



UNIVERSIDAD DE CARABOBO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO
Y RELACIONES LABORALES
CAMPUS BÁRBULA



**POSICIÓN JURÍDICA DEL PATRONO O PATRONA EN EL
PROCEDIMIENTO DE REENGANCHE Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS
ESTABLECIDO EN LA LEY ORGÁNICA DEL TRABAJO, LOS
TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS**

Autora:
María Auxiliadora Pérez Tovar

Bárbula, febrero de 2016



UNIVERSIDAD DE CARABOBO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN ADMINISTRACION DEL TRABAJO
Y RELACIONES LABORALES
CAMPUS BÁRBULA



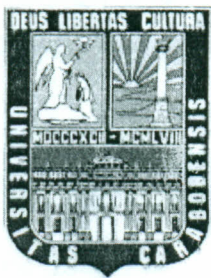
CONSTANCIA DE ACEPTACIÓN

**POSICIÓN JURÍDICA DEL PATRONO O PATRONA EN EL
PROCEDIMIENTO DE REENGANCHE Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS
ESTABLECIDO EN LA LEY ORGÁNICA DEL TRABAJO, LOS
TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS**

Tutor:
Víctor Genaro Jansen

Aceptado en la Universidad de Carabobo
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Área de Estudios de Postgrado
Maestría en Administración del Trabajo y Relaciones Laborales
Por: Víctor Genaro Jansen
C.I. V-7.477.153

Bárbula, febrero de 2016



UNIVERSIDAD DE CARABOBO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
DIRECCIÓN DE POSTGRADO
SECCIÓN DE GRADO

POST GRADO **FACES**
ESTUDIOS SUPERIORES PARA GRADUADOS
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad de Carabobo

ACTA DE DISCUSIÓN DE TRABAJO DE GRADO

En atención a lo dispuesto en los Artículos 137, 138 y 139 del Reglamento de Estudios de Postgrado de la Universidad de Carabobo, quienes suscribimos como Jurado designado por el Consejo de Postgrado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, de acuerdo a lo previsto en el Artículo 135 del citado Reglamento, para estudiar el Trabajo de Grado titulado:

"POSICIÓN JURÍDICA DEL PATRONO O PATRONA EN EL PROCEDIMIENTO PARA LA SOLICITUD DE REENGANCHE O REPOSICIÓN ESTABLECIDO EN LA LEY ORGÁNICA DEL TRABAJO, LAS TRABAJADORAS Y LOS TRABAJADORES"

Presentado para optar al grado de MAGISTER EN ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO Y RELACIONES LABORALES por el(la) aspirante:

PEREZ T., MARIA A.
C.I.: 15.655.146

Realizado bajo la tutoría de el(la) Prof. JANSEN, VICTOR G., titular de la cédula de identidad N°. 7.477.153

Habiendo examinado el Trabajo presentado, se decide que el mismo está
APROBADO

En Bárbula, a los 01 días del mes de febrero de 2016

Prof. Fumero D., Omar
C.I.: 7146126
Fecha: 01/2/16

Prof. Pernia H., Nuvia D. (PRESIDENTE)

C.I.: 12772595
Fecha: 01 febrero - 2016



Prof. Oberto M., Thania M.
C.I.: 7100050
Fecha: 01/02/16

DEDICATORIA

A Dios y la Virgen María Auxiliadora, por bendecirme en cada momento de mi vida.

A mis padres Marisol y Freddy, por ser pilares fundamentales en mi vida, por enseñarme lo que es el valor por los estudios y la superación... A ustedes les debo todo, gracias por apoyarme en las decisiones que tomo. Los amo...

A mi hermano, por ser un fiel admirador de mis esfuerzos académicos y decirme siempre “Hermana hasta cuando... A ti si te gusta estudiar”... Eres mi vida te amo.

A mi sobrina María Valentina “MV” la luz de mis ojos, para que cada día de tu vida tengas presente el valor de los estudios. Siempre estaré cerca de ti para ayudarte a ser mejor persona y sobre toda las cosas llenarte de amor. Dios te bendiga. *Te Amo muñeca.*

AGRADECIMIENTO

A la Universidad de Carabobo por abrirme sus puertas para ser hoy en día una gran profesional y brindarme de nuevo la oportunidad de visitar sus aulas de clases...

A mi querido Profesor y amigo Víctor Genero Jasen, por apoyarme siempre en mis decisiones y ser mi guía y consejero... jamás olvidare sus palabras "*Chamita cierra un ciclo para iniciar el otro...*" sabias palabras que hoy en día las pongo en la práctica en mi vida... Gracias.

A la Profesora Adriana Delgado un especial agradecimiento, por ser ejemplo a seguir de esfuerzo, constancia y dedicación... Porque con su sonrisa conquista al mundo...

A ti GA por ayudarme en la distancia y compartir conmigo mis días de estrés y de carreras, gracias por tu sabiduría y amistades...

ÍNDICE GENERAL

	Pág
Dedicatoria	iv
Agradecimiento	v
Resumen.....	vii
Introducción.....	1
CAPÍTULO I	
EL PROBLEMA	
Planteamiento del Problema.....	4
Objetivos.....	12
Justificación.....	12
CAPÍTULO II	
MARCO TEÓRICO REFERENCIAL	
Antecedentes.....	15
Bases teóricas.....	20
Bases legales.....	52
CAPÍTULO III	
MARCO METODOLÓGICO	
Tipo de investigación.....	59
Método de investigación.....	61
Técnicas de recolección y análisis de Información.....	62
CAPÍTULO IV	
ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS.....	65
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	87
Conclusiones.....	87
Recomendaciones.....	96
LISTA DE REFERENCIAS.....	98



UNIVERSIDAD DE CARABOBO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO
Y RELACIONES LABORALES
CAMPUS BÁRBULA



**POSICIÓN JURÍDICA DEL PATRONO O PATRONA EN EL
PROCEDIMIENTO DE REENGANCHE Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS
ESTABLECIDO EN LA LEY ORGÁNICA DEL TRABAJO, LOS
TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS**

Autora: María Auxiliadora Pérez Tovar

Tutor: Víctor Genaro Jansen

Año: 2016

RESUMEN

El propósito de la investigación fue analizar la posición jurídica del patrono o patrona en el procedimiento de reenganche y restitución de derechos, establecido en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras. En el ámbito metodológico, el estudio se limitó a la modalidad jurídica dogmática dentro de un enfoque analítico documental. La técnica que fue empleada para la recolección de información, fue la revisión documental. Finalmente, el análisis e interpretación de la información se realizó mediante la aplicación de la técnica de análisis documental. Los resultados obtenidos al desarrollar los capítulos, permitieron observar que el derecho al debido proceso y a la defensa exige que todo procedimiento regulado en la ley, se ajuste a las reglas básicas derivadas del artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). Así mismo, se determinó que el legislador al diseñar los procedimientos judiciales y administrativos no puede desconocer las garantías procesales fundamentales de los administrados. Se concluyó, que el procedimiento para la solicitud de reenganche o restitución de derechos es inconstitucional, por cuanto el mismo es violatorio del derecho al debido proceso y a la defensa del patrono o patrona, en razón de la falta de oportunidad para que estos presente todas las defensas que garanticen el pleno ejercicio de sus garantías procesales constitucionales. Se recomendó a la Asamblea Nacional, efectuar una reforma del artículo 425 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras (2012), a fin de prever la notificación del patrono o patrona, así como el acto de audiencia para la presentación de alegatos y pruebas, previo a la decisión del Inspector o Inspectora del Trabajo.

Palabras Claves: Posición, patrono, procedimiento, reenganche, restitución, derechos.

INTRODUCCIÓN

El Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras (2012), consagra el procedimiento de reenganche y restitución de derechos para la tramitación, sustanciación y decisión de la denuncia de despido, traslado o desmejora y solicitud de restitución de la situación jurídica infringida; en tal sentido, basta señalar, a modo introductorio, que en dicho procedimiento administrativo se introducen distintas etapas, trámites y aspectos típicamente procesales.

El procedimiento administrativo de reenganche y restitución debe garantizar el ejercicio de los derechos procesales fundamentales del patrono o patrona como administrados, estos deben poder hacer uso de todas las defensas que juzgue oportunas a los efectos de desvirtuar las pretensiones de trabajador o trabajadora denunciante. No obstante, este procedimiento administrativo es una institución adjetiva con vacíos de regulación; carente de un iter procedimental que permita una adecuada defensa del patrono o patrona denunciado en sede administrativa del trabajo, lo que puede acarrear importantes consecuencias en la esfera jurídica subjetiva de éste.

Con base en lo expuesto anteriormente, se planteó esta investigación referida a la posición jurídica del patrono o patrona en el procedimiento para el reenganche y restitución de derechos previsto en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras. Se diseña siguiendo el proceso lógico y metodológico, el cual se dividió en cuatro secciones, que a continuación se desglosan de la siguiente manera:

Capítulo I denominado El Problema, comprende el planteamiento del problema, los objetivos del estudio y la justificación. Este capítulo presenta un enfoque detallado del problema, haciendo su planteamiento desde la perspectiva general del enfoque hasta los aspectos específicos del problema, sus características, la interrogante objeto de estudio, así como los objetivos propuestos para dar respuesta a dicha interrogante. De igual manera, se determinó su justificación desde el punto de vista educativo, jurídico, teórico, práctico y social del tema.

Capítulo II denominado Marco Teórico Referencial, comprende los antecedentes, bases teóricas y las bases legales. Este capítulo, permitió plasmar las teóricas en que se sustenta la investigación, partiendo desde estudios previos relacionados con el tema, hasta la revisión bibliográfica con la finalidad de conocer y analizar las teorías que desarrollaron diversos autores sobre el procedimiento para la solicitud de reenganche o restitución de derechos previsto en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras Ley Orgánica del Trabajo, Las Trabajadoras y Los Trabajadores.

Capítulo III, denominado Marco Metodológico, comprende el tipo de investigación, método de investigación, las técnicas de recolección y análisis de Información, así como el procedimiento. En este capítulo se presenta toda la metodología a desarrollar y permitió ubicar el estudio dentro de un conjunto de estrategias, métodos y técnicas metodológicas, con el firme propósito de lograr resultados para el logro de los objetivos propuestos.

Capítulo IV, denominado Análisis e Interpretación de los Resultados, comprende el análisis de la posición jurídica del patrono o patrona en el procedimiento para el reenganche y restitución de derechos previsto en el

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras; presentándose las conclusiones finales del análisis del estudio realizado, así como las recomendaciones para la solución de la problemática planteada

Finalmente, se presenta la lista de referencias que fueron consultadas para desarrollar con exhaustividad el problema jurídico planteado y presentar distintas posiciones teóricas al respecto.

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA

Planteamiento del Problema

Los procedimientos administrativos del trabajo, no son procedimientos de pura configuración legal, en la determinación de su contenido y desarrollo ha de tenerse en cuenta una serie de derechos procesales constitucionales, en atención a una de las características más destacadas del orden constitucional adoptado en 1999, la extensión de las garantías del debido proceso a toda actuación administrativa.

Por tanto, la libertad del legislador, perceptible al momento de crear procedimientos administrativos, tiene su límite en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999); mientras el legislador, no ignore, obstruya o contraríe las garantías básicas previstas en el Texto Constitucional, goza de discreción para establecer las formas propias de cada juicio, entendidas éstas como el conjunto de reglas señaladas en la ley que, según la naturaleza del proceso, determinan los trámites que deben surtirse ante las diversas instancias judiciales o administrativas. Sobre este particular, Alvarez (2012: 3), expresa: "...la libertad configurativa que tiene el legislador no puede ser absoluta ni arbitraria, esta debe desarrollarse conforme a los límites que impone la misma Constitución".

Esta competencia normativa del legislador resultará acorde con el texto constitucional, siempre y cuando tenga en cuenta los siguientes aspectos: (a) Que atienda los principios y fines del Estado tales como la justicia y la igualdad entre otros, (b) Que vele por la vigencia de los derechos

fundamentales de los administrados que en el caso procesal puede implicar derechos como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia que obre conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la definición de las forma y (d) Que permita la realización material de los derechos y del principio de la primacía sobre las formas.

Por lo tanto, el límite de la libertad de configuración legal se encuentra en el alcance de los derechos procesales fundamentales consagrados en el artículo 49 de la Constitución, en tanto del contenido de ellos y su protección puede establecerse si la acusación por violación a la igualdad toca en alguna medida la protección constitucional que no le es dable desconocer el legislador.

Bajo este contexto, al legislador le corresponde el desarrollo del debido proceso, mediante la definición legal de las normas que estructuran los procedimientos judiciales y administrativos, ámbito en el que le corresponde establecer su objeto, etapas, términos, recursos, y demás elementos propios de cada actuación; en consecuencia, debe establecer en cualquier procedimiento administrativo las garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, entre otras. De igual manera, deberá establecer las garantías mínimas posteriores, entendidas como la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa.

No obstante, ese entramado de normas expresas o especiales, en ocasiones pueden acusar vacíos de regulación, motivo por el cual el intérprete debe acudir, en su labor de hermenéutica, a la normativa general y rectora para que su trabajo logre encontrar, lo que se ha entendido como la interacción normativa propia de todo ordenamiento jurídico, que como expresión legislativa, debe responder a la conformación de un conjunto armónico, informado por principios rectores que garanticen la integración de normas generales y principistas con las especiales del quehacer procesal laboral.

En este sentido, el Poder Ejecutivo Nacional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 numeral 9 de la Ley que Autoriza al Presidente de la República para dictar decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las materias que se delegan, en Consejo de Ministros, dictó el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras (2012); en este texto legal estableció un tramado de normas adjetivas de naturaleza laboral que establece reglas de conducta especial, encaminadas a fijar el alcance de las potestades de las Inspectorías del Trabajo, toda vez que la conformación de tales normas están dotadas de la estructura impero-atributiva, propia de toda norma jurídica, con su respectivo supuesto fáctico singular o plural y su consecuencia jurídica. Muestra de ello, es el procedimiento administrativo de reenganche y restitución de derechos establecido en el artículo 425 de la Ley citada, para la tramitación, sustanciación y decisión de la denuncia y solicitud de restitución de la situación jurídica infringida del trabajador o trabajadora.

A juicio de la investigadora, la actividad de los funcionarios de las Inspectorías del Trabajo dentro del procedimiento para la solicitud de

reenganche o restitución de derechos, sólo será legítima y protegible; mientras, se oiga previamente al patrono o patrona denunciado, garantizando el pleno ejercicio de su derecho fundamental al debido proceso y a la defensa, consagrados en el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). En este sentido, Suárez (2009: 356), manifiesta:

La producción de cualquier acto administrativo en los distintos organismos del Estado, debe realizarse previamente un procedimiento administrativo a través del cual, no solamente los particulares puedan ejercer su derecho a la defensa, sino que también la Administración Pública establezca los hechos y el derecho aplicable a una determinada situación fáctica, para con ello determinar la procedencia o no de un acto administrativo.

De esta manera, el procedimiento de reenganche o restitución de derechos debe constituir en primer término un mecanismo de corrección de la actividad administrativa de las Inspectorías del Trabajo, desde que permite al órgano con potestad sancionadora comprobar fehacientemente si se ha cometido algún ilícito; y en segundo término, debe ser el medio que asegura al patrono o patrona denunciado; presunto infractor, ejercer su derecho a la defensa, alegando y probando lo que le resulte favorable y controlando, a la par, la actuación inquisitiva de la Administración del Trabajo. Sobre este particular, De Gracia (2001: 3), señala:

La necesidad del procedimiento sancionatorio deriva del derecho a la defensa, el cual, conforme reiterado criterio del Tribunal Supremo de Justicia, es extensible en su aplicación tanto al procedimiento constitutivo del acto administrativo como a los recursos internos

consagrados por la ley para depurar aquél. En consecuencia, la emisión de un acto sancionatorio sin cumplir el procedimiento respectivo, y fundamentalmente, sin garantizar la participación activa del interesado, apareja su nulidad absoluta.

No obstante, este procedimiento es una institución adjetiva con vacíos de regulación; carente de un iter procedimental que permita una adecuada defensa del presunto patrono o patrona denunciado en sede administrativa del trabajo. Este procedimiento no prevé una audiencia previa del patrono o patrona denunciado, que le asegure una adecuada defensa, en forma previa a la decisión del Inspector o Inspectora del Trabajo que ordenará el reenganche o la restitución a la situación anterior, así como al pago de los salarios caídos y demás beneficios dejados de percibir.

Así las cosas, conforme a este procedimiento un funcionario o funcionaria de la Inspectoría del Trabajo se trasladará hasta el lugar de trabajo del trabajador o la trabajadora afectado o afectada por el despido, traslado o desmejora, para notificar al presunto patrono, patrona o sus representantes, de la denuncia presentada y de la orden de reenganche o de restitución de la situación jurídica infringida, así como al pago de los salarios caídos y demás beneficios dejados de percibir. La oportunidad procesal para que el patrono o patrona presunto infractor presente alegatos y documentos pertinentes en su defensa, es en este acto de notificación de la denuncia y la orden de reenganche y restitución de la situación jurídica infringida.

A juicio de la investigadora, esta excepción legal al principio de la audiencia del patrono o patrona denunciado, le impide hacer uso de

todas las defensas, alegatos y consideraciones que juzgue oportunas a los efectos de desvirtuar las pretensiones del presunto trabajador o trabajadora denunciante. Sobre este particular, Alvarez (2012: 1), con relación al procedimiento que establece el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras (2012), para los casos en que el trabajador amparado por fuero o inamovilidad laboral sea despedido fácticamente, trasladado o desmejorado, señala:

Constituye un cambio radical en el procedimiento de reenganche que conocemos y que regulaba la LOT, pues no se requiere de contención procesal para que se ordene el reenganche del trabajador, la orden de reenganche se produce in limini litis, es decir antes de que exista contradictorio e incluso antes de notificar al empleador del procedimiento.

En efecto, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras (2012), no es el primero instrumento de su especie en regular el procedimiento de reenganche y restitución de derechos; por el contrario, este procedimiento administrativo fue previsto en la Ley Orgánica del Trabajo, publicada en Gaceta Oficial N° 5.152, de fecha 19 de Junio de 1997, para aquel entonces, el procedimiento de reenganche y reposición preveía un acto de contestación.

La diferencia entre el procedimiento administrativo establecido en Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras (2012), con el procedimiento administrativo previsto en Ley Orgánica del Trabajo derogada, estriba en la no existencia

del acto de audiencia de contestación del patrono o patrona denunciado. En otras palabras, la Ley derogada preveía un acto de contestación previo para que el patrono o patrona denunciando expusiera sus razones o alegatos en contra de la solicitud de reenganche o la reposición a su situación anterior.

