

INCIDENCIA DE LAS COMPETENCIAS SANCIONATORIAS DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD FRENTE AL PRINCIPIO NON BIS IN ÍDEM EN VENEZUELA

(Impact of powers of administrative punitive security and health from Non Bis in ídem Principle in Venezuelan)

Tangredi, Carla

URBE - Universidad Privada Dr. Rafael Beloso Chacín, Venezuela

carla.tangredi@gmail.com

Recibido: 01/09/2013 **Aceptado:** 05/11/2013

RESUMEN

Esta investigación se dirigió a analizar la competencia sancionatoria de los organismos administrativos en materia de seguridad y salud, frente al principio non bis in ídem en Venezuela, tomando como referencia los planteamientos de Brewer (2005) y Cuadra (2010). Metodológicamente, el estudio fue de tipo documental-descriptivo, basado en el diseño bibliográfico, empleando las técnicas de análisis de contenido y Hermenéutica Jurídica. Se analizaron fuentes documentales con el método deductivo y la hermenéutica jurídica. Los resultados indicaron que tanto la Inspectoría del trabajo como el Instituto Autónomo de Prevención y Seguridad Laboral (INSAPSEL), gozan de competencia sancionatoria en materia de seguridad y salud, por lo cual el ejercicio simultáneo de las mismas contraría el principio non bis in ídem, cuando ambos sancionan por idéntica situación. Dado que INSAPSEL cuenta con competencias excluyentes, de lo cual se concluye que es este quien debe ejercer la competencia sancionatoria cuando exista una violación de las condiciones de prevención, higiene y seguridad, atribuidas a la Inspectoría del trabajo como a INSAPSEL, gozando este último de competencias específicas consagradas en la ley especial que rige la materia, lo cual deriva en considerar que no podría existir colisión o acciones conjuntas de ambos órganos administrativos, porque violaría el principio non bis in ídem.

Palabras clave: Competencia, Sancionatoria, Organismos, Seguridad, Salud, Principio non bis in ídem.

ABSTRACT

This research aimed to analyze the competition sanctioning of administrative agencies in matters of safety and health, against double jeopardy principle in Venezuelan with reference to the approaches of Brewer (2005) and Cuadra (2010). Methodologically, the study was a descriptive documentary, based on design literature using the techniques of content analysis and Legal Hermeneutics. Documentary sources were analyzed with the deductive method and legal hermeneutics. The results indicated that both the Labor Inspectorate and the Independent Institute of Occupational Safety and Prevention (INSAPSEL) sanctioning competence enjoy safety and health, for which the simultaneous exercise of the same is contrary to the principle of ne bis in ídem, when both sanctioned by

the same situation. Since INSAPSEL has exclusive competence , from which it is concluded that it is he who must exercise the power to impose sanctions when there is a violation of the conditions of prevention , health and safety , attributed to the Labor Inspectorate as INSAPSEL , enjoying being last , specific skills embodied in the special law governing the matter , which leads to consider that there could be no collision or joint action of both administrative bodies , because it would violate the principle of non bis in idem .

Keywords: Competition, punitive, Organizations, Safety, Health, double jeopardy principle.

INTRODUCCIÓN

En el entorno internacional, la materia de salud y seguridad laboral ha capturado la atención, por involucrar el bienestar de los trabajadores además de la defensa de los derechos humanos en el entorno laboral, especialmente cuando este parece no ofrecer un entorno idóneo para la ejecución del trabajo en condiciones seguras. Debido a ello, han surgido convenios internacionales a los fines de prestar la protección legal requerida por el trabajador con el objetivo de adjudicarle seguridad jurídica a su condición laboral.

En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1973, p.1) en su Declaración planteó que su objetivo “consiste en fomentar una legislación del trabajo que se adapta a este nuevo entorno, sin dejar por ello de salvaguardar la protección social y de dirigirse a la eficiencia económica”.

En concordancia con las disposiciones internacionales, los países latinoamericanos que han suscrito las mismas, tales como Colombia, Argentina, Chile, Uruguay, Venezuela, entre otros; han promulgado un conjunto de leyes que rigen la materia laboral, incluyendo el ámbito de la seguridad en el trabajo, en pro de generar condiciones idóneas para los trabajadores en general, lo cual ha representado un esfuerzo por lograr mayor sistematización de la legislación laboral y cumplir una función integradora de la jurisprudencia y de la doctrina laboral.

