



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE

**EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA
EN SALA CONSTITUCIONAL**

Exp. N° 14-1155

Magistrada Ponente: Lourdes Benicia Suárez Anderson

Mediante escrito presentado el 6 de noviembre de 2014, ante esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, por el abogado **GERLY CARVAJAL URBAEZ**, inscrito en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el número 124.835, actuando en nombre propio, interpuso ante esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, recurso de nulidad por razones de inconstitucionalidad contra el artículo 513 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.076 Extraordinario del 7 de mayo de 2012.

El 3 de marzo de 2015, esta Sala se declaró competente para conocer de la acción de nulidad por inconstitucionalidad y admitió el recurso interpuesto de conformidad a lo dispuesto en el artículo 128 y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, asimismo se ordenó notificar a la parte recurrente, y citar mediante oficio al ciudadano Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, al Presidente de la Asamblea Nacional, a la Fiscal General de la República y al Procurador General de la República, en la misma oportunidad se dio cuenta en Sala y se acordó remitir el expediente al Juzgado de Sustanciación para continuar con la tramitación del procedimiento y el emplazamiento de los interesados de conformidad con el artículo 137 *Eiusdem*.

El 24 de marzo de 2015, el Juzgado de Sustanciación dictó auto que acordó notificar a la parte demandante y librar la correspondiente citación al Presidente de la Asamblea Nacional, al Procurador General de la República, a la Fiscal General de la República y del Defensor del Pueblo.

El 14 de abril de 2015, el accionante presentó diligencia en la que se dio por notificado del auto emanado del Juzgado de Sustanciación de esta Sala y solicitó que se librara el cartel de emplazamiento de los interesados en el presente procedimiento a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 137 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

El 14 de mayo de 2015, el Juzgado de Sustanciación libró el cartel de emplazamiento de los interesados y mediante diligencia de la parte recurrente el cartel de emplazamiento de los interesados para su debida

publicación y posterior consignación en autos.

El 14 de mayo de 2015, el Juzgado de Sustanciación libró los oficios al Defensor del Pueblo, a la Fiscal General de la República y al Presidente de la Asamblea Nacional, para que consignaran, si lo estimaban pertinente, escrito de defensas o pruebas en el presente procedimiento.

El 28 de mayo de 2015, el abogado Gerly Carvajal Urbaez, en su carácter acreditado en autos, presentó diligencia en la que consignó el cartel de emplazamiento de los interesados en el presente procedimiento, publicado en el diario El Nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 137 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

El 28 de mayo de 2015, el abogado Alexis J Bravo León, inscrito en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el número 77.229, actuando en nombre propio presentó diligencia dándose por notificado de la presente causa, manifestando tener interés como ciudadano y abogado a los fines de hacerse parte en este procedimiento, el 4 de junio de 2015, consignó escrito con el objeto de colaborar e incorporarse como interviniente en el presente proceso.

El 30 de junio de 2015, el abogado Johel Andrés Seijas, Figueroa inscrito en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el número 109.373, apoderado judicial de la Asamblea Nacional consignó escrito de opinión del poder legislativo nacional relativo al presente procedimiento de nulidad por razones de inconstitucionalidad.

El 2 de julio de 2015, la abogada Eneida Fernandes, inscrita en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el número 79.059 representación judicial de la Defensoría del Pueblo, presentó escrito de opinión jurídica relacionada con la presente causa y fijó su posición institucional, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales que se le atribuyen a este órgano constitucional.

El 30 de julio de 2015, el abogado accionante del presente procedimiento, consignó diligencia mediante la cual manifestó que se evidencia de las actas procesales no haberse practicado la citación al ciudadano Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, no obstante que así lo había señalado la admisión de la presente causa y solicitó que esta instancia proveyese lo conducente.

El 4 de agosto de 2015, la representación judicial de la Procuraduría General de la República consignó escrito donde se expusieron los alegatos como órgano asesor de la República en el presente procedimiento.

El 13 de agosto de 2015, el Juzgado de Sustanciación libró oficio citando al ciudadano Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, con la finalidad que consignara, si lo estimaba pertinente, el escrito de defensa o pruebas en el presente proceso.

El 8 de octubre de 2015, la parte recurrente presentó diligencia ante el Juzgado de Sustanciación de la Sala Constitucional en la cual manifestó interés procesal.