Cierto es que la situación descrita, constituye un cambio significativo en el procedimiento administrativo de reenganche y restitución de derechos vigente, su nueva estructura y regulación no sigue la orientación de la Ley derogada, en relación al acto de contestación del patrono o patrona denunciado; el legislador no estableció una oportunidad procesal previa a la notificación de la orden de reenganche o de restitución de la situación jurídica infringida, para que el patrono o patrona denunciado descargue sus argumentos y presente pruebas contra la denuncia de despido, desmejora o traslado efectuada por el trabajador o trabajadora denunciante.

Según lo antes expuestos, con relación al procedimiento de reenganche y restitución de derechos que regula el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras (2012), fue interesante preguntar ¿ Éste procedimiento constituye un procedimiento administrativo sancionatorio?, ¿Éste procedimiento constituye una manifestación inapropiada para el ejercicio del derecho al debido proceso y a la defensa del patrono o patrona?, ¿La falta del acto de audiencia previa del patrono o patrona constituye una violación e inobservancia del derecho al debido proceso y a la defensa?. De esta manera, surgen dudas sobre la idoneidad del procedimiento de reenganche y restitución de derechos y si éste constituye una adecuada vía procedimental para el cabal ejercicio del

derecho procesal constitucional del debido proceso y a la defensa del patrono o patrona en sede administrativa del trabajo.

Las respuestas a todas las preguntas planteadas no son simples; pero, resultó oportuno analizar cómo está estructurado este procedimiento y como debe ser interpretado a la luz de los valores de Estado Social de Derecho y de Justicia consagrados en el artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), del derecho al debido proceso y a la defensa consagrados en el artículo 49 del Texto Constitucional.

De allí la importancia de la investigación, dilucidar a través de este análisis, a la luz de la doctrina, la legislación y jurisprudencia venezolana vigente, los aspectos propios que determinan el ejercicio del derecho al debido proceso y a la defensa del patrono o patrona en el procedimiento de reenganche y restitución de derechos establecido en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras (2012).

En definitiva, cada uno de los argumentos expuestos, condujeron al planteamiento de la principal interrogante de esta investigación y con la cual se formuló el siguiente problema de estudio: ¿Cuál es la posición jurídica del patrono o patrona en el procedimiento de reenganche y restitución de derechos, establecido en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras?.

Una vez planteado y formulado el problema objeto de investigación, se sistematizaron a través de las siguientes interrogantes: (a) ¿Cuáles son los

principios teóricos que sustentan las prerrogativas procesales de la administración pública?, (b) ¿Cuál es el límite de la potestad del legislador para la determinación del procedimiento de reenganche y restitución de derechos? y (c) ¿Tiene legitimidad el procedimiento de reenganche y restitución de derechos?.

Objetivos

General

Analizar la posición jurídica del patrono o patrona en el procedimiento de reenganche y restitución de derechos, establecido en la Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras.

Específicos

- Enunciar el derecho fundamental al debido proceso y a la defensa del patrono o patrona en sede administrativa del trabajo.
- Delimitar el límite de la potestad del legislador para la determinación del procedimiento de reenganche y restitución de derechos.
- Determinar la legitimidad del procedimiento de reenganche y restitución de derechos.

Justificación

La presente investigación se justifica desde el ámbito educativo, pues buscó lograr despertar el interés insaciable por el estudio del procedimiento de reenganche y restitución de derechos, establecido en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras (2012); por ello, la investigación va dirigida a quienes ejercen la profesión de abogado, la docencia o se dedican a la investigación, a jueces del trabajo, a procuradores del trabajo, a funcionarios de las Inspectorías del Trabajo, a patronos y a los trabajadores; pues la misma les servirá de fuente de consulta y dará respuesta a las preguntas relacionadas con el ejercicio del derecho a la defensa del patrono o patrona en el procedimiento de reenganche y restitución de derechos.

De igual modo, esta investigación representa un valioso aporte en el campo jurídico, pues presenta una solución al problema objeto de estudio, enfocado a la luz de nuevas ideas, a partir de un análisis en los que se contrastó la jurisprudencia con la posición de la doctrina patria, inspirado en los valores de Estado Social de Derecho y de Justicia consagrados en el artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Desde el punto de vista teórico el estudio contribuye a profundizar una problemática teórica referida a la posición jurídica del patrono o patrona en el procedimiento administrativo de reenganche y restitución de derechos desde la perspectiva dogmática constitucional, constituye un trabajo sistemático orientado a revelar los grandes lineamientos de las materias que abarca.

Asimismo, el estudio tuvo relevancia práctica, pues aporta una posible solución al problema planteado, vislumbra nuevos mecanismos orientados a establecer estrategias que permiten ofrecer una visión integral sobre la posición jurídica del patrono o patrona en el procedimiento de reenganche y restitución de derechos establecido en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras de 2012.

Desde el punto de vista social, la investigación contribuye al conocimiento de la realidad sobre la posición jurídica del patrono o patrona en el procedimiento de reenganche y restitución de derechos, establecido en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras (2012), ayudando a profundizar aspectos atinentes a los problemas que existen con relación a su aplicabilidad, a fin de proporcionar aspectos estratégicos que permitan evitar la desigualdad procesal de que puedan ser objeto los patronos o patronas debido a la estructura jurídica del procedimiento administrativo de reenganche y restitución de derechos.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

Antecedentes

El desarrollo de la investigación, requirió de la recopilación de información contenida en otras investigaciones, con el propósito de aprovechar las teorías existentes sobre la problemática planteada, con el fin de estructurar una línea argumentativa que sustente la posición de la investigadora. En tal sentido, Pérez (2009: 64), señala que los propósitos de los antecedentes de la investigación son: "...dar a conocer que el problema seleccionado tiene carácter científico, documentar al investigador sobre el tema tratado, ubicar al lector sobre la importancia del mismo y actualizar la información existente". Se pudo observar que en los últimos años se han desarrollado trabajos de investigación relacionados con el tema, entre los cuales se destacan los siguientes:

Rivas (2013), desarrolló una investigación que tituló: **Procedimiento de reenganche o restitución establecido en la ley orgánica del trabajo, los trabajadores y las trabajadoras en Venezuela**. El trabajo final de investigación tuvo como objetivo general analizar el procedimiento de reenganche y restitución de derechos, establecido en la Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras en Venezuela. La metodología tuvo carácter dogmático jurídico documental con un nivel analítico, por ser la que resuelve la problemática planteada con las fuentes formales del derecho y se encuentran siempre consignadas en documentos. La autora concluyó que el procedimiento el procedimiento de reenganche y restitución de derechos, no constituye un cauce procedimental idóneo para el ejercicio de la potestad sancionatoria de la Inspectoría del Trabajo, carecer de un iter

procedimental que permita una adecuada defensa del patrono o patrona en sede administrativa del trabajo, estos se encuentran en un estado de indefensión, pues este procedimiento administrativo no prevé un término para formular sus descargos, aportar las pruebas que considere necesarias para sustentar los argumentos que en su defensa señale en los descargos y controvertir las pruebas en su contra. El estudio constituye un aporte por cuanto en ella se encuentran diversos postulados teóricos que precisan las características esenciales y el iter procedimental del procedimiento administrativo de reenganche y restitución de derechos.

Escobar (2012), desarrolló una investigación que tituló: **Debido proceso penal en el derecho ecuatoriano**. Esta investigación tuvo como objetivo general analizar la Constitución en sus garantías principales en referencia al debido proceso, haciendo referencia a los sistemas procesales actuales y al derecho comparado. Desde el punto de vista metodológico, la investigación fue cualitativa no interactiva, ya que estudia conceptos por medio de un análisis de documentos y de conceptos jurídicos. El autor concluyó que el debido proceso como derecho fundamental implica que todas personas tienen derecho a que para la defensa de sus derechos e intereses legítimos se sustancie un proceso ordenado por el poder jurisdiccional del Estado, es decir, exige que toda medida debe ser el producto de un procedimiento en el que se le permita el pleno ejercicio de su derecho a la defensa, para garantizar que la medida en cuestión sea tomada sobre la base de su conocimiento y posibilidad de defensa. Este autor concluye que el debido proceso es un derecho fundamental, integrador de fines y garantías de carácter procesal, que repercuten directamente en la vigencia del Estado de derecho, pues le garantiza al particular, un proceso justo, razonable y confiable en el momento que se imponga su actuación ante los órganos administrativos y jurisdiccionales. Esta investigación guarda relación con el

estudio doctoral que proyecta, pues la autora la determinación de aspectos teóricos relacionados con el derecho al debido proceso de los ciudadanos dentro del proceso judicial.

Martin (2011), desarrolló una investigación que tituló: **La Oralidad en el Proceso Civil Venezolano**. Esta investigación tuvo como objetivo general analizar el sistema oral para lograr un acceso efectivo a la jurisdicción. Desde el punto de vista metodológico, el estudio fue de carácter cualitativo, de tipo documental sustentado en fuentes bibliográficas, y descriptivo en el sentido de que se efectúa un análisis de la oralidad y su aplicación en el proceso civil. La estrategia utilizada lo conforman técnicas de investigación documental sustentadas en el análisis de fuentes bibliográficas, legislativas y jurisprudenciales nacionales y extranjeras. El autor señala que el derecho de acceso a la jurisdicción debe estar garantizado con eficacia, mediante el cumplimiento de los deberes propios del estado, representado por los tribunales, quienes están obligados a garantizar el acceso mediante un proceso debido, lo cual se desprende del amparo que tutela el Estado. Igualmente resalta que el proceso debido por parte del estado implica el derecho a ser oído con las debidas garantías, en un tiempo prudencial y, con respuestas o sentencias argumentadas, como expresión de la motivación debida, activando las garantías de los derechos recursivos y la ejecución de los fallos, aspecto que será analizado más adelante. Este autor considera que la Constitución venezolana, erige al proceso como un instrumento de la justicia, y esa sola idea, abre paso a la función pública del proceso en nuestro país, porque el Estado venezolano se estructura con una función de alcanzar la justicia, que incluye igualmente la función privada que descansa en los particulares en cuanto deben cumplir con algunas cargas repartidas por la misma ley cuando se presentan en los estrados judiciales. Frente a las partes, se encuentra la potestad judicial de realizar diligencias de oficios

probatorias, activar el poder de sanear el proceso cuando se presente alguna anormalidad o necesidad, incluso dictar resoluciones para que el proceso avance, allanando los presupuestos procesales, entendidos éstos como temas necesarios para que sea dictada una sentencia sobre el mérito o fondo del conflicto, para lo cual el sistema adjetivo debe ser claro en cuanto a las facultades de los sujetos que intervienen en él y los principios procesales que imperan en el sistema jurídico-procesal y de esa manera se logrará diseñar una justicia instrumental cónsona con los postulados Constitucionales del país. Esta investigación guarda relación con el estudio que proyecta, pues el autor realizó un análisis del derecho al debido proceso para establecer un fenómeno procesal que se ajuste al sistema que se está adoptando en el ordenamiento jurídico venezolano, presentó axiomas orientados a precisar que la forma en cómo se desencadene el recorrido procesal resulta vital para impartir la justicia deseada que enriquece el conocimiento objetivo y científico del fenómeno objeto de estudio.

Cedeño (2010), desarrolló una investigación que tituló: **El debido proceso; un principio o derecho. Un estudio hermenéutico para su conceptualización**. El trabajo final de investigación tuvo como objetivo general contextualizar el principio del debido proceso previsto en la Constitución de la República Bolivariana desde la perspectiva y criterios jurídicos sostenidos por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. La investigación estuvo enmarcada en un estudio documental con un nivel descriptivo, con un diseño no experimental. El autor concluyó que el debido proceso es un derecho complejo de rango constitucional, principal garante y vía en la protección de los derechos fundamentales y supremacía constitucional. Además sostiene, que en virtud de su complejidad, se aparta de la dimensión bifrontal, dual o doble dimensionalidad en que ha sido concebido originariamente el debido proceso, actualmente ha de definirse –

dada su complejidad y objeto, esto es constitución, hombre y sociedad – bajo una conceptualización que abarque la visión tridimensional del derecho, dado el hecho social que implica, el valor de justicia que engloba y el objeto de aplicación, el hombre. Esta investigación guarda relación con el estudio que proyecta, pues el autor realizó un análisis del derecho al debido proceso para establecer un fenómeno procesal que se ajuste al sistema que se está adoptando en el ordenamiento jurídico venezolano, presentó axiomas orientados a precisar que la forma en cómo se desencadene el recorrido procesal resulta vital para impartir la justicia deseada que enriquece el conocimiento objetivo y científico del fenómeno objeto de estudio.

Purroy (2010), desarrolló una investigación que tituló: **Procedimientos Laborales en Sede Administrativa en el Ámbito Jurídico Venezolano**. El trabajo final de investigación tuvo como objetivo general analizar los procedimientos laborales en sede administrativa en el ámbito jurídico venezolano. La investigación estuvo enmarcada en un estudio documental de tipo jurídico dogmática, mediante la recopilación de información de los diferentes textos, revistas, leyes, documentos escritos o electrónicos. La autora concluyó que la consagración de la protección tiene rango constitucional y se desarrolla a través de dos procedimientos Autorización para el despido y Reenganche o reposición, los cuales constituyen verdaderos conflictos intersubjetivos que la Administración del Trabajo dirime dadas las funciones jurisdiccionales que le han sido atribuidas. Además, afirmó que los funcionarios de las Inspectorías del trabajo deben garantizar el ejercicio de los derechos procesales fundamental en los procedimientos administrativos que se desarrollan en estos órganos administrativos del trabajo. El estudio constituye un aporte por cuanto en ella se encuentran diversos postulados teóricos que precisan las características esenciales y el iter procedimental de los procedimientos administrativos de autorización para

el despido y reenganche o reposición consagrados en la derogada Ley Orgánica del Trabajo de 1997.

Las investigaciones consideradas como antecedentes del presente trabajo final de investigación, aportaron información referida a las características y efectos esenciales del problema planteado, entre estos aportes se consideraron las apreciaciones que cada uno de los investigadores realizó sobre el procedimiento de reenganche y restitución de derechos, previsto en la Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras.

Bases Teóricas

Los fundamentos teóricos comprenden un conjunto de conceptos y proposiciones desarrollado por los juristas que permitirán explicar el fenómeno objeto de estudio. En este sentido, Arias (1999: 39), sostiene que le fundamento teórico comprende: "...un conjunto de conceptos y proporciones que constituyen un punto de vista o enfoque determinado, dirigido a explicar el fenómeno o problema planteado". A continuación se presentan y desarrollan los aspectos conceptuales que sustentaron la investigación:

Derecho fundamental al debido proceso y a la defensa del patrono o patrona en sede administrativa del trabajo

La sincronización del derecho al debido proceso con el derecho a la defensa y a la tutela judicial efectiva, bajo la primacía de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, constituyen los pilares fundamentales en los que debe buscarse el equilibrio entre los derechos

individuales de los administrados y la actividad administrativa desplegada para el cumplimiento de los fines del Estado. Sobre este particular, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Sentencia N° 2174, fecha 11 de septiembre de 2002, expresa:

El derecho al debido proceso se consagra como un derecho fundamental, tendente a resguardar todas las garantías indispensables que deben existir en todo proceso para lograr una tutela judicial efectiva. En este sentido, la Sala, mediante decisión del 15 de marzo de 2000, (caso: Enrique Méndez Labrador), señaló la necesidad de que cualquiera sea la vía procesal escogida para la defensa de los derechos o intereses legítimos, las leyes procesales deben garantizar la existencia de un procedimiento que asegure el derecho de defensa de la parte y la posibilidad de una tutela judicial efectiva.

Ciertamente, bajo la trilogía básica, el Texto Constitucional no solamente garantiza la plena sumisión de la administración pública al ordenamiento jurídico, sino también la sujeción de todas sus actuaciones al control judicial de la legalidad y ante todo, la debida protección de los derechos de los administrados, poniendo a su disposición toda una gama de acciones y recursos que les permite acceder ante los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos, cuando estos sean violados o lesionados por la administración pública.

El debido proceso se consagra como un derecho fundamental, tendente a resguardar todas las garantías indispensables que deben existir en todo proceso para lograr una tutela judicial efectiva. En opinión de la investigadora, el derecho al debido proceso puede ser definido como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial

o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia.

El debido proceso cuenta con una doble finalidad: (a) Proteger los derechos fundamentales dentro de una relación procesal y (b) Obtener del órgano al que compete una decisión no solo justa y razonable sino fundamentalmente confiable. En tal sentido, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Sentencia N° 97, de fecha 15 de marzo de 2000, define el debido proceso como:

...aquel proceso que reúna las garantías indispensables para que exista una tutela judicial efectiva. Es a esta noción a la que alude el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cuando expresa que el debido proceso se aplicara a todas las actuaciones judiciales y administrativas.

Conforme a este criterio jurisprudencial, el debido proceso es un derecho fundamental, integrador de fines y garantías de carácter procesal que repercuten directamente en la vigencia del Estado Social de Derecho y de Justicia, porque le garantiza a los administrados, un proceso justo, razonable y confiable en el momento que se imponga su actuación ante los órganos administrativos y jurisdiccionales. En este sentido, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en Sentencia N° 02742, de fecha 20 de noviembre de 2001, concibe al debido proceso como:

Un derecho complejo que encierra dentro de sí, un conjunto de garantías que se traducen en una diversidad de derechos para el procesado, entre los que figuran, el derecho a acceder a la justicia,

el derecho a ser oído, el derecho a la articulación de un proceso debido, derecho de acceso a los recursos legalmente establecidos, derecho a un tribunal competente, independiente e imparcial, derecho a obtener una resolución de fondo fundada en derecho, derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, derecho a la ejecución de las sentencias, entre otros, que se vienen configurando a través de la jurisprudencia. Todos estos derechos se desprenden de la interpretación de los ocho ordinales que consagra el artículo 49 de la Carta Fundamental. El artículo en comento establece que el debido proceso es un derecho aplicable a todas las actuaciones judiciales y administrativas, disposición que tiene fundamento en el principio de igualdad ante la ley, dado que el debido proceso significa que ambas partes en el procedimiento administrativo, como en el proceso judicial, deben tener igualdad de oportunidades tanto en la defensa de sus respectivos derechos como en la producción de las pruebas destinadas acreditarlos.

