

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO Y EL SISTEMA DE SANCIONES EN LA LEGISLACION LABORAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL VENEZOLANA¹

FREDDY ALBERTO MORA BASTIDAS

Abogado. Especialista en Derecho Administrativo y Magíster en Derecho Laboral. Investigador adscrito al Centro de Estudios Provinciales y Locales de la Universidad de Los Andes (CIEPROL-ULA). Profesor Categoría Asistente en Derecho Administrativo y Derecho Laboral de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales y la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (ULA). Correo electrónico: fremoba@ula.ve

Recibido: 15/10/2009

Aceptado: 21/09/2010

Resumen

La normativa contenida en las distintas leyes que conforman la legislación laboral y de la seguridad social, contemplan en algunos casos de manera expresa y en otros de manera implícita, las sanciones que la Administración del Trabajo y de la Seguridad Social pueden imponer cuando no se cumpla con la imperatividad de las normas laborales y de la seguridad social. El objetivo de la investigación se dirige al análisis y estudio del procedimiento administrativo sancionatorio y el sistema de sanciones en materia laboral y de la seguridad social. En la presente investigación documental de tipo descriptivo y analítico se concluye que las normas adjetivas y el sistema de sanciones deben ser revisados, con la finalidad de exigir, tanto a los empleadores como a los trabajadores, el cumplimiento y acatamiento de estas normas que no pueden ser relajadas ni flexibilizadas por convenios particulares o por decisiones unilaterales.

Palabras claves: procedimiento administrativo sancionatorio, derecho laboral, administración del trabajo y de la seguridad social.

¹ Este artículo constituye un avance del proyecto de investigación código E-286-08-09-B, intitulado «El acceso a la justicia y la tutela judicial en materia contencioso administrativo laboral y contencioso de la seguridad social», financiado por el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico, Tecnológico y de las Artes (CDCHTA) de la Universidad de Los Andes.

**SANCTIONATORY ADMINISTRATIVE PROCEDURE
AND SANCTIONS SYSTEM CONTEMPLATED IN LABOUR
AND SOCIAL SECURITY LEGISLATION**

Abstract

The normative contained in the different laws that constitute the labor and social security legislation, contemplates in some cases express sanctions, and in others implied sanctions. These sanctions can be imposed imperatively by The Labor and Social Security Administration, when labor and social security norms are disobeyed. The purpose of this investigation is directed towards the study and analysis of the penalizing procedure, and the different sanctions related to social security and labor affairs. The present descriptive and analytical research concluded that adjective norms and the present penalizing system must be revised, with the aim of demanding workers the accomplishment and respect of such norms that cannot become flexible or relaxed by particular agreements or unilateral decisions.

Keywords: penalizing administrative procedures, labor law, social security and labor administration.

Introducción

En materia laboral y de la seguridad social, la noción de «orden público» justifica la intervención del Estado en las relaciones laborales y de la seguridad social, con la finalidad de garantizar el principio de irrenunciabilidad y la imperatividad que rodean el contenido jurídico de esta importante área del derecho.

Cuando se estudian los asuntos laborales y de la seguridad social, se puede observar que la legislación impone a los empleadores el cumplimiento de ciertos requisitos formales y deberes legales que en los casos de incumplimiento del mandato normativo, pueden incurrir en un ilícito administrativo y previo la apertura de un procedimiento pueden llegar a ser sancionados.

La investigación desarrollada es documental de tipo analítico y descriptivo. Con la misma se pretende analizar el procedimiento administrativo sancionatorio y el sistema de sanciones en materia laboral y de la seguridad social. Su modalidad es jurídico-dogmática, de carácter documental que permitirá estudiar el procedimiento administrativo sancionatorio y el sistema de sanciones contempladas

en la legislación laboral y de la seguridad social, con el propósito de ampliarlo y profundizarlo con el apoyo de fuentes bibliográficas y documentales.

El contenido del presente artículo se encuentra desarrollado de la siguiente forma: Se analiza el procedimiento administrativo sancionatorio en materia laboral y de la seguridad social; se estudia el hecho social trabajo; se revisa el sistema de sanciones que pueden imponerse a los empleadores, aquellas que pueden imponerse a los trabajadores y por último se analizan las sanciones que pueden imponerse a los funcionarios públicos.

1. El procedimiento administrativo sancionatorio

A los fines de imponer las multas en caso de infracción de la normativa laboral, existe el procedimiento administrativo sancionatorio o de imposición de multas, que se encuentra regulado en el artículo 647 de la Ley Orgánica del Trabajo. La Administración del Trabajo y de la Seguridad Social al cumplir con la apertura y tramitación del procedimiento, tiene que observar las previsiones contenidas en el artículo 5 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo que se refiere a la prelación de fuentes en los procedimientos administrativos laborales, en donde se establece lo siguiente:

En el supuesto que corresponda a los funcionarios y funcionarias de la Administración del Trabajo dirimir los conflictos intersubjetivos entre particulares, deberán observarse, en el orden establecido, las normas de procedimiento previstas en los siguientes instrumentos: a) Ley Orgánica del Trabajo o la que rija la materia; b) Ley Orgánica Procesal del Trabajo; c) Código de Procedimiento Civil; y d) Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Parágrafo primero: En los procedimientos de esta naturaleza, sólo podrá ejercerse el recurso jerárquico o de apelación en contra de la decisión, salvo que la Ley disponga lo contrario.

Parágrafo segundo: En el resto de los procedimientos administrativos, se aplicarán con preferencia las normas adjetivas previstas en leyes especiales y, supletoriamente, regirá lo dispuesto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

El artículo 5 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, de manera correcta aplica el criterio desarrollado en el artículo 47 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que establece: «Los procedimientos administrativos contenidos en leyes especiales se aplicarán con preferencia al procedimiento ordinario previsto en este capítulo en las materias que constituyan su especialidad». Sin embargo, en materia de procedimientos administrativos sancionatorios, se debe respetar el debido proceso (artículo 49 constitucional), y no se pueden incluir actuaciones en el proceso que no se encuentren desarrolladas en las normas adjetivas.

Las normas adjetivas que deben aplicarse en el procedimiento de imposición de multas, se encuentran disgregadas en la Ley Orgánica del Trabajo, el Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo, la Ley de Alimentación para los Trabajadores y su Reglamento y la Ley del Régimen Prestacional de Empleo, pudiendo estructurarse de la siguiente forma:

a) *Actuación administrativa previa a la apertura del procedimiento*: El literal a) del artículo 647 de la Ley Orgánica del Trabajo, le otorga a los funcionarios la posibilidad de realizar las inspecciones para la formal apertura del procedimiento administrativo. Aunque no se encuentra desarrollado en el referido artículo 647, el artículo 233 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo contempla el deber de los funcionarios de poner en conocimiento a los empleadores y los representantes de los trabajadores, sobre los incumplimientos de la normativa laboral, concediéndoles un lapso prudencial para subsanar las violaciones de las normas de orden público laboral. En materia de condiciones y medio ambiente del trabajo, el artículo 123 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo, le otorga al funcionario competente la potestad de advertir y aconsejar al empleador - antes de ordenar el inicio del procedimiento-, fijando un plazo perentorio para el cumplimiento de las advertencias o recomendaciones.