El 26 de noviembre de 2015, el Juzgado de Sustanciación de la Sala Constitucional emitió un auto declarando al abogado Alexis Bravo León interviniente en la presente causa, en virtud que la misma fue formulada dentro del lapso legal correspondiente. Asimismo, el Juzgado de Sustanciación señaló que a partir de

esa oportunidad había dado comenzado el lapso de presentación de escritos de defensas y promoción de pruebas previsto en el artículo 139 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

El 15 de diciembre de 2015, el accionante presentó diligencia solicitando que por haber precluido el lapso de presentación de escritos de defensas y promoción de pruebas, se proveyese conforme a lo previsto en los artículos 139 y 140 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

El 27 de enero de 2016, el Juzgado de Sustanciación de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, mediante auto, constató que el 7 de enero de 2016 se había cumplido el lapso de 10 días para que las partes consignaran sus escritos de defensas o promoción de pruebas, señalando que en el expediente no fue promovida prueba alguna. En tal sentido, se ordenó la remisión de las actuaciones a la Sala Constitucional a los fines de su correspondiente pronunciamiento.

El 28 de enero de 2016, se recibió la presente causa del Juzgado de Sustanciación y se designó ponente a la Magistrada Lourdes Benicia Suárez Anderson, quien con tal carácter suscribe la presente decisión.

Efectuada la lectura individual del expediente, para decidir, se hacen las consideraciones siguientes:

I

DE LA ACCIÓN DE NULIDAD

La parte actora fundamentó la demanda de nulidad por razones de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

Inicia refiriendo que el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y Trabajadoras, dictado mediante Decreto Presidencial N° 8.938, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.076, Extraordinario del 7 de mayo de 2012, contempla en su cuerpo normativo un procedimiento administrativo para atender reclamos de trabajadores y trabajadoras previsto en el artículo 513 de la ley *Eiusdem*, el accionante manifiesta que la norma en cuestión no garantiza el *derecho a la prueba*, como derecho fundamental, conforme a lo establecido en el artículo 49.1 del Texto Constitucional con especial referencia “*de acceder a las pruebas y de disponer del tiempo y de los medios adecuados para ejercer su defensa*”.

A criterio de la parte recurrente, el procedimiento para atender reclamos de trabajadores y trabajadoras previsto en el artículo 513 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y Trabajadoras suprime la fase probatoria, esencial para garantizar el derecho a la defensa, el debido proceso y la tutela judicial efectiva.

En tal sentido, denuncia que la norma es inconstitucional o como ha manifestado la Corte Constitucional Colombiana es inexecutable por no contemplar la oportunidad para promover e incorporar al proceso algún medio de prueba legal o libre, por no señalar la oportunidad para oponerse a las pruebas promovidas por la parte contraria, no establecer la oportunidad de admisión de las pruebas, la inexistencia del lapso de evacuación de prueba legal o libre que permita garantizar a las partes el derecho a la defensa y tener la certeza del órgano administrativo en su decisión, además vulnera el principio de control y contradicción de la prueba.

Igualmente, denuncia que en el procedimiento administrativo previsto en el artículo 513, ordinales 6 y 7 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y Trabajadoras la

Administración Pública resuelve el fondo del reclamo sobre los hechos controvertidos por las partes en conflicto en un acto administrativo de efectos particulares, donde no hay posibilidad de valoración previa de las pruebas aportadas al procedimiento administrativo.

Considera el recurrente que el derecho a prueba como elemento esencial de la garantía del derecho a la defensa se encuentra indisolublemente atribuido a la persona humana, es un derecho fundamental reconocido por nuestro ordenamiento jurídico y su inobservancia genera en si mismo un estado de indefensión en cualquier proceso sea éste administrativo o judicial.

Por todo lo antes expuesto, solicita sea declarada con efecto *erga omnes*, la nulidad, por razones de inconstitucionalidad, del artículo 513 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y Trabajadoras, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.076, Extraordinario del 7 de mayo de 2012, por ser contrario y violatorio al derecho a la defensa y el debido proceso previstos en el artículo 49 ordinal 1 y el artículo 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en consecuencia pidió la parte actora que se ordene a la Asamblea Nacional a que proceda a reformar parcialmente la referida ley.

II

DE LA PARTE INTERVINIENTE

El abogado Alexis José Bravo León, actuando en su carácter de interviniente de la presente causa, plantea los siguientes argumentos:

Alega que la inconstitucionalidad de la norma aludida, se fundamenta en el hecho de que no exista un lapso o plazo en el cual las partes en el procedimiento no puedan ejercer su derecho a la defensa, esto de conformidad con los postulados que enmarcan el debido proceso y la tutela judicial efectiva.

Advierte que se recurre a la nulidad de la norma, que a criterio del interviniente debe ser corregida o anulada por el vacío procesal de no garantizar el derecho a la prueba a las partes, por suprimir la omisión involuntaria de fase probatoria, por tanto el procedimiento administrativo para atender reclamos de trabajadores y trabajadoras, debe ser objeto de revisión y en consecuencia declarada su nulidad, por el hecho que la norma no ha previsto de manera clara principios procesales como la oportunidad para promover y solicitar dentro del procedimiento algún medio de prueba permitida o legal.