Particularmente en Venezuela, se observa el desarrollo de un conjunto de normas en materia laboral, que según Parra (2004) ha resaltado en la legislación vigente la obligación tanto del patrono como del Estado de garantizar las condiciones laborales, contando con rango constitucional y legal.

Una de las normativas que se encuentra en concordancia con esta orientación es la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Asamblea Nacional Constituyente, 1999), la cual en su artículo 87 establece el derecho al trabajo de todos los ciudadanos, destacando la obligación del patrono de crear condiciones idóneas en el lugar de trabajo, así como la obligación del Estado de fiscalizar el cumplimiento de las condiciones de seguridad, higiene y ambiente de trabajo.

Para dar cumplimiento a tales disposiciones, se cuenta con un cuerpo normativo dentro de los cuales se destaca la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (Asamblea Nacional, 2005), través de la cual se regulan las

condiciones de trabajo, tal como lo señala en su artículo 59 el cual dispone que: "el trabajo deberá desarrollarse en un ambiente y condiciones adecuadas".

Asimismo, esta ley establece las competencias del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), en el artículo 18, indicando que este instituto tiene la función de inspeccionar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, y de aplicar las sanciones establecidas en dicha ley.

Cabe destacar que en el artículo antes mencionado se hace la aclaratoria que tales competencias se establecen "sin perjuicio de las competencias generales de las Unidades de Supervisión, adscritas a las Inspectorías del Trabajo", lo cual implica que también INPSASEL podría actuar como un órgano ejecutor de las políticas inherentes a salud y seguridad laboral, previstas en el ordenamiento jurídico laboral venezolano (Asamblea Nacional, 2005).

Del mismo modo, siete (7) años más tarde se enuncia la Ley Orgánica del Trabajo, las Trabajadoras y los Trabajadores (LOTTT) (2012), la cual en su artículo 43 determina la obligación del patrono de asegurar "condiciones de seguridad, higiene y ambiente de trabajo adecuado".

De igual forma, en el artículo 507 de la Ley Orgánica del Trabajo, las Trabajadoras y los Trabajadores LOTTT (2012) se establecen las competencias de las Inspectorías del Trabajo, determinando que las mismas deben velar por el cumplimiento de la protección del trabajador, así como imponer las sanciones previstas en dicha ley y en el Reglamento parcial de la Ley Orgánica del Trabajo RLOT (Asamblea Nacional, 2006), ante un posible incumplimiento por parte de las empresas reguladas dentro de su jurisdicción territorial.

En este sentido, el problema se expresa en la dualidad de competencias de los entes administrativos del Estado, quienes pueden ejercer un control por diversos medios legales sobre las empresas, por lo cual podrían ser inspeccionadas con alta regularidad, así como ante posibles denuncias puntuales, dando como resultado que participen en tales acciones tanto la Inspectoría del Trabajo como al Instituto de Prevención, Salud y Seguridad Laboral (INPSASEL), lo cual originaría la colisión o dualidad de competencias sancionatorias entre distintos organismos.

Esta situación crea dudas al determinar cuál sería la norma a cumplir, por cuanto la duplicidad de funciones entre los organismos administrativos en materia de seguridad y salud laboral podría requerir de una relación de supremacía claramente especificada, porque bajo los preceptos del principio non bis in ídem se impide que, a través de procedimientos distintos, se sancione repetidamente la misma conducta, dado que representa una contradicción con el mismo derecho a la presunción de inocencia; tal como lo establece el numeral 7 del artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Asamblea Nacional Constituyente, 1999), la cual consagra el principio non bis in ídem, al señalar que: "ninguna persona podrá ser sometida a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgada anteriormente".

Este principio impide que, a través de procedimientos distintos, se sancione repetidamente la misma conducta, dado que representa una contradicción con el mismo derecho a la presunción de inocencia; tal como lo establece el numeral 7 del artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Asamblea Nacional Constituyente, 1999), la cual consagra el principio non bis in ídem, al señalar que: “ninguna persona podrá ser sometida a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgada anteriormente”.

En este orden de ideas, se indican entre las causas de la colisión o dualidad de funciones de los organismos administrativos en materia de seguridad y salud laboral, la tendencia proteccionista del Estado, lo cual ha dado origen a la dispersidad en las legislaciones para regular materias similares; lo cual entraría en contradicción con el principio non bis in ídem, que de acuerdo con Valencia (2002) establece la prohibición de un ejercicio reiterado del ius puniendi del Estado, por lo cual no es posible sancionar doblemente.

