

ANÁLISIS DE LA SENTENCIA N° 0379 DE LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DE FECHA 07/03/2007

Jair De Freitas De Jesús*

Resumen del contenido:

El ensayo que se presenta a continuación, refiere al análisis de la decisión N° 0379 dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha siete (07) de marzo de 2007, en la cual se desaplicó el literal g) del artículo 647 de la Ley Orgánica del Trabajo (LOT) en lo atinente al arresto por impago de multa fijada por el funcionario del trabajo, según el procedimiento para la aplicación de sanciones contenido en dicho texto normativo, así como también la reinterpretación del artículo 650 de la LOT en cuanto al principio de *solve et repete*.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. I. CONTEXTUALIZACIÓN DEL CASO. 1. Análisis del contenido del literal g) del artículo 647 de la Ley Orgánica del Trabajo. 2. Exégesis del artículo 650 de la Ley Orgánica del Trabajo. 3. Aspectos relevantes contenidos en las decisiones de instancia. II. ANÁLISIS DE LA DECISIÓN N° 379 DE LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. 1. Tribunal competente para aplicar sanciones privativas de libertad. 2. El principio de proporcionalidad y su aplicación al caso examinado. 3. El principio de *solve et repete* contenido en el artículo 650 de la Ley Orgánica del Trabajo. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

* Licenciado en Relaciones Industriales (UCAB) y Abogado Laboralista *Cum Laude* (UCAB). Profesor en la Universidad Católica Andrés Bello en las Cátedras de Derecho del Trabajo y Administración Laboral: Sector Privado. Profesor de Derecho Colectivo del Trabajo en la UCAB y UNIMET. Socio-Director de LABLABOR.COM.

INTRODUCCIÓN

El presente ensayo tiene como propósito examinar la decisión N° 0379 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha siete (7) de marzo de 2007, en la cual se declaró conforme a derecho la decisión dictada por el Juzgado Décimo Octavo de Municipio de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas que en uso del control difuso de la constitucionalidad, decidió desaplicar el literal g) del artículo 647 de la Ley Orgánica del Trabajo vigente.

Para tal fin, se ha propuesto el desarrollo de un esquema que consta de dos partes. La primera de ellas orientada a la contextualización del caso, tiene como propósito aproximarse al régimen sancionatorio de la Ley Orgánica del Trabajo vigente, con especial miramiento del contenido del literal antes mencionado, así como también la exégesis del artículo 650 *ejusdem*. Todo ello como marco para abordar la decisión del antes Juzgado antes referido y delimitar los conceptos necesarios de cara al examen de la sentencia N° 0379 antes identificada.

La segunda parte, examina en concreto la decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia N° 0379, desde su el aspecto general hacia el particular, con especial énfasis en los votos salvados y la expresa consideración de tres aspectos relevantes tratados en dicho fallo; a saber: (i) El Tribunal competente para aplicar sanciones privativas de libertad; (ii) el principio de proporcionalidad y su aplicación al caso examinado; y (iii) El principio de *solve et repete* contenido en el artículo 650 de la Ley Orgánica del Trabajo.

I. CONTEXTUALIZACIÓN DEL CASO

En el primer acápite del presente trabajo, se atenderá al análisis de la norma objeto de aplicación del control difuso de la constitucionalidad, así como también

al contenido y alcance del artículo 650 de la Ley Orgánica del Trabajo vigente¹. Asimismo, se considerarán los aspectos relevantes de las decisiones de instancia que a su vez dieron lugar a las sentencias N° 0379 y 0380 de fecha siete (7) de marzo de 2007², con el propósito de detectar y delimitar los puntos que serán examinados en la segunda parte.

1. Análisis del contenido del literal g) del artículo 647 de la Ley Orgánica del Trabajo:

La Ley Orgánica del Trabajo vigente (LOT) contiene en su artículo 647, el procedimiento de sanciones (llamado también procedimiento de imposición de multas) que se origina como consecuencia de la previa determinación del presunto incumplimiento de las obligaciones (la mayor de las veces patronales) establecidas en el ordenamiento jurídico venezolano.

Destaca Alfonso-Guzmán (1988, 726) en el tomo III de su obra intitulada *Estudio Analítico de la Ley del Trabajo Venezolana* que:

... la sanción laboral no se dirige a reprimir una lesión al derecho subjetivo de las partes en una relación de trabajo, sino al derecho subjetivo del Estado que defiende con ella (con la sanción) el orden establecido para el desenvolvimiento de esa misma relación obrero-patronal. Así, mientras el interés del damnificado por la conducta antijurídica se satisface con el cobro del salario retenido, el reenganche en el cargo desempeñado, etc., el de la sociedad persigue el reconocimiento del orden jurídico quebrantado, mediante la imposición de la pena. (el subrayado es nuestro).

De allí que deba afirmarse –*prima facie*– que las partes en el procedimiento de sanciones, son el presunto infractor (o indiciario según la locución utilizada por la LOT); y el Estado como interesado en el cumplimiento del orden establecido para

¹ Publicada en Gaceta Oficial N° 5.152 (Extraordinario) de fecha diecinueve (19) de junio de 1997.