Considera importante señalar que dentro del aludido procedimiento administrativo debe existir la oportunidad para ejercer cualquier mecanismo procesal que garantice a las partes el ejercicio del derecho a la defensa, que permita dar convicción a los actos emanados de los órganos administrativos.

Finalmente, sostiene que la no aplicación del principio constitucional del derecho a la prueba violentaría el orden interno constitucional e internacional, este último en relación con los pactos y tratados suscritos por la República referidos a las personas y sus derechos fundamentales, como son la garantía al debido proceso y al derecho a la defensa vinculados a las partes o personas involucradas en un proceso judicial o administrativo.

Conforme a los argumentos expuestos, pidió que se declare la nulidad por razones de inconstitucionalidad del artículo 513 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los

Trabajadores y las Trabajadoras y se proceda a su reforma parcial de conformidad con el ordenamiento jurídico venezolano vigente.

III OPINIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL

La representación judicial de la Asamblea Nacional, consignó escrito contentivo de la opinión de ese órgano referente a la acción de nulidad por razones de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 513 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, bajo los siguientes argumentos:

Considera que el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, desarrolla los principios fundamentales establecidos en la Carta Magna en relación con la protección efectiva del trabajo como hecho social y que dentro de su cuerpo normativo tiene disposiciones tendientes a regir situaciones y relaciones jurídicas derivadas del trabajo como proceso social y se establecen los derechos y deberes de los trabajadores, trabajadoras, patronos y patronas, respetando el equilibrio en las relaciones laborales.

Por otra parte, sostiene que en aras de garantizar la compleja estructura subjetiva de derechos, condiciones y deberes previstos en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, establece disposiciones que constituyen mecanismos y otorgan facultades a instituciones administrativas del Estado con la finalidad de lograr la solución de conflictos que pudieran surgir en la aplicación de la ley, restituyendo en los casos necesarios la situación jurídica infringida.

A juicio de la Asamblea Nacional, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, incorpora garantías de aplicación de la ley y otorga facultades a las autoridades administrativas y judiciales para lograr que sus decisiones administrativas y judiciales restituyan la situación jurídica infringida.

En tal sentido, señala lo referente a las disposiciones normativas sobre las Inspectorías del Trabajo en el conocimiento de los procedimientos de reclamos en su función de mediación en la solución de conflictos y la obligación de decidir y hacer cumplir la norma en caso de reclamos interpuestos por los trabajadores. De esta forma, queda plasmada la competencia de las Inspectorías del Trabajo, sobre el conocimiento, decisión y cumplimiento de reclamos interpuestos por los trabajadores y trabajadoras.

Afirma que del análisis de la norma del artículo 513, objeto de impugnación, se extrae que *“mediante los procedimientos de reclamo se conocerán aquellas pretensiones de trabajadores y trabajadoras que no versen sobre cuestiones de derecho que deban resolverse en tribunales jurisdiccionales, tendientes a restaurar el normal desenvolvimiento de las condiciones de trabajo establecidas taxativamente en la ley; es decir, estos reclamos versarán sobre aquellas circunstancias establecidas en el Título III, Capítulo V “Condiciones Dignas de Trabajo” del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras”*. Además, de otras condiciones referentes al modo, tiempo y lugar bajo las cuales se presta el servicio, establecidas en la ley o convenidas libremente por las partes de la relación laboral a través de convenciones colectivas de trabajo o contratos individuales.

Alega, que el procedimiento previsto en el artículo 513 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, versa sobre condiciones de trabajo y se desprende que la legitimación activa para reclamar como peticionantes corresponde al trabajador, trabajadora o grupo de trabajadores y trabajadoras en servicio activo, por tanto la finalidad fundamental del procedimiento para atender estos reclamos recae en solventar situaciones que pudieran irrumpir en las relaciones de trabajo con miras a lograr el restablecimiento del equilibrio, normalización y continuación de la relación laboral.

A tal efecto, quedan fuera de la aplicación del procedimiento de reclamo aquellas solicitudes realizadas por conceptos derivados de la terminación de la relación laboral y las solicitudes de reenganche y restitución de derechos en caso de traslado de su puesto o modificación de condiciones laborales de los trabajadores y trabajadoras investidos de fuero sindical o inamovilidad laboral, ya que estas situaciones deben registrarse por lo dispuesto en el artículo 425 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras.

Aseveró que el objeto del procedimiento lo constituyen reclamos de cuestiones de hecho con ocasión a la relación de trabajo, quedando a la decisión judicial la solución de las cuestiones de derecho. Por tanto, la intencionalidad de la ley *in comento* es separar los asuntos cuyo conocimiento es en sede administrativa de los correspondientes en ser conocidos por los órganos jurisdiccionales.