En este aspecto, el excesivo control ha conllevado a la colisión o dualidad de funciones, por lo cual el ejercicio de la competencia sancionatoria de los organismos administrativos podría entrar en contradicción con los principios del derecho, tal es el caso del principio non bis in ídem.

Ello se explica en tanto la coexistencia de dos procedimientos sancionadores para un determinado hecho vinculado con la materia de seguridad y salud laboral pudiera configurar una violación de derechos fundamentales de las empresas frente al poder sancionador del Estado, momento en el cual se destaca la necesidad de analizar las garantías existentes en este sentido, para dar cumplimiento al precepto constitucional de la libertad económica.

Como consecuencia de lo mencionado, en el ámbito de las sanciones administrativas, la colisión o dualidad de la competencia sancionatoria pudiera traer consigo la falta de criterio en la aplicación de esta, lo cual puede generar en consecuencia, vacíos de información sobre este principio, y especialmente cuando los distintos organismos administrativos en materia de seguridad y salud, ejercieran de forma simultánea o concurrente su competencia sancionatoria, pues atentaría contra los preceptos establecidos en los principios del derecho, pudiendo generar además inseguridad jurídica.

Por ello, entre las consecuencias de la posible colisión o dualidad de competencias sancionatorias ejercidas por las Inspectorías del Trabajo y por INPSASEL, se menciona que de mantenerse una actividad recurrente, podrían afectar la sociedad productiva, sobre todo a la pequeña o mediana empresa que no poseen capital para cubrir cuantiosas sanciones, a los fines de responder a las obligaciones impuestas simultáneamente por los entes administrativos, lo que podría afectar el desarrollo y producción de las mismas.

Cabe destacar, que esto podría generar como efecto adverso el debilitamiento del sector empresarial, tanto operacional como en materia jurídica, para ejercer su defensa cuando se presenten conflictos con trabajadores, pudiendo generar una afectación de las

mismas e inclusive el quiebre, al no estar en condiciones de soportar los pasivos laborales de los trabajadores.

Resulta importante mencionar que la relación laboral pudiera experimentar efectos adversos al considerar que el debilitamiento de las empresas conlleva a mayor inestabilidad en las condiciones de trabajo, lo cual pudiera en casos reiterados de sanciones por un mismo hecho, colocar en riesgo la estabilidad laboral. En este orden de ideas, la presente investigación tiene como objetivo analizar la incidencia de las competencias sancionatorias de los órganos administrativos en materia de seguridad y salud frente al principio non bis in ídem en Venezuela.

COMPETENCIAS SANCIONATORIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD

La competencia sancionatoria se le adjudica a los órganos administrativos designados por ley para ejecutar tales actividades. Esta competencia ha sido considerada por Marienhoff (2002) como una potestad de los órganos administrativos del Estado, que define la atribución de los mismos para imponer las sanciones a los ciudadanos por la comisión de actos contrarios a lo establecido en las leyes.

Al respecto, el Tribunal Supremo de Justicia en Sentencia N° 00330 de Sala Político Administrativa, Expediente N° 15349 de fecha 26/02/2002 (Tribunal Supremo de Justicia, 2002), ha definido la competencia administrativa como:

“La capacidad legal de actuación de la administración, es decir, representa la medida de una potestad genérica que le ha sido conferida por Ley. De allí, que la competencia no se presume sino que debe constar expresamente por imperativo de la norma legal. Determinar la incompetencia de un órgano de la administración, supone demostrar que esta ha actuado a sabiendas de la inexistencia de un poder jurídico previo que legitime su actuación, lo cual en aplicación de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, acarrearía la nulidad absoluta del acto administrativo impugnado”.

Para Bermejo (2005), los elementos básicos de la potestad sancionadora administrativa lo constituyen el carácter administrativo de la autoridad de la que emanan, el efecto aflictivo que tiene para el ciudadano, existencia de ilícito o presupuesto fáctico que incurre en contradicción con el derecho preestablecido, la finalidad de velar por el orden y el carácter administrativo del procedimiento que ha de observarse

Coincidiendo con lo mencionado, Cano (2006) agrega que la competencia sancionadora implica una atribución de imperio para imponer sanciones cuando un particular infringe el ordenamiento jurídico vigente, cometiendo faltas previamente tipificadas como infracciones por una norma.