En atención al criterio jurisprudencial, el debido proceso se instituye como un derecho de rango fundamental de aplicación inmediata que rige para toda clase de actuaciones, sean judiciales o administrativas, sosteniéndolas a los procedimientos y requisitos legales establecidos, para que los particulares puedan tramitar los asuntos sometidos a decisión de las distintas autoridades públicas, con protección de sus derechos y libertades públicas, mediante el otorgamiento de medios idóneos y oportunidades de defensa necesarios, de manera que garanticen la legalidad y certeza jurídica en las resoluciones que allí se adopten.

Por tanto, el derecho al debido proceso representa un límite al ejercicio del poder público, y en particular, al ejercicio del ius puniendi del Estado; en consecuencia, las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de

aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos.

En este contexto, la amplitud del contenido y alcance del debido proceso, cuyos términos consagra el artículo 49 de la Constitución, envuelve un conjunto de garantías cuya activación es determinante de la estructura y desarrollo del proceso judicial, e incluso, del procedimiento administrativo, por cuanto en ellas se resume el derecho a la obtención de una justicia pronta y eficaz. Sobre el particular, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Sentencia N° 97, de fecha 15 de marzo de 2000, manifestó que en esta norma fundamental:

...no establece una clase determinada de proceso, sino la necesidad de que cualquiera sea la vía procesal escogida para la defensa de los derechos o intereses legítimos, las leyes procesales deben garantizar la existencia de un procedimiento que asegure el derecho de defensa de la parte y la posibilidad de una tutela judicial efectiva.

En efecto, la extensión del derecho al debido proceso a las actuaciones administrativas, demuestra la intención Constituyente de establecer un orden normativo en el que el ejercicio de las funciones públicas se encuentra sujeto a límites destinados a asegurar la eficacia y protección de la persona, mediante el respeto por sus derechos fundamentales.

Así entendido, en el ámbito de las actuaciones administrativas el derecho al debido proceso tiene por objeto garantizar la correcta producción de los actos administrativos y extiende su cobertura al ejercicio de la administración pública, en la realización de sus objetivos y fines estatales, cobijando todas

sus manifestaciones, en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que realicen los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular, que a través de ellas se hayan afectado sus intereses.

Por tanto, la consagración del debido proceso como derecho garantiza la posibilidad de que los administrados utilicen los medios o recursos establecidos en el ordenamiento jurídico para defender sus derechos e intereses; y origina una inequívoca obligación administrativa correlativa a cargo de los entes y órganos públicos de actuar y respetar ese derecho; en consecuencia, cualquier omisión de las reglas de procedimiento que resulte en la inhabilidad de las partes para utilizar los mecanismos que garanticen su derecho a ser oídas, resulta en un estado de indefensión y en una violación al derecho de debido proceso y al derecho a la defensa.

Ahora bien, entre los derechos y garantías constitucionales procesales dentro del debido proceso constitucional, sea jurisdiccional o administrativo se ubica el derecho a la defensa, el cual se refiere al hecho de que toda persona de emplear todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. Bajo este contexto, la administración pública tiene la obligación de otorgarle a los administrados que, por su actuación resultaran lesionados en sus derechos subjetivos o intereses legítimos, un momento procesal para que expongan los alegatos y presenten las pruebas que consideren pertinentes. Al respecto, la Sala

Político Administrativa, en Sentencia N° 01541, de fecha 24 de noviembre de 2000, señaló:

El derecho de defensa debe ser considerado no sólo como la oportunidad para el ciudadano encausado o presunto infractor de oír sus alegatos, sino como el derecho de exigir del Estado el cumplimiento previo a la imposición de toda sanción, de un conjunto de actos o procedimientos destinados a permitirle conocer con precisión los hechos que se le imputan y las disposiciones legales aplicables a los mismos, hacer oportunamente alegatos en su descargo y promover y evacuar las pruebas que obren en su favor. Esta perspectiva del derecho de defensa es equiparable a lo que en otros Estados de Derecho ha sido llamado como el principio del debido proceso.

Atendiendo al criterio jurisprudencial, se puede aseverar que cualquier acto administrativo cuyos efectos estén dirigidos a extinguir, modificar o variar algún derecho subjetivo o algún interés calificado de los administrados o aquellos que a estos les imponga sanciones o cargas, para su validez y eficacia, requiere obligatoriamente de un procedimiento previo que permita el ejercicio del derecho fundamental a la defensa que ostentan todos los particulares.

En tanto, el derecho a la defensa debe ser entendido como la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oído, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la ley otorga. Este derecho fundamental tiende a garantizar al particular interesado la efectiva defensa de sus derechos e intereses; mediante el cumplimiento de una serie de

formalidades tendientes a informar al presunto infractor de las imputaciones que existen en su contra, para que éste a su vez pueda defenderse debidamente de tales imputaciones. Sobre el particular, Conopoima y Alvarez (2009: 34), sostienen que la defensa, como derecho procesal fundamental:

...asegura a las personas la posibilidad efectiva de defenderse de los hechos delictivos que se le atribuyan, efectuar a lo largo de todo el proceso sus alegaciones, probarlas y controvertir las contrarias, con la seguridad de que serán valoradas en la sentencia conforme a derecho.

En consideración a la opinión citada, este derecho asegura al particular la posibilidad de efectuar a lo largo del proceso sus alegaciones, probarlas y controvertir las contrarias, con la seguridad de que serán valoradas en la sentencia conforme a derecho. En este sentido, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremos de Justicia, en Sentencia N° 01541, de fecha 24 de noviembre de 2001, expresó:

En esta perspectiva, el derecho de defensa debe ser considerado no sólo como la oportunidad para el ciudadano encausado o presunto infractor de oír sus alegatos, sino como el derecho de exigir del Estado el cumplimiento previo a la imposición de toda sanción, de un conjunto de actos o procedimientos destinados a permitirle conocer con precisión los hechos que se le imputan y las disposiciones legales aplicables a los mismos, hacer oportunamente alegatos en su descargo y promover y evacuar las pruebas que obren en su favor. Esta perspectiva del derecho de defensa es equiparable a lo que en otros Estados de Derecho ha sido llamado como el principio del debido proceso.

De esta manera, el derecho a la defensa no solo consiste en la posibilidad que tiene el particular, de rebatir cualquier acto que afecte su esfera de derechos e intereses, sino que va mucho más allá, comprendiendo así, el derecho a acceder a las pruebas, la notificación sobre los actos emitidos en su desmedro, y el derecho a recurrirlos. Por tanto, este derecho no debe ser entendido como la simple oportunidad de ser oído; además, tiene que comprender los dos elementos básicos de todo proceso: alegar y probar; es decir, comprende la posibilidad de que el administrado encausado pueda aportar al proceso todos los hechos que estime adecuados al objeto del mismo y de poder utilizar todos los medios de pruebas legales, pertinentes y útiles para probar los hechos afirmados.

Es evidente, que con el ejercicio de este derecho fundamental se busca impedir la arbitrariedad de los agentes estatales y evitar la condena injusta, mediante la búsqueda de la verdad, con la activa participación o representación de quien puede ser afectado por las decisiones que se adopten sobre la base de lo actuado. Acorde con ello, ha reconocido igualmente que el derecho de defensa es una garantía del debido proceso de aplicación general y universal, que constituyen un presupuesto para la realización de la justicia como valor superior del ordenamiento jurídico.

El derecho a la defensa está previsto con carácter general como principio en el artículo 49 numeral 1 del Texto Constitucional, en los siguientes términos: "... La defensa y la asistencia jurídica son derechos inviolables en todo estado y grado de la investigación y del proceso". Puede considerarse que conforme a este derecho toda persona tiene absoluto derecho a defenderse con amplitud en cualquier proceso que inicie la administración

y que pueda afectarle en sus derechos e intereses. Así mismo, el aludido derecho constituye un derecho operativo que hace posible las demás garantías del debido proceso; comprende la facultad del administrado a intervenir en el procedimiento administrativo y llevar a cabo todas las actividades necesarias para defenderse debidamente de las imputaciones realizadas en su contra.

A juicio de la investigadora, el ejercicio del derecho a la defensa en comprende dos modalidades, la defensa material y la defensa técnica. La primera, la defensa material, es aquella que le corresponde ejercer directamente al administrado, comprende el empleo efectivo de las facultades un conjunto de facultades que Conopoima y Alvarez (2009: 35), han sido sintetizadas en las siguientes:

...(a) facultad de ser oído, (b) controlar la prueba de cargo, (c) probar los hechos que él mismo invoca para excluir o atenuar la reacción penal, (d) valorar la prueba producida y (e) exponer las razones fácticas y jurídicas para obtener del Tribunal una sentencia favorable, que excluya o atenúe la aplicación del poder penal estatal.

La segunda, la defensa técnica, es la que ejerce en nombre de aquél un profesional del derecho, científicamente preparado, conocedor de la ley aplicable y académicamente apto para el ejercicio de la abogacía; comprende el derecho que tiene el administrado de escoger o designar a su propio abogado defensor o en su defecto a ser representado por uno de oficio por el mismo Estado, con lo cual se garantiza que el administrado esté representado por una persona con un nivel básico de formación jurídica, pues su ausencia generaría nulidad sin posibilidad de ser saneada por vulneración al derecho a la defensa. Sobre este particular, los autores antes

citados, manifiestan: “Además de la defensa material que comprende el empleo efectivo de las facultades antes citadas, el imputado tiene derecho a una defensa técnica, que consiste en la posibilidad de contar con un abogado que lo asesore y asuma su defensa” (p. 36).

De esta manera, la defensa técnica es la que ejerce en nombre de aquél un abogado escogido por el sindicado, denominado defensor de confianza, o bien a través de la asignación de un defensor público proporcionado directamente por el Estado. Asimismo, dicha defensa está ligada íntimamente al derecho del administrado a ser asistido por un defensor o apoderado en defensa de sus intereses y no a las estrategias de defensa, cuyo ejercicio goza de autonomía para evaluar la dinámica que debe dar a la misma acorde a la situación jurídica del encausado.

Correlativamente, el numeral el numeral 1 del artículo 49 del Texto Constitucional dispone: “Toda persona tiene derecho a ser notificada de los cargos por los cuales se le investiga...”. Este derecho constituye una garantía de acceso al procedimiento administrativo a los administrados titulares de derechos subjetivos o de intereses legítimos y directos. En efecto, para que los administrados puedan ejercer su derecho de defensa y contradecir lo que se le endilga, es indispensable que se les notifique cualquier tipo de actuación que se surta, de la forma más idónea y diligente posible, con el fin de que puedan ejercitar el derecho de contradicción. Al efecto, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en Sentencia N° 01459, de fecha 12 de julio de 2001, expresó que el derecho a la defensa comprende:

...el derecho a ser notificado de la decisión administrativa a los efectos de que le sea posible al particular, presentar los alegatos

que en su defensa pueda aportar al procedimiento, más aun si se trata de un procedimiento que ha sido iniciado de oficio.

En atención al criterio jurisprudencial, este derecho exige que todo administrado investigado debe ser puesto en conocimiento de los hechos, cargos, motivos, carácter y fines por los cuales se abre el respectivo procedimiento administrativo. Nótese que el cumplimiento de tal derecho permitirá darle oportunidad al administrado para ejercer una adecuada y oportuna defensa.

Correlativamente, surge para el órgano de la Administración Pública encargado de realizar el procedimiento, la obligación de poner en conocimiento de quienes sean parte del mismo, ya sea porque tienen un interés legítimo o un derecho subjetivo que pueda resultar directamente afectado, lesionado o satisfecho, en virtud del acto administrativo final, una relación oportuna, expresa, precisa, clara y circunstanciada de los hechos por los cuales se inicia la investigación y sus probables consecuencias legales, lo que debe unirse al ineludible deber de la Administración Pública de notificar el carácter y fines del procedimiento.

Sucesivamente, el numeral 3 del artículo 49 del Texto Constitucional que toda persona tiene derecho: "...a ser oída en cualquier clase de proceso, con las debidas garantías y dentro del plazo razonable determinado legalmente". La consecuencia fundamental del mismo, es el derecho de los administrados para presentar los argumentos y producir las pruebas que entienda pertinentes. Este derecho fundamental impone al órgano de la Administración Pública encargado de realizar el procedimiento, la obligación darle audiencia al administrado interesado antes de decidir un asunto que pueda afectar sus derechos o intereses. Sobre la audiencia, González (1989: 176), afirma:

...la citada audiencia da al interesado la posibilidad de aportar al expediente su versión de los hechos (en la doble versión fáctica y jurídica) que, como elemento de juicio más, resulta en todo caso indispensable para que la autoridad decidente resuelva conociendo los datos o argumentos que legalmente pueda aportar el administrado con la finalidad de contrarrestar una prueba o posición *prima facie* o presuntivamente se manifiesta para el de forma adversa.

En atención a la opinión citada, la garantía de audiencia del administrado da a éste la oportunidad de realizar las alegaciones de hecho y de derecho que consideren oportunas, así como la posibilidad de aportar la prueba que respalde sus afirmaciones y la de combatir los argumentos y pruebas de cargo. Entonces, la garantía de la audiencia supone dar al administrado la plena posibilidad de defenderse, al hacérsele saber el ilícito que se le reprocha, y al facilitarle el ejercicio de los medios de defensa que estime oportunos. Correlativamente, permitirá al órgano de la Administración Pública disponer de todos los elementos de juicio necesarios para emitir su resolución; y es que el conjunto de actuaciones en que se plasma el proceso, constituye el fundamento de la convicción de la autoridad que decide la situación que se haya conociendo.

A juicio de la investigadora, el trámite de audiencia del administrado debe ser obligatorios en todos los procedimientos administrativos de imposición de cargas a los administrados o sancionatorios, porque en estos procedimientos la Administración Pública impone al administrado una eventual sanción o perjuicio determinado en razón de una actuación ilícita de éste debidamente comprobada o en razón a la facultad legal que le permite imponer dicho carga.

En tanto, el derecho a disponer del tiempo razonable y de los medios adecuados para preparar la defensa, encuentra fundamento en el numeral 1 del artículo 49 del Texto Constitucional, conforme al cual toda persona tiene derecho: "...de disponer del tiempo y de los medios adecuados para ejercer su defensa". El objetivo esencial de este derecho es facilitar la preparación de la defensa, y que se trata de una prerrogativa que se encuentra en estrecha relación con otros principios del debido proceso. Así mismo, se ha considerado que tal derecho involucra los siguientes aspectos: (a) El derecho al tiempo adecuado para la preparación de la defensa y (b) El derecho a los medios adecuados para los mismos fines.

El tiempo adecuado para la preparación de la defensa se trata de una garantía ligada al principio de igualdad de armas; que la determinación de lo que pueda ser considerado tiempo suficiente para preparar la defensa debe ser evaluado atendiendo las circunstancias particulares de cada caso, y ha sido aplicado en forma limitada, dentro del plazo razonable determinado legalmente.

El derecho a disponer de los medios adecuados para preparar la defensa comprende la posibilidad para el administrado de exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de actos que se refieren a sus derechos subjetivos o intereses legítimos, interponer recursos y hacerse patrocinar y representar profesionalmente.

Sucesivamente, el numeral 1 del artículo 49 del Texto Constitucional que toda persona tiene derecho: "...de acceder a las pruebas". Este derecho no sólo comprende la posibilidad del administrado de presentar pruebas, sino también la posibilidad de controvertir aquellas que aporte la parte contraria.

En criterio de Antela (2005: 6), la garantía de la actividad probatoria el régimen probatorio en dos vertientes:

- i) El derecho a probar o a disponer de los medios de prueba que se estimen convenientes para defender los derechos e intereses, lo cual conduce al principio de libertad probatoria y sus limitaciones; y,
- ii) El derecho de acceder a las pruebas, lógicamente para controlarlas y controvertirlas, lo cual conduce a la existencia de lapsos probatorios en el proceso y al principio del contradictorio.

De tal manera que este derecho confiere a los administrados la posibilidad de aportar la prueba que respalde sus afirmaciones, así como la posibilidad de combatir los argumentos y pruebas de cargo. Sobre este particular, De Grazia (2001: 242), sostiene que una de las principales derivaciones del derecho constitucional a la defensa y al debido proceso: “...es el derecho de acceder a las pruebas, controlarlas e impugnarlas, de modo que la falta de cumplimiento de ese derecho fundamental durante el procedimiento administrativo, viola el derecho constitucional a la defensa y al debido proceso del investigado”. De ahí, no puede restringirse la oportunidad para practicar o controvertir las pruebas.

Adicionalmente, la presunción de inocencia es un derecho integrante del derecho fundamental al debido proceso, reconocido en el numeral 2 del artículo 49 del Texto Constitucional, en los términos siguientes: “Toda persona se presume inocente mientras no se pruebe lo contrario”. Esto quiere decir, que ni el legislador, ni los jueces pueden presumir la culpabilidad de nadie. Al respecto, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Sentencia Nº 1397, de fecha 7 de agosto de 2001, señaló que conforme al derecho a la presunción de inocencia: “Toda persona que se encuentra sujeta a una investigación de naturaleza administrativa o

judicial, por hechos supuestamente contrarios al ordenamiento jurídico tiene el derecho a que se le presuma inocente”.

En atención al criterio jurisprudencial, la presunción de inocencia significa que cualquier persona es inicial y esencialmente inocente, partiendo del supuesto de que sólo se puede declarar responsable al administrado acusado al término de un proceso en el que deba estar rodeado de las plenas garantías procesales y se le haya demostrado su culpabilidad.

En opinión de la investigadora, la presunción de inocencia se constituye en regla básica sobre la carga de la prueba de acuerdo con la cual corresponde siempre a la administración pública la carga de probar que un administrado es responsable de un ilícito administrativo lo que se conoce como principio *onus probandi incumbit actori*. En palabras de Hernández (2007: 31), la presunción de inocencia: “...constituye una presunción *iuris tantum*, que admite prueba en contrario y quien tiene la carga de probar lo contrario es quien ejerza la potestad de investigación o de acusación”.

Significa, entonces, que la actividad probatoria que despliegue el organismo investigador debe encaminarse a destruir la presunción de inocencia de que goza el administrado acusado, a producir una prueba que respete las exigencias legales para su producción, de manera suficiente y racional, en el sentido de acomodarse a la experiencia y la sana crítica. Así pues, no le incumbe al administrado acusado desplegar ninguna actividad a fin de demostrar su inocencia, lo que conduciría a exigirle la demostración de un hecho negativo, pues por el contrario es el acusador el que debe demostrarle su culpabilidad. Por tanto, para que a un administrado puedan ser aplicadas las sanciones previstas en la ley, es indispensable que se configure y establezca con certeza, por la competente autoridad judicial, que

el procesado es responsable por el hecho punible que ha dado lugar al juicio.