En materia de alimentación, el artículo 41 del Reglamento de la Ley de Alimentación de los Trabajadores, le otorga competencia a los órganos de inspección (Unidades de Supervisión y funcionarios de Inspectoría) para que adviertan a los presuntos infractores y ordenen la subsanación de la infracción cometida, fijando un plazo que no puede ser inferior a veinticuatro (24) horas ni superior a quince (15) días hábiles. Por su parte, el artículo 40 de la referida Ley contempla las actuaciones que pueden desplegar los órganos a que se refiere el artículo 39 (Ministerio del Trabajo, Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Nutrición, Instituto Nacional de Defensa de las Personas en el Acceso de los Bienes y Servicios).

b) *Orden de paralización o suspensión de labores*: de acuerdo con lo previsto en el artículo 234 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, los funcionarios de la Administración del Trabajo, tienen competencia para ordenar la suspensión o paralización de las labores, en aquellos casos donde el incumplimiento de las obligaciones relativas a la seguridad e higiene del trabajo, pudiere ocasionar un daño grave a la salud o la vida de los trabajadores. Una vez comprobado que ha cesado el riesgo, se puede acordar el reinicio de las labores. El artículo 234 del Reglamento dispone que la orden de paralización o suspensión debe ser motivada y notificada de inmediato al jefe de la unidad de supervisión. El artículo 135 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo, otorga competencia a los funcionarios del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales, para suspender total o parcialmente la actividad o producción de la empresa, establecimiento, explotación o faena, en aquellos casos donde exista peligro grave o inminente o subsistan situaciones perjudiciales para la salud y seguridad de los trabajadores. Es relevante el efecto patrimonial consagrado en el primer aparte del artículo 135 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo, que obliga al empleador al pago de los salarios y demás beneficios correspondientes a los trabajadores como si hubiesen prestado efectivamente el servicio.

c) *Apertura de procedimientos sancionatorios especiales:* de conformidad con lo dispuesto en el artículo 236 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, el procedimiento puede iniciarse por:

a.- Las Unidades de Supervisión, cuando constare que el presunto infractor o infractora no corrigió oportunamente los incumplimientos que le fueron advertidos; y b.- Los restantes funcionarios y funcionarias de la Inspectoría del Trabajo, en lo atinente a las infracciones de que hubieren tenido conocimiento en ejercicio de sus funciones propias.

No solamente existe el procedimiento sancionatorio consagrado en el artículo 647 de la Ley Orgánica del Trabajo, pues en materia de salud y seguridad, de conformidad con el artículo 135 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo, por orden de los funcionarios adscritos al Instituto Nacional de Prevención Salud y Seguridad Laborales se puede iniciar el procedimiento de multa para la imposición de sanciones en aquellos casos en que se presume que se ha incurrido en los ilícitos administrativos contenidos en ese instrumento legal. Sin embargo, las normas adjetivas que deben aplicarse son las contenidas en la Ley Orgánica del Trabajo. En materia de Régimen Prestacional de Empleo, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria sexta, las multas por la presunta infracción de la ley deben ser impuestas por el Ministerio con competencia en materia de empleo y, aunque no se establezca taxativamente, se debe aplicar el procedimiento establecido en el artículo 647 de la Ley Orgánica del Trabajo.

En materia de alimentación de los trabajadores, el artículo 10 de la Ley sobre la materia, contempla las sanciones en aquellos casos en donde se incumpla con el otorgamiento del beneficio, remitiendo supletoriamente a la aplicación de las normas adjetivas contenidas en la Ley Orgánica del Trabajo, teniendo la competencia para iniciar este procedimiento los funcionarios de la Inspectoría del Trabajo; sin embargo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 y 8 de la Ley de Alimentación de los Trabajadores, tanto el Instituto Nacional de Defensa de las Personas en el Acceso de los Bienes y Servicios, como el Ministerio con competencia en materia de Salud, también

pueden ordenar la apertura de un procedimiento administrativo sancionatorio.

d) *Notificación a los presuntos infractores*: una vez levantada el acta, el funcionario debe remitir copia certificada dentro de los cuatro (4) días hábiles siguientes. En este tipo de procedimiento, se debe cumplir con las formalidades contenidas en el artículo 126 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo. En caso de ser procedente, de conformidad con lo previsto en el artículo 127 se puede solicitar la notificación por correo certificado con aviso de recibo.

e) *Derecho a la defensa*: el presunto infractor para el ejercicio del derecho a la defensa presentará los alegatos dentro de los ocho (8) días hábiles, luego que conste en autos su notificación, pudiendo ejercer este derecho de manera escrita o verbal.

f) *Confesión ficta*: en caso de la no comparecencia del presunto infractor dentro del lapso para la presentación de alegatos, existe como efecto procesal la confesión y se dará por terminada la averiguación, estableciéndose un lapso de dos (2) días hábiles para dictar la decisión administrativa.

g) *Pruebas*: el artículo 647 sólo contempla un lapso de ocho (8) días para la promoción y evacuación de las pruebas, una vez concluido el lapso para la presentación de alegatos; sin embargo, no se establece un lapso para providenciar y admitir las pruebas, considerando que se debe aplicar el contenido del artículo 75 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo. En relación con los medios de prueba, se deben aplicar las disposiciones contenidas en los artículos 69 al 122 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo y, en todo lo no previsto en ese instrumento, se aplicará supletoriamente el Código de Procedimiento Civil y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

h) *Lapso para dictar la decisión*: según el literal e) del artículo 647 de la Ley Orgánica del Trabajo, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al vencimiento del lapso de pruebas, el funcionario debe dictar la decisión administrativa. En este literal igualmente se establece que si no se ejerce el derecho a la defensa o no se promueven

pruebas, una vez vencido el lapso para estos actos procesales, de manera inmediata el funcionario debe dictar la decisión administrativa.

i) *Del contenido de la decisión*: la decisión administrativa tiene que cumplir con los requisitos de forma y de fondo exigidos para los actos administrativos, debiendo reunir las formalidades contenidas en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, pudiendo ser atacada la decisión de acuerdo con las previsiones contenidas en el artículo 19 de esa misma Ley y según los criterios jurisprudenciales sostenidos por la Sala Constitucional y la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

j) *Recurso Administrativo*: de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, solamente es procedente la interposición del recurso jerárquico. De acuerdo con lo establecido en el artículo 648, se puede ejercer ante el inspector del trabajo cuando haya sido delegada por este funcionario la imposición de la sanción. Se puede interponer ante el Ministro cuando el Inspector directamente impone la sanción.