² Ambas sentencias de contenido muy similar y que devienen en idéntica decisión, cual es la desaplicación de literal g) del artículo 647 de la Ley Orgánica del Trabajo, así como también en nueva interpretación del contenido del artículo 650 *ejusdem*. Por ello, el presente trabajo únicamente analiza el contenido de la primera de las decisiones mencionadas.

el adecuado cumplimiento de las obligaciones patronales contenidas en el régimen jurídico-laboral y que se desprenden con ocasión del trabajo (con la particularidad que es el Inspector del Trabajo quien encarna por la Administración del Trabajo ese *Poder Sancionatorio*).

A la sazón de lo anterior, la primera cuestión que cabe formularse es la relativa a la finalidad u objeto de ese poder sancionatorio, en el sentido de si éste tiene como propósito lograr el cumplimiento de las normas laborales o por el contrario lo que procura es el castigo del infractor. Como de costumbre, en el foro jurídico no faltan quienes sostengan una u otra postura (así como tampoco quienes bajo supuestos eclécticos procuran la supervivencia de su argumento mientras esquivan las críticas producidas previamente a las mal llamadas “posiciones puras”).

En nuestro entender la finalidad debería ser la primera señalada, esto es, lograr el cumplimiento efectivo de las obligaciones establecidas en el ordenamiento jurídico laboral venezolano. Sin embargo, la orientación legislativa así como también la actuación de los funcionarios del trabajo competentes se inclinan –la mayor de las veces- a la obtención del castigo del infractor.

En ese mismo sentido Carballo (1999, 653) ha precisado -luego de referirse al pensamiento de Mantero- que con la excepción del postulado relativo a la higiene y seguridad industrial contenido en el artículo 236 de la LOT³, el régimen sancionatorio laboral venezolano “... prevé el castigo de quienes inobservaren las

³ Cabe preguntarse sin embargo, si puede considerarse que dicha excepción se mantiene en pie habida cuenta la reforma de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo publicada en la Gaceta Oficial N° 38.236 (ordinario) de fecha veintiséis (26) de julio de 2005 (LOPCYMAT). En entender de quien suscribe, al margen del debate relativo a la vigencia o no del postulado del artículo 236 de la LOT (en lo particular consideramos que se mantiene vigente) la respuesta no es sencilla, toda vez que el artículo 135 de la LOPCYMAT indica que: “El procedimiento sancionador será el establecido en la Ley Orgánica del Trabajo”. Sin embargo, la correcta interpretación debe inclinarse a que, como paso previo a la aplicación del procedimiento sancionatorio *in comento*, se fije un lapso prudencial a los fines que se subsanen las deficiencias que sean detectadas en esa suerte de *inspección inicial* practicada por el funcionario competente en materia de seguridad y salud laboral. Visto así, la excepción expresada por el profesor Carballo seguiría en pie a la fecha presente.

normas jurídicas cuya eficacia interesa a la administración del trabajo y, en consecuencia, pareciera admitirse la consolidación de la conducta sancionada” (esto es, esa conducta que ve en el régimen sancionatorio laboral la constitución de una suerte de *normas de derecho penal* cuyo fin es el castigo de los infractores y no el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el régimen laboral venezolano). De allí que concluya que en el sistema sancionatorio vigente “...prevalece el ánimo punitivo frente al de corrección”⁴.

Corolario de lo anterior, es el actual procedimiento contenido en el artículo 647 de la LOT dentro del cual se encuentra el literal g) objeto de la aplicación del control difuso constitucional y cuyo antecedente a su vez reposa en el derogado artículo 428 del derogado Reglamento de la Ley del Trabajo del año 1973 (RLT) y en los artículos 255 y siguientes de la Ley del Trabajo del año 1983.

En efecto, el artículo 428 del RLT precisaba lo siguiente:

Si el multado no pagare la multa dentro del término que hubiese fijado el funcionario, éste, procedimiento de acuerdo con el artículo 271 de la Ley del Trabajo y el párrafo final del artículo 50 del Código Penal, se dirigirá de oficio a la primera autoridad civil del lugar de la residencia del multado, para que dicha autoridad le haga sufrir el arresto correspondiente, a razón de un día por cada diez bolívares de multa, hasta un límite máximo de dos meses, conforme a lo dispuesto en el artículo 51 del Código Penal.

Sobre el particular Alfonzo-Guzmán comenta que al igual que el Código Penal vigente para el año 1988, el régimen laboral de entonces también contenía la posibilidad que los infractores sufriesen una sanción de arresto, la cual era

⁴ No obstante que dicho autor, es de la opinión que ello no debería ser así, cuando afirma que “...el poder sancionatorio en cabeza del Inspector del Trabajo debería orientarse en el sentido de constituir un instrumento capaz de doblegar la voluntad del infractor, renuente a subsanar los incumplimientos que le fueren detectados. De tal suerte que –bajo la óptica expuesta- el transgresor de la norma laboral proceda a enmendar la falta cometida con el ánimo de evitar la aplicación de las sanciones legalmente previstas.” Carballo (1999, 653). En un sentido completamente opuesto, el profesor Alfonzo-Guzmán (1988, 727) cuando descarta la posibilidad de entender la existencia de un Derecho Penal del Trabajo como una ciencia autónoma separada del Derecho laboral, precisa lo siguiente: “Sólo cabe, pues, hablar de una categoría de normas cuya naturaleza y fines son idénticos a los de todas las disposiciones punitivas de carácter penal o administrativo: el castigo del infractor y la reposición del orden social vulnerado” (el resaltado es nuestro).

proporcional al monto de la pena económica establecida (en razón de un día por cada diez bolívares de multa hasta un límite máximo de dos meses) para los casos en que el cumplimiento no pudiese hacerse efectivo, siendo que el infractor podía “...*hacer cesar el arresto pagando la multa, deducida la parte correspondiente al tiempo en que estuvo privado de libertad*”.

