, la pandemia del Covid-19, plantean nuevas condiciones de vida y trabajo, lo que puede conllevar al ajuste de las normas que regulan el mundo del trabajo. En este sentido, las relaciones de trabajo o también llamadas laborales en Venezuela, a criterio de algunos actores sociales, de los sectores empresariales, sindicales y académicos, consideran necesaria una reforma de la legislación laboral vigente en nuestro país. Respecto al marco jurídico que rige las relaciones de trabajo en Venezuela, se tiene en primer término a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada vía referéndum popular en diciembre de 1999, que en cuanto al trabajo establece un amplio grupo de derechos. Asimismo, se

cuenta con una fundamental ley especial de carácter orgánico como es la Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras, decretada en mayo 2012. Además, de la Ley Orgánica De Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo vigente desde 2005, y otro conjunto de leyes generales como reglamentos de orden socio laboral.

En esta oportunidad, y en relación al planteamiento de una posible reforma laboral, se ha considerado desde la experiencia de 27 años en el área de inspección laboral, y tomando de referencia el régimen sancionatorio establecido en la legislación laboral vigente, exponer algunos elementos que a grado de apreciación deben tomarse en cuenta para una posible reforma de la vigente Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras. Para ello, se inicia con una revisión comparativa del actual régimen sancionatorio con el régimen de sanciones contemplado en la anterior Ley Orgánica del Trabajo derogada, a los fines de tener una retrospectiva del tema. Seguido una descripción, especialmente del procedimiento para la aplicación de las sanciones, a partir de allí se señalan algunas conclusiones a manera de aportes.

Desarrollo

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV, 2009) en su Título III Capítulo V, referido a los Derechos Sociales y de las Familias, en el artículo 87, además de establecer el derecho-deber de trabajar, también fija responsabilidades, por una parte, a los patronos, en cuanto a la garantía de las condiciones y ambiente de trabajo adecuado; y por otra asigna al Estado el control y promoción de dichas condiciones.

En virtud de lo contemplado en la magna carta, la Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras (LOTTT, 2012) en el Título VIII De las Instituciones para la Protección y Garantía de los Derechos, en el Capítulo I concerniente a los organismos administrativos del trabajo, y específicamente en el artículo 499 detalla las funciones del Ministerio del Poder Popular con competencia en el trabajo y la seguridad social; entre estas se tiene la de *aplicar las sanciones para los infractores y las infractoras de las normativas laborales*.

En este sentido, en Venezuela el Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo (MPPST) cumple esta función a través de las Inspectorías del Trabajo, instancias territoriales que en atención al artículo 507 *ejusdem*, son las facultadas para imponer las sanciones por incumplimiento de la normativa laboral vigente. Al respecto, en la estructura actual de la institución funcionan las Inspectorías del Trabajo de Sanciones, creadas en el 2017 mediante Resolución Ministerial N° 066 y publicada en Gaceta Oficial 41.097 del 16 de febrero de 2017. Estas inspectorías están a cargo de un Inspector del Trabajo de Sanciones, quien es el responsable de *sustanciar y decidir los procedimientos de sanción por lo incumplimientos de la ley*. Existe una Inspectoría del Trabajo de Sanciones en cada estado de Venezuela.

Lo referente al régimen sancionatorio se establece en el Título IX De las Sanciones, contenido en los artículos del 521 al 554 de la LOTT, los cuales detallan los principios generales y procedimiento para su aplicación, el conjunto de infracciones tipificadas, las penalidades, los criterios para la fijación de las mismas, responsabilidades de los funcionarios competentes. Es importante señalar que la LOTT, incorporó nuevos elementos al procedimiento sancionatorio que no estaban en el régimen de sanciones contemplado en la anterior Ley Orgánica del Trabajo (LOT, 1990). La anterior Ley Orgánica del Trabajo, aprobada en diciembre 1990 y derogada en mayo 2012, establecía en su Título XI lo relativo a las sanciones, comprendido entre los artículos 625 al 652. En un análisis comparativo con la Norma Sustantiva Laboral vigente, se tiene lo siguiente:

- En cuanto a las infracciones tipificadas, en la derogada LOT se establecían un total de trece infracciones para los patronos, una infracción en el caso de las organizaciones sindicales y dos para los funcionarios responsables. Por su parte la vigente LOTTT incorpora otras situaciones de infracciones para los patronos como son el acoso laboral y sexual, de alimentación y cuidados para los hijos de los trabajadores y trabajadoras, fraude y/o simulación, y el cierre ilegal de fuentes de trabajo; al tiempo que se suprime las infracciones referidas a la Declaración de Accidentes de trabajo, Higiene y Seguridad en el Trabajo, las cuales son reguladas por la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYM.AT).
- De las sanciones a imponer, ambas leyes establecen las penas de multa y arresto. Por cuanto, a las multas, hay una modificación importante en la Ley vigente, ya que se cambia el indicador de cálculo, anteriormente se utilizaba como parámetro el salario mínimo, a partir del 2012 se calcula en base al valor de la unidad tributaria; considerándose también la cantidad de trabajadores y trabajadoras que pudiesen estar afectados por las infracciones cometidas por el patrono o patrona. En relación al arresto, en las dos normas se señala para las situaciones de conflictos colectivos, y en caso de no poder hacer efectiva la pena de multa. Además, en la LOTTT se agrega al desacato de orden de un reenganche por fuero sindical o inamovilidad laboral.
- Del pago de las multas, en la derogada LOT las penalidades pecuniarias eran pagadas a la Tesorería Nacional; en este aspecto la actual Ley establece el pago a la Tesorería de la Seguridad Social, institución autónoma creada por la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS, 2012), y que tiene entre sus competencias la liquidación, recaudación de las cotizaciones del Sistema de Seguridad Social, además del producto de las sanciones pecuniarias. Hoy día, la Tesorería de la Seguridad Social está adscrita al Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo.

Hecho este análisis comparativo, se detalla el procedimiento para la aplicación de las sanciones vigente, con el fin de conocer el mismo, y realizar las consideraciones pertinentes en el contexto de una posible reforma laboral en el país. En este sentido, dicho procedimiento debe ajustarse a los principios de legalidad, derecho a la defensa, racionalidad, proporcionalidad y tipicidad, los cuales deben ser garantizados en la sustanciación y decisión (Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras [LOTTT], 2012, Artículo 522).

El procedimiento sancionatorio se inicia mediante acta debidamente circunstanciada y motivada, elaborada por el funcionario competente del trabajo (LOTTT, 2012, art. 547, literal a). En atención a lo establecido en el artículo 261 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo (RLOT, 1999), el procedimiento previsto puede iniciarse por actas emanadas de las Unidades de Supervisión del Trabajo u otros funcionarios de las Inspectorías del Trabajo que tengan conocimiento de las infracciones en el ejercicio de sus funciones.

La notificación a los presuntos infractores debe hacerse dentro de los dos días hábiles siguientes al levantamiento del acta, mediante remisión de copias certificadas (LOTTT, 2012, art. 547, literal b). En garantía del debido proceso, los presuntos infractores podrán presentar alegatos dentro de los cinco días hábiles siguientes de recibida la notificación (LOTTT, 2012, art. 547, literal c). De no concurrir el presunto infractor, éste se considerará confeso, dando por terminada la averiguación. El Inspector del Trabajo de Sanciones debe decidir dentro de los dos días hábiles siguientes. Además, los presuntos infractores podrán, dentro de los tres días hábiles siguientes al vencimiento del lapso para alegatos, promover y evacuar pruebas (LOTTT, 2012, art. 547, literal d). Si no se presentan alegatos ni pruebas para su defensa, el Inspector del Trabajo de Sanciones debe emitir resolución de la sanción correspondiente.

Una vez transcurridos los lapsos, el Inspector del Trabajo de Sanciones, mediante resolución motivada, declarará la responsabilidad o no de los presuntos infractores (LOTTT, 2012, art. 547, literal e). En caso de declararlos responsables, también expedirá la planilla de liquidación de la multa respectiva. La multa fijada debe calcularse en concordancia con lo establecido en el artículo 545 de la LOTTT, partiendo del término medio entre el límite máximo y mínimo, considerando las circunstancias agravantes o atenuantes del caso, así como el número de personas afectadas. La resolución es dictada mediante una providencia administrativa. El infractor debe dar recibo de la notificación, proceder al pago y posterior consignación ante la Inspectoría del Trabajo de Sanciones. En caso de negativa a pagar, puede ser objeto de arresto ordenado por el Ministerio Público, el cual debe ser informado por el Inspector del Trabajo.