k) *Sanciones*: si el procedimiento administrativo de imposición de multas se inició por la presunta infracción de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Trabajo, pudieran aplicarse las sanciones establecidas de los artículos 625 al 641. En caso de inicio del procedimiento sancionador por la presunta infracción de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo, pudiera imponerse las sanciones establecidas de los artículos 118 al 120 y 124 de ese instrumento legal. El artículo 128 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo contempla la sanción que puede aplicar la Tesorería de la Seguridad Social en caso de incumplimiento de las obligaciones relativas al pago de cotizaciones, afiliación, registro en el Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. En caso de inicio del procedimiento por la presunta infracción de la Ley de Alimentación de los Trabajadores, pudiera imponerse la sanción contenida en el artículo 10 de ese instrumento legal. En caso de inicio del procedimiento por la presunta infracción

de la Ley del Régimen Prestacional de Empleo, pudiera imponerse las sanciones contenidas en los artículos 55 al 57 de ese instrumento. En caso de inicio del procedimiento sancionatorio de acuerdo con las especificaciones del artículo 90 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Seguro Social, pudieran imponerse las sanciones contenidas en el artículo 87 del mencionado instrumento jurídico.

l) *Gradación de las multas*: el artículo 644 de la Ley Orgánica del Trabajo contempla las circunstancias para atenuar o agravar la multa que se imponga, para lo cual debe tomarse en consideración: la importancia de la empresa, explotación o establecimiento; el número de personas involucradas y cualquier otra circunstancia que estime el funcionario. El artículo 125 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo contempla unos criterios taxativos para la gradación de las sanciones, bajo los siguientes términos:

... 1. La peligrosidad de las actividades desarrolladas en la empresa o en el centro de trabajo. 2. La gravedad de los daños producidos o que hubieran podido producirse por la ausencia o deficiencia de las medidas preventivas. 3. Las medidas de protección colectiva o personal, adoptadas por el empleador, y las instrucciones impartidas por éste, en orden a la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales. 4. El incumplimiento de las advertencias u ordenamientos realizados por el funcionario de inspección y supervisión competente en la materia. 5. La inobservancia de las propuestas realizadas por los Servicios de Seguridad y Salud en el Trabajo, los delegados o delegadas de prevención, en ejercicio de sus funciones específicas; o el Comité de Seguridad y Salud Laboral de la empresa, para la corrección de las deficiencias legales existentes. 6. La conducta general seguida por el empleador o empleadora, en orden a la estricta observancia de las normas en materia de seguridad y salud en el trabajo.

m) *Tipos de sanciones, efectos jurídicos y efectos patrimoniales complementarios*: de llegar a determinarse la existencia de un ilícito administrativo, una vez concluido el procedimiento se sancionará al infractor, pero existirán efectos jurídicos y efectos patrimoniales

en perjuicio del infractor; y, también se puede determinar la responsabilidad por la violación de la normativa.

En el caso del procedimiento sancionatorio por la presunta infracción de las disposiciones de la Ley Orgánica del Trabajo, puede darse:

1. La imposición de la multa.
2. La obligación del empleador de cumplir con la cancelación de los beneficios económicos surgidos por imposición de las normas de orden público laboral.
3. La obligación del empleador de cumplir con los deberes legales y requisitos formales exigidos por la Ley Orgánica del Trabajo.
4. La existencia de responsabilidad penal.

En el caso del procedimiento sancionatorio por la presunta infracción de las normas contenidas en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo, puede darse:

1. La imposición de la multa.
2. Se puede ordenar la suspensión total o parcial de la actividad o producción de la empresa.
3. La obligación del empleador de cumplir con los deberes legales y requisitos formales exigidos por la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo.
4. La obligación del empleador de indemnizar a los trabajadores, cuando exista un accidente de trabajo o enfermedad ocupacional por la violación de la normativa legal en materia de seguridad y salud laboral imputable al patrono.
5. La existencia de responsabilidad civil y penal.

En el caso del procedimiento sancionatorio por la presunta infracción de las normas contenidas en la Ley de Alimentación de los Trabajadores, se tiene:

1. La imposición de la multa.
2. El cumplimiento retroactivo del beneficio en los casos donde continúe activa la relación de trabajo. En caso de terminación de la

relación de trabajo, se debe cancelar a título indemnizatorio lo que se adeude por el beneficio de alimentación.

En el caso del procedimiento sancionatorio por la presunta infracción de las normas contenidas en la Ley de Régimen Prestacional de Empleo, tenemos:

1. La imposición de la multa.
2. La existencia de responsabilidad civil y penal.

En el caso del procedimiento sancionatorio por la presunta infracción de las normas contenidas en la Ley del Seguro Social, tenemos:

1. La imposición de la multa.
2. La existencia de responsabilidad civil y penal.
3. El cierre del establecimiento.

2. El hecho social trabajo y el sistema de sanciones

El hecho social trabajo se encuentra consagrado en el artículo 89 constitucional, siendo una disposición que permite al Estado disponer de los mecanismos necesarios para mejorar las condiciones materiales, morales e intelectuales de los trabajadores, y aunque en este dispositivo constitucional no se consagra de manera expresa la posibilidad de concebir un sistema de sanciones, sirve de fundamento para su desarrollo legislativo. Igualmente, se puede observar que el primer aparte del artículo 87 complementa lo dispuesto en el artículo 89, ya que permite al Estado adoptar medidas y crear instituciones que puedan controlar las condiciones de seguridad, higiene y ambiente del trabajo. Sin embargo, no hay que olvidar que el Estado Social de Derecho y de Justicia, se servirá de la educación y del trabajo como los procesos fundamentales para alcanzar los fines del Estado, considerando que éste tiene que formar conciencia para posteriormente sancionar y no a la inversa: sancionar para que las personas puedan aprender.

Con la Constitución de 1999 se llevó a cabo un proceso de constitucionalización de las normas de rango legal en materia laboral (aquellas que se encuentran incluidas dentro de la legislación laboral y de la seguridad social), porque como bien lo ha dejado expuesto la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en la sentencia N° 442 del 23 de mayo de dos mil:

... los derechos de estirpe laboral se les ha rodeado de un manto protector aun más impermeable del que disfrutaban los derechos derivados de otras relaciones jurídicas. Y ello en razón de la siempre presupuesta minusvalía, indefensión, subordinación, debilidad o presunción de incapacidad en que se ha tenido a la fuerza de trabajo respecto a los que gerencian los demás factores de producción. ... (Zuleta, 2006, p. 133).

Tomando en cuenta estas disposiciones, la legislación impone deberes a los empleadores y trabajadores que tienen por finalidad garantizar el cumplimiento de la imperatividad de las normas de orden público en materia laboral y de la seguridad social. Sin embargo, el sistema de sanciones de la legislación laboral pareciera haberse orientado solamente a considerar que los empleadores son los únicos capaces de violentar las normas de orden público y que los trabajadores siempre son los afectados por el incumplimiento de la normativa. En este orden de ideas, Marshall (2000), considera que existen unos efectos controvertidos en los contenidos normativos de las legislaciones del trabajo, fundamentalmente en materia de protección frente al despido, porque debilita «... la disciplina y el esfuerzo laboral afectando negativamente a la productividad, e impediría la creación de empleo». En tal sentido, se comparte la posición de Marshall que al ser contrastada con la legislación laboral y de la seguridad social, se puede observar que en ocasiones esta excesiva protección puede generar distorsiones y actitudes desleales por parte de los trabajadores, que sintiéndose excesivamente tutelados, pueden verse favorecidos ante la ausencia de sanciones en aquellos casos donde el incumplimiento de la normativa laboral y de la seguridad social, se ocasiona por actuaciones u omisiones de los trabajadores. Rodríguez considera que:

... el interés general o público en un Estado de Derecho, se refleja en normas que establecen límites a las conductas de todos los sujetos, bien sean públicos o privados. El quebrantamiento de esos límites tiene, normalmente, consecuencias para el sujeto infractor que pueden llegar hasta la imposición de penas o de sanciones ... (2006, p. 778).