Arguyó que el procedimiento de reclamo se caracteriza por la preferencia de aplicación de los medios alternativos de solución de conflictos o autocomposición procesal. El funcionario del trabajo debe mediar y conciliar para alcanzar acuerdo o arreglo entre las partes de la relación laboral de conformidad con lo previsto en el artículo 507 ordinal 3 de la ley en concordancia con el vigente Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, publicado en la Gaceta Oficial N° 38.426 del 28 de abril de 2006, en el que la mediación constituye un medio de autocomposición de los conflictos

Sostiene que por esta razón, las Inspectorías del Trabajo están llamadas primeramente a utilizar los medios de autocomposición del proceso para la solución de los conflictos, los funcionarios del trabajo están facultados para ser aquel tercero que interviene entre las partes de la relación de trabajo con la finalidad de ofrecer alternativas para la resolución de problemas. Además, el inspector del trabajo tiene la obligación de conformidad con el artículo 509 ordinal 4 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras en decidir y hacer cumplir la norma en los casos de reclamos interpuestos por trabajadores y trabajadoras por incumplimiento de la ley.

Señala que la naturaleza del procedimiento para atender reclamos de trabajadores y trabajadoras es administrativa por tanto la decisión del inspector del trabajo resolverá cuestiones de hecho y dará por culminada la vía administrativa y la misma solo será recurrible vía judicial previa certificación del inspector del trabajo del cumplimiento de la decisión.

Sostiene que el derecho a la prueba está enmarcado dentro del derecho a la defensa y a su vez forma parte del debido proceso como garantía constitucional aplicada a procedimientos judiciales y administrativos.

A juicio de la representación judicial de la Asamblea Nacional, en aras de encontrar normas que permitan a las partes el ofrecimiento de medios probatorios en el procedimiento de reclamo, el artículo 5 del Reglamento de la ley, establece la prelación de las fuentes en los procedimientos administrativos laborales, en donde deberán

observarse las normas de procedimiento previstas en la legislación sustantiva y procedimental en materia laboral, así como las normas probatorias de naturaleza civil y supletoriamente el procedimiento ordinario dispuesto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Indicó que los funcionarios del trabajo de conformidad con el artículo 28 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos tendrán la facultad de solicitar a las partes o terceros en el procedimiento de reclamo información necesaria para el logro de su convicción y que aporta al operador de justicia en sede administrativa traer a los autos elementos que prueben lo alegado por las partes.

Además, al inicio del procedimiento de reclamo, de conformidad con lo previsto en el artículo 48.5 de la ley *in comento*, el trabajador o grupo de trabajadores tienen la posibilidad de acompañar su escrito de formulación de reclamo con los medios probatorios que fundamenten su pretensión y sean valorados por el inspector del trabajo en el acto administrativo correspondiente, así mismo en aras del equilibrio entre las partes, el patrono puede traer a los autos del procedimiento de reclamo los medios probatorios y alegatos en la oportunidad de la contestación del procedimiento.

En tal sentido, el artículo 58 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece que los hechos considerados relevantes para la decisión de un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba establecidos en el Código Civil, Código de Procedimiento Civil entre otros instrumentos normativos.

Ahora bien, señalan los apoderados judiciales de la Asamblea Nacional en materia administrativa no existe la rigidez de los medios probatorios llevados en los procedimientos en sede judicial, por la no preclusión de los lapsos para la presentación de alegatos y pruebas dada la aplicación del principio de flexibilidad probatoria en donde las partes pueden aportar medios probatorios durante el procedimiento administrativo, siempre que no exista decisión definitiva del asunto, por ello de conformidad con lo previsto en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, las pruebas presentadas en el procedimiento administrativo deben ser valoradas en el acto administrativo que decida el asunto.

Finalmente, la representación de la Asamblea Nacional solicita que se declare sin lugar el recurso de nulidad por razones inconstitucionalidad de autos.