Ese esquema de *tarificación* de la sanción privativa de libertad contenida en el derogado RLT sufrirá modificaciones a propósito de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Trabajo publicada en Gaceta Oficial N° 4.240 (extraordinario) de fecha veinte (20) de diciembre de 1990, la cual recogió en siete (7) literales el contenido de los artículos 421 al 428 del RLT, estableciéndose en el literal g) del artículo 647 de dicha Ley la siguiente redacción:

Artículo 647. El procedimiento para la aplicación de las sanciones estará sujeto a las normas siguientes: ... g) Si el multado no pagare la multa dentro del término que hubiere fijado el funcionario, éste se dirigirá de oficio al Juez de Municipio o Parroquia del lugar de residencia del multado, para que dicha autoridad le imponga el arresto correspondiente. En todo caso, el multado podrá hacer cesar el arresto haciendo el pago.

Resaltan entre los cambios más significativos los siguientes: (i) El funcionario ya no se debe dirigir al a la primera autoridad civil –la Prefectura- sino al Juez de Municipio o Parroquia, (ii) la ausencia de mención a la base legal (concordancia) prevista en el Código Penal –entendemos por razones de técnica legislativa- y (iii) no se indica expresamente la duración del “arresto correspondiente”.

La redacción de dicha norma, no comportó modificaciones en la reforma de la LOT del año 1997; traduciéndose en un elemento de coerción de importancia sólo superado en temor por el régimen sancionatorio de la LOPCYMAT y más recientemente por la publicación en Gaceta Oficial N° 38.371 (ordinario) de fecha dos (2) de febrero de 2006, del Decreto N° 4248 relativo a la llamada *solvencia laboral*.

2. Exégesis del artículo 650 de la Ley Orgánica del Trabajo:

Asimismo, el artículo 650 de la LOT tampoco sufrió modificaciones en la Reforma de la LOT de 1997, y su contenido emana del artículo 283 de la Ley del Trabajo de 1983 el cual precisaba lo siguiente: “No se dará curso a la apelación a que se refiere el artículo 281 mientras no conste haberse consignado el valor de la multa”.

A propósito de la aprobación de la Ley Orgánica del Trabajo de 1990, se modificó la expresión “dará curso a la apelación” por “oír el recurso”. Asimismo, se incorporó el afianzamiento como alternativa al antes requisito ineludible de la *previa consignación del valor de la multa* para el ejercicio del recurso respectivo (no obstante que la práctica administrativa no denote el éxito de la incorporación del afianzamiento).

Este principio por el cual se exige al sujeto interesado que pague o afiance el pago de una cantidad líquida de dinero como requisito previo para la admisión de una acción o recurso, se conoce como el nombre de *solve et repete*; y quedó plasmado en la LOT vigente, de la siguiente forma: “No se oír el recurso mientras no conste haberse consignado o afianzado satisfactoriamente el valor de la multa”.

Sobre este particular, Sarmiento (2008, 558-559) precisa que existen diversas tesis que en el pasado han tratado de justificar la aplicación de dicho principio; a saber: (i) una tesis política –que lo consideraba como un privilegio del fisco orientado a que la actividad del Estado no se perturbe en dilaciones relativas a *la oportuna percepción de los tributos*-, (ii) tesis administrativa -que sostiene se trata de una consecuencia de la actividad administrativa que se deriva de los principios de legitimidad y ejecutoriedad del acto administrativo, (iii) tesis autónoma según la cual dicho principio es particular del derecho tributario su justificación subyace en “...las necesidades políticas y por la presunción de legitimidad del acto administrativo de determinación”.

No obstante, el autor antes referido, concluye acertadamente que el desarrollo progresivo de los derechos humanos, abatirá dicho principio, citando como ejemplo de lo anterior para el caso venezolano, la sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha veinticuatro (24) de octubre de 1984 a propósito del examen del entonces vigente artículo 137 de la Ley Orgánica de Aduanas que condicionaba también la posibilidad de apelar al afianzamiento previo.

Más recientemente y bajo el cobijo de la Constitución vigente⁵ la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en decisión número 0321 de fecha veintidós (22) de febrero de 2002, se pronunció sobre dicho principio a propósito de una Ordenanza de Patentes de Industria y Comercio del Municipio Guacara en el Estado Carabobo que establecía la obligación del contribuyente de pagar o afianzar el monto de las planillas ante la Tesorería Municipal como requisito para la admisión del Recurso Jerárquico, afirmándose que dicho principio limita el ejercicio de las impugnaciones en sede administrativa a aquellas personas que cuenten con los recursos para efectuar el pago; por lo que va en detrimento del derecho a la defensa de las demás personas que no tengan dicha disponibilidad económica.