Según la óptica de la investigadora, con la consagración de la presunción de inocencia como derecho fundamental constitucional extensivo a toda disciplina sancionatoria, se busca vincular a las autoridades administrativas que, en ejercicio de sus funciones, impongan sanciones de cualquier índole. De esta forma, se quiere evitar la presencia de actuaciones arbitrarias, en la cual el funcionario unilateralmente imponga la sanción, y que la presunción de inocencia sólo sea desvirtuada a través de un proceso en donde el sindicado tenga la posibilidad de ejercer su derecho a la defensa de la debida forma.

También es dable estimar comprendido dentro del principio genérico del debido proceso el derecho de imparcialidad o neutralidad de la Administración Pública, como medio de alcanzar una satisfacción igual y objetiva de los intereses generales, así la Administración Pública debe tener claro que dentro del procedimiento administrativo ella no debe ser parte interesada, sino que su actuación debe ser objetiva, parecida a la de un Juez. Premisa ésta que encuentra fundamento en el numeral 3 del artículo 49 del Texto Constitucional, conforme al cual toda persona tiene derecho a ser oída en cualquier clase de proceso: "...por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad". En este sentido, Brewer (2010: 31), señala que conforme a este procedimiento:

...la Administración, en el curso del procedimiento y al decidirlo, no debe tomar partido, ni inclinar la balanza o beneficiar ilegítimamente a una parte en perjuicio de otra, sino que debe tomar su decisión

únicamente conforme al ordenamiento jurídico y con la finalidad de interés general que la motiva.

Atendiendo a la opinión citada, el principio de imparcialidad se constituye en un límite y en una garantía del funcionamiento o eficacia de la actuación administrativa, que se traduce en el obrar con una sustancial objetividad o indiferencia respecto a las interferencias de grupos de presión, fuerzas políticas o personas o grupos privados influyentes para el funcionario.

Adicionalmente, el derecho de no autoincriminación hace parte del debido proceso, este se encuentra consagrado en el numeral 5 del artículo 49 del Texto Constitucional, en los términos siguientes: “Ninguna persona podrá ser obligada a confesarse culpable o declarar contra sí misma, su cónyuge, concubino o concubina, o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad”. Con base en el derecho sobre no autoincriminación, el silencio voluntario del administrado llamado a indagatoria se constituye en una forma de defensa. Sobre este particular, Picard y Ulseche (1995: 154), sostienen que esta derecho constitucional procesal:

...se refiere a que nadie puede ser obligado a declarar en su contra o sea, contra sí mismo, o contra los señalados, lo que no debe interpretarse que no pueda declarar voluntariamente en su contra, declararse culpable de la comisión de un hecho que le acarreará responsabilidad penal o el reconocimiento de un hecho controvertido que le traerá consecuencias jurídicas desfavorables.

Ante la evidencia de que contra la persona se inicia un proceso administrativo o judicial que eventualmente puede culminar en una decisión

en su contra, aquélla cuenta con la garantía constitucional que presume su inocencia. Es el Estado el que corre con la carga de la prueba y, en consecuencia, es de su resorte impulsar la actividad procesal orientada a establecer la verdad de los hechos y a desvirtuar, si las pruebas que aporte y que se controvierten a lo largo del proceso se lo permiten, la presunción que favorece al procesado.

De allí resulta que éste, quien no está en la posición jurídica activa, se halla exento de la carga de la prueba. No debe demostrar su inocencia. Le es lícito, entonces, hacer o dejar de hacer; decir o dejar de decir todo aquello que tienda a mantener la presunción que el ordenamiento jurídico ha establecido en su favor. Y en esa actitud, que es justamente la que el debido proceso protege, le es permitido callar. Más aún, la Constitución le asegura que no puede ser obligado a hablar si al hacerlo puede verse personalmente comprometido, confesar o incriminar a sus allegados.

Límite de la potestad del legislador para la determinación del procedimiento de reenganche y restitución de derechos

El artículo 187 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), consagran la llamada cláusula general de competencia, establece que la Asamblea Nacional es el órgano a quien corresponde regular los diversos procesos judiciales y administrativos, pues en un Estado Social de Derecho y de Justicia al órgano legislativo no sólo corresponde hacer la ley, expresión de la voluntad popular dirigida a regular las conductas humanas como instrumento de convivencia civilizada y pacífica, sino también la determinación de los procedimientos y actuaciones que deben surtirse ante los jueces para la defensa de las libertades y

derechos ciudadanos o para la mediación estatal en situaciones de conflicto.

La Asamblea Nacional tiene un amplio margen de configuración normativa en lo que respecta al diseño de los procedimientos judiciales y administrativos. Esto es así en tanto el Texto Constitucional no prevé un modelo particular sobre la materia, de modo que corresponde a la Asamblea Nacional, legitimado en el principio democrático representativo, regular esa materia a partir de los criterios que considere más convenientes.

Por tanto, en ejercicio de la potestad de configuración normativa, corresponde a la Asamblea Nacional establecer las formas propias de cada juicio, así como fijar las reglas y condiciones para acceder a los jueces en búsqueda de la adecuada administración de justicia. En desarrollo de esta potestad, el legislador puede fijar nuevos procedimientos, determinar la naturaleza de actuaciones judiciales o administrativas, eliminar etapas procesales, requerir la intervención estatal o particular en el curso del procedimiento, imponer cargas procesales o establecer plazos para el ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia.

De tal manera que, por regla general, la determinación de los sujetos procesales y de los momentos en que ellos pueden intervenir en los procesos judiciales o administrativos, hace parte de la libertad de configuración normativa del legislador que debe responder a las necesidades de la política legislativa, para lo cual evalúa la conveniencia y oportunidad de los mecanismos o instrumentos procesales para hacer efectivos los

derechos, libertades ciudadanas y las garantías públicas respecto de ellos.

Sin embargo, como sucede con toda atribución de competencia en el Estado Social de Derecho y de Justicia, existen límites sustantivos que contienen y dan forma al poder legislativo de fijar esos procedimientos. Sobre el particular Álvarez (2012: 2), sostiene esa libertad de configuración normativa de la Asamblea Nacional en el diseño de los procedimientos y etapas judiciales o administrativas: "...no es absoluta, puesto que se encuentra limitada por los derechos sustanciales y la defensa de las garantías procesales esenciales de las personas".

Este poder legislativo está limitado por aquellas cláusulas constitucionales que determinan tanto los fines esenciales del Estado, en general, como los propósitos propios de la administración de justicia, en particular. Asimismo, está limitado por la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, exigibles de toda actuación pública o de los particulares, esto implica que las normas procedimentales deben estar dirigidas a cumplir con propósitos admisibles desde la perspectiva constitucional, ser adecuados para cumplir con esas finalidades y no interferir con el núcleo esencial de derechos, principios o valores superiores.

Finalmente, este poder está limitado por la vigencia de los derechos fundamentales intermediados por el trámite judicial o administrativo, especialmente el derecho al debido proceso. En tanto el procedimiento judicial o administrativo encuentra su justificación constitucional en la obtención de decisiones justas que resuelvan los conflictos de la sociedad, el

mismo debe garantizar que las garantías que el Texto Constitucional confiere a las partes no sean menoscabadas. Específicamente, el proceso judicial y administrativo debe permitir el logro efectivo de los distintos componentes del derecho al debido proceso, como son los principios de legalidad, contradicción y defensa, de favorabilidad en los casos que resulte aplicable, de presunción de inocencia para los trámites propios del derecho sancionador, entre otros.

A juicio de la investigadora, la Asamblea Nacional no está facultada para prever, bajo el simple capricho o la arbitrariedad, las ritualidades procesales, no puede desconocer las garantías fundamentales y debe proceder de acuerdo con criterios de proporcionalidad y razonabilidad, a fin de asegurar el ejercicio pleno del derecho de acceso a la administración de una justicia recta. Por ello las leyes que establecen procedimientos deben propender por el hacer efectivos los derechos de defensa, de contradicción, de imparcialidad del juez, de primacía de lo substancial sobre lo adjetivo o procedimental, de juez natural, de publicidad de las actuaciones y los otros que conforman la noción de debido proceso.

Procedimiento administrativo sancionador

El procedimiento sancionador constituye una modalidad particular del procedimiento administrativo; ambos están orientados a la creación de un acto administrativo, con la diferencia, que el procedimiento sancionador tiene la finalidad específica de constatar la comisión de una presunta infracción por parte de un administrado e imponerle la sanción correspondiente en caso afirmativo o declararlo inocente en el caso contrario.

El procedimiento administrativo constituye una garantía de los derechos de los particulares, al mismo tiempo asegura la pronta y eficaz satisfacción del interés general, mediante la adopción de medidas y decisiones necesarias, por los órganos de administración. Por ello, dicho procedimiento sirve como protección jurídica para el particular. Sobre este respecto, Carocca (2002: 49), considera que el procedimiento administrativo: "...cumple una función de garantía, al proteger tanto al interés público como al particular frente a la ilegitimidad o inconveniencia del obrar de la administración pública, siendo sus principios susceptibles de protección judicial".

De allí, que el procedimiento administrativo debe ser concebido como un mecanismo que tiende a garantizar, el actuar eficiente de la administración, y la seguridad jurídica de los administrados cuyos derechos e intereses puedan verse afectados como consecuencia de la actividad de esa administración. Para el Juzgado Superior Civil y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región de los Andes, en Decisión de fecha 8 de diciembre del 2007, el procedimiento administrativo sancionador:

El procedimiento administrativo cumple distintas finalidades, todas ellas relevantes desde el punto de vista del derecho: garantía de los derechos de los particulares, articulación de la participación de los distintos intereses, eficacia en la realización del interés público, es por ello, que en función del fin que se persiga, el procedimiento tendrá una u otra característica. Así por ejemplo, en la regulación del procedimiento sancionador priva la vertiente garantista.

De manera, que el procedimiento administrativo presenta una triple finalidad, cada una de las cuales tiene su propio reflejo constitucional:

garantía de los derechos de los ciudadanos; cauce de actuación para asegurar la eficacia de la actuación administrativa; y mecanismo de participación en las decisiones públicas.

En este sentido, el artículo 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), establece que el proceso constituye un instrumento fundamental para la realización de la justicia, porque el mismo garantiza el derecho fundamental a la defensa jurídica como pretensor u obligado, porque lo que caracteriza un proceso jurisdiccional es la posibilidad de participación efectiva de los sujetos que se habrán de ver afectados por la decisión que le vendrá pone término a la defensa.

Ahora bien, partiendo de la idea de que el procedimiento administrativo es una garantía jurídica, este planteamiento adquiere una mayor significación en los procedimientos administrativos cuyo objeto es la constatación de una infracción a una norma. En este sentido, De Grazia (2001: 3), considera que el procedimiento administrativo sancionatorio:

Tiende, fundamentalmente, a cumplir dos objetivos. En primer lugar, constituye un mecanismo de corrección de la actividad administrativa, desde que permite al órgano con potestad sancionadora comprobar fehacientemente si se ha cometido algún ilícito; en segundo término, es el medio que asegura al presunto infractor, ejercer su derecho a la defensa, alegando y probando lo que le resulte favorable y controlando, a la par, la actuación inquisitiva de la Administración.

Se observa, que la garantía para las personas frente a la aplicación de una sanción administrativa, no sería suficiente si no existiera un procedimiento administrativo sancionador, pues, la sanción administrativa se

impone a través de un procedimiento administrativo sancionatorio que garantice que la administración pública compruebe fehacientemente si se ha cometido algún ilícito; y permita al presunto infractor ejercer su derecho a la defensa.

Así las cosas, resulta lógico suponer que la sanción administrativa por ser la consecuencia dañosa que impone la administración pública a los infractores del orden jurídico administrativo y por ser un medio indirecto con que cuenta la administración para mantener la observancia de las normas, restaurar el orden jurídico violado y evitar que puedan prevalecer los actos contrarios a derecho, su imposición es el producto de un procedimiento administrativo, dentro del cual se hayan respetado los derechos y garantías constitucionales procedimentales del administrado, que deben funcionar como norte de todas las actuaciones administrativas; donde hay que situar todas las garantías del derecho de defensa frente a las medidas represivas y en garantía de la presunción de inocencia.

El procedimiento sancionatorio como todo procedimiento administrativo se ciñe a la estructura o diseño clásico de todo procedimiento administrativo –iniciación, sustanciación y decisión- y se informa de los mismos, con ciertas particularidades meramente formales e instrumentales que le son propias. Sobre este particular, el Juzgado Superior Civil y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región de los Andes, en Decisión de fecha 8 de diciembre del 2007, sostuvo:

El procedimiento administrativo es el iter procedimental que ha de seguir la Administración en la realización de la actividad jurídica, es decir, el cause formal por el que debe discurrir la voluntad administrativa, el cual está constituido por una serie de formalidades de índole procesal, exigidas en la tramitación de las actuaciones

propias de la vía administrativa y que desde luego constituye el cause jurídico necesario para garantía de los intereses de la Administración y de los particulares.

Es evidente, que el procedimiento sancionador constituye un iter procesal, por el que transita la actividad de la administración pública, lo cual permite dar seguridad de esa actuación, estar regulado legalmente a fin de hacer efectivo el estado de derecho. De allí, que en toda averiguación sancionatoria de la Administración Pública pueden distinguirse tres fases.

1. La iniciación del procedimiento, surgen indicios de culpabilidad respecto a un sujeto en específico, los cuales motivan la apertura de la investigación. Tales indicios de culpabilidad serán el fundamento de cargos a que se refiere el numeral primero del artículo 49 constitucional. En tal sentido, Alvarez (2009: 4), considera:

La iniciación de este procedimiento se hace en principio de oficio por la Administración. Una vez iniciado el mismo y efectuada la notificación al administrado investigado los cargos que se le imputan, nacen para él los derechos de participación en su tramitación, y para la Administración, la obligación de impulsarlo hasta su culminación. Así comienza la fase de sustanciación o instrucción del procedimiento.

Es así como la iniciación del procedimiento debe hacerse de tal manera que al investigado se le permita, en la siguiente fase del proceso, desvirtuar los hechos de los que presuntamente es responsable, así como su posible calificación, ya que a quien corresponde probar su responsabilidad es a la Administración y no al indiciado su inocencia.

En la segunda fase, tales cargos deben ser notificados al sujeto indiciado para que éste ejerza su derecho a la defensa. Igualmente, en dicha fase deberá la Administración, a través de medios de prueba concretos, pertinentes y legales, atendiendo a las razones y defensas expuestas por el sujeto indiciado, determinar, definitivamente, sin ningún tipo de duda, la culpabilidad del sujeto indiciado. Al efecto, Alvache (2004: 12), considera:

En esta segunda etapa del procedimiento, que es por demás la más trascendental, se ventilan, en principio, todas las alegaciones y pruebas que puedan aportar el administrado en ejercicio de su derecho de participación en la forma de la voluntad administrativa – conducidas al esclarecimiento de los hechos y calificación de los mismos- fase ésta que cobra aun mayor importancia en los procedimientos sancionadores, en los cuales, los derechos a la defensa y a la presunción de inocencia del administrado están íntimamente involucrados. En efecto, a ningún particular debe imponérsele sanción alguna sin antes habersele brindado la oportunidad respectiva para ser oído y formular descargos y presentar pruebas.

Por último, corresponderá a la Administración Pública, si fuere el caso, declarar la responsabilidad del administrado y aplicar las sanciones consagradas expresamente en leyes, de manera proporcional, previa comprobación de los hechos incriminados. Sobre este particular el autor antes citado, señala:

Finalmente, este procedimiento concluye –en principio- con la decisión o resolución debidamente motivada, que impone la sanción o exime de responsabilidad al investigado, en la que debe constatar la valoración explícita de las pruebas practicadas en resguardo del principio de congruencia administrativa (p. 13).

Nótese, entonces que el derecho constitucional a la presunción de inocencia, sólo puede ser desvirtuado en la tercera fase, esto es, cuando se determina definitivamente la culpabilidad del sujeto inculcado, luego de un procedimiento contradictorio. Por el contrario, si en la primera o segunda fase, la Administración determina, preliminarmente, que el sujeto investigado, en efecto, infringió el ordenamiento jurídico, y con prescindencia de procedimiento alguno, concluye en la culpabilidad del inculcado, se estaría violando, sin duda alguna, el derecho constitucional a la presunción de inocencia. Es así, como cobra mayor relevancia en el procedimiento sancionador, la tutela de los derechos y garantías procesales constitucionales de defensa del administrado, en pro de evitar la aplicación de sanciones dictadas a espaldas de los mismos, las cuales estarían viciadas de nulidad absoluta por inconstitucionalidad.

Procedimiento administrativo de reenganche y restitución de derechos

La protección del fuero sindical y de la inamovilidad laboral de los trabajadores origina la prohibición del patrono o patrona de despedir, trasladar o desmejorar las condiciones de trabajo del trabajador o trabajadora sin previa autorización del órgano de la administración del trabajo; cuyo incumplimiento ha de nacer para el patrono o patrona la obligación de reenganchar, así como la de pagarle los salarios caídos y demás beneficios dejados de percibir.

El medio que disponen los trabajadores para que se garantice el respecto a su derecho y el cumplimiento de la prohibición de su despido, traslado o de su desmejoramiento, es de una acción administrativa cuyo propósito es lograr su reintegro al trabajo o la restitución de sus antiguas condiciones de trabajo, así como el pago de sus salarios y además

beneficios dejados de percibir. Este punto de vista, es afirmado por Duque (1991: 133), quien sostiene: "...se establece la acción administrativa del reenganche a favor del trabajador para lograr la protección del Estado sobre tal inamovilidad".

Ahora bien, el trabajador o trabajadora que ha sido objeto de despido, desmejora o traslado sin cumplirse con las formalidades del artículo 422 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras (2012), puede interponer denuncia y solicitar la restitución de la situación jurídica infringida, dentro de los treinta (30) días continuos a la fecha del despido, desmejora o traslado. En este sentido, Santana (2008: 37), manifestó: "Con el propósito de garantizar a los trabajadores amparados por inamovilidad laboral el cabal ejercicio de su derecho a permanecer en sus puestos de trabajo, o a no ser desmejorados ni trasladados, el Legislador Laboral venezolano estableció un procedimiento administrativo especial". Al respecto, el artículo 425 del citado Decreto estatuye:

Cuando un trabajador o una trabajadora amparado por fuero sindical o inamovilidad laboral sea despedido, despedida, trasladado, trasladada, desmejorado o desmejorada podrá, dentro de los treinta días continuos siguientes, interponer denuncia y solicitar la restitución de la situación jurídica infringida, así como el pago de los salarios y demás beneficios dejados de percibir, ante la Inspectoría del Trabajo de la jurisdicción correspondiente.