IV

OPINIÓN DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

La representación judicial del Defensor del Pueblo, Tarek Williams Saab, presentó escrito de opinión jurídica relacionada con el presente Recurso de Nulidad por inconstitucionalidad, con los siguientes argumentos:

Señaló que *“Las Inspectorías del Trabajo son un órgano administrativo que depende del Ministerio del Poder Popular del Trabajo y seguridad social (sic) el cual está a cargo de los casos de materia laboral. En este sentido, una de las funciones de estos entes administrativos es la de mediar en la solución de los reclamos individuales de los trabajadores y trabajadoras con miras a ordenar el cumplimiento de la Ley cuando se trate de reclamos sobre obligaciones taxativas prevista en la normativa, tal como lo consagra el artículo 507, en su numeral 3 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras.”*

Agrega que *“unas de las obligaciones del Inspector o Inspectora del Trabajo es Decidir y hacer cumplir la norma en los casos de reclamos interpuestos por trabajadores y trabajadoras por incumplimiento de la ley, tal como lo estipular el numeral 4 del artículo 509 del referido Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica.”*

Alega que *“se debe entender entonces que el procedimiento de reclamos establecido en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, es un medio de solución de conflictos laborales nacido de los antecedentes previos de un procedimiento expedito y carente de formalismo (sic) no esenciales (...)”*

Advierte que *“(...) el procedimiento de reclamos consta de una fase conciliatoria y otra decisoria, la segunda fase se abre si de la primera no resulta un acuerdo. La fase conciliatoria se desenvuelve en tres pasos: la introducción del reclamo; la notificación al patrono destinatario del reclamo y audiencia. Así, cabe señalar que el artículo 513, no dispone la forma de reclamo. Sin embargo, sí exige la forma escrita al patrono en la siguiente fase del trámite. Por ello, necesariamente se debe concluir que puede interponerse oralmente o por escrito.”*

Observa que *“(...) la legitimación para reclamar, ésta (sic) sólo reside en un trabajador o grupo de ellos. No la tiene el patrono, El patrono carece de aptitud jurídica para iniciar el procedimiento, como tampoco la tienen los sujetos colectivos del Derecho del Trabajo; es decir, las organizaciones sindicales, lo cual no les impide intervenir a título de representantes.”*

Alega que *“De acuerdo con lo dispuesto en la norma, la audiencia de reclamo debe ser oral, privada y debe estar presidida por el inspector del trabajo; requiere la presencia del reclamante y del patrono contra quien se formula el reclamo y, desde luego, del funcionario que preside, puede darse el caso que existan representantes de ambas partes las cuales son admitidas en el acto.”*

Destaca que *“(...) que la normativa de marras garantiza la oralidad; la transparencia; la accesibilidad y las decisiones oportunas sin dilaciones indebidas en sede administrativas. Además, de ello, el presente procedimiento administrativo es para conocer situaciones de hecho sobre obligaciones que expresamente establece la parte sustantiva laboral a los patronos y patronas (...) cuando versen sobre situaciones de derecho deberá resolverse ante los órganos jurisdiccionales con competencia en materia laboral.”*

Afirma que *“El procedimiento de reclamo establecido en el artículo 513 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, es un instrumento administrativo y en razón de ello, concluye o finaliza con un acto administrativo que: i) homologue el acuerdo de las partes o; ii) decida administrativamente la solución que se impone a las partes, aunque no estén de acuerdo y; iii) declare la ineptitud del trámite y la falta de competencia de la administración para resolver el asunto planteado.”*

Refiere que *“De igual forma, al estar enmarcado como procedimiento administrativo, se encuentra dentro del marco normativo que los rige, en especial el artículo 49 de la Constitución que extiende las garantías del debido proceso a los procedimientos seguidos en sede administrativa; en las necesarias remisiones a las exigencias de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA), y al Decreto Ley de Simplificación de Trámites Administrativos. (sic)”*

Arguye que “(...) *se debe entender que, como ya se ha mencionado anteriormente, este procedimiento expedito que resuelve conflictos que no sean de derecho, sino de hechos (circunstancias de modo y lugar), debe ir acompañado de una celeridad y simplificación propias de la materia sobre la que versa, por lo cual no debe pretenderse una exageración de las formalidades y debe interpretarse su contenido de una manera amplia, orientada siempre a la voluntad del legislador y sus propósitos esenciales con el desarrollo de dicho procedimiento.*”

Asevera que “*al existir una fase conciliatoria, donde el reclamado es llamado a participar en una audiencia, le permite, una fase primigenia, consignar en el expediente administrativo, todos aquellos elementos y recaudos que le confieran la razón y le permitan conciliar con el reclamante; de igual manera si no hay conciliación, el inspector del trabajo que lleva el caso, le informará al Patrono que deberá consignar dentro de los cinco (5) días siguientes, el escrito de contestación al reclamo, donde se otorga, nuevamente una oportunidad para consignar todos los medios probatorios que considere oportunos y necesarios para probar sus argumentos (...)*”

Argumenta, la representación defensorial, que en el procedimiento de reclamo existe la igualdad entre las partes y por ende tienen las mismas oportunidades dentro del procedimiento administrativo, la finalidad del mismo es la resolución de conflictos laborales sobre condiciones de trabajo y obligatoriamente para su contraste deben ser probados, así mismo la contestación y defensa de la posición sostenida implica necesariamente una prueba de los hechos alegados.