Dicha facultad se otorga a los organismos de la administración para que notifique o en otros casos asuma acciones represivas sancionatorias ante las vulneraciones del ordenamiento jurídico en aquellos ámbitos de la realidad cuya intervención le ha sido previamente encomendada por las disposiciones legales vigentes.

Del mismo modo, Gómez (2006) la define como una atribución de poder legal para exigir y sancionar, ante acciones u omisiones contrarias al Derecho. Implica la autoridad para imponer una sanción, siendo aplicado a nivel de las competencias cuando son atribuidas por la ley, implicando la facultad jurídica para imponer una obligación o para regular una conducta con miras a lograr la realización del interés general.

Explica el autor que ante un incumplimiento de la ley se activan las atribuciones sancionatorias bien sea al mismo órgano que impuso la obligación o a otro distinto, con el propósito de asegurar la vigencia del orden jurídico mediante la imposición de los castigos correspondientes a los particulares que han violado la ley.

Del mismo modo, Brewer (2010) entiende por competencia sancionatoria como el conjunto de atribuciones de los órganos y entes que componen el Estado, las cuales están contempladas dentro del ordenamiento jurídico y que lo facultan para sancionar un hecho tipificado como ilícito. Las competencias establecidas en las leyes tienen importancia, por cuanto solo en el ejercicio de las mismas el proceso tendría validez, de lo contrario el acto administrativo devenido sería considerado como nulo.

Aplicado a la materia de seguridad y salud, Cuadra (2010) afirma que la competencia sancionatoria implica la atribución de los organismos administrativos para sancionar a las organizaciones que violen este derecho fundamental, colocando en riesgo, con sus acciones o circunstancias, el estado físico de los trabajadores.

Por su parte, Domínguez (2011) agrega que la competencia sancionatoria es una potestad atribuida en las leyes a los organismos administrativos para imponer una sanción ante la violación de las disposiciones normativas que rigen la materia de salud y seguridad en el trabajo. Esta competencia es establecida por las leyes vigentes.

Por consiguiente, se evidencia en lo antes mencionado, que los autores citados se refieren a la competencia sancionatoria en términos de una potestad, facultad o poder para imponer sanciones derivadas de transgresiones a la ley. Por tanto, se entiende que las leyes habilitan al organismo de administración para imponer las sanciones.

COMPETENCIAS SANCIONATORIAS DE LOS ENTES ADMINISTRATIVOS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD

Abordando las competencias sancionatorias de los entes administrativos en materia de seguridad y salud, Soto (2005) afirma que los alcances de la competencia administrativa, comprende una legitimación jurídica de su actuación, un mecanismo de integración de las titularidades activas y pasivas asignadas a la actividad determinada, sean estas potestades típicas de titularidad activa o sean más bien deberes públicos y obligaciones.

Expresan Carretero y Carretero (2006) que toda entidad es competente para realizar las tareas materiales internas necesarias para el eficiente cumplimiento de su misión y objetivos, así como para la distribución de las atribuciones que se encuentran comprendidas dentro de su competencia, distribución que es realizada entre los diversos

órganos que lo componen.

Al respecto, Brewer (2010) afirma que esta competencia es una condición de carácter jurídico atribuida a un órgano para actuar, en razón del territorio, la materia, el grado, la cuantía y/o el tiempo, siendo considerada sancionatoria cuando está facultada para imponer sanciones en materia de seguridad y salud.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por ley queda encargado de proponer, dirigir, controlar y evaluar sistemáticamente la política del Estado y el Gobierno en materia laboral, salarial, seguridad y protección en el trabajo y de prevención, atención y seguridad social, con las atribuciones y funciones específicas que se otorgan en el propio acuerdo, a través de los siguientes organismos administrativos:

Competencias sancionatorias de la Inspectoría: en cuanto a los órganos receptores de denuncias en materia laboral, figura en primer término la Inspectoría del trabajo, la cual es un órgano dependiente del Ministerio del Trabajo, encargado del manejo de casos relacionados con la materia laboral, siendo su competencia encargarse del trámite de procedimientos laborales, en vía administrativa. Establece el artículo 506 de la LOTT (2012) que estas deben estar ubicadas en todas las dependencias y territorios federales, y que las mismas tienen competencia en trabajo y seguridad social.