En cuanto al cierre del procedimiento de sanción, corresponde distinguir entre las sanciones derivadas de la Unidad de Supervisión y las emitidas por otros funcionarios de la Inspectoría del Trabajo; las primeras finalizan con la realización de una Inspección Específica para verificar la corrección de los incumplimientos que motivaron la sanción. En el segundo caso, corresponderá al infractor demostrar que la falta que dio origen al procedimiento ha sido debidamente subsanada en la instancia administrativa. Finalmente, la solvencia laboral, certificación emitida por el Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo para los patronos y patronas, con vigencia de un año, está sujeta al procedimiento aplicado para las sanciones, y la misma puede ser negada o revocada, en atención a la resolución de las sanciones que pudieran recaer sobre los infractores de la legislación laboral.

Metodología

El presente estudio constituye una investigación de nivel descriptivo, desarrollada mediante la revisión documental y análisis comparativo de los instrumentos legales, y de carácter cualitativo.

Resultados

En primer lugar, la Constitución como carta magna es amplia y completa en cuanto a los derechos y deberes laborales; otorgándole al trabajo como derecho humano un rango prioritario. En lo que respecta la Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y las Trabajadoras, mantiene los derechos adquiridos por los trabajadores y trabajadoras, al tiempo que incorpora nuevos derechos y deberes, para patronos y trabajadores. Del procedimiento para aplicar las sanciones, en la vigente LOTTT se mantiene el mismo procedimiento desarrollado en la anterior legislación laboral, pero introduce aspecto importante: la reducción de los lapsos en la mayoría de las etapas de dicho proceso, tales como la notificación a los presuntos infractores, que pasa de cuatro días a dos días, la promoción de alegatos, que pasa de ocho a cinco días; y la evacuación de pruebas, que pasa de ocho días a tres días).

En cuanto a la instancia responsable de la aplicación del procedimiento de sanción laboral, el Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo (MPPPST) creó en su estructura organizativa y funcional la Dirección General de Contraloría del Proceso Social del Trabajo y la Inspectoría del Trabajo de Sanciones, a fin de darle mayor relevancia al procedimiento sancionatorio, que anteriormente era llevado a nivel de Sala Administrativa de las Inspectorías del Trabajo.

Conclusiones

Indudablemente, las leyes, como expresión de la sociedad, son perfectibles y deben adecuarse a los cambios; es por ello, que en el caso que se aborda hoy, específicamente en lo referido al procedimiento

sancionatorio, se observa que hay aspectos de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las que deben modificarse. En lo que respecta a los deberes formales y al procedimiento aplicado, resulta necesario la simplificación y digitalización de actos como los de notificación, la promoción de alegatos, que permitan una mayor celeridad. Igualmente, hay obligaciones de hacer para el patrono, las cuales podría hacerse en forma digital. También se hace necesaria la reglamentación de obligaciones y derechos establecidos cuyo enunciado genera vacíos jurídicos, como ocurre con la protección a la maternidad en relación a la indemnización durante el periodo prenatal y postnatal.

Referencias Consultadas

- Asamblea Nacional Constituyente. (2009). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial N° 5.908. Extraordinario del 19 de febrero 2009. Caracas.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2012). *Ley de Reforma Parcial del Decreto N° 6.243, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social [LOSSS]*. (2012). Gaceta Oficial N° 39.912 Extraordinario del 30 de abril. Caracas, Venezuela.
- Congreso de la República de Venezuela. (1990). *Ley Orgánica del Trabajo [LOT]*. Gaceta Oficial N° 4.240. Extraordinario del 20 de diciembre de 1990.
- Decreto N° 3.235 de 1999. *Por el cual se establece el Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo [RLOT]*. (1999). Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.292 del 25 de enero de 1999. Caracas, Venezuela.
- Decreto N° 8.938 de 2012 [con fuerza de ley]. *Por medio del cual se expide la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N.º 6.076 Extraordinario, 7 de mayo de 2012.