A juicio de la investigadora, el trabajador o trabajadora objeto de despido, desmejora o traslado o su representante, tiene que presentar escrito que debe contener: (a) Identificación y domicilio del trabajador, (b)

Identificación del patrono o de la empresa, (c) Fecha de inicio de la relación de trabajo, (d) Cargo desempeñado, (e) Salario devengado, (f) Fuero sindical o inamovilidad laboral que invoca, (g) Hechos constitutivos del despido, el traslado o el desmejoramiento que atentan contra la protección del fuero sindical o inamovilidad laboral. Al efecto, el numeral 1 del artículo 425 del citado Decreto, dispone:

El trabajador o trabajadora o su representante presentará escrito que debe contener: la identificación y domicilio del trabajador o de la trabajadora; el nombre de la entidad de trabajo donde presta servicios, así como su puesto de trabajo y condiciones en que lo desempeñaba; la razón de su solicitud; el fuero ó inamovilidad laboral que invoca, acompañado de la documentación necesaria.

Una vez presentado este escrito, el Inspector o Inspectora del Trabajo debe examinar la denuncia dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a su presentación y la declarará admisible si cumple con los requisitos señalados en el numeral antes citado. El numeral 2 del artículo 425 del Decreto Ley citado, establece: “El Inspector o Inspectora del Trabajo examinará la denuncia dentro de los dos días hábiles siguientes a su presentación, y la declarará admisible si cumple con los requisitos establecidos en el numeral anterior”. Esto quiere decir, que durante ese lapso el Inspector o Inspectora del Trabajo examinará los extremos de admisibilidad de la respectiva denuncia. Así mismo, el numeral 2 del artículo 425 del citado Decreto, estatuye:

Si queda demostrada la procedencia del fuero o inamovilidad laboral, y existe la presunción de la relación de trabajo alegada, el Inspector o la Inspectora del Trabajo ordenará el reenganche y la restitución a

la situación anterior, con el pago de los salarios caídos y demás beneficios dejados de percibir.

En atención a la norma in comento, se puede afirmar que el Inspector o Inspectora del Trabajo no solo debe verificar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad antes indicados, sino que además deberá ordenar el reenganche y la restitución a la situación anterior, con el pago de los salarios caídos y demás beneficios dejados de percibir, si ajuicio el trabajador o trabajadora denunciante goza de la protección del fuero o inamovilidad laboral y existe la presunción de la relación de trabajo alegada.

En este supuesto, un funcionario o funcionaria del trabajo se trasladará a la empresa, acompañado con trabajador o la trabajadora afectado o afectada por el despido, traslado o desmejora, para notificar de la denuncia y de la orden del Inspector o Inspectora del Trabajo, al patrono, patrona o sus representantes para que proceda al reenganche y restitución de la situación jurídica infringida, así como al pago de los salarios caídos y demás beneficios dejados de percibir, conforme con lo establecido en el numeral 3 del artículo 425 de Ley citada.

Es a partir de esta notificación, que el patrono o patrona tiene conocimiento del procedimiento administrativo de reenganche y restitución de derechos, de la pretensión del trabajador o trabajadora y de la orden de reenganche o restitución de la situación jurídica infringida, así como al pago de los salarios caídos y demás beneficios dejados de percibir. Es en este acto, que el patrono, patrona o su representante legal podrá hacer sus alegatos y consideraciones que juzgue oportunas para desvirtuar la pretensión del trabajador o trabajadora denunciante. Al respecto, el numeral 4 del artículo 425 del citado Decreto, establece: “El patrono, patrona o su

representante podrá, en su defensa, presentar los alegatos y documentos pertinentes”. Así mismo, el numeral in comento, dispone:

La ausencia o negativa del patrono, patrona o sus representantes a comparecer en el acto dará como validas las declaraciones del trabajador o trabajadora afectado o afectada. El funcionario o funcionaria del trabajo dejara constancia en acta de todo lo actuado.

En efecto, este procedimiento administrativo participa de la índole de una denuncia y tratándose de una prohibición de no despedir, trasladar o desmejorar las condiciones de trabajo a trabajadores protegidos por fuero sindical o inamovilidad laboral, es obligación de este funcionario o funcionaria del órgano administrativo del trabajo verificar si tal obligación ha sido o no incumplida. De ahí que, dicho funcionario o funcionaria dará por admitido el despido, traslado o desmejora del trabajador o trabajadora denunciante y sólo debe verificar si procede o no la protección del fuero sindical o inamovilidad laboral.

En atención a lo antes expuestos, en este acto pueden darse dos situaciones:

1. Si se comprueba la existencia de la relación de trabajo, el funcionario o funcionaria del trabajo procederá a la ejecución de la orden de reenganche o de restitución de la situación jurídica infringida, así como al pago de los salarios caídos y demás beneficios dejados de percibir. A tal efecto, los numerales 5 y 6 del artículo 425 ejusdem, establecen respectivamente:

5. Si el patrono o patrona, sus representantes o personal de vigilancia, impiden u obstaculizan la ejecución de la orden de reenganche y restitución de la situación jurídica infringida, el funcionario o funcionaria del trabajo solicitará el apoyo de las fuerzas de orden público para garantizar el cumplimiento del procedimiento.

6. Si persiste el desacato u obstaculización a la ejecución del reenganche y restitución de la situación jurídica infringida, será considerado flagrancia y el patrono, patrona, su representante o personal a su servicio responsable del desacato u obstaculización, serán puestos a la orden del Ministerio Público para su presentación ante la autoridad judicial correspondiente.

Considera la investigadora, que la consagración de estos dos numerales por parte del Legislador, fue con el propósito de resolver los problemas que en la práctica se presentaban cuando el patrono o patrona se negaba a dar cumplimiento a la orden de reenganche y restitución de la situación jurídica infringida, así como al pago de los salarios caídos y demás beneficios dejados de percibir; pues, el Inspector o Inspectora del Trabajo bajo la vigencia de la Ley Orgánica del Trabajo derogada, no podía ejecutar su decisión, limitándose a imponer las multas que establece la Ley.

Incluso el Legislador para garantizar la materialización de la providencia administrativa, estableció en el numeral 9 del artículo 425 ejusdem, que los tribunales del trabajo no podrán dar curso a los recursos contenciosos administrativos de nulidad, si el órgano administrativo del trabajo no certifica el cumplimiento efectivo de la orden de reenganche y la restitución de la situación jurídica infringida.

2. Si resultare controvertida la existencia de la relación de trabajo, el funcionario o funcionaria del trabajo comunicará a las partes la suspensión

de la ejecución de la orden y el inicio de una articulación probatoria de ocho (8) días hábiles; los tres (3) días primeros son para la promoción y los cinco (5) días siguientes son para la evacuación, según lo previsto en el numeral 7 del artículo in comento. Esas pruebas son aquellas relevantes para la decisión que ha de dictar el Inspector o Inspectora del Trabajo.

Al concluir esta articulación probatoria, el Inspector o Inspectora del Trabajo decidirá sobre reenganche y restitución de la situación jurídica infringida, así como al pago de los salarios caídos y demás beneficios dejados de percibir, dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes, conforme con lo establecido en el numeral 7 del artículo in comento. Su decisión de evidenciarse la protección por fuero sindical o inamovilidad sindical será la de disponer el reenganche y restitución de la situación jurídica infringida, así como al pago de los salarios caídos y demás beneficios dejados de percibir. De no resultar procedente la decisión será desestimatoria.

Bases Legales

La fundamentación legal comprende el conjunto de preceptos jurídicos contenidos de las diferentes leyes a partir de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela aplicables a la problemática planteada. En este sentido, Pérez (2009: 65), señala que la fundamentación legal: “Es el conjunto de leyes, normas, decretos, etc., que establecen el basamento jurídico sobre el cual se sustenta la investigación”.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), enuncia valores superiores y fines constitucionales. El artículo 2 estatuye

que: “Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social...”. En tanto, el artículo 3 ejusdem, dispone:

El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución.

El común denominador de estos valores y fines es la defensa y desarrollo de la persona humana y el respeto a su dignidad intrínseca, a su indemnidad y a su autonomía ética. Dentro de este contexto, el Texto Constitucional consagra el trabajo, dentro de los Derechos Sociales, como un derecho y como un deber. Así mismo, por considerarse el trabajo un hecho social, es obligación del Estado desarrollar normas que protejan y garanticen los derechos fundamentales de los ciudadanos, teniendo como principio la igualdad en el acceso al trabajo así como su efectivo ejercicio. Al respecto, el artículo 87 del Texto Constitucional, dispone:

Toda persona tiene derecho al trabajo y el deber de trabajar. El Estado garantizará la adopción de las medidas necesarias a los fines de que toda persona puede obtener ocupación productiva, que le proporcione una existencia digna y decorosa y le garantice el pleno ejercicio de este derecho. Es fin del Estado fomentar el empleo. La ley adoptará medidas tendentes a garantizar el ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras no dependientes. La libertad de trabajo no será sometida a otras restricciones que las que la ley establezca.

Así mismo, el Constituyente consagró en el artículo 89 del Texto Constitucional el trabajo como un hecho social y se establece el principio proteccionista se prevé la protección especial por parte del Estado por vía legislativa a la persona trabajadora, en los siguientes términos: “El trabajo es un hecho social y gozará de la protección del Estado. La ley dispondrá lo necesario para mejorar las condiciones materiales, morales e intelectuales de los trabajadores y trabajadoras...”.

Esta norma reafirma los postulados de la justicia social, y tiende al desarrollo de una verdadera legislación social, para proteger la actividad creadora del hecho social trabajo. Asimismo, el Legislador Constituyente consagró en el artículo 95 del Texto Constitucional, los derechos sindicales, en los términos siguientes:

Los trabajadores y las trabajadoras, sin distinción alguna y sin necesidad de autorización previa, tienen derecho a constituir libremente las organizaciones sindicales que estimen convenientes para la mejor defensa de sus derechos e intereses, así como a afiliarse o no a ellas, de conformidad con la Ley. Estas organizaciones no están sujetas a intervención, suspensión o disolución administrativa. Los trabajadores y trabajadoras están protegidos y protegidas contra todo acto de discriminación o de injerencia contrario al ejercicio de este derecho. Los promotores o promotoras y los o las integrantes de las directivas de las organizaciones sindicales gozarán de inamovilidad laboral durante el tiempo y en las condiciones que se requieran para el ejercicio de sus funciones.

Para el ejercicio de la democracia sindical, los estatutos y reglamentos de las organizaciones sindicales establecerán la alternabilidad de los y las integrantes de las directivas y representantes mediante el sufragio universal, directo y secreto. Los y las integrantes de las directivas y representantes sindicales que abusen de los beneficios derivados de la libertad sindical para su

lucro o interés personal, serán sancionados o sancionadas de conformidad con la ley. Los y las integrantes de las directivas de las organizaciones sindicales estarán obligados u obligadas a hacer declaración jurada de bienes.

Correlativamente, el constituyente ha reconocido un conjunto de derechos procesales con carácter de interdependencia, irrenunciabilidad y progresividad, que deben garantizar todos los órganos del poder público y deben tutelar los órganos jurisdiccionales. Estos derechos se encuentran expresamente mencionados en el artículo 49 del Texto Constitucional y comprende las reglas que deben ser respetadas por el Estado en cualquier actuación judicial y administrativa, pues estas garantías y derechos procesales son las seguridades que se otorgan para impedir que el goce efectivo de los derechos fundamentales sea conculcado por el ejercicio del poder estatal, ya sea limitando ese poder o repeliendo el abuso.

Por su parte, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras (2012), otorga estabilidad absoluta a los trabajadores protegidos por fuero sindical o por inamovilidad. Como consecuencia de esta protección, estos trabajadores no pueden ser despedidos, suspendidos, trasladados, ni desmejorados por el patrono sino al cabo de un proceso en el cual se demuestre la existencia de una falta cometida por ellos. Al efecto, el artículo 418 de la citada Ley, estatuye:

Los trabajadores y las trabajadoras que gocen de fuero sindical o inamovilidad laboral, de acuerdo con lo establecido en este Capítulo, no podrán ser despedidos, despedidas, trasladados, trasladadas, desmejorados ni desmejoradas en sus condiciones de trabajo, sin justa causa previamente calificada por el Inspector o Inspectora del Trabajo.

De esta manera, la formalidad de la calificación previa es una restricción a la facultad del patrono de despedir al trabajador; es decir, una limitación a su facultad de poner fin unilateralmente a la relación de trabajo. En consecuencia, el patrono está obligado a obtener la calificación previa del despido del trabajador protegido por fuero sindical o inamovilidad laboral. En este sentido, el artículo 419 del citado Decreto, establece los trabajadores que gozan de fuero sindical, en los términos siguientes:

Gozarán de fuero sindical:

1. Los trabajadores y las trabajadoras solicitantes del registro de una organización sindical desde el momento de la solicitud, hasta quince días después de registrada la misma o de haberse negado su registro.
2. Los trabajadores y las trabajadoras que se adhieran a la solicitud de registro de una organización sindical desde su adhesión, hasta quince días después de registrada la misma, o de haberse negado su registro.
3. Los primeros y las primeras siete integrantes de la junta directiva en las entidades de trabajo que ocupen menos de ciento cincuenta trabajadores y trabajadoras desde el momento de su elección hasta tres meses después del cese de sus funciones como integrante de la junta directiva de la organización sindical.
4. Los primeros y las primeras nueve integrantes de la junta directiva en las entidades de trabajo que ocupen entre ciento cincuenta y mil trabajadores y trabajadoras desde el momento de su elección hasta tres meses después del cese de sus funciones como integrante de la junta directiva de la organización sindical.
5. Los primeros y las primeras doce integrantes de la junta directiva en las entidades de trabajo que ocupen más de mil trabajadores y trabajadoras desde el momento de su elección hasta tres meses después del cese de sus funciones como integrante de la junta directiva de la organización sindical.
6. Los primeros y las primeras cinco integrantes de la junta directiva de la seccional de una entidad federal cuando se trate de un sindicato nacional que tenga seccionales en entidades federales desde el momento de su elección hasta tres meses después del

cese de sus funciones como integrante de la junta directiva de la seccional.

7. Los trabajadores y las trabajadoras de una organización sindical que realice elecciones sindicales desde el momento de la convocatoria, hasta la proclamación de la junta directiva.

8. Los trabajadores y las trabajadoras que han sido postulados o postuladas a una elección sindical hasta sesenta días después de proclamada la junta directiva.

9. Los trabajadores y las trabajadoras durante la tramitación y negociación de una convención colectiva de trabajo o de un pliego de peticiones a partir del día y hora en que sea presentado por ante la Inspectoría del Trabajo, hasta el término de su negociación o sometimiento a arbitraje.

10. Los trabajadores y trabajadoras durante la tramitación y negociación de una reunión normativa laboral hasta el término de su negociación.

11. Los trabajadores y las trabajadoras durante el ejercicio de una huelga, tramitada conforme a lo previsto en la Ley.

Mientras, el artículo 420 del Decreto citado, hace mención de los trabajadores que son protegidos por inamovilidad laboral, en los siguientes términos:

Estarán protegidos y protegidas por inamovilidad laboral:

1. Las trabajadoras en estado de gravidez, desde el inicio del embarazo hasta dos años después del parto.

2. Los trabajadores desde el inicio del embarazo de su pareja, hasta dos años después del parto.

3. Los trabajadores y trabajadoras que adopten niños o niñas menores de tres años, gozarán de inamovilidad por el lapso de dos años desde la fecha en que el niño o la niña sea dado o dada en adopción.

4. Las trabajadoras y trabajadores con hijos o hijas con alguna discapacidad o enfermedad que le impida o dificulte valerse por sí misma o por sí mismo.

5. Los trabajadores y trabajadoras durante la suspensión de la relación de trabajo.

6. En los demás casos contenidos en esta Ley, otras leyes y decretos.

En este sentido, el Decreto citado establece los procedimientos administrativos de protección de los trabajadores protegidos por fuero sindical o inamovilidad laboral. El artículo 422 ejusdem, prevé el procedimiento administrativo de autorización del despido, traslado o modificación de condiciones establecido para que el patrono obtenga la autorización del Administración del Trabajo para despedir, trasladar o modificar las condiciones de un trabajador protegido por fuero sindical o inamovilidad laboral. Mientras, el artículo 425 ejusdem, consagra el procedimiento administrativo para el reenganche y restitución de derechos que se consagra a favor del trabajador para lograr la protección del Estado sobre la protección por fuero sindical o inamovilidad laboral.

CAPÍTULO III

MARCO METODOLÓGICO

Tipo de Investigación

De acuerdo al problema jurídico planteado referido a la posición jurídica del patrono o patrona en el procedimiento de reenganche y restitución de derechos, establecido en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras vigente y en función de los objetivos planteados se determinó el tipo de investigación en la modalidad jurídica dogmática dentro del enfoque analítico documental.

El estudio tuvo un carácter jurídico dogmático, porque la investigadora pretendió efectuar un estudio sistemático de la normativa que regula el procedimiento de reenganche y restitución de derechos, mediante la revisión la normativa adjetiva que obligan que determinados conceptos sean objeto de un nuevo planteamiento jurídico procesal. En tal sentido, Witker (1997), define la investigación dogmática jurídica como aquella que concibe el problema jurídico:

...desde una perspectiva estrictamente formalista, descontando todo elemento fáctico o real que se relacione con la institución, norma jurídica o estructural legal en cuestión. En síntesis, la dogmática jurídica se inscribe en el ámbito del pensamiento que ubica al derecho como una ciencia o técnica formal y, por tanto, como una variable independiente de la sociedad dotada de autosuficiencia técnica y metodológica. De tal manera que la dogmática investiga lo que lo hombres dicen que hacen con el derecho. Por lo tanto, la finalidad de este tipo de investigación es estudiar las estructuras del derecho (p`. 59).

Por tanto, el estudio del fenómeno jurídico planteado, se centró en el análisis del procedimiento para la solicitud de reenganche o restitución de derechos y su incidencia en el ejercicio del derecho fundamental al derecho al debido proceso y a la defensa la libertad del patrono o patrona dentro de este procedimiento administrativo del trabajo, partiendo de los postulados precisados por la doctrina y la jurisprudencia patria sobre la temática objeto de análisis.