En palabras de Carballo (2001), el régimen sancionatorio presenta como principal característica la condición de repressividad, en lugar de orientarse en un mecanismo que permita a la administración del trabajo garantizar el cumplimiento de la normativa. Para entender el alcance de las sanciones, es importante comentar lo expuesto por García de Enterría y Fernández, quienes consideran por sanción administrativa « ... un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal ... », que puede consistir en la « ... imposición de una obligación de pago de una multa; ... , incluso arresto personal del infractor». (2006, p. 163)

Las sanciones administrativas, advierten el deber de cumplir con la normativa y este sistema de sanciones contemplado en la legislación laboral y de la seguridad social, permite en definitiva la imposición de multas en los casos en donde no se acaten las previsiones normativas que conforman el orden público en materia laboral y de la seguridad social.

Es importante resaltar que los montos de las sanciones contenidas en la Ley Orgánica del Trabajo están tasados en salarios mínimos, y con la futura reforma de la Ley Orgánica de Trabajo (actualmente en discusión en la Asamblea Nacional) debe armonizarse con el sistema de sanciones que contemplan la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones, Medio Ambiente del Trabajo, la Ley de Alimentación de los Trabajadores, la Ley del Régimen Prestacional de Empleo, la Ley del Seguro Social y la Ley para las personas con discapacidad, puesto que en estos instrumentos normativos, las multas se encuentran tasadas en unidades tributarias, condición que puede garantizar el cumplimiento de la normativa para evitar

la incursión en un ilícito administrativo y, obviamente, por el costo que en las finanzas de las organizaciones puede repercutir un mayor cumplimiento de la normativa.

3. Las sanciones a los empleadores

Al revisar la legislación laboral y de la seguridad social, se encuentran las siguientes sanciones: a) por incumplimiento de la Ley Orgánica del Trabajo y de la Ley de Alimentación de los Trabajadores; b) por incumplimiento de la Ley para personas con discapacidad; c) por incumplimiento de la ley para protección de las familias, la maternidad y la paternidad; d) por incumplimiento de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo; e) por incumplimiento de la Ley del Régimen Prestacional de Empleo y f) por incumplimiento de la Ley de Seguro Social.

a) *En materia de Ley Orgánica del Trabajo:* De los artículos 626 al 641 de la Ley Orgánica del Trabajo, se establecen las sanciones por el incumplimiento de las previsiones contenidas en la Ley. El artículo 627 contempla la sanción en aquellos casos en donde no se cumpla con lo previsto en el artículo 129 (cancelación del salario mínimo), o que no se cumpla con lo dispuesto en los artículos 147 y 151 (pago de la remuneración en dinero en efectivo y en la debida oportunidad), o con lo señalado en el artículo 152 (sitio o lugar en donde debe efectuarse el pago del salario), o que se cumpla con las previsiones contenidas en los artículos 162 y 165 (embargo del salario y amortización a deudas con el empleador). En cuanto a la infracción del pago del salario mínimo, el artículo 60 del Reglamento de la Ley, adicionalmente a la sanción administrativa, contempla lo siguiente:

... el patrono infractor quedará obligado a reembolsar a los trabajadores ... la diferencia entre el salario mínimo y lo realmente pagado, así como sus incidencias sobre los beneficios, prestaciones e indemnizaciones, por todo el tiempo en que hubiere recibido salarios, más bajos que los fijados como mínimos, además de pagarle el monto equivalente a los intereses ...

De acuerdo con el proyecto de la reforma de la Ley Orgánica del Trabajo, publicado en el portal de Tecnoiusuris (2009), los diputados de la Asamblea Nacional están proponiendo la modificación del artículo 627, considerando la posibilidad de establecer una multa no menor del equivalente a cuarenta (40) unidades tributarias, ni mayor del equivalente a ciento cincuenta (150) unidades tributarias. En caso de reincidencia plantean un incremento del cincuenta por ciento (50%) del monto original, adicionalmente a los intereses generados y la indexación.

El artículo 628 de la Ley Orgánica del Trabajo contempla la sanción cuando el empleador no cumpla con las previsiones contenidas en el artículo 188 *ejusdem* (fijación de los anuncios relativos a la concesión de los días hábiles y horas de descanso) o lo previsto en el artículo 78 del Reglamento de la referida Ley (fijación de anuncios en los casos de distintos horarios, jornadas o turnos de trabajo). El artículo 628 le otorga discrecionalidad administrativa a las Inspectorías del Trabajo para exigir el cumplimiento del deber legal de fijación de los anuncios. En las discusiones sobre la reforma de la Ley Orgánica del Trabajo, los diputados de la Asamblea Nacional están proponiendo la modificación del artículo 628, considerando la posibilidad de establecer una multa no menor del equivalente a diez (10) unidades tributarias, ni mayor del equivalente a veinticinco (25) unidades tributarias. En caso de reincidencia plantean un incremento del cincuenta por ciento (50%) del monto original.

En el artículo 629, se establece la sanción por el incumplimiento de las previsiones contenidas en los artículos 198 (jornada máxima de 11 horas), 199 (prolongación de la jornada), 207 (duración del trabajo en horas extraordinarias), 211 al 218 (regulación de los días hábiles para el trabajo), 154 (recargo del salario por el trabajo en el día feriado), 155 (recargo del salario por el trabajo en horas extraordinarias) y 156 (recargo del salario por trabajo en jornada nocturna). En las discusiones sobre la reforma de la Ley, los diputados de la Asamblea Nacional están proponiendo la fusión de este artículo con las previsiones contenidas en el artículo 628 *ejusdem*.

El cumplimiento de estas normas - Arts. 198, 199, 207, 211, 218, 155 y 156 de la Ley Orgánica del Trabajo - , adicionalmente se encuentra regulado en el numeral 2 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo, que indica: «... se sancionará al empleador ... , por cada trabajador expuesto cuando: ... 2. No asegure el disfrute efectivo del período de vacaciones remunerado por parte de los trabajadores y trabajadoras, de conformidad con la ley. ... ». Con esta sanción, el legislador busca de manera coercitiva, el cumplimiento de las disposiciones normativas, puesto que las sanciones contenidas en el mencionado instrumento normativo se encuentran tasadas en unidades tributarias y específicamente en ese supuesto están comprendidas entre setenta y seis (76) y cien (100) unidades tributarias, por cada trabajador expuesto a este ilícito administrativo.