Por tanto, se evidencia en lo antes expuesto, que la LOTT (2012) es expresa al considerar la institución de la Inspectoría del trabajo como un organismo administrativo con competencia en todo el territorio nacional, debiendo tener geográficamente presencia para regular las relaciones de trabajo.

De acuerdo con el artículo 507 de la LOTT (2012), entre las funciones de la Inspectoría del trabajo se encuentran: velar por el cumplimiento de las disposiciones de la citada ley y por el reglamento de la jurisdicción territorial que le corresponda, intervenir en la conciliación y arbitraje, el conocimiento, tramitación legal y desarrollo de los reclamos de los trabajadores.

Se destaca que el numeral 4 del artículo antes señalado, establece expresamente entre las funciones de la Inspectoría del trabajo: "inspeccionar las entidades de trabajo dentro de su jurisdicción territorial para garantizar el cumplimiento de las normas de condiciones de trabajo, de salud y de seguridad laboral..." (LOTT, 2012)

Por consiguiente, se evidencia que la Inspectoría del trabajo tiene en el inspector una figura legal responsable del cumplimiento de las disposiciones, pues no solo ejerce la representación, sino el ejercicio de las competencias en todos los asuntos en materia laboral, debiendo estar en correspondencia con los lineamientos emanados en cada una de las jurisdicciones.

Respecto a la titularidad de la misma, el artículo 508 de la LOTT (2012) establece que la misma estará a cargo un inspector con competencia en materia de trabajo y seguridad social, indicándose en el artículo 509 que entre sus obligaciones se encuentra "sustanciar y decidir en los procedimientos de sanción por incumplimiento de la ley dentro

de su jurisdicción".

Por tanto, se evidencia en el artículo antes mencionado, que la figura del inspector lo faculta para verificar las condiciones de trabajo, y en caso de violación a las normas establecidas, asumir el rol de examinador para aplicar las sanciones a las que hubiere lugar, causadas debido al incumplimiento de las empresas.

De igual forma, se destaca el artículo 515 de la LOTT (2012), en el cual se establecen las acciones sancionatorias, indicando que la Inspectoría del trabajo es competente para iniciar "el procedimiento de sanción por incumplimiento" en materia de salud y seguridad, lo cual implica que son responsables de velar por las acciones en esta área.

Por tanto, se evidencia en lo antes expuesto, que la Ley Orgánica del Trabajo, las Trabajadoras y los Trabajadores LOTT (2012) expresa claramente las competencias sancionatorias de las inspectorías del trabajo, en los casos de verificar la violación de una norma laboral que atente contra la salud y seguridad de los trabajadores, siendo consideradas estas disposiciones a los fines de responder al objetivo centrado en examinar la competencia sancionatoria de los entes administrativos del Estado en materia de seguridad y salud.

Competencias Sancionatorias de INPSASEL: El Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) es un organismo externo regulado por la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (Asamblea Nacional, 2005), que colabora y asesora al empleador y trabajadores y materia de seguridad y salud en el trabajo.

Es un instituto que entra en funcionamiento en mayo de 2002, según lo establecido en el artículo 12 de la derogada LOPCYMAT del año 1986, el cual se encuentra adscrito al Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social, cuya gestión está centrada en el diseño y la ejecución de la política nacional de condiciones y medio ambiente de trabajo, en materia de prevención, salud y seguridad laboral.

El Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales, según lo establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (Asamblea Nacional, 2005), queda facultado para recibir denuncias relacionadas con las condiciones de trabajo que coloquen en riesgo la seguridad y salud laboral.

Por tanto, se evidencia que la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (Asamblea Nacional, 2005) establece claramente la facultad o potestad del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) para aplicar las sanciones a las que hubiere lugar en los ambientes de trabajo que atenten contra la seguridad y salud laboral.

Asimismo, el artículo 15 de la ley antes señalada, establece las competencias del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales incluyendo dentro de ellas

la aplicación en el campo administrativo de las normas legales o reglamentarias en esta materia, así como aplicar las sanciones. (Asamblea Nacional, 2005)

De lo antes expuesto, se evidencia que dicho artículo ratifica la existencia de competencias sancionatorias por parte del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales, lo cual le posibilita intervenir en el ambiente de trabajo y dictaminar las sanciones que considere aplicables de acuerdo con lo establecido en la ley.