Sarmiento (2008, 560-561) refiere además a una interesante decisión del Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso-Tributario de la Región Centro Occidental de la República Bolivariana de Venezuela con Sede en Barquisimeto (Estado Lara) de fecha treinta (30) de marzo de 2006, donde el Juez utiliza como base para desechar la aplicación del principio *solve et repete* (entre otros) los siguientes argumentos: (i) la violación al derecho de igualdad -reconocido tanto en nuestra Constitución como en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos- que deviene de su aplicación, (ii) el derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes al que tiene derecho toda persona, de

⁵ Publicada en Gaceta Oficial N° 36.680 (ordinario) de fecha treinta (30) de diciembre de 1999, y luego "reimpresa" en la Gaceta Oficial N° 5.453 (extraordinario) de fecha veinticuatro (24) de marzo de 2000.

conformidad con lo establecido en el artículo octavo (8°) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; (iii) el literal d) del artículo dieciocho (18) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana (1948) referida al derecho de acceso a la justicia, pudiendo ocurrir ante los tribunales que estime pertinentes al objeto de hacer valer sus derechos; y (iv) el artículo octavo (8°) de la Convención Americana de los Derechos Humanos del año 1969 que refiere a las garantías procesales y que como bien explica el Juez:

...también reconoce el derecho fundamental de toda persona a ser oída por un juez o tribunal, lo que resulta incompatible con el mecanismo del previo pago de un porcentaje de la multa administrativa que precisamente se trata de reclamar, exigencia que obstaculiza, limita restringe e incluso impide el acceso libre e igualitario a la justicia.

Corolario de lo anterior, es la limitación progresiva del principio *solve et repete* de nuestro derecho moderno, no por anacrónico sino más bien por resultar contrario a los postulados en materia de derechos humanos, a la sazón de lo cual el artículo 650 de la LOT se convertía en toda una especie en extinción.

3. Aspectos relevantes contenidos en las decisiones de instancia:

Habida cuenta lo anterior, tanto el Juzgado Décimo Octavo de Municipio como el Décimo Cuarto de Municipio de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, frente a la solicitud de arresto fundada en el literal g) del artículo 647 de la LOT resolvieron la aplicación del control difuso de constitucionalidad con base a lo establecido en el artículo 334 de la Constitución vigente, en concordancia con el artículo 7° del Código de Procedimiento Civil vigente. Ello debido, en el caso de la decisión del Juzgado Décimo Octavo de Municipio de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas (en lo sucesivo “Juzgado 18°”), a que se consideraba que tal norma resultaba incompatible con los artículos 44.1, 49.1 y 49.4 de la Constitución vigente, toda vez que en su decir

viola el principio de la doble instancia⁶ así como también el principio a ser juzgado por el juez natural (explícito en el argumento del juez cuando concluye sobre su incompetencia, dado que *los únicos investidos de autoridad para imponer el arresto son los jueces en materia penal*).

En cambio el Juzgado Décimo Cuarto de Municipio de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas (en lo sucesivo “Juzgado 14^o”) si bien coincidió en el alegato de la incompetencia, no delató al aplicar el control difuso de constitucionalidad la violación al principio de la doble instancia.

Un pasaje de la sentencia dictada por el Juzgado 14^o resulta muy ilustrativo en el entendimiento de la decisión asumida. Veamos:

De tal manera que, a criterio de este Tribunal, los únicos jueces investidos de autoridad para imponer penas privativas de libertad son los Jueces penales, en armoniosa interpretación con el artículo 44 de la Carta Magna, por lo que se debe inferir que con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela sobrevino la inconstitucionalidad de la disposición contenida en el literal “g” del artículo 647 de la Ley Orgánica del Trabajo... (por lo que) ... conforme a lo establecido en el primer aparte del artículo 334 de la Carta Magna, inaplica al presente caso el literal “g” del artículo 647 de la Ley Orgánica del Trabajo, puesto que dicha norma jurídica colide con las disposiciones constitucionales arriba citadas⁷ (paréntesis de quien suscribe).

Es ese argumento de inconstitucionalidad sobrevenida –presente en ambas decisiones examinadas- aunado a la violación del principio de doble instancia reflejada en la decisión del Juzgado 18^o lo que conlleva a la aplicación del control

⁶ Entendido este como la posibilidad que tiene toda persona a recurrir de toda decisión que adversa y/o que le ocasione un agravio. Entre nosotros, dicho principio se encuentra contenido en la parte final del numeral primero del artículo 49 de la Constitución vigente la cual firma que: “El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; en consecuencia... Toda persona declarada culpable tiene derecho a recurrir del fallo, con las excepciones contenidas establecidas en esta Constitución y en la ley”. Resulta curioso, que la sentencia número 0379 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha siete (7) de marzo de 2007, no ahonda en este motivo señalado por el Juzgado 18^o, siendo tratado únicamente por el Magistrado Cabrera con ocasión de su voto salvado, siendo que en ese sentido apuntara que la no previsión del recurso de apelación no generaba per se la infracción del principio de la doble instancia, pues el afectado tendría otras vías a las cuales ocurrir.

⁷ Contenido tomado de Sarmiento (2008, 547).

difuso de constitucionalidad⁸ que a su vez deviene –según la decisión N° 1400 dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha ocho (8) de agosto de 2001- en que se deba hacer saber al máximo tribunal de dicha decisión a los fines que pueda ejercer la revisión discrecional de conformidad con los artículos 335 y 336.10 de la Carta Magna. Ello con la finalidad que pueda la Sala Constitucional como el “*máximo y último intérprete*” de la Constitución “...garantizar su supremacía y correcta aplicación por los demás Tribunales de la República, incluidas las demás Salas de este Tribunal Supremo de Justicia”.