En cuanto a la participación en los beneficios, el artículo 630 de la Ley Orgánica del Trabajo, establece la sanción cuando no se paguen correctamente a los trabajadores los beneficios o la bonificación de fin de año, de acuerdo con las previsiones contenidas en los artículos 174 al 184 de la Ley, en concordancia con lo previsto en los artículos 57 al 59 de su reglamento. En las discusiones sobre la reforma de la Ley Orgánica del Trabajo, se está considerando la reforma del artículo 630 con la posibilidad de establecer una multa no menor del equivalente a cuarenta (40) unidades tributarias, ni mayor del equivalente a ciento cincuenta (150) unidades tributarias - por cada trabajador - en caso de no pagar correctamente la participación en los beneficios. Mientras que en los casos de no pagar correctamente la bonificación de fin de año se propone establecer una multa no menor del equivalente a diez (10) unidades tributarias, ni mayor del equivalente a treinta (30) unidades tributarias por cada trabajador. En caso de reincidencia plantean adicionalmente un incremento del cincuenta por ciento (50%) del monto original.

El único régimen especial del trabajo sujeto a sanción administrativa (artículo 631 de la Ley Orgánica del Trabajo), es el del trabajador doméstico, cuando se da el incumplimiento de las

disposiciones contempladas en los artículos 274 al 281 de la Ley. Con la reforma se propone modificar el artículo 631, estableciendo una multa no menor del equivalente a seis (6) unidades tributarias y no mayor del equivalente a doce (12) unidades tributarias. Sin embargo, es propicia esta reforma de la Ley Orgánica del Trabajo para incluir como un ilícito administrativo el incumplimiento de la normativa que regula a todos los regímenes especiales.

La infracción de las disposiciones protectoras de la maternidad y la familia se encuentra consagrada en el artículo 632, siendo importante concordarlo con el supuesto contenido en el artículo 8 de la Ley para la Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad, que consagra la inamovilidad del padre hasta un año después del nacimiento y, adicionalmente, la obligación para el empleador de conceder una licencia de catorce (14) días al padre trabajador para que asuma las obligaciones y responsabilidades en el cuidado y asistencia de su hijo. En la reforma de la Ley Orgánica del Trabajo, se está proponiendo la modificación del artículo 632, consagrando una multa no menor del equivalente a veinticinco (25) unidades tributarias y no mayor de cincuenta (50) unidades tributarias. En caso de reincidencia se plantea, adicionalmente, un incremento del cincuenta por ciento (50%) del monto original.

El artículo 633 de la Ley Orgánica del Trabajo (infracción relacionada con las condiciones de higiene y seguridad industrial) contiene una sanción que debe completarse con el sistema de sanciones contenido en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo, de conformidad con lo señalado en el artículo 246 de la Ley Orgánica del Trabajo. En la reforma que se discute en la Asamblea Nacional, se está proponiendo la modificación del artículo 633, consagrando una multa no menor del equivalente a seis (6) unidades tributarias y no mayor de cien (100) unidades tributarias. En caso de reincidencia se plantea adicionalmente un incremento del cien por ciento (100%) del monto original.

El artículo 27 de la Ley Orgánica del Trabajo, establece una restricción en la libertad de contratación, permitiendo

solamente la contratación del diez por ciento (10%) de trabajadores extranjeros para aquellos empleadores que tengan más de diez (10) trabajadores, contemplándose en el artículo 634 la sanción en caso de incumplimiento de la disposición. En las discusiones que se llevan a cabo en la Asamblea Nacional se está proponiendo la modificación del artículo 634 de la Ley Orgánica del Trabajo, con la incorporación de una multa no menor a veinticinco (25) unidades tributarias y no mayor de cien (100) unidades tributarias por cada trabajador afectado. En caso de reincidencia se plantea adicionalmente un incremento del cien por ciento (100%) del monto original.

La sanción en caso de no dar cuenta de un accidente de trabajo « ... dentro de los cuatro (4) días continuos de ocurrido ... » ha sido contemplada en el artículo 635 de la Ley Orgánica del Trabajo; sin embargo, se estima que esta disposición colisiona con lo establecido en el artículo 83 del Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo, que establece un lapso de sesenta (60) minutos « ... siguientes a la ocurrencia del accidente ... » para la notificación al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales. Igualmente colisiona con lo previsto en el artículo 73 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo, la cual contempla que la « ... declaración formal de los accidentes de trabajo y de las enfermedades ocupacionales ... », deberá realizarse dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a « ... la ocurrencia del accidente o del diagnóstico de la enfermedad profesional ». En las discusiones que se llevan a cabo en la Asamblea Nacional se está proponiendo la modificación del artículo 635 de la Ley Orgánica del Trabajo, con la incorporación de una multa no menor a veinticinco (25) unidades tributarias y no mayor de cien (100) unidades tributarias. En caso de reincidencia plantean un incremento del cien por ciento (100%) del monto original.

En el caso de la violación de la libertad sindical, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 443 al 453 de la Ley Orgánica del Trabajo, en concordancia con lo preceptuado en los artículos 112 al 116 de su Reglamento, se incurre en la sanción prevista

en el artículo 637 de ese instrumento legal. En las discusiones que se llevan a cabo en la Asamblea Nacional se está proponiendo la modificación del artículo mencionado con la incorporación de una multa no menor a cincuenta (50) unidades tributarias y no mayor de cien (100) unidades tributarias. En caso de reincidencia plantean adicionalmente un incremento del cien por ciento (100%) del monto original.

En caso de incumplimiento de una providencia administrativa de reenganche de conformidad con el procedimiento establecido en los artículos 454 al 458 de la Ley Orgánica del Trabajo, se ocasiona la imposición de la sanción prevista en el artículo 639 de la Ley. En las discusiones que se llevan a cabo en la Asamblea Nacional se está proponiendo la modificación del mencionado artículo, con la incorporación de una multa no menor a veinticinco (25) unidades tributarias y no mayor de doscientas (200) unidades tributarias por cada trabajador afectado. En caso de reincidencia plantean un incremento del cien por ciento (100%) del monto original.

En materia de derecho colectivo, el artículo 637 de la Ley Orgánica del Trabajo, contempla multas en caso de infracción al régimen de tutela de la libertad sindical; mientras que el artículo 640 *ejusdem* contempla la sanción cuando exista infracción a las normas relativas a los conflictos colectivos del trabajo. Por su parte, el artículo 641 contempla sanciones (entre $\frac{1}{4}$ de salario mínimo y un (1) salario mínimo) en caso de infracción de las normas relativas a la negociación colectiva y/o reunión normativa laboral.

b) *En materia de Ley de Alimentación de los Trabajadores:* también se contemplan sanciones a los empleadores. Según el artículo 1 de la Ley de Alimentación de los Trabajadores, el beneficio de alimentación, tiene por finalidad «... proteger y mejorar el estado nutricional de los trabajadores, a fin de fortalecer su salud, prevenir las enfermedades ocupacionales y propender a una mayor productividad laboral». En el artículo 10, se contempla la sanción, con multas que oscilarán entre diez unidades tributarias (10 U.T) y cincuenta unidades tributarias (50 U.T), en aquellos casos en los

cuales el empleador incumpla con el otorgamiento del beneficio, para lo cual debe observar y acatar, además del contenido del artículo 4 de la Ley (formas de otorgamiento del beneficio) los supuestos - requisitos formales y deberes legales - contenidos tanto en la referida Ley de Alimentación como en su Reglamento.