En definitiva, a criterio de la Defensoría del Pueblo existen dos oportunidades diferentes para que el reclamado pueda consignar sus medios de pruebas, y ello constituye la garantía del debido proceso por tanto no se sacrifica la justicia por formalidades no esenciales, garantizando la igualdad entre las partes y la debida oportunidad para el ejercicio del derecho a la defensa.

Finalmente, la representación defensorial solicitó se declarase sin lugar el recurso de nulidad por razones de inconstitucionalidad, por estar fundamentada en una interpretación errada y formalista de la norma, porque las oportunidades del derecho a la prueba dentro del procedimiento son visibles al efectuar el análisis e interpretación congruente con los principios básicos que rigen la materia laboral.

V

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El abogado Jesús Roberto Villegas Montero, inscrito en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el número 148.442, presentó escrito de alegatos de la Procuraduría General de la República en la acción de nulidad por inconstitucionalidad en contra el artículo 513 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.076 Extraordinario del 7 de mayo de 2012.

La representación judicial del órgano asesor de la República, plantea sus consideraciones en los siguientes términos:

Señala que “(...) *debemos hacer mención a la figura prevista en la norma, como lo es el procedimiento de reclamo por ante las inspectorías del trabajo, Este medio de solución de conflictos laborales es un*

procedimiento administrativo al configurarse en sede administrativa, (...) Su finalidad es la solución de conflictos de naturaleza laboral en sede administrativa, las partes en este caso actúan frente a un tercero cuyo rol es conciliar y mediar, y en ese sentido al ser un procedimiento administrativo su decisión final es evidentemente un acto administrativo cuyo contenido será el de homologar el acuerdo de las partes o en su defecto dictar una decisión para declarar la ineptitud del trámite y la falta de competencia de la administración para resolver el asunto planteado.”

Arguye que “(...) este procedimiento cuenta con dos fases, tales como la fase conciliatoria y la fase decisoria. En la primera de ellas tienen lugar la introducción del reclamo, la notificación al patrono destinatario del reclamo y la audiencia. (...) de no darse el avenimiento, se abre la segunda fase que es la fase decisoria. El rol del funcionario a cargo de dicho procedimiento es el de conciliación y mediación.”

Afirma que “Para que este procedimiento pase a la fase ejecutoria debe tratarse en el caso de que no haya habido un arreglo en la fase anterior o bien porque el patrono no asistió a la audiencia. Finalmente, de no tocar el reclamo cuestiones jurídicas (sic) el inspector del trabajo declarará si el reclamo procede o no procede conteniendo esta decisión ordenes de hacer o no hacer dirigidas al patrono y consistiendo esta declaración en un acto administrativo dotado de ejecutividad y ejecutoriedad (...)”

Refiere que “La audiencia de reclamo es oral, privada y la preside el funcionario cuyo rol es el de la conciliación y la mediación (...) con miras a la solución del problema. (...) pese a que no hace alusión de manera expresa con relación a las pruebas aquí se integra el derecho con el amplio elenco probatorio que admite tanto la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (artículo 50) y la Ley Orgánica Procesal del Trabajo (artículo 124), siendo que las partes pueden obviamente traer a los autos elementos probatorios para la mejor defensa de sus derechos e intereses.”

Señala que, en la audiencia es, en principio, donde las partes pueden aportar sus medios de prueba, aunque nada obsta a que lo hagan en el decurso del procedimiento, en atención al principio de no preclusión de los lapsos en el procedimiento administrativo, teniendo en cuenta que en vía administrativa, no es dable trasladar los rigores del proceso judicial.

Alega que el artículo 28 de la ley establece la posibilidad de que en sede administrativa el funcionario solicite a las partes o terceros información necesaria para tener elementos para tomar la decisión correspondiente. Además el artículo 5 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo establece el sistema de prelación de fuentes en los procedimientos administrativos laborales y el artículo 58 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que los hechos que se consideren relevantes para la decisión podrán ser objeto de todos los medios de prueba establecidos en el Código Civil, Código de Procedimiento Civil y de otras leyes.

Expresa que de acuerdo al sistema de prelación de fuentes previsto en el Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, éste remite a lo contemplado en las normas administrativas, procesales y civiles, siéndole aplicables al procedimiento administrativo de reclamo llevado ante las inspectorías del trabajo, porque muy al contrario a lo afirmado por el recurrente sí se garantiza el derecho a la prueba y la defensa del administrado en dicho procedimiento.

Finalmente, la representación de la Asamblea Nacional solicita que se declare sin lugar el presente recurso de nulidad por razones inconstitucionalidad.