II. ANÁLISIS DE LA DECISIÓN N° 0379 DE LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

Con base en lo anterior y habida cuenta la remisión de los Juzgados 14° y 18° de las decisiones por ellos dictadas en lo atinente a la inaplicación del literal g) del artículo 647 de la LOT es que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (SC/TSJ) dictó en fecha siete (7) de marzo de 2007 sendas decisiones identificadas con los números 0379 y 0380, que dadas sus similitudes nos disponemos a analizar únicamente la primera de ellas, sabiendo que la misma tuvo como ponente a la Magistrado Luisa Morales y que contó con tres (3) votos salvados⁹.

⁸ Institución que tiene su origen en la decisión del año 1803 dictada por John Marshall como Juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos (caso Marbury vs Madison).

⁹ Justamente con ocasión de la aplicación de dicha facultad de revisión discrecional de la SC/TSJ, el Magistrado Pedro Rondón salva su voto para el caso concreto en los términos siguientes: “la Sala se extralimitó en sus consideraciones y pretendió establecer una doctrina vinculante que no puede ser tal por cuanto es ajena a los límites de la controversia, límite por excelencia del carácter vinculante de las decisiones de los tribunales constitucionales en ejercicio del control difuso de constitucionalidad. Por tanto, quien concurre no puede suscribir -a pesar de estar de acuerdo con ellas- las consideraciones de la mayoría acerca del artículo 648 de la Ley Orgánica del Trabajo, que no fue objeto de aplicación o desaplicación y ni siquiera de análisis en el caso concreto que motivó la consulta que dio origen a estas actuaciones, lo cual genera un vacío insalvable respecto del marco de referencia indispensable para el ejercicio del control difuso y de la revisión del mismo por parte de esta Sala... la Sala resolvió, de oficio, una interpretación de una norma legal para lo cual no tiene competencia, ya que la interpretación auténtica de las leyes corresponde a las distintas Salas del Tribunal Supremo de Justicia según la materia de que se trate y con ocasión del ejercicio de una solicitud de interpretación por parte de algún legitimado activo, de acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia”

Dentro del hilo argumental del fallo sometido a análisis destacan los siguientes aspectos:

La SC/TSJ al referirse al arresto prescrito en el literal g) del artículo 647 de la LOT considera que se trata de una sanción administrativa del siglo pasado ya que convierte la multa en pena de arresto como medida coercitiva ante la infructuosidad del cumplimiento de la multa.

En ese sentido considera la SC/TSJ que la sanción de arresto tiene un efecto aflictivo en la esfera de los derechos del infractor, pero su incidencia no es sobre sus efectos patrimoniales o la reparación del daño causado sino sobre su libertad personal *por la comisión de un hecho ilícito* tipificado en la ley. Por ende, es una medida caracterizada por: (i) Restringir la libertad, (ii) duración breve; y (iii) dirigida a sancionar la comisión de un hecho ilícito por una persona previamente establecida en la ley, mediante la orden de una autoridad judicial.

Ahora bien, siendo que toda medida de arresto¹⁰ es restrictiva del derecho a la libertad personal, es –dirá la Sala- una obligación del Estado garantizar el pleno desenvolvimiento de la persona limitando su actuación a sólo cuando el ciudadano exceda los límites para su ejercicio mediante la comisión de una de las conductas prohibidas por los textos normativos de carácter legal. Por lo tanto, para que dicha medida sea válida, es necesario que exista: (i) Consagración previa de la infracción que se imputa (principio de legalidad), (ii) que el juez sea competente para dilucidar tal aspecto (principio del juez natural); y (iii) el cumplimiento de los derechos a la tutela judicial efectiva (que arropa desde el acceso al expediente hasta la materialización del derecho a la defensa y al debido proceso).

El principio de supremacía constitucional (artículo 7 de la Constitución vigente) no constituye -y por tanto no puede analizarse como- un aspecto aislado, sino que

¹⁰ Implica el aislamiento de la persona y su permanencia en un lugar determinado. Por ende ostenta un carácter coactivo y debe ser impuesta mediante una previa orden judicial.

figura amalgamado a una serie de valores constitucionales. De allí que la SC/TSJ afirme que *El Espíritu de la Constitución*, núcleo esencial recubierto de “valores axiológicos que coordinan y adecúan la interpretación de las normas constitucionales así como las del resto del ordenamiento jurídico, las cuales rigen y le dan contenido a un determinado Estado, en pocas palabras, constituyen su fundamento y su incumplimiento desnaturaliza la esencia del Estado.”

Con base en lo anterior y siguiendo un parte de la doctrina americana (y también en parte el pensamiento de García Enterría en su obra *la Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*) considera la Sala que *la Constitución debe ser interpretada por el espíritu que la vivifica y no por la letra muerta que la mata*, premisas de las cuales parte, para entrar al examen del caso concreto.

Sin embargo, dada la estructura de la sentencia y lo variopinto de los temas tratados¹¹, conviene aquí hacer una escisión para atender a su análisis con arreglo a las tres instituciones más relevantes involucradas.

1. Tribunal competente para aplicar sanciones privativas de libertad:

En el caso del artículo 647 literal g) de la LOT, si bien la orden de arresto vendría de la autoridad judicial, el juez sólo se limita a ejecutar o hacer cumplir el oficio ordenado, toda vez que el procedimiento ha sido llevado a cabo por el funcionario del trabajo (se refiere al procedimiento de sanciones el cual cataloga como de eminentemente administrativo) y su finalidad es “efectivo aseguramiento y respeto del cumplimiento de las sanciones administrativas impuestas por haberse vulnerado la normativa laboral vigente”.