c) *En materia de Ley para las Personas con Discapacidad:* también se encuentra incluida una sanción en materia laboral y de la seguridad social, específicamente en el artículo 84, cuya multa se encuentra comprendida entre cien unidades tributarias (100 UT) y mil unidades tributarias (1000 UT), en aquellos casos en donde se infrinja el artículo 28, que impone la obligación de incorporar a la nómina de las empresas públicas, privadas o mixtas, órganos y entes de la Administración Pública no menos de un cinco por ciento (5%) de personas con discapacidad permanente, en relación con la nómina total de trabajadores. El autor de la presente investigación considera que este deber legal sobrepasa y profundiza el principio de intervención del Estado en el desarrollo de las relaciones sociales, por cuanto condiciona la contratación a las siguientes circunstancias: a) los cargos no pueden exceder la capacidad de la persona para desempeñarlos y, b) los trabajadores no están obligados a ejecutar tareas que resulten riesgosas. Igualmente, el contenido del primer aparte del mencionado artículo 28, el cual dispone: «No podrá oponerse argumentación alguna que discrimine, condicione o pretenda impedir el empleo de personas con discapacidad», está en evidente contradicción con el principio del derecho a la defensa, consagrado en el artículo 49 constitucional. Esta sanción, aunque se encuentra dentro de la seguridad social, debe ser impuesta por el Consejo Nacional para las personas con discapacidad (artículo 90 de la Ley).

d) *En materia de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo,* además de existir responsabilidad civil, penal y administrativa se encuentran las siguientes sanciones: 1) leves, 2) graves, 3) muy graves, e 4) infracciones de las empresas en el Área de Seguridad y Salud en el Trabajo; así como la responsabilidad de los

funcionarios del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales. Es importante denotar que en relación con las sanciones leves, graves y muy graves, el legislador no hizo ningún tipo de distinción sobre los motivos que conllevaron a la ubicación de estas infracciones. El artículo 118 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo, describe siete (7) infracciones leves, que pueden ser sancionadas con multas de hasta veinticinco unidades tributarias (25 UT) por cada trabajador expuesto, comenzando la descripción de las infracciones cuando el empleador no responda a las peticiones de información o realización de mejoras de los niveles de protección solicitada por los delegados de prevención (de acuerdo con el artículo 43 de la Ley Orgánica de Prevención, en correlación con el artículo 51 del Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo) o el Comité de Seguridad y Salud Laboral (de acuerdo con el artículo 48). El numeral 2 del artículo 118, por su parte, considera infracción leve, que no se garanticen todos los elementos de saneamiento básico en los centros de trabajo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de este instrumento jurídico, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 12 del Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo. El numeral 3 del artículo 118, también considera ilícito leve, cuando no se lleve un registro de las características fundamentales de los proyectos de nuevos medios y puestos de trabajo o la remodelación, en un todo de conformidad con lo previsto en el artículo 63 y 64 de la mencionada ley. El numeral 4 del artículo 118, prevé como supuesto de sanción, los casos en donde no se consulten los posibles cambios en la organización del trabajo, de acuerdo con las directrices previstas en los artículos 59 y 60 de la ley. Cuando se elaboren sin participación de los trabajadores los programas de Seguridad y Salud en el Trabajo, el empleador incurre en la infracción leve consagrada en el numeral 5 del artículo 118. El numeral 6 del artículo 118, considera como infracción leve los casos en donde no se imparta a los trabajadores formación teórica en la ejecución de las funciones inherentes a su actividad, en la prevención de accidentes del trabajo y enfermedades

ocupacionales y en la utilización del tiempo libre, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 53. Por último, en cuanto a las infracciones leves, será motivo de imposición de una multa cuando no se publiquen los registros actualizados de los índices de accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales.

El artículo 119 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo contempla 26 supuestos catalogados como infracciones graves; mientras que el artículo 120 *ejusdem* contempla 19 considerados como muy graves. Estas infracciones como lo afirma Hernández (2007), tienen relación con el derecho de información y participación, con el medio ambiente y condiciones de trabajo adecuadas, con materia de registros y con el deber de colaboración con la Administración Pública.

En síntesis, para que los empleadores eviten estar incurso en las infracciones graves y muy graves, tienen que acatar los deberes impuestos en el amplio y extenso articulado de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo, su reglamento y las normas técnicas que hayan sido dictadas, y en términos generales: cumplir con las condiciones y ambiente en que debe desarrollarse el trabajo; adecuar los métodos de trabajo así como las máquinas, herramientas y útiles a las características de los trabajadores; elaborar el programa de seguridad y salud en el trabajo específico y adecuado a sus procesos; establecer políticas y ejecutar acciones que permitan la identificación de condiciones de trabajo así como la evaluación de los niveles de inseguridad y el control de las condiciones inseguras de trabajo. Igualmente, tienen que someter a consideración del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales, los proyectos de altos niveles de peligrosidad, así como realizar las acciones de control en el ambiente de trabajo cuando la concentración ambiental supere la referencia de exposición. También debe abstenerse de realizar actuaciones que impidan la elección de los delegados de prevención e igualmente deben evitar impedir a los trabajadores presenciar las inspecciones administrativas.

En otro orden de ideas, deben desarrollar programas de educación y capacitación, así como también programas de promoción de la seguridad y salud en el trabajo. Asimismo, consultar al Comité de Seguridad y Salud Laboral las políticas, programas y actuaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo e informarle sobre las condiciones peligrosas a las que están expuestos los trabajadores y sobre la incorporación en el centro de trabajo de empresas intermediarias, contratistas y subcontratistas.

En cuanto a los trabajadores, deben realizarles exámenes periódicos, informarles acerca de los principios de prevención de las condiciones peligrosas o insalubres a las que están expuestos. Igualmente, asegurar su disfrute de vacaciones, descanso diario y duración máxima de la jornada; brindar auxilio inmediato al trabajador, incorporarlo cuando recupere su capacidad e ingresarlo o reubicarlo en un puesto compatible con sus capacidades residuales; abstenerse del despido, desmejora o traslado del trabajador y cuidarse de ejecutar actos, hechos u omisiones que violen la inamovilidad.