VI

MOTIVACIONES PARA DECIDIR

Mediante sentencia N° 128 del 3 de marzo de 2015, de conformidad con el último aparte del artículo 334 y 336.3 del Texto Constitucional, esta Sala tiene la competencia para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, en concordancia con el artículo 25.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, le corresponde pronunciarse sobre la materia debatida, a cuyo efecto observa:

En el caso de autos, se ha interpuesto un recurso de nulidad por razones de inconstitucionalidad contra el artículo 513 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.076 Extraordinario del 7 de mayo de 2012, el cual establece:

***Procedimiento para atender reclamos
de trabajadores y trabajadoras***

Artículo 513. *El trabajador, trabajadora, o grupo de trabajadores y trabajadoras, podrán introducir reclamos sobre condiciones de trabajo, por ante la Inspectoría del Trabajo de su jurisdicción. Los reclamos interpuestos serán atendidos por la Inspectoría del Trabajo de acuerdo al siguiente procedimiento.*

- 1. Dentro de los tres días siguientes a haberse interpuesto el reclamo por el trabajador o trabajadora, la Inspectoría del Trabajo notificará al patrono o patrona para que comparezca a una audiencia de reclamo al segundo día hábil siguiente a haber sido notificado de acuerdo a lo establecido en esta Ley.*
- 2. La audiencia de reclamo será en forma oral, privada y presidida por un funcionario o funcionaria del trabajo, con la asistencia obligatoria de las partes o sus representantes. Cuando se trate de un grupo de trabajadores y trabajadoras reclamantes, nombrarán una representación no mayor de cinco personas.*
- 3. Si el patrono o patrona, o su representante no asiste a la audiencia de reclamo se presumirá la admisión de los hechos alegados por el trabajador o trabajadora reclamante y el inspector o inspectora del trabajo decidirá conforme a dicha confesión en cuanto no sea contraria a derecho la petición del demandante.*
- 4. En la audiencia de reclamo, el funcionario o funcionaria de trabajo deberá mediar y conciliar las posiciones. Si la conciliación es positiva, el funcionario o funcionaria del trabajo dará por concluido el reclamo mediante un acta, homologando el acuerdo entre las partes.*
- 5. Si no fuera posible la conciliación, el patrono, patrona o sus representantes deberán consignar en los cinco días siguientes escrito de contestación al reclamo. Si el patrono, patrona o sus representantes no diera contestación dentro del plazo señalado se le tendrá como cierto el reclamo del trabajador, trabajadora o grupo de trabajadores y trabajadoras.*
- 6. El funcionario o funcionaria del trabajo, al día siguiente de transcurrido el lapso para la contestación, remitirá el expediente del reclamo al Inspector o Inspectora del Trabajo para que decida sobre el reclamo, cuando no se trate de cuestiones de derecho que deben resolver los tribunales jurisdiccionales.*
- 7. La decisión del inspector o inspectora del trabajo que resuelva sobre cuestiones de hecho, dará por culminada la vía administrativa y solo será recurrible por vía judicial previa certificación del inspector o inspectora del trabajo del cumplimiento de la decisión.*

Argumenta la parte recurrente que en la norma antes transcrita, el procedimiento para atender reclamos de trabajadores y trabajadoras, suprime la fase probatoria, al no contemplar la oportunidad para promover e incorporar al proceso algún medio de prueba legal o libre, por no señalar la oportunidad para oponerse a las pruebas promovidas por la parte contraria y la inexistencia del lapso de evacuación de prueba legal o libre que permita garantizar a las partes el derecho a la defensa.

Ahora bien, en el procedimiento cuestionado de inconstitucionalidad por el recurrente, existen dos fases diferenciadas: la conciliatoria y la decisoria. En la primera, donde se convoca al patrono a la audiencia de reclamo y el funcionario de la administración del trabajo debe mediar entre las partes de la relación de trabajo, con la finalidad de alcanzar un acuerdo o arreglo ante el reclamo presentado por el trabajador, trabajadora o grupo de trabajadores y trabajadoras en la audiencia de reclamo convocada con la asistencia las partes, de resultar positiva la conciliación se da por concluido el reclamo con el acta respectiva homologando el acuerdo la Inspectoría del trabajo; en la segunda fase, de no ser posible la conciliación antes descrita, el patrono o sus representantes deben consignar escrito de contestación dentro de los cinco días siguientes a la audiencia y se remite el expediente al inspector del trabajo para su decisión, de no presentar el escrito se tendrán por ciertos el reclamo del trabajador, trabajadora o grupo de trabajadores y trabajadoras.