¹¹ Que como bien indica Sarmiento (2008, 544) abarca “...diversos aspectos de orden constitucional, que van desde el principio de la doble instancia, el principio del juez natural, la competencia para la aplicación de sanciones, la conversión de la pena pecuniaria en arresto, la nulidad, el principio de *solve et repete*... asuntos de vital importancia en donde tengan vigencia los principios de legalidad, seguridad jurídica y confianza legítima...”

Considera la SC/TSJ que con base en lo anterior puede decirse que, sólo se delega su ejecución al órgano jurisdiccional sin que la persona afectada tenga conocimiento "...del íter procedimental que se ha llevado en el referido caso, y sin que puedan verificarse las debidas garantías procesales establecidas en el ordenamiento jurídico para proceder a la restricción de la libertad personal"¹².

Es allí donde la SC/TSJ entra en el examen relativo al derecho al juez natural al objeto considerar la solución establecida por el legislador en el literal g) del artículo 647 de la LOT, constatando que efectivamente la norma viola ese derecho-garantía constitucional, dada la naturaleza administrativa de la potestad sancionatoria en cabeza de la Administración y considerando que el juez sólo se limita a ejecutar el oficio recibido.

No obstante lo anterior, el Magistrado Cabrera en su voto salvado considera que el literal g) del artículo 647 de la LOT no vulnera el principio del juez natural, toda vez que –en su decir- el legislador estableció, para el supuesto en que la persona sancionada no pague la multa, que competirá al Juez *de Municipio o Parroquia* del lugar de residencia del multado, dar curso al arresto respectivo y no a ningún funcionario administrativo.

Asimismo, el voto salvado del referido Magistrado plantea que si lo cuestionado es que el funcionario es quien impone la multa, en su entender ello no deviene en la inconstitucionalidad, pues:

...es dicho funcionario quien impone la multa, y en aras de ajustar la norma al postulado constitucional que garantiza un debido proceso y el derecho a la defensa, bastaba con que la mayoría interpretara el alcance de dicha norma, en el sentido de que una vez que el funcionario se dirija de oficio al Juez de municipio o

¹² De allí que la SC/TSJ en el fallo analizado afirme, en idéntico sentido al expresado por el profesor Alfonso-Guzmán tratado a propósito de la finalidad del régimen sancionatorio en materia laboral (punto abordado en la primera parte del presente trabajo) precisa que *la sanción (concretada en este caso en materia laboral mediante el sistema diseñado por la LOT) es una potestad administrativa originada del incumplimiento de una conducta previamente establecida en una norma jurídica y que al Estado le interesa preservar (en integralidad y adecuación) en aras de la satisfacción del interés público, el equilibrio armónico; y la paz social.*

Parroquia del lugar de residencia del imputado, a los fines de la imposición del arresto correspondiente, el juez citará y oírás las razones de quien no pagó la multa, y en caso de no efectuar la cancelación de la misma o de no justificar su incapacidad económica, la autoridad judicial ordenará el arresto, tal y como expresamente lo previno la norma

Por su parte, la Magistrado Carmen Zuleta también salva su voto sobre este punto en particular, por cuanto en su entender "...se obvió que al ser la competencia objeto de la reserva legal es al legislador a quien le corresponde definir en qué términos la distribución de competencias se realiza en torno a la especialidad de los jueces, lo cual implica que no necesariamente la potestad de decretar medidas privativas de la libertad que excedan del ámbito disciplinario corresponda exclusivamente a los jueces penales".

2. El principio de proporcionalidad y su aplicación al caso examinado:

Uno de los fundamentos principales contenidos en la sentencia de la SC/TSJ sometida a análisis (N° 0379) que devino en la declaratoria de conformidad con el derecho de la sentencia del Juzgado 18° que consideró inaplicable el literal g) del artículo 647 de la LOT, fue precisamente el principio de proporcionalidad en materia de derechos fundamentales.

En efecto, señala a texto expreso la decisión de la SC/TSJ lo siguiente:

En atención a lo expuesto, se debe destacar que no sólo la norma infraconstitucional debe adecuar su contenido al texto expreso de la norma constitucional, sino a la intención o el valor de justicia contenido en los principios constitucionales y, en los prenombrados valores constitucionales, y que le dan valor y respeto del Estado de Derecho, razón por la cual, debe establecerse con rotundidad que toda actividad del Estado debe ceñirse a un examen de razonabilidad y proporcionalidad para determinar su adecuación al Texto Constitucional.(el subrayado es nuestro).

A mayor abundamiento sobre este punto, la Sala Constitucional en cita a WEAVER precisa que la validez de la regulación radica en que la misma sea razonable. La racionalidad de la norma ha de ser asumida bajo una orientación de corte garantista y no más bien limitativa de los derechos fundamentales, evitando que la balanza no se incline a favor *de un Estado anarquista donde impere el liberalismo exacerbado y desprotector de los fines del Estado mismo*.

En ese sentido, el profesor Casal (2006, 70-71) ha resaltado como uno de los límites materiales a los derechos fundamentales, el principio de proporcionalidad o de prohibición en exceso¹³, el cual encuentra tres manifestaciones; a saber: (i) la idoneidad, (ii) la necesidad; y (iii) la proporcionalidad en sentido estricto.