En referencia a los deberes que tienen los empleadores, se pueden señalar los siguientes: informar de la ocurrencia del accidente de trabajo en forma inmediata; declarar formalmente dentro de las veinticuatro horas (24) la ocurrencia del accidente o diagnóstico de la enfermedad ocupacional.

e) *En materia de Ley del Régimen Prestacional de Empleo:* al igual que la Ley Orgánica de Prevención, Condición y Medio Ambiente del Trabajo, califica las infracciones en leves (artículo 55), graves (artículo 56), muy graves (artículo 57). Igualmente dispone en el artículo 58 la responsabilidad del funcionario y en el artículo 59 la responsabilidad de la operadora privada. También sanciona las situaciones donde se demuestre la falta de suministro o falsedad por parte de cualquier persona de la información que estén obligados a entregar. En el siguiente cuadro se puede evidenciar el supuesto de la falta administrativa, la sanción correspondiente, el tipo de persona involucrada y el tipo de falta:

FALTA ADMINISTRATIVA	SANCIÓN	TIPO PERSONA INVOLUCRADA	TIPO DE FALTA
Induzca a error, para ser beneficiario de las medidas de incentivo fiscal	76 a 100 U. T.	Persona natural Persona jurídica	Infracción muy grave
No capacite a los trabajadores venezolanos con los conocimientos de los trabajadores extranjeros	76 a 100 U. T.	Persona natural Persona jurídica	Infracción muy grave
Obtención de obsequios, dadas o recompensas con ocasión de los servicios que presta	25 a 30 U. T.	Funcionario público	Sin tipificación
Suscripción de convenio con operadora privada sin que ésta haya cumplido con los requisitos exigidos	25 a 30 U. T.	Funcionario público	Sin tipificación
Privación injustificada de prestaciones económicas	25 a 30 U. T.	Funcionario público	Sin tipificación
Inducir al Instituto Nacional de Empleo para celebrar convenio	25 a 30 U. T.	Operadora privada	Sin tipificación
No cumplir con las obligaciones asumidas en los convenios, no cumplir con los requisitos para el funcionamiento, o impedir la supervisión del Instituto	25 a 30 U. T.	Operadora privada	Sin tipificación
Falta de suministro de información a la que estén obligadas conforme a la ley, reglamentos y resoluciones	70 a 140 U. T.	Persona natural Persona jurídica	Sin tipificación
Falsedad en el suministro de información para la inclusión de personas como beneficiarios de prestaciones dinerarias	100 U. T.	Persona natural Persona jurídica	Sin tipificación
Suscripción de convenio con operadora privada sin que ésta haya cumplido con los requisitos exigidos	25 a 30 U. T.	Funcionario público	Sin tipificación
Abstención en suministrar la información a los observatorios laborales	1 a 25 U. T.	Persona natural Persona jurídica	Infracción leve
No formalice la afiliación del trabajador ante la Tesorería de la Seguridad Social en el lapso previsto en el artículo 35 de la ley	26 a 75 U. T.	Persona natural Persona jurídica	Infracción grave
No haya informado oportunamente a la Tesorería de la Seguridad Social los cambios relativos a la empresa	26 a 75 U. T.	Persona natural Persona jurídica	Infracción grave
Retardo al enterar las cotizaciones a la Tesorería de la Seguridad Social	26 a 75 U. T.	Persona natural Persona jurídica	Infracción grave
En casos en que nunca se formalice la afiliación del trabajador a la Tesorería	76 a 100 U. T.	Persona natural Persona jurídica	Infracción grave

Nunca haya enterado cotizaciones a la Tesorería de la Seguridad Social	76 a 100 U. T.	Persona natural Persona jurídica	Infracción muy grave
No haya informado a la Tesorería el cierre de la empresa o establecimiento o la extinción de la explotación o faena	76 a 100 U. T.	Persona natural Persona jurídica	Infracción muy grave
No comunique a la Tesorería de la Seguridad Social la terminación o extinción de la relación de trabajo	76 a 100 U. T.	Persona natural Persona jurídica	Infracción muy grave
No haga entrega de la planilla de cesantía al trabajador	76 a 100 U. T.	Persona natural Persona jurídica	Infracción muy grave
No haya reintegrado la indemnización y los intereses dentro de los seis meses siguientes al pago por parte de la Tesorería	76 a 100 U. T.	Persona natural Persona jurídica	Infracción muy grave
No permita la inspección por parte de la Tesorería	76 a 100 U. T.	Persona natural Persona jurídica	Infracción muy grave
Induzca a error, para ser beneficiario de las medidas de incentivo fiscal	76 a 100 U. T.	Persona natural Persona jurídica	Infracción muy grave
No capacite a los trabajadores venezolanos con los conocimientos de los trabajadores extranjeros	76 a 100 U. T.	Persona natural Persona jurídica	Infracción muy grave

Fuente: Mora, 2007, pp. 128-129.

La infracción leve surge cuando no se le suministra información a la red de observatorios laborales que permitan el cumplimiento de las funciones a que se refieren los artículos 25 y 26 de la mencionada Ley. Las infracciones graves se configuran cuando no se cumpla con lo indicado en el encabezado del artículo 29 (afiliación en el Sistema de Seguridad Social), en los casos donde se incumpla con lo indicado en el encabezado del artículo 30 (actualización de los datos e información de la empresa) y en los casos del primer párrafo del artículo 39 (retraso en enterar las cotizaciones). Las infracciones muy graves se configuran en los siguientes casos: a) por incumplimiento de lo previsto en el primer párrafo del artículo 29 (registro de los trabajadores ante la Tesorería de la Seguridad Social), b) cuando se incumpla con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 39 (no enterar las cotizaciones), c) por inobservancia de lo contenido en el primer párrafo del artículo 30 (notificación del cierre definitivo de la empresa, establecimiento,

explotación o faena), d) por el incumplimiento de lo previsto en el artículo 35 (informar sobre la suspensión o terminación de la relación de trabajo), e) por el incumplimiento de lo previsto en el encabezado del artículo 35 (entrega de la planilla de cesantía), f) cuando no se permita la inspección por parte de la Tesorería de la Seguridad Social, g) en aquellos casos en donde se induzca a error para ser beneficiario de las medidas de incentivo contempladas en el artículo 28 y h) cuando no se capacite a los trabajadores, de acuerdo con lo previsto en el artículo 18.

f) *En materia de Ley del Seguro Social*: En la actualidad existe una « ... transitoriedad permanente del Sistema de Seguridad Social» que impone todavía la aplicación de la Ley del Seguro Social (Mora, 2007) . Este instrumento jurídico fue reformado con ocasión de la Ley Habilitante del 2008, en donde el sistema de sanciones fue modificado, incorporando en el artículo 87 las infracciones leves, graves y muy graves, que ahora se encuentran tasadas en unidades tributarias de la siguiente manera: a) infracciones leves con multas de veinticinco unidades tributarias (25 U.T); b) infracciones graves con multas de cincuenta unidades tributarias (50 U.T); c) infracciones muy graves con multas de cien unidades tributarias (100 U.T). Es significativo destacar que en el Decreto Ley del Seguro Social, no se encuentra regulado un procedimiento administrativo sancionatorio, pues se limita a establecer que « ... las infracciones administrativas serán sancionadas de conformidad con el procedimiento administrativo previsto para la materia en el artículo 91 ... », sin embargo, en el mencionado artículo no se encuentra regulado un procedimiento sancionatorio. Al respecto, se considera que debe aplicarse el procedimiento contemplado en el artículo 647 de la Ley Orgánica del Trabajo, aún cuando el artículo 91 remite a los procedimientos establecidos en el Código Orgánico Tributario.