En contraste con los argumentos de la parte recurrente, observa la Sala que en el procedimiento para atender reclamos de trabajadores y trabajadoras, el patrono tiene una primera oportunidad de presentar alegatos, defensas, excepciones y medios probatorios en la audiencia de reclamo (fase conciliatoria), por otra parte en la fase decisoria, al no lograrse la conciliación o acuerdo satisfactorio entre las partes de la relación de trabajo, el empleador deberá consignar dentro de los cinco días siguientes escrito de contestación al reclamo, oportunidad en la cual ese escrito puede acompañarse de los medios probatorios para fundamentar su defensa ante el reclamo del trabajador o grupo de trabajadores.

En estas circunstancias, debe destacarse que el procedimiento para atender reclamos de trabajadores y trabajadoras, es llevado a cabo en sede administrativa, es por tanto un procedimiento administrativo especial regulado en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, siéndole aplicables de forma supletoria la normativa de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en lo referente al procedimiento administrativo ordinario, esto de conformidad con artículo 47 de la referida ley.

La Sala señaló que en el procedimiento para atender reclamos de los trabajadores, el patrono tiene una primera oportunidad de presentar sus alegatos y medios probatorios, esto es, en la audiencia de reclamo y luego, en la fase decisoria, de no lograrse la conciliación, puede consignar dentro de los 5 días siguientes, escrito de contestación de reclamo, oportunidad en la cual también puede acompañar los medios probatorios que estime pertinentes.

Asimismo, se observa que dicho procedimiento de reclamo es llevado a cabo en sede administrativa, por lo tanto, constituye un procedimiento administrativo especial regulado en la respectiva Ley, siéndole aplicable de forma supletoria, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en lo relativo al procedimiento ordinario.

De igual forma, en dicho procedimiento, la Administración Laboral cuenta con los medios necesarios para ilustrar su convicción, pues puede solicitar información en cuanto a los hechos más relevantes, los cuales pueden ser objeto de los medios de pruebas admisibles previstos en el Código de Procedimiento Civil, el Código Civil y demás leyes, de conformidad con los artículos 28 y 58 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y, en particular, en materia laboral, sin los formalismos propios del proceso judicial, por lo que el funcionario del trabajo está obligado a apreciar y valorar las pruebas presentadas al inicio del procedimiento como en su tramitación, de conformidad con el artículo 62 de la referida Ley.

Por otra parte, el Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo vigente, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 38.426 del 28 de abril de 2006, establece en su artículo 5 el orden de prelación de las fuentes en los procedimientos administrativos laborales, en lo referente a las normas de procedimiento y ratifica lo señalado en párrafos precedentes de la aplicación preferente de las normas adjetivas previstas leyes especiales tales como el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, el Código de Procedimiento Civil y supletoriamente la aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de conformidad con lo dispuesto en su artículo 58 donde se incluyen los medios probatorios.

De tal manera que, si bien dicho procedimiento de reclamo está diseñado para ser breve y concentrado, no se priva al patrono de la oportunidad procedimental para presentar los medios probatorios que estime pertinentes, por lo que no se vulnera el principio de igualdad para la presentación de medios probatorios. Por tanto, la norma impugnada mantiene el equilibrio entre las partes y no se aparta de los preceptos constitucionales relativos a la defensa y al debido proceso, por lo que la misma no está viciada de la inconstitucionalidad denunciada por el recurrente.

En tal sentido, la norma contenida en el artículo 513 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, cuya nulidad se solicita, al no vulnerar el mandato del artículo 49.1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, no está viciada de inconstitucionalidad, en lo relativo a la imposibilidad de presentación de medios probatorios por parte del patrono y la inexistencia del derecho a la prueba, la Sala debe declarar sin lugar la presente acción de nulidad por razones de inconstitucionalidad. Así decide.

DECISIÓN

Por las razones precedentemente expuestas, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara **SIN LUGAR**, el recurso de nulidad por inconstitucionalidad interpuesto por el abogado **GERLY CARVAJAL URBAEZ**, actuando en nombre propio, contra el artículo 513 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.076 Extraordinario del 7 de mayo de 2012.

Publíquese y regístrese. Archívese el expediente.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Sesiones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los 17 días del mes de mayo de dos mil dieciséis (2016). Años: 206° de la Independencia

y 157° de la Federación.
La Presidenta de la Sala,

GLADYS MARÍA GUTIÉRREZ ALVARADO

El Vicepresidente,

ARCADIO DELGADO ROSALES

Los Magistrados,

CARMEN ZULETA DE MÉRCHAN

JUAN JOSÉ MENDOZA JOVER

CALIXTO ORTEGA RÍOS

LUIS FERNANDO DAMIANI BUSTILLOS

LOURDES BENICIA SUÁREZ ANDERSON
Ponente

El Secretario,

JOSÉ LEONARDO REQUENA CABELLO

Exp. 14-1155
LBSA.