Para el autor antes referido, la primera de dichas manifestaciones (idoneidad) se refiere a "...un criterio fáctico en virtud del cual debe existir un cierto grado de probabilidad de que mediante la medida o previsión legal va a ser logrado el objetivo establecido expresa o implícitamente en la ley" (2006, 70) de suerte que advierta además que los extremos, esto es, que "No se exige que en virtud de la previsión legal siempre se obtenga el fin perseguido, pero tampoco es suficiente que tan sólo alguna vez sea logrado".

En cuanto a la necesidad, Casal (2006, 70) afirma que esta se satisface frente a la inexistencia de otras medidas que resulten menos gravosas para el derecho fundamental en cuestión. Finalmente, en lo relativo a la proporcionalidad en sentido estricto, el autor señala lo siguiente:

La proporcionalidad en sentido estricto conduce a un examen de la razonabilidad de la medida legalmente prevista considerada en su globalidad, mediante la ponderación de la limitación o restricción sufrida por el derecho, por un lado, y del fin que se busca alcanzar por el otro. Después de haber constatado la idoneidad y necesidad de la medida, debe determinarse si este fin es lo suficientemente significativo como para justificar la medida contemplada por la ley (p.70).

¹³ Desarrollado también en la tesis doctoral de Carlos Bernal Pulido (2005) intitulada El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales.

Habida cuenta la consideración doctrinaria anterior, cabe preguntarse si cumple con el principio de proporcionalidad el establecimiento de una medida de arresto en el caso que la persona sancionada no paga la multa dentro del plazo establecido.

Así las cosas, partiendo de la premisa –analizada en la primera parte del presente trabajo- según la cual en el régimen sancionatorio venezolano *prevalece el ánimo punitivo frente al de corrección* y tomando en cuenta la idoneidad; el sentido común informa que ciertamente mantener en el ordenamiento jurídico una medida privativa de la libertad para el caso que un sujeto desacate una decisión de la Administración del Trabajo que ordene el pago de una multa, *sin duda producirá el efecto perseguido por la norma; a saber: el pago de monto determinado por la Inspectoría del Trabajo*¹⁴.

Ahora bien, frente a la formulación de la pregunta respecto de esa segunda forma de manifestación del principio de proporcionalidad (la necesidad) la cuestión se circunscribe a si existen o no en el régimen jurídico venezolano otras medidas menos gravosas (respecto de la medida privativa de libertad, en este caso el arresto). Allí, la misma Sala Constitucional considera que resulta aplicable el artículo 80 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos publicada en la Gaceta Oficial N° 2.818 (Extraordinario) de fecha primero (1°) de julio de 1981, de suerte que efectivamente habrá aquí un aspecto en contra de la restricción de libertad personal, toda vez que existe un sistema menos gravoso que permite alcanzar el fin perseguido por el literal g) del artículo 647 de la LOT.

¹⁴ Si bien es cierto, la Magistrado Carmen Zuleta comparte dicha finalidad de la norma en examen tal y como se desprende de su voto salvado, critica que el literal g) del artículo 647 de la LOT únicamente fue examinado desde la perspectiva de sólo uno de los sujetos del Derecho del Trabajo; a saber: el patrono. En efecto, sobre este punto indicó lo siguiente: "...La apreciación de que los trabajadores son tan destinatarios principales del régimen sancionatorio como los patronos, y de que el interés del régimen de multas es de carácter pecuniario y no disuasivo". "La violación de la normativa laboral, cuyo contenido en sus aspectos más fundamentales tiene la condición de derechos humanos, fue completa y absolutamente silenciada en la sentencia disentida, y lo que es peor, en el fallo pareciera que privó la tutela de los derechos del patrono sin ponderar su yuxtaposición con los de los trabajadores".

Finalmente, frente el análisis de la proporcionalidad en sentido estricto implica ponderar la limitación a la libertad personal de un sujeto (medida de arresto) versus el fin del tantas veces referido literal g) del artículo 647 de la LOT (el pago del monto de la sanción determinado por la Inspectoría del Trabajo). Nos preguntamos: ¿es lo suficientemente significativo ese fin como para justificar una medida privativa de libertad? En nuestro entender la respuesta es negativa.

Por lo tanto, la respuesta conduce –luego del examen anterior- a la inequívoca decisión que ciertamente debía operar la inaplicación del literal g) del artículo 647 de la LOT.

Resulta curioso que la SC/TSJ llegase a similar conclusión pasando casi a plenitud por dicha línea argumentativa, pero utilizando fuentes doctrinarias distintas pues parte de una cita a Juan Linares (referida a la razonabilidad y proporcionalidad) para adentrándose en equivalencias profundas tales como que *la razonabilidad es equivalente a la justicia*” concluya que:

...no puede ni debe fundamentarse el Estado en el poder para desnaturalizar, alterar o destruir los derechos constitucionales de las personas con fundamento en la imposición desmedida de una sanción con el simple fundamento de garantizar el Estado de Derecho, circunscribiéndonos en el caso particular, al pago coactivo de una sanción bajo amenaza de arresto, y menos aún debe permitirse tal actividad cuando la misma apareja la desnaturalización de los derechos personalísimos del ser humano.