4. Las sanciones a los trabajadores

Al revisar la legislación laboral, se evidencia que el sistema de sanciones solamente contempla la consagración de un conjunto

de ilícitos administrativos que se imponen a los empleadores por la inobservancia del principio de orden público laboral y de la seguridad social (violación de la irrenunciabilidad y desconocimiento de la imperatividad). Sin embargo, se considera indispensable que en una futura reforma de la Ley Orgánica del Trabajo se incorpore sanciones a los trabajadores que se nieguen al cumplimiento de ciertos deberes legales impuesto por la legislación, como por ejemplo: la decisión del trabajador de disfrutar efectivamente de su período de vacaciones, el respeto a las limitaciones relativas al descanso semanal, a la prestación del servicio bajo la modalidad de horas extraordinarias, el cumplimiento de los deberes inherentes al cargo que desempeña, el cuidado de los bienes del centro de trabajo en donde presta el servicio, el respeto a las normas de higiene y seguridad, cuando no cumpla con los deberes impuestos por la ley de protección a la paternidad. Igualmente deben incorporarse al sistema de sanciones algunas consecuencias jurídicas en aquellos casos en donde se compruebe que los trabajadores suministran información, documentos o datos falsos con la intención de ocasionar un fraude a la ley. Sin embargo, en materia de derecho colectivo, el artículo 638 de la Ley Orgánica del Trabajo, contempla sanciones para los miembros de las Juntas Directivas de los sindicatos en caso de no convocar a las elecciones de la Junta o cuando se nieguen a la afiliación de los trabajadores. En los artículos 640 y 641, del mismo texto, se contemplan sanciones para los trabajadores cuando infrinjan las normas relativas a los conflictos colectivos, la negociación colectiva y la libertad sindical.

5. Las sanciones a los funcionarios

Es importante aclarar que los funcionarios públicos se encuentran sometidos al régimen disciplinario previsto en la Ley del Estatuto de la Función Pública. Sin embargo, se considera que deben establecerse un conjunto de sanciones para la imposición de multas en unidades tributarias, cuando los funcionarios abusen de manera indiscriminada de la discrecionalidad administrativa que la misma legislación laboral y de la seguridad social les otorga en el desarrollo de su actividad.

Es importante hacer referencia a dos posibles modificaciones que se están discutiendo en la Asamblea Nacional, relacionadas con los artículos 626 y 636 de la Ley Orgánica del Trabajo. En el artículo 626 se contempla una multa de cuarenta (40) unidades tributarias. En caso de reincidencia plantean adicionalmente un incremento del cincuenta por ciento (50%) del monto original y la destitución de conformidad con lo establecido en la Ley del Estatuto de la Función Pública. En cuanto al artículo 636 se propone incorporar la destitución del funcionario cuando no cumpla con el debido proceso en todas las tramitaciones. En relación con la destitución, se considera que no debería hablarse de destitución sino de remoción porque el Inspector tiene que ser un funcionario de libre nombramiento y remoción.

Conclusión

Luego del estudio del procedimiento administrativo y del sistema sancionatorio, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

a) En materia laboral y de la seguridad social, el procedimiento administrativo sancionatorio es el mecanismo que debe cumplirse a los fines de la imposición de las sanciones en aquellos casos en donde se incurra en ilícitos administrativos contemplados en la legislación, como se ha podido observar del análisis realizado, las leyes especiales remiten a la Ley Orgánica del Trabajo para el cumplimiento de las normas adjetivas que conforman el procedimiento administrativo sancionatorio o de imposición de multas consagrado en el artículo 647. Es oportuna la reforma de la Ley Orgánica del Trabajo para la modificación del procedimiento en aspectos relacionados con la promoción, sustanciación y evacuación de las pruebas; así como las reglas relacionadas con la obligación de los funcionarios a dictar la decisión administrativa dentro de los lapsos para garantizar el debido proceso.

b) Es necesario someter a una profunda revisión el sistema de sanciones porque en ciertas ocasiones la inobservancia del orden público laboral y de la seguridad social, no depende única y

exclusivamente del empleador, puesto que los trabajadores también tienen que cumplir con algunos requisitos formales y deberes legales, siendo necesario contemplar en la reforma de la Ley Orgánica del Trabajo un procedimiento destinado a la imposición de sanciones (multas) a los trabajadores infractores.

c) En el caso de los funcionarios, se puede observar la existencia de algunos ilícitos administrativos que pueden conllevar a la imposición de sanciones (multas), siendo indispensable, la creación de un procedimiento administrativo de multa para imponer las sanciones a los funcionarios públicos cuando con sus actuaciones, hechos u omisiones, incurran en un ilícito administrativo en materia laboral y de la seguridad social. En el caso de los Inspectores del Trabajo se debe considerar por su condición que la causa para el retiro de la Administración Pública será idéntica al procedimiento de los funcionarios de libre nombramiento y remoción.

LISTA DE REFERENCIAS

- Carballo, C. (2001). *De las sanciones*. En: *Comentarios a la Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento, Tomo II*, Jurídicas Rincón. Barquisimeto.
- García de Enterría, E. y Fernández, T. (2006). *Curso de Derecho Administrativo II*. Ediciones La Ley. Argentina.
- Hernández, J. (2007). *Breves comentarios al régimen de las sanciones administrativas en la Ley Orgánica de Prevención, Condición y Medio Ambiente de Trabajo y su Reglamento*. En: *Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.
- Marshall, A. (2000). *Efectos sociales y económicos de la legislación del trabajo: Debates y evidencias*. En: *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Mora, F. (2007). *Régimen Jurídico de la Seguridad Social*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.
- Rodríguez, N. (2006). *Los requisitos constitucionales de las leyes con pretensión sancionatoria*. En: *Derecho del Trabajo y Derecho de la Seguridad Social: Normas Laborales, Decisiones Judiciales y Estudios*, Ediciones Tribunal Supremo de Justicia, Caracas.
- Tecnojuris. *Reforma de la Ley Orgánica del Trabajo*. Disponible en: <http://>

www.tecnoiuris.com/venezuela/hemeroteca/derecho-laboral/proyecto-de-reforma-de-la-ley-organica-del-trabajo-2009.html Consultado en: 12/05/09.

- Zuleta, C. (Comp). (2006). *Derecho Constitucional del Trabajo*. Colección Doctrina Judicial N° 21, Ediciones Tribunal Supremo de Justicia, Caracas.

LEGISLACIÓN

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. N° 5453, de fecha 24 de marzo de 2000.

- Ley de Alimentación a los Trabajadores. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. N° 38.094, de fecha 27 de diciembre de 2004.

- Ley de Protección a la Maternidad, Paternidad y la Familia. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. N° 38.773, de fecha 20 de septiembre de 2007.

- Ley del Régimen Prestacional de Empleo. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. N° 38.281, de fecha 27 de septiembre de 2005.

- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Seguro Social. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. N° 5891, de fecha 31 de julio de 2008.

- Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. N° 38.236, de fecha 26 de julio de 2005.

- Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. N° 5891, de fecha 31 de julio de 2008.

- Ley Orgánica del Trabajo. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. N° 5.152, de fecha 19 de junio de 1997.

-Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. N° 38.426, de fecha 28 de abril de 2006.

- Reglamento de la Ley de Alimentación de los Trabajadores. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. N° 38.426, del 28 de abril de 2006.

- Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo". Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. N° 38.596, de fecha 03 de enero de 2007.

Derecho Tributario