Asimismo, se planteó un estudio analítico porque la investigadora buscó realizar un análisis de la posición jurídica del patrono o patrona en el procedimiento para la solicitud de reenganche o restitución de derechos previsto en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras, a fin de comprender los elementos que componen esta institución procesal. Al efecto, el Manual para la Elaboración, Presentación y Evaluación del Trabajo Final de Investigación de Programas de los Programas de Postgrado UBA (2012: 60), expresa que los estudios analíticos: "...son aquellos que tratan de entender las situaciones en términos de sus componentes. Intentan descubrir los elementos que conforman cada totalidad y las interconexiones que explican su integración. Esta investigación implica la síntesis posterior de lo analizado".

De esta manera, la investigación analítica permitió desglosar cada elemento del procedimiento de reenganche o restitución de derechos como fenómeno jurídico, detectando sus características fundamentales, con el propósito de identificar aquellos aspectos que se deben tomar en consideración para su comprensión.

Correlativamente, se planteó una investigación documental; porque el estudio se fundamentó recolección, distribución y análisis de fuentes documentales que permitieron a la investigadora conseguir el conocimiento jurídico sobre el procedimiento administrativo de reenganche o restitución de derechos. En relación a lo expuesto, Arias (2006: 27), la investigación documental: "...es un proceso basado en la búsqueda, recuperación, análisis, crítica e interpretación de datos secundarios, es decir, los obtenidos y registrados por otros investigadores en fuentes documentales: impresas, audiovisuales o electrónicas".

De esta manera, el análisis de la posición jurídica del patrono o patrona en el procedimiento de reenganche o restitución de derechos previsto en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras, conllevó a una recopilación y análisis riguroso documental normativo, jurisprudencial y doctrinario, acerca de lo que estos documentos plantean como enfoques, modelos e identificación de avances significativos en la comprensión del problema jurídico abordado.

Método de Investigación

En consideración a la investigación jurídica dogmática dentro del enfoque analítico documental planteada, fue necesario utilizar el método analítico, pues permitió a la investigadora lograr estudiar la posición jurídica del patrono o patrona en el procedimiento de reenganche o restitución de derechos establecido en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras. En tal sentido, Pérez (2009: 18), expresa que con este

método: “...se trata de descubrir y construir los objetos de conocimiento dividiendo la realidad en sus partes más elementos. Se parcializa y segmenta el objeto de investigación de lo más simple a lo más complejo”. De tal manera, la aplicación de este método, permitió conocer la naturaleza del fenómeno jurídico planteado.

Este proceso mental de análisis se complementó con la utilización del método sintético porque permitió la integración, a nivel mental, de las partes constitutivas del objeto, la comprensión cabal de la esencia de lo que ya se conoce en todas sus partes y particularidades. Al respecto, Pérez (2009: 19), sostiene que el método sintético: “...es un proceso de razonamiento que reconstruye un todo, considerando lo realizado en el método analítico”. De allí que, la aplicación de este método, permitió una nueva comprensión del fenómeno jurídico planteado de forma total, permitiendo una profundización en el conocimiento del todo.

Por tanto, el método analítico sintético aportó dos momentos básicos en el desarrollo de esta investigación, permitieron penetrar en aspectos que pueden constituir causas del fenómeno jurídico planteado y así desentrañar los elementos que necesitó modificar la investigadora para cambiar el comportamiento del todo, en estrecha relación con sus partes constitutivas.

Técnicas de Recolección y Análisis de Información

La técnica que fue empleada para la recolección de información, fue la revisión documental. En este sentido, Hurtado (2000: 427), considera que es

una técnica: "...en la cual se recurre a la información escrita, ya sea bajo la forma de datos que pueden haber sido producto de mediaciones hechas por otros, como textos que en sí mismos constituyen los eventos del estudio". Mediante la utilización de esta técnica se obtuvo la información documental necesaria para el desarrollo del estudio, porque permitió a la investigadora detectar, obtener y consultar la bibliografía relacionada con la posición jurídica del patrono o patrona en el procedimiento de reenganche y restitución de derechos establecido en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras, a fin de extraer, recopilar y analizar la información relevante.

De esta manera, esta técnica se utilizó para la recopilación de los datos que se encontraron en los materiales bibliográficos y electrónicos que fueron consultados sobre la problemática planteada, permitiendo obtener la mayor cantidad de información en lo que respecta la posición jurídica del patrono o patrona en el procedimiento de reenganche y restitución de derechos.

El análisis e interpretación de la información se realizó tomando en cuenta la pregunta fundamental de esta investigación, aspecto central de la demostración, para la resolución de los objetivos planteados. La técnica de análisis permite examinar documentos, destacando de forma relevante los elementos más resaltantes del mismo. Al efecto, Arias (1999: 77), sostiene: "...análisis documental, consiste en describir en forma exhaustiva los elementos de un documento". Por tanto, la información colectada se sometió a un análisis interno y externo, para precisar la autenticidad y el segundo se referirá al estudio de contenido.

La información resultante del análisis realizado fue interpretada con base en los conocimientos que fundamenta la investigación, se contrastó la normativa legal que consagra el procedimiento administrativo de reenganche y restitución de derechos, con la norma fundamental que consagra el derecho al debido proceso y a la defensa, con el propósito de dar respuesta a los objetivos planteados y solución al problema planteado.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

El Poder Ejecutivo Nacional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 numeral 9 de la Ley que Autoriza al Presidente de la República para dictar decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las materias que se delegan, en Consejo de Ministros, dictó el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras (2012); estableciendo en este texto legal el procedimiento para el reenganche y restitución de derechos, cuya configuración normativa no establece un acto de audiencia previa que permita al patrono o patrona presunto infractor tener conocimiento del inicio del mismo, de la denuncia formulada por un presunto trabajador o trabajadora, así como de presentar alegatos y pruebas en su defensa. Se trata de un proceso breve, prevé una fase sumaria que inicia con la formulación de la denuncia del presunto trabajador o trabajadora, en la cual el Inspector o Inspectora del Trabajo si considera demostrada la procedencia del fuero o inamovilidad laboral y la existencia de la presunción de la relación de trabajo alegada, ordenará el reenganche y restitución de la situación jurídica infringida.

Esta fase del procedimiento se realiza con total prescindencia del patrono o patrona denunciado; este último no tiene conocimiento alguno del procedimiento instado en su contra, no puede presentar alegatos y pruebas en contra de la denuncia formulada, ni controlar las pruebas aportadas por el trabajador o trabajadora denunciante. Conforme al iter procedimental establecido por el legislador, el patrono o patrona denunciado tendrá conocimiento del mismo, en el momento en que se practique la notificación de la orden de reenganche o

restitución de derechos, constituyendo el acto de notificación, la oportunidad procesal fijada por el legislador para éste haga uso de todas las defensas, alegatos y consideraciones que juzgue oportunas a los efectos de desvirtuar la denuncia efectuada por el trabajador o trabajadora presunto denunciante.

Visto lo anterior, surge un cuestionamiento fundamental ¿Puede el ejecutivo nacional en ejercicio del poder de configuración normativa establecer un procedimiento administrativo del trabajo que no contemple la audiencia previa del patrono o patrona presunto infractor?. Para resolver el anterior problema jurídico, se debe describir el derecho fundamental al debido proceso y a la defensa del patrono o patrona en sede administrativa del trabajo, comprender el límite de la potestad del legislador para la determinación del procedimiento de reenganche y restitución de derechos y determinar la legitimidad del procedimiento de reenganche y restitución de derechos.

Con relación al objetivo específico primero referente al derecho fundamental al debido proceso y a la defensa del patrono o patrona en sede administrativa del trabajo, su descripción permitirá dar una primera respuesta negativa a ese cuestionamiento planteado, parte del análisis de estos derechos procesales, a fin de precisar la inconstitucionalidad de este procedimiento administrativo del trabajo.

El debido proceso es un derecho fundamental, posee una estructura compleja, en tanto se compone por un plexo de garantías que deben ser observadas en todo procedimiento administrativo o judicial, escenarios en los que operan como mecanismo de protección a la autonomía y libertad del ciudadano y límites al ejercicio del poder público. Por ese motivo, el

debido proceso es también un principio inherente al Estado de Derecho, cuyas características esenciales son el ejercicio de funciones bajo parámetros normativos previamente establecidos y la erradicación de la arbitrariedad.

En este sentido, el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), establece: “El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas...”, esta norma constitucional además de consagrar en forma expresa el derecho al debido proceso en las actuaciones judiciales, lo consagra para las actuaciones administrativas. En este sentido, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Sentencia N° 97, de fecha 15 de marzo de 2000, expresó:

Se denomina debido proceso a aquel proceso que reúna las garantías indispensables para que exista una tutela judicial efectiva. Es a esta noción a la que alude el artículo 49 de la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela, cuando expresa que el debido proceso se aplicara a todas las actuaciones judiciales y administrativas. Pero la norma constitucional no establece una clase determinada de proceso, sino la necesidad de que cualquiera sea la vía procesal escogida para la defensa de los derechos o intereses legítimos, las leyes procesales deben garantizar la existencia de un procedimiento que asegure el derecho de defensa de la parte y la posibilidad de una tutela judicial efectiva.

En atención al criterio jurisprudencial, el derecho al debido proceso comprende un el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia.

Del mismo modo, ha señalado que el respeto a este derecho fundamental supone que todas las autoridades judiciales y administrativas dentro del ámbito de sus competencias, deben ejercer sus funciones con sujeción a los procedimientos previamente definidos en la ley, respetando las formas propias de cada juicio, a fin de que los derechos e intereses de los ciudadanos incurso en una relación jurídica cuenten con la garantía de defensa necesaria ante posibles actuaciones arbitrarias o abusivas, en el marco de la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una sanción.

En opinión de la investigadora, el derecho al debido proceso se desarrolla a partir del conjunto de exigencias y condiciones previstas por la ley para adelantar un procedimiento administrativo y judicial; está provisto de garantías mínima definidas en la Constitución las cuales deben ser observadas por el Legislador al regular cada procedimiento. La extensión del debido proceso al ámbito de la administración es una característica de especial relevancia en el diseño constitucional del año 1999, de manera que en todas las actuaciones de las autoridades públicas debe asegurarse la participación del interesado y sus derechos de defensa y contradicción.

En ese contexto, hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los siguientes derechos: (a) A ser oído durante toda la actuación, (b) A la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (c) A que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (d) A que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (e) A que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (f) A gozar de la presunción de inocencia, (g) Al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (h) A solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (i) A impugnar

las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.

Una de las principales garantías del debido proceso, es el derecho a la defensa, entendido como la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la ley otorga. La importancia del derecho a la defensa en el contexto de las garantías procesales, radica en que con su ejercicio se busca impedir la arbitrariedad de los agentes estatales y evitar la condena injusta, mediante la búsqueda de la verdad, con la activa participación o representación de quien puede ser afectado por las decisiones que se adopten sobre la base de lo actuado.

Este derecho fundamental está consagrado en el artículo 49 numeral 1 del Texto Constitucional, en los siguientes términos: “La defensa y la asistencia jurídica son derechos inviolables en todo estado y grado de la investigación y del proceso...”, conforme a esta disposición constitucional la defensa constituye un derecho inviolable en todo estado y grado del proceso, el cual debe ser interpretado como el derecho a ser oído, presentar alegatos, refutar las argumentaciones contrarias, promover y evacuar las pruebas pertinentes, tanto en el procedimiento constitutivo del acto administrativo como a los recursos internos consagrados por la Ley para depurar aquel. Al respecto, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo, en Sentencia N° 01541, de fecha 24 de noviembre de 2000, se pronunció sobre este asunto sosteniendo lo siguiente:

El derecho de defensa debe ser considerado no sólo como la oportunidad para el ciudadano encausado o presunto infractor de oír sus alegatos, sino como el derecho de exigir del Estado el cumplimiento previo a la imposición de toda sanción, de un conjunto de actos o procedimientos destinados a permitirle conocer con precisión los hechos que se le imputan y las disposiciones legales aplicables a los mismos, hacer oportunamente alegatos en su descargo y promover y evacuar las pruebas que obren en su favor. Esta perspectiva del derecho de defensa es equiparable a lo que en otros Estados de Derecho ha sido llamado como el principio del debido proceso.

Conforme al criterio jurisprudencial, el derecho a la defensa debe ser entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.

Bajo este contexto, la administración pública del trabajo está en la obligación de comunicar al patrono o patrona de la apertura de un procedimiento -más aun cuando es de tipo sancionatorio o destinado a imponer gravámenes- para que previamente a la emisión de la providencia administrativa definitiva, pueda tener acceso al expediente y así alegar y probar lo conducente. En forma similar, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de justicia, en sentencia N° 321, de fecha 22 de Febrero de 2002, indico que cualquier restricción al derecho a la defensa, siendo un derecho fundamental, solo puede provenir del texto Constitucional mismo y si el legislador amplia el alcance de estas restricciones, entonces se vuelven ilegítimas, en los términos siguientes:

...debe observarse que tanto el artículo 68 de la abrogada Constitución, como el 49.1 de la vigente, facultan a la ley para que regule el derecho a la defensa, regulación que se ve atendida por el ordenamiento adjetivo. Ello en modo alguno quiere significar que sea disponible para el legislador el contenido del mencionado derecho, pues éste se halla claramente delimitado en las mencionadas disposiciones; sino que, por el contrario, implica un mandato al órgano legislativo de asegurar la consagración de mecanismos que aseguren el ejercicio del derecho de defensa de los justiciables, no sólo en sede jurisdiccional, incluso en la gubernativa, en los términos previstos por la Carta Magna. De esta forma, las limitaciones al derecho de defensa en cuanto derecho fundamental derivan por sí mismas del texto constitucional, y si el Legislador amplía el espectro de tales limitaciones, las mismas devienen en ilegítimas; esto es, la sola previsión legal de restricciones al ejercicio del derecho de defensa no justifica las mismas, sino en la medida que obedezcan al aludido mandato constitucional.

En atención al criterio jurisprudencial, el derecho a la defensa es un derecho constitucional absoluto, establecido en el Texto Constitucional como inviolable en todas las etapas y grados de los procedimientos administrativos del trabajo y es un derecho que todo patrono o patrona tiene, sin distinciones de ningún tipo, sea persona jurídica o natural, por lo que no puede someterse a ninguna excepción o limitación.

De la existencia de estas reglas sobre el debido proceso se deriva la posibilidad de que el patrono o patrona utilice los medios o recursos establecidos en el ordenamiento jurídico para defender sus derechos e intereses, por lo que cualquier omisión de las reglas de procedimiento que resulte en la inhabilidad de este para utilizar los mecanismos que garanticen su derecho a ser oído, resulta en un estado de indefensión y en una

violación al derecho de debido proceso y al derecho de las partes a la defensa.

La consecuencia de lo anterior es que en el derecho administrativo del trabajo, como consecuencia del principio general de debido proceso, dentro de los principios más importantes del procedimiento administrativo esta el principio de *audire alteram parte* conforme al cual ninguna providencia administrativa que pueda afectar los intereses o derechos del patrono o patrona, puede emitirse en forma alguna, sin audiencia previa de este, de manera de permitirle ejercer su derecho a ser oído, a alegar sus argumentos y a producir pruebas de sus afirmaciones.

Por tanto, la incidencia que los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa ejercen en la vía administrativa del trabajo, exige que el procedimiento para el reenganche y restitución de derechos consagrado en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras (2012), esté dotado de las condiciones indispensables para hacer efectiva la tutela de los derechos del patrono o patrona.

En este orden de ideas, el principio *in dubio pro actione*, así como los principios relativos al carácter contradictorio del procedimiento, la economía procesal, la oficialidad, imparcialidad, gratuidad y transparencia, los cuales constituyen manifestaciones inmediatas del derecho a la tutela judicial efectiva en el procedimiento para la solicitud de reenganche o restitución de derechos, en cuanto tienen por objeto asegurar el establecimiento de las debidas garantías, que hagan viables la defensa del patrono o patrona dentro

de este procedimiento y el acceso oportuno a la jurisdicción, de modo que, tanto el ejercicio de dicha defensa, como el control jurisdiccional de la actuación administrativa del trabajo, estén libres de todo tipo de obstáculos que puedan restringir o dificultar la obtención de justicia.

Dado los planteamientos que anteceden revisten una importancia trascendental a la hora de considerar la posición jurídica del patrono o patrona dentro del procedimiento para la solicitud de reenganche o restitución de derechos, pues los derechos al debido proceso, a la defensa y a la tutela judicial efectiva del patrono o patrona, en este procedimiento administrativo del trabajo están siendo lesionado, en virtud de la marcada técnica legislativa empleada en su configuración, al no prevé acto de audiencia previa para que el patrono o patrona pueda presentar sus alegatos y pruebas contra la denuncia del trabajador o trabajadora.

El procedimiento de reenganche y restitución de derechos consagrado en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras (2012), no resulta insuficiente para garantizar el derecho del patrono o patrona denunciado a ser notificado de la denuncia del presunto trabajador o trabajadora, así como tampoco de acceder a las pruebas y mucho menos de disponer del tiempo y de los medios adecuados para ejercer su defensa, desde que su aplicación textual y exclusiva, el sancionado sólo puede defenderse una vez notificado de la imposición de la sanción, pudiendo, únicamente, interponer recurso.

En efecto, este procedimiento debe ser considerado como una manifestación inapropiada para lograr en forma justa los fines esenciales del

procedimiento administrativo cónsono con los principios y garantías procesales fundamentales del patrono o patrona en su condición de administrado, dada la situación de desigualdad o desequilibrio en que se encuentran éste, se impone la necesidad de garantizar el derecho al debido proceso, a la defensa y a la tutela judicial efectiva, con el fin de restablecer una igualdad o balance entre la verdad establecida por la Administración Pública del Trabajo, que surge de la actuación que ha adelantado con motivo de la denuncia del presunto trabajador o trabajadora y que pone en duda la inocencia del patrono o patrona denunciado, y la verdad que éste puede ofrecer al permitírsele ser oído y en aportar las pruebas de sus descargos.

Así, la falta de notificación y audiencia del patrono en el procedimiento de reenganche y restitución de derechos vicia de nulidad absoluta la providencia administrativa que dicte la Administración del Trabajo con ocasión del mismo. Además lo hace impugnabile por inconstitucional. En este sentido, el artículo 25 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), establece de forma expresa la nulidad que afecta a los actos que vulneren cualquier derecho o garantía establecida en la misma, así como la responsabilidad penal, civil y administrativa que acarrea para el funcionario que los dicten.