3. El principio de *solve et repete* contenido en el artículo 650 de la Ley Orgánica del Trabajo:

Ya en la primera parte del presente trabajo se hicieron precisiones sobre tal principio, por lo que sólo queda aquí exponer el examen efectuado por la Sala Constitucional, que dicho sea de paso, luego de una muy breve consideración sobre el particular, arriba a la siguiente conclusión:

De conformidad con lo expuesto, esta Sala advierte que el artículo 650 de la Ley Orgánica del Trabajo debe ser interpretado en el sentido de que se admita el acceso a la vía administrativa previa, sin la necesidad de constitución o afianzamiento del valor de la multa, y que el pago o afianzamiento de la misma debe ser entendido en el sentido de la exigencia establecida en el artículo 87 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos para suspender la multa.

El voto salvado de la Magistrado Carmen Zuleta, sobre este punto en particular expone que el objeto de la causa no versaba sobre la constitucionalidad del artículo 650 de la LOT, por lo que al establecer dicha interpretación se está incurriendo en el fondo en una nulidad incidental (aspecto que está prohibido a tenor del artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia vigente).

Para el Magistrado Jesús Cabrera, las razones utilizadas para adecuar el artículo 650 de la LOT al postulado constitucional del derecho de acceso a la justicia efectiva era completamente aplicables también para resolver la inconstitucionalidad del literal g) del artículo 647 de la LOT sin que tuviese por lo tanto que llegarse a la declaratoria de conformidad a derecho de la sentencia dictada por el Juzgado 18°.

CONCLUSIONES

- (i) Las partes en el procedimiento de sanciones, son el presunto infractor (o indiciario según la locución utilizada por la LOT); y el Estado como interesado en el cumplimiento del orden establecido para el adecuado cumplimiento de las obligaciones patronales contenidas en el régimen jurídico-laboral y que se desprenden con ocasión del trabajo (con la particularidad que es el Inspector del Trabajo quien encarna por la Administración del Trabajo ese *Poder Sancionatorio*).

- (ii) Si bien es cierto la finalidad del procedimiento sancionatorio debería ser lograr el cumplimiento efectivo de las obligaciones establecidas en el ordenamiento jurídico laboral venezolano, la orientación legislativa nacional así como también la actuación de los funcionarios del trabajo competentes se inclinan –la mayor de las veces- a la obtención del castigo del infractor.
- (iii) No obstante que ha existido el principio solve et repete en el régimen jurídico venezolano (incluso en el laboral, ex artículo 650 de la LOT) el desarrollo progresivo de los derechos humanos, ha limitado hasta prácticamente erradicar su existencia entre nosotros.
- (iv) Básicamente la inaplicación efectuada por los Juzgados Décimo Cuarto y Décimo Octavo de Municipio de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas se originó por considerar que el literal g) del artículo 647 de la LOT resultaba incompatible con los artículos 44.1, 49.1 y 49.4 de la Constitución vigente, toda vez que en su decir viola el principio de la doble instancia así como también el principio a ser juzgado por el juez natural.
- (v) A pesar de los votos salvados de tres (3) Magistrados de la SC/TSJ de declaró conforme a derecho la inaplicación del literal g) del artículo 647 de la LOT por control difuso de la constitucionalidad –aplicando para ello el principio de proporcionalidad en materia de derechos fundamentales-, así como también la reinterpretación del artículo 650 *ejusdem* en el sentido que *se admita el acceso a la vía administrativa previa, sin la necesidad de constitución o afianzamiento del valor de la multa, y que el pago o afianzamiento de la misma debe ser entendido en el sentido de la exigencia establecida en el artículo 87 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos para suspender la multa.*

BIBLIOGRAFÍA

Alfonzo-Guzmán (1988). ***Estudio Analítico de la Ley del Trabajo Venezolana***. (Tomo III, 2ª Ed.). Caracas: Libra.

Bernal, C. (2005). ***El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales***. Madrid: CEPC.

Caldera, R. (1960). ***Derecho del Trabajo***. (2ª Ed.). Caracas: Ateneo.

Carballo, C. (1999). Título XI. De las sanciones. ***Comentarios a la Ley Orgánica del Trabajo***. Barquisimeto: Horizonte.

Casal, J. (2006). ***Los derechos humanos y su protección***. Caracas: UCAB.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). Gaceta Oficial de la República de Venezuela 36860 (Ordinario), Diciembre 30, 1999.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). Gaceta Oficial de la República de Venezuela 5453 (Extraordinario), Marzo 24, 2000.

Ley de Reforma Parcial de la Ley del Trabajo (1983). Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 3219 (Extraordinario), Julio 12, 1983.

Ley Orgánica del Trabajo (1990). Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 4240 (Extraordinario), Diciembre 20, 1990.

Ley Orgánica del Trabajo (1997). Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 5152 (Extraordinario), Junio 19, 1997.

Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo. Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 38.236 (Ordinario), Julio 26, 2005.

Reglamento de la Ley del Trabajo (1973). Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 1631 (Extraordinario), Diciembre 31, 1973.

Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo. Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 5292 (Extraordinario), Enero 25, 1999.

Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo. Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 38.426 (Ordinario), Abril 28, 2006.

Sarmiento, C. La supremacía de la Constitución de 1999 sobre el literal “g” del artículo 647 y la anulación del artículo 650 de la Ley Orgánica del Trabajo. (2008). ***Ensayos sobre Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social***. Caracas: TSJ.