De tal manera, todos los actos administrativos resultantes del procedimiento de reenganche y restitución de derechos, están viciados de nulidad absoluta por inconstitucionalidad por violar directamente el derecho a la defensa y la garantía del debido proceso, expresamente recogidos por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), en su artículo 49. Lo anterior significa, que todos los actos administrativos definitivos originados con ocasión del procedimiento de reenganche y restitución de

derechos se tendrán como si nunca se hubiese dictado, y en consecuencia, deben entenderse impugnables en cualquier momento.

Por lo tanto, la consecuencia de estos derechos fundamentales, en el procedimiento de reenganche y restitución de derechos, es que debe darse una audiencia al patrono o patrona presunto infractor, con anterioridad a la decisión de la Inspectoría del Trabajo; pues es una condición esencial de la validez constitucional de la providencia administrativa que ordena el reenganche y restitución de la situación jurídica infringida del trabajador o trabajadora denunciante, en la medida que garantiza el derecho fundamental del patrono o patrona involucrada a defenderse y a ser escuchada.

En otras palabras, el derecho al debido proceso, a la defensa y a la tutela judicial efectiva se aplican a todas las actividades administrativas en sede administrativa del trabajo, teniendo siempre las Inspectorías del Trabajo dentro del procedimiento de reenganche y restitución de derechos, el deber de fijar una audiencia previa antes de emitir una providencia administrativa que pueda afectar los derechos o intereses de un patrono o patrona, de modo que se les otorgue la oportunidad de presentar su defensa.

Respecto al objetivo específico dos concerniente al límite de la potestad del legislador para la determinación del procedimiento de reenganche y restitución de derechos, su comprensión permitirá dar una segunda respuesta negativa al cuestionamiento fundamental planteado. En este sentido, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), confiere al Poder Legislativo Nacional la potestad para hacer las leyes; en consecuencia, le corresponde regular los procedimientos judiciales y administrativos. Al efecto, el artículo 187 ordinal 1 del Texto Constitucional, establece: “Corresponde a la Asamblea Nacional: 1. Legislar en las materias

de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional...”. En efecto, la cláusula general de competencia de la que goza constitucionalmente el Poder Legislativo Nacional, lo habilita con amplio margen de configuración, para regular los procedimientos, las etapas, los términos, los efectos y demás aspectos de las instituciones procesales en general.

Ciertamente, la regulación de los procedimientos judiciales, su acceso, etapas, características, formas, plazos y términos es atribución exclusiva del Poder Legislativo Nacional, atendiendo a las circunstancias socio-políticas del país y a los requerimientos de justicia, goza para tales efectos de un amplio margen de configuración. Sobre este particular, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Sentencia N° 488, de fecha 30 de marzo de 2004, expresó:

...al ser la Constitución la norma primaria a la cual debe sujetarse el ordenamiento jurídico, la labor del legislador debe tener como norte no sólo los principios generales expresamente consagrados, sino además los supremos fines por ella perseguidos, por lo que está obligado a realizar una interpretación integral y coordinada de las normas que conforman el cuerpo constitucional, es decir, que el legislador no es un simple ejecutor de los principios constitucionales sino que por el contrario en ejercicio de sus funciones goza de una amplia libertad de configuración normativa que le permite determinar y aplicar, de manera concreta las directrices necesarias para el cumplimiento de los cometidos constitucionales.

En consideración al criterio jurisprudencial, el órgano legislativo nacional, tiene en materia de procesos judiciales o administrativos las siguientes potestades: (a) Fijar las etapas de los diferentes procesos y establecer los términos y las formalidades que deben cumplir, (b) Regular los medios de

prueba, (c) Definir los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, los poderes y deberes del juez y aún las exigencias de la participación de terceros intervinientes y (d) Fijar los recursos y medios de defensa que pueden intentar los ciudadanos.

Se trata por tanto, de un amplio poder de definición de las reglas que concretan el concepto de debido proceso en cada juicio, que someten a todos y que además pueden acotar o disponer límites a los derechos de las partes en el proceso, dentro de las exigencias de la Constitución, como resultado de la valoración legítima que debe efectuar el Poder Legislativo Nacional para resolver los conflictos a instancias de los jueces.

No obstante, esta libre configuración legislativa no está concebida como una potestad absoluta, porque el órgano legislativo nacional bajo el estado constitucional, aún con el poder que le es reconocido, se encuentra sometido al cumplimiento de los valores, principios y derechos fundamentales constitucionales. En otras palabras, esta potestad solo le permite al Poder Legislativo Nacional fijar las reglas a partir de las cuales se asegura la plena efectividad del derecho fundamental al debido proceso, a la defensa y a la tutela judicial efectiva. Además, son reglas que consolidan la seguridad jurídica, la racionalidad, el equilibrio y finalidad de los procesos administrativos, y permiten desarrollar el principio de legalidad propio del Estado Social de Derecho y de Justicia. Al efecto, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de justicia, en sentencia N° 321, de fecha 22 de Febrero de 2002, expresó:

Debe observarse que tanto el artículo 68 de la abrogada Constitución, como el 49.1 de la vigente, facultan a la ley para que

regule el derecho a la defensa, regulación que se ve atendida por el ordenamiento adjetivo.

Ello en modo alguno quiere significar que sea disponible para el legislador el contenido del mencionado derecho, pues éste se halla claramente delimitado en las mencionadas disposiciones; si no que por el contrario, implica un mandato al órgano legislativo de asegurar la consagración de mecanismos que aseguren el ejercicio del derecho de defensa de los justiciables, no sólo en sede jurisdiccional, incluso en la gubernativa, en los términos previstos por la Carta Magna. De esta forma, las limitaciones al derecho de defensa en cuanto derecho fundamental derivan por sí mismas del texto constitucional, y si el Legislador amplía el espectro de tales limitaciones, las mismas devienen en ilegítimas; esto es, la sola previsión legal de restricciones al ejercicio del derecho de defensa no justifica las mismas, sino en la medida que obedezcan al aludido mandato constitucional.

Por tanto, mientras el Poder Ejecutivo Nacional no ignore, obstruya o contraríe las garantías procesales básicas previstas por el Constituyente en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), goza de discreción para establecer las formas propias de cada procedimiento administrativo o judicial, entendidas éstas como el conjunto de reglas señaladas en la ley, que según la naturaleza del proceso, determinan los trámites que deben surtirse ante las diversas instancias judiciales o administrativas.

Correlativamente, la competencia normativa del legislador resultará acorde con el Texto Constitucional, siempre y cuando tenga en cuenta los siguientes aspectos: (a) Que atienda los principios y fines del Estado tales como la justicia y la igualdad entre otros, (b) Que vele por la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos que en el caso procesal del trabajo puede implicar derechos como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia, (c) Que obre conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la definición de las formas y (d)

que permita la realización material de los derechos y del principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas.

En consideración a los planteamientos que anteceden, se encuentra que el Poder Legislativo Nacional incurrió en una omisión legislativa violatoria de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), al no prever la notificación del inicio del procedimiento, la audiencia previa del patrono o patrona denunciado, sin permitírsele presentar alegatos, ni realizar actividad probatoria alguna. Es evidente, que el producto de la actividad legislativa resulta incompleto, por no incorporar una previsión, cuya inclusión resulta imperativa a la luz del Texto Constitucional y que por consiguiente, existe una inconstitucionalidad que proviene de dicha omisión.

Por lo tanto, el Poder Ejecutivo Nacional no debió omitir la audiencia previa del patrono o patrona en el procedimiento de reenganche y restitución de derechos, establecido en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras (2012), porque vulnera el derecho fundamental al debido proceso, a la defensa y a la tutela judicial efectiva del patrono o patrona.

Con relación al objetivo específico tres concerniente a la legitimidad del procedimiento de reenganche y restitución de derechos, su estudio permitió dar una tercera respuesta negativa al cuestionamiento fundamental formulado; esto exige la realización de algunos cuestionamientos al mismo, partiendo de la definición de procedimiento administrativo que brinda la doctrina y a la estructura del mismo. Araujo (1997: 39), considera que el procedimiento administrativo: “es el cauce formal,

jurídico y necesario para la actividad de la Administración en la producción de sus actos jurídicos”.

Por su parte, Gordillo (2001: 7), define el procedimiento administrativo como: “...la arte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación de impugnación de la voluntad administrativa”. Continúa explicando el citado autor, que el procedimiento administrativo: “...se encarga de estudiar la participación y defensa de los interesados en todas las etapas de la preparación de la voluntad administrativa, poniendo una vez más de manifiesto lo esencial que es la intervención de los administrados en el procedimiento administrativo (p. 39).

En este sentido, pareciera que ninguno de estos dos aspectos sustanciales están presente en el procedimiento objeto de análisis, pues: (a) no existe un verdadero cause formal; es decir, un conjunto o pluralidad de operaciones consistentes en actos de trámites, pues como está regulado este procedimiento, el patrono o patrona denunciado como sujeto pasivo únicamente es notificado de la decisión de iniciar el mismo y (b) el patrono o patrona no dispone de oportunidad procesal previa a la emisión de la providencia administrativa que ordenará el reenganche y restitución de la situación jurídica infringida, para ejercer su derecho a ser oído, a alegar sus argumentos y a producir pruebas de sus afirmaciones contra la denuncia formulada por el presunto trabajador o trabajadora.

En cuanto a la estructura del procedimiento administrativo, es sabido que el mismo goza de tres etapas fundamentales: (a) iniciación que consiste en la incoación del mismo, ya sea de oficio o a instancia de parte, (b)

sustanciación o instrucción, constituye su etapa fundamental, en la cual tendrá lugar la ventilación de los alegatos del administrado, con su subsiguiente presentación de pruebas; en ella se materializan los derechos del administrado de participación en la formación de la voluntad administrativa y (c) terminación o fase decisoria, en la cual éste llega a su fin.

Haciendo énfasis en la fase de sustanciación del procedimiento de reenganche y restitución de derechos previsto en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras (2012), se observa que el artículo contentivo del mismo, no prevé la audiencia previa para que el patrono o patrona denunciado, pueda presentar sus alegatos y pruebas, surgiendo la siguiente interrogante: ¿puede considerarse que existe un procedimiento administrativo sin sustanciación?, a juicio de la investigadora no parece posible.

Ciertamente, la instrucción o sustanciación del procedimiento constituye la etapa o fase fundamental del mismo, ya que en ella -en su desarrollo o transcurso- deben realizarse los actos en virtud de los cuales han de determinarse, conocerse y comprobarse los datos -de hecho y de derecho- sobre los que se va fundamentar la resolución definitiva del procedimiento. Esto significa que la mayoría de los actos de ordenación se llevan a cabo durante la instrucción. De su adecuado desarrollo depende la legalidad y eficacia de la resolución final del procedimiento.

Resulta claro que la carencia de un iter procedimental en el procedimiento para la solicitud de reenganche o restitución de derechos, en la práctica impide que el patrono o patrona denunciado, pueda contradecir las afirmaciones del trabajador o trabajadora denunciante, con base en sus

argumentaciones y las pruebas que pudiera aportar; solo se generan, según Díaz (2005: 288), actos: "...de trámite que sólo contienen constataciones de hechos, pero en ningún caso antes de dictarse el acto administrativo, esencialmente sancionatorio, se le da oportunidad al investigado de contradecir las afirmaciones de la administración".

A juicio de la investigadora, la carencia del iter procesal en el artículo que desarrolla el procedimiento en estudio, es el factor determinante de la incongruencia del mismo, con los derechos procesales fundamentales al debido proceso, a la defensa y a la tutela judicial efectiva del patrono o patrona en su condición de administrado; pues, el Inspector o Inspectora del Trabajo con ocasión a este procedimiento, determina el incumplimiento de la prohibición del patrono o patrona de despedir, trasladar o desmejorar las condiciones de trabajo del trabajador o trabajadora, sin la previa autorización del órgano de la administración del trabajo; pero, sin otorgar una audiencia previa al patrono o patrona denunciado para contradecir tales presunciones con base en sus argumentaciones y las pruebas que pudiera aportar al proceso.

Debe tenerse presente, que este procedimiento administrativo del trabajo no se corresponde con lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). Es obvio que lo establecido en el artículo 425 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras (2012), no garantiza el derecho del patrono o patrona denunciado de ser notificados del inicio del procedimiento, a los efectos de hacerle posible presentar los alegatos que en su defensa pueda aportar al procedimiento, a tener acceso al expediente, con el propósito de que pueda examinar en cualquier estado del

procedimiento las actas que lo componen, permitiendo un real seguimiento de lo que acontece en el expediente administrativo; a presentar argumentos y pruebas que permitan desvirtuar los alegatos ofrecidos en su contra por el trabajador o trabajadora denunciante.

Por tanto, cuando se omite la audiencia previa del patrono o patrona denunciado, la providencia administrativa del Inspector o Inspectora del trabajo que ordenará el reenganche y restitución de la situación jurídica infringida como resolución final, ha de reputarse como absolutamente nula en los términos del artículo 19 numeral 4 de la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativos (1981), por cuanto la omisión de los actos de instrucción que exige el objeto de procedimiento, a los fines de determinar, conocer y comprobar los datos, elementos y circunstancias de hecho y de derecho, que fundamentan y constituyen la razón de ser del procedimiento y de la decisión final, equivalente a prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido.

En razón de todo lo expuesto, el procedimiento para el reenganche y restitución de derechos consagrado en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras (2012), limita la posibilidad del contradictorio, implica fulminar la oportunidad de formular defensas y promover pruebas, impidiendo el efectivo ejercicio del derecho al debido proceso, a la defensa y a la tutela judicial efectiva del patrono o patrona denunciado; en consecuencia, este procedimiento administrativo del trabajo, es contrario a los postulados contenidos en los artículos 26, 49 y 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).

Ante la situación planteada, no se debe olvidar, que la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativos (1981), es la ley general en materia de procedimientos administrativos, por lo que todos los procedimientos administrativos generales o especiales, deben ajustarse a los preceptos de ésta, y por otra parte, que si bien es cierto que existen diferencias sobre el objeto y naturaleza entre los distintos procedimientos administrativos especiales, no es menos cierto que sus principios y reglas, especialmente los dirigidos a resguardar y garantizar los derechos e intereses de los administrados, son comunes a todo procedimiento administrativo. Sobre la aplicación de los principios del procedimiento administrativo general y respecto de los derechos de los administrados, por encima de las regulaciones particulares de los procedimientos especiales Meier (2004: 181), señala:

Cuando la Ley Orgánico de Procedimientos Administrativos en el artículo 47, se refiere al principio de la especialidad o de la aplicación preferente de los procedimientos regulados en leyes especiales, con respecto al llamado procedimiento ordinario previsto en la misma, debe entenderse que se trata de aspectos meramente formales e instrumentales y no de fondo o sustancia, es decir, relativos a trámites, plazos, carga de la prueba, etc.; y no a las reglas y principios generales aplicables a todos procedimiento, a saber (entre otros): derecho del administrado a participar activamente en el procedimiento y a ser notificado, a alegar y probar, etc.; el deber de la Administración de tramitar el procedimiento, de mantener la unidad del expediente, etc...

En este punto, surge la siguiente pregunta ¿Es el procedimiento de reenganche y restitución de derechos un cauce procedimental idóneo para el ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración Pública del Trabajo?, a juicio de la investigadora no, por cuanto la sumariedad, la ausencia de contradictorio y la carencia total de pasos procedimentales que

caracterizan a este procedimiento, vulneran los más elementales principios propios del procedimiento procesal.

De allí que, cabe preguntar ¿existe alguna forma de interpretación de la norma del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras (2012), que consagra este procedimiento que preserven la constitucionalidad del uso del mismo como procedimiento administrativo del trabajo?, a juicio de la investigadora sí, mediante la integración analógica de las norma que regula a dicho procedimiento con las normas consagradas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981).

De esta manera, es necesario recordar que el procedimiento ordinario previsto en el artículo 47 y siguientes de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981), se aplicará supletoriamente al procedimiento previsto en el artículo 425 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras (2012), por constituir la materia de su especialidad. Dicho en otras palabras, el artículo 47 de la Ley Adjetiva Administrativa, consagra la aplicación supletoria del procedimiento ordinario, cuando en las leyes especiales no exista un procedimiento para tramitar determinado asunto, como sucede con el artículo 425 de la Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras (2012), que no prevé un contradictorio que permita el ejercicio del derecho al debido proceso, a la defensa y a la tutela judicial efectiva del patrono o patrona denunciado. En este sentido, el artículo 5 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo (2006), establece:

En el supuesto que corresponda a los funcionarios y funcionarias de la Administración del Trabajo dirimir 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.

Así las cosas, la solución al presente asunto jurídico surge de la contrastación entre el artículo 425 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras (2012), que no prevé el acceso al expediente, ni la notificación, ni la audiencia previa del patrono o patrona denunciado, a fin de que presente sus argumentos y pruebas en su defensa, con el artículo 48 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981), que impone a la autoridad administrativa la obligación de aperturar un procedimiento administrativo, a notificar a los particulares cuyos derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos que puedan resultar afectados, así como a concederle un plazo de diez (10) días para que expongan sus pruebas y aleguen sus razones.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

En virtud de la relevancia de la posición jurídica del patrono o patrona en el procedimiento de reenganche y restitución de derechos, previsto en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras y al dar respuesta a los objetivos específicos del estudio, a través del desarrollo de capítulos; la investigadora pudo llegar a las siguientes conclusiones:

En cuanto al derecho fundamental al debido proceso y a la defensa del patrono o patrona en sede administrativa del trabajo, se concluye que el derecho al debido proceso tiene como propósito específico la defensa y protección del valor material de la justicia, a través del logro de los fines esenciales del Estado, tales como la preservación de la convivencia social y el resguardo de todas las personas residentes en Venezuela en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades públicas.

El debido proceso constituye un conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración pública, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, que guarda relación directa o indirecta entre sí y cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal. Con dicha garantía se busca asegurar el ordenado funcionamiento de la administración pública, la validez de sus propias actuaciones y resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados.

El debido proceso constituye una garantía tanto para los procesos judiciales como para los procedimientos administrativos, siendo así perfectamente aplicable esta garantía a los procedimientos administrativos del trabajo, como lo es el procedimiento para la solicitud de reenganche o restitución. El debido proceso consiste en que a nadie puede impedírsele mediante un procedimiento o simple trámite administrativo, que pretenda privar la defensa o dejar de lado la garantía que constituye el poder judicial para todas las personas, el ejercicio de los derechos que establece la propia Constitución.

Esto se debe a que es el mismo proceso el llamado a servir como instrumento fundamental para lograr la justicia. Por lo tanto, la imposición de una sanción sólo puede ser realizada mediante el seguimiento de un procedimiento completo que permita al contribuyente la presentación de todas las defensas que garanticen el pleno ejercicio de sus garantías constitucionales. El debido proceso constituye una verdadera garantía constitucional, protegiendo en el ámbito impositivo a los patronos de las inconstitucionalidades pretensiones de la Administración del Trabajo y de las inconstitucionalidades normas adjetivas presentes en las leyes del trabajo.

El artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), consagra que el debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; en consecuencia, este derecho fundamental tiene un ámbito de aplicación que se extiende también a todas las actuaciones, procedimientos y procesos administrativos que aparezcan consecuencias para los administrados.

Los principios generales que rigen el derecho fundamental al debido proceso, se aplican igualmente a todas las actuaciones administrativas que

desarrolle la administración pública en el cumplimiento de sus funciones y realización de sus objetivos y fines, de manera que se garantice: (a) el acceso a procesos justos y adecuados; (b) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (c) los principios de contradicción e imparcialidad; y (d) los derechos fundamentales de los administrados.

Todas estas garantías se encuentran encaminadas a garantizar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos; con el fin de evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado Social de Derecho y de Justicia. Estas garantías inherentes al debido proceso constituyen un contrapeso al poder del Estado en las actuaciones que desarrolle frente a los particulares.

Desde la perspectiva de los administrados, del derecho al debido proceso se desprenden las garantías de: (a) conocer las actuaciones de la administración; (b) pedir y controvertir las pruebas; (c) ejercer con plenitud su derecho a la defensa; (d) impugnar los actos administrativos, y (e) gozar de las demás garantías establecidas en su beneficio.

El desconocimiento en cualquier forma del derecho al debido proceso en un trámite administrativo, no sólo quebranta los elementos esenciales que lo conforman, sino que igualmente comporta una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, del cual son titulares todas las personas naturales y jurídicas, que en calidad de administrados deben

someterse a la decisión de la administración, por conducto de sus servidores públicos competentes.

El derecho a la defensa en materia administrativa se traduce en la facultad que tiene el administrado para conocer la actuación o proceso administrativo que se le adelante, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como impugnar o contradecir las providencias administrativas que le sean adversas a sus intereses. La administración pública debe garantizar al ciudadano interesado tal derecho y cualquier actuación que desconozca dicha garantía es contraria a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).

Por tanto, las autoridades que adelantan las actuaciones judiciales y administrativas tienen un doble deber en relación con el derecho de defensa: (a) poner en conocimiento de los interesados las decisiones que adoptan, con el fin que estos puedan ejercer la facultad constitucional de oponerse a ellas y, de manera general, controvertir tanto su contenido como las condiciones sustantivas y procesales para su promulgación y (b) garantizar la concurrencia en el trámite de espacios adecuados y suficientes para el ejercicio de dicha facultad de controversia.

El derecho al debido proceso y a la defensa exige que todo procedimiento regulado en la ley, se ajuste a las reglas básicas derivadas del artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), como son, la existencia de un proceso público sin dilaciones injustificadas, la oportunidad de controvertir e impugnar las decisiones, la garantía del derecho de defensa y la posibilidad de presentar y controvertir pruebas, con lo cual se le fija al legislador un referente mínimo de regulación

en la materia, que de no ser observado implicaría un desconocimiento a los derechos fundamentales de los sujetos procesales.

La legitimidad de las normas procesales está dada en la medida de su proporcionalidad y razonabilidad, pues sólo la coherencia y equilibrio del engranaje procesal permite la efectiva aplicación del concepto de justicia y, por contera, hace posible el amparo de los intereses en conflicto. Así las cosas, la violación del debido proceso ocurriría no sólo bajo el presupuesto de la omisión de la respectiva regla procesal o de la ineficacia de la misma para alcanzar el propósito para el cual fue diseñada, sino especialmente en el evento de que ésta aparezca excesiva y desproporcionada frente al resultado que se pretende obtener con su utilización.

Con relación al límite de la potestad del legislador para la determinación del procedimiento de reenganche y restitución de derechos, se precisó que al legislador le corresponde regular en su totalidad los procedimientos judiciales y administrativos; por esta razón, goza de un amplio margen de autonomía o libertad de configuración normativa para evaluar y definir sus etapas, características, formas y, específicamente, los plazos y términos que han de reconocerse a las personas en aras de facilitar el ejercicio legítimo de sus derechos ante las autoridades públicas. Autonomía que, por lo demás, no es absoluta en la medida en que existen limitaciones que surgen de la propia Constitución, en consecuencia, el legislador al diseñar los procedimientos judiciales y administrativos no puede desconocer las garantías procesales fundamentales, y debe proceder de acuerdo con criterios de proporcionalidad y razonabilidad, con el propósito de asegurar el pleno ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia.

Concretamente, el legislador debe garantizar, en todos los procesos judiciales y administrativos los derechos de defensa, de contradicción, de imparcialidad del juez, de primacía de lo substancial sobre lo adjetivo o procedimental, de juez natural, de publicidad de las actuaciones y los otros que conforman la noción de debido proceso.

Respecto a la legitimidad del procedimiento de reenganche y restitución de derechos, se concluye que la normativa adjetiva regulatoria del mismo no consagra un procedimiento administrativo sancionatorio; esto es, un conjunto de actos tramitados según un orden y una forma de proceder fijada en la ley con el objeto de actuar una determinada potestad administrativa sancionatoria.

La idoneidad del procedimiento de reenganche y restitución de derechos como procedimiento administrativo, no depende de su consagración en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras (2012), sino de su adecuación estricta a los principios del ordenamiento jurídico procesal y a las garantías fundamentales procesales del ser humano, de las cuales el procedimiento administrativo sancionatorio es mero instrumento subordinado.

Conforme a la nueva configuración técnica del procedimiento de reenganche y restitución de derechos, previsto en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras (2012), el Inspector o Inspectora del Trabajo ordena el reenganche o la restitución a la situación anterior, si queda demostrada la procedencia del fuero o inamovilidad laboral y existe la presunción de la relación de trabajo alegada. Posteriormente, un funcionario o funcionaria de la Inspectoría del Trabajo se trasladará hasta el lugar de trabajo del

trabajador o trabajadora afectado por el despido, traslado o desmejora, para notificar al presunto patrono, patrona o sus representantes, de la orden de reenganche o de restitución de derechos y de la denuncia presentada. Es en el acto de notificación, que éste último tiene conocimiento de este procedimiento, siendo esta la oportunidad procesal fijada por el legislador, para exponer los alegatos y consideraciones que juzgue oportunas para desvirtuar la pretensión del trabajador o trabajadora denunciante.

El Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras (2012), se aleja de los postulados que impone el derecho al debido proceso y a la defensa en lo atinente al procedimiento de reenganche y restitución de derechos, por cuanto la técnica procesalista empleada en su estructuración, impide el ejercicio de los derechos procesales fundamentales del patrono o patrona y hace de éste procedimiento un mecanismo ineficaz para la defensa de los derechos del patrono o patrona denunciado frente a la Inspección del Trabajo.

La limitación directa al derecho al debido proceso y a la defensa, como consecuencia de la forma en que se encuentran interconectadas las distintas fases de este procedimiento, acarrea que el patrono o patrona denunciado se encuentre en un estado de indefensión, porque tendrá conocimiento del mismo con ocasión a la notificación de la denuncia del trabajador y de la providencia administrativa que ordena el reenganche y restitución de derechos.

El procedimiento de reenganche y restitución de derechos, no es un cauce procedimental idóneo para el ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración del Trabajo, por cuanto la sumariedad, la ausencia de contradictorio y la carencia total de pasos

procedimentales que caracterizan al procedimiento de reenganche y restitución de derechos vulneran los más elementales principios propios del procedimiento administrativo sancionatorio.

En definitiva, el procedimiento de reenganche y restitución de derechos, se realiza con la prescindencia total del patrono o patrona denunciado, desmejorando su posición jurídica frente a los actos de la Inspectoría del Trabajo que afecten sus derechos e intereses. La carencia de un iter procedimental, impide que el patrono o patrono denunciado pueda contradecir las afirmaciones del trabajador o trabajadora denunciante con base en sus argumentaciones y las pruebas que pudiera aportar, solo se generan actos de trámite que solo contienen constataciones de hechos, pero en ningún caso antes de dictarse la providencia administrativa, se le da oportunidad al patrono o patrono de contradecir las afirmaciones del trabajador o trabajadora denunciante.

Por lo tanto, el procedimiento de reenganche y restitución de derechos, es inconstitucional, por cuanto el mismo es violatorio del derecho a la defensa y a la garantía del debido proceso de los patronos, en razón de la falta de oportunidad del sujeto pasivo para descargar sus argumentos y presentar sus pruebas en este procedimiento.

Evidentemente, no es posible concebir en estos términos un procedimiento que no garantice e irrespete los derechos procesales constitucionales de los patronos. El Poder Ejecutivo olvidó por completo las mínimas garantías que detentan los administrados en los procedimientos administrativos, e implementó uno totalmente plagado de incongruencias e inconstitucionalidades.

La situación que confronta hoy en día el procedimiento para el reenganche y restitución de derechos, en razón de la omisión legislativa, es tan sólo el inicio de las nefastas consecuencias que comienza a generar la estructura actual de este procedimiento administrativo. Cabe entonces, preguntar, ¿Cómo han de ser armonizadas, en la práctica, la técnica procesalista que en él impera, con los principios y limitaciones derivados de su naturaleza jurídica y de la primacía de la Constitución?.

Por lo anterior e independientemente de la manera como está regulado el procedimiento de reenganche y restitución de derechos, la Administración Pública del Trabajo debe ejercer las facultades que detenta con ocasión al mismo apegada a los máximos postulados y derechos constitucionales del patrono, fundamentalmente en respeto al derecho a la defensa y a la garantía del debido proceso.

La problemática planteada demanda soluciones inmediatas, que operen en beneficio del patrono o patrona denunciado en su condición de administrado; la cuestión está en edificar la vía administrativa del procedimiento de reenganche y restitución de derechos como un efectivo sistema de garantías del patrono o patrona frente a la Inspectoría del Trabajo, la primera solución se orienta a aplicar el artículo 48 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981), pues esta norma legal que impone a la autoridad administrativa del trabajo la obligación de aperturar el procedimiento administrativo, a notificar al patrono o patrona denunciado cuyos derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos que podrán resultar afectados, así como a concederle un plazo de diez (10) días para que expongan sus pruebas y aleguen sus razones.

Recomendaciones

Considerando las conclusiones presentadas que permitieron lograr el objetivo general del estudio, la investigadora se permite presentar las siguientes recomendaciones:

Respecto al primer objetivo se recomienda a las Inspectorías del Trabajo, garantizar el derecho al debido proceso y a la defensa del patrono o patrona denunciado en su condición de administrado, mediante la aplicación supletoria de los artículos 47 y 48 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981), conforme a los cuales la autoridad administrativa del trabajo está obligada a notificar al patrono o patrona denunciado, así como a concederle un plazo de diez (10) días para que presente sus alegatos y pruebas, así como permite el acceso al expediente en todo estado y grado del procedimiento administrativo.

En referencia segundo al objetivo se recomienda a la Asamblea Nacional, efectuar una reforma del artículo 425 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras (2012), a fin de prever la notificación del patrono o patrona denunciado, el acto de audiencia para la presentación de alegatos y pruebas, previo a la decisión del Inspector o Inspectora del Trabajo, en aras de ajustar la previsión normativa de este procedimiento, con las exigencias propias de los principios fundamentales del ordenamiento jurídico venezolano propios del Derecho Procesal Constitucional y del Derecho Procesal del Trabajo.

Con relación al tercer objetivo se recomienda a los patronos o patronas denunciados, interponer demanda de nulidad contra la providencia

administrativa de la Inspectoría del Trabajo que ordena el reenganche y restitución de la situación jurídica infringida, y solicitar la suspensión de los efectos del acto administrativo recurrido en nulidad, por ser manifiestamente inconstitucional, pues es emitida con su prescindencia total y absoluta, sin darle oportunidad para presentar alegatos y pruebas que juzguese oportunas a los efectos de desvirtuar la denuncia del presunto trabajador o trabajadora denunciante, en franca violación al derecho procesal fundamental al debido proceso, a la defensa y a la tutela judicial efectiva consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).

LISTA DE REFERENCIAS

- Alvarez, G. (2012). **Procedimiento establecidos en la Ley Orgánica del Trabajo para los casos en que el trabajador amparado por fuero o inamovilidad laboral**. Disponible en: www.google.com.ve. Consultado en: 19/6/2013.
- Alvarez, J. (2009). **Libertad de Configuración Normativa**. Disponible en: <http://www.google.com.ve>. Consultado en: 09/5/2012.
- Antela, R. (2005). **Influencia de la Constitución de la República sobre el régimen probatorio de la justicia administrativa**. Caracas: Tribunal Supremo de Justicia.
- Araujo, J. (1997). **Principios Generales del Derecho Procesal Administrativo**. Caracas: Vadell Hermanos.
- Arias, Fidias G. (2006). **Proyecto de Investigación: Introducción a la metodología científica**. (5ª ed.) Caracas: Episteme.
- Arias, F (1999). **El Proyecto de Investigación. Guía para la su Elaboración**. 3era Edición. Caracas: Espíteme.
- Alvache, S. (2004). **Regulación del Procedimiento del Procedimiento Administrativo**. Disponible en: www.google.com.ve. Consultado en: 19/8/2012.
- Brewer, A. (2010). **Algunos Principios Generales del Derecho Administrativo en Venezuela, en particular sobre el Procedimiento Administrativo y los Efectos del Silencio Administrativo**. Disponible en: www.allanbrewercarias.com. Consultado en: 25/7/2012.
- Carocca, A. (2002). **Garantía Constitucional de la Defensa Procesal**. Barcelona: Editoria JB.
- Cedeño (2010). **El debido proceso; un principio o derecho. Un estudio hermenéutico para su conceptualización**. Trabajo de grado no publicado para optar al título de Doctor en Derecho Constitucional. Universidad Santa María.
- Conopoima, Y. y Alvarez, G. (2009). **El Allanamiento como Medida Restrictiva de la Inviolabilidad del Domicilio**. Charallave: Imprecolor.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). Gaceta Oficial N° 36.680. 30 de Diciembre de 1999.

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras. Gaceta Oficial N° 6.076. 7 de mayo de 2012.

De Gracia, C. (2001). **Derechos de los Particulares en los Procedimientos Administrativos Sancionatorios**. Disponible en: www.badellgrau.com. Consultado en: 19/4/2013.

Díaz, F. (2005). **El procedimiento de verificación en el código orgánico tributario y las garantías constitucionales consagradas en el artículo 49 de la Constitución**. Jornadas Venezolanas de Derecho Tributario. Caracas: Asociación de Derecho Tributario.

Duque, R. (1991). **Los procedimientos administrativos de inamovilidad en la Ley Orgánica del Trabajo**. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

Escobar, M. (2012). **Debido proceso penal en el derecho ecuatoriano**. Trabajo de grado no publicado para optar al título de Magíster en Derecho Procesal. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

González, J. (1989). **El Derecho a la Tutela Jurisdiccional**. Madrid: Civitas.

Gordillo, A. (2001). **Tratado de Derecho Administrativo**. Caracas: Funeda.

Hernández, V. (2007). **Tutela Judicial Efectiva y Proceso Administrativo**. Disponible en: www.google.com.ve. Consultado en: 5/9/2012.

Hurtado, (2000). **Metodología de la investigación holística**. Venezuela: SYPAL.

Juzgado Superior Civil y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región de los Andes. Decisión del 8 de diciembre del 2007. Disponible en: www.google.com.ve. Consultado en: 5/9/2012.

- Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo (1981). Gaceta Oficial N° 2.818. Extraordinaria del 1 de Julio.
- Martin, M. (2011). **La Oralidad en el Proceso Civil Venezolano**. Trabajo de grado no publicado para optar al título de Doctor en Ciencias mención Derecho. Universidad Central de Venezuela.
- Meier, H. (2004). **El Procedimiento Administrativo Ordinario**. Caracas: Ediciones Homero.
- Pérez, A. (2009). **Guía metodológica para anteproyectos de investigación**. Caracas: FEDUPEL.
- Picard, M. y Ulseche, J. (1995). **El Debido Proceso Constitucional y El Procedimiento Administrativo Sancionador**. Disponible en: www.google.com.ve. Consultado en: 19/8/2012.
- Purroy, B. (2010). **Procedimientos Laborales en Sede Administrativa en el Ámbito Jurídico Venezolano**. Trabajo Final de Investigación no publicado para optar al título de Magíster en Derecho Laboral. Universidad Bicentennial de Aragua.
- Reglamento de Ley Orgánica del Trabajo. Gaceta Oficial N° 38.426. 28 de Abril de 2006.
- Rivas, L (2013). **Procedimiento de reenganche o restitución establecido en la ley orgánica del trabajo, los trabajadores y las trabajadoras en Venezuela**. Trabajo Final de Investigación no publicado para optar al título de Magíster en Derecho del Trabajo. Universidad Dr. Rafael Belloso Chacín.
- Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia N° 488. 30 de marzo de 2004. Disponible en: www.tsj.gov.ve. Consultado en: 20/5/2013.
- Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia N° 2174. 11 de septiembre de 2002. Disponible en: www.tsj.gov.ve. Consultado en: 20/5/2013.

Sala Constitucional del Tribunal Supremo de justicia. Sentencia N° 321. 22 de Febrero de 2002. Disponible en: www.tsj.gov.ve. Consultado en: 20/5/2013.

Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia N° 1397. 7 de agosto de 2001. Disponible en: www.tsj.gov.ve. Consultado en: 20/5/2013.

Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia N° 97. 15 de marzo de 2000. Disponible en: www.tsj.gov.ve. Consultado en: 20/5/2013.

Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia N° 01541. 24 de noviembre de 2001. Disponible en: www.tsj.gov.ve. Consultado en: 20/9/2012.

Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia N° 02742. 20 de noviembre de 2001. Disponible en: www.tsj.gov.ve. Consultado en: 20/9/2012.

Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia N° 01459. 12 de julio de 2001. Disponible en: www.tsj.gov.ve. Consultado en: 20/9/2012.

Suárez, J. (2009). **La verdadera naturaleza de los procedimientos administrativos, en Desafíos del Derecho Administrativo Contemporáneo**. Caracas: Ediciones Paredes.

Universidad Bicentenario de Aragua (2012). **Manual para la Elaboración, Presentación y Evaluación del Trabajo Final de Investigación de los Programas de Posgrado**. Maracay: Autor.

Witker, J. (1997). **La Investigación Jurídica**. México: Mc Graw-Hill.