En el artículo 17 queda claramente establecido que el Instituto Nacional centraliza el servicio de inspecciones, así como sanciones para dar cumplimiento a las condiciones y medio ambiente de trabajo. A los fines de las sanciones, se evidencia que el artículo 33 establece las sanciones con pena de prisión cuando el empleador con conocimiento coloque en riesgo la salud de los trabajadores, produciéndose un accidente o incapacidad laboral, así como la indemnización correspondiente. Como puede observarse las sanciones aplicables a las empresas pueden abarcar tanto la materia penal como administrativa (Asamblea Nacional, 2005).

PRINCIPIO NON BIS IN ÍDEM

Diversos autores han conceptualizado el principio non bis in ídem. Al respecto, López (2004) agrega que el principio non bis in ídem como una de las garantías que asiste a la persona ante el ejercicio del poder punitivo estatal tiene como finalidad evitar que se someta a esta al riesgo de ser procesada o sancionada dos veces por el mismo hecho y bajo el mismo fundamento.

El mismo autor expresa que mediante el presente principio se busca dar a la persona la seguridad de que el Estado no ejercerá de manera abusiva su potestad sancionadora cuando se encuentra ante la comisión de un hecho ilícito que ya ha merecido la aplicación de una sanción o que es materia de un proceso o procedimiento sancionador.

De conformidad con lo señalado, López (2004) agrega que el Estado es el titular de la potestad sancionadora en materia de seguridad y salud, ejercida mediante los órganos administrativos sancionadores que, por tanto, son los medios de manifestación del ius puniendi estatal, afirmándose con ello la unidad punitiva del Estado frente a las condiciones laborales de las empresas. De acuerdo con Borinsky (2005) el principio non bis in ídem consiste en la prohibición de la doble persecución, por lo cual es una garantía constitucional.

Este principio se define como el impedimento a que una persona sea condenada o perseguida de forma simultánea, así como sucesivamente, más de una vez por la misma conducta ilícita, sobre un mismo acontecimiento histórico subsumible en uno o varios tipos penales o administrativos, no puede existir para el justiciable más de una consecuencia o sanción. Así, solo puede haber una única persecución estatal y una única condena por un mismo hecho.

En tal sentido, Cabanellas (2005) define non bis in ídem como un aforismo latino que significa no dos veces sobre lo mismo. Márquez (2006) afirma que este principio se

refiere a que una persona no puede ser juzgada dos veces por los mismos hechos que se consideran delictuosos, a fin de evitar que quede pendiente una amenaza permanente sobre el que ha sido sometido a un proceso penal anterior.

Por su parte, De León (2006) agrega que el principio non bis in ídem, o también llamado non bis in ídem, como un criterio de interpretación o solución a constante conflicto entre la idea de seguridad jurídica y la búsqueda de justicia material, que tiene su expresión en un criterio de la lógica, de que lo ya cumplido no debe volverse a cumplir.

Esta finalidad, continúa diciendo el referido autor, se traduce en un impedimento procesal que negaba la posibilidad de interponer una nueva acción, y la apertura de un segundo proceso con un mismo objeto. En otras palabras, el non bis in ídem, garantiza a toda persona que no sea juzgada nuevamente por el mismo delito o infracción, a pesar de que en el juicio primigenio fuera absuelto o condenado por los hechos que se pretenden analizar por segunda ocasión.

En el criterio de Peña (2007, p.122), al referirse al principio non bis in ídem señala lo siguiente:

“...su ubicación y su calificación como un atributo del derecho al debido proceso, conduce a conceptuarlo como la prohibición de sancionar a una persona dos veces por los mismos hechos, pudiendo añadirse para que se perfeccione la prohibición los requisitos exigidos por la doctrina española acerca de la triple identidad de sujeto, hechos y fundamentos”.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Asamblea Nacional Constituyente, 1999) consagra el principio non bis in ídem en su artículo 49, numeral 7, donde expresa contundentemente que ninguna persona puede ser sometida a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgada anteriormente.

Aparte del fundamento del non bis in ídem existe consenso acerca de su dimensión sustantiva y material, que se traduce en términos generales en la prohibición de imponer dos sanciones del mismo orden o de distintos órdenes, cuando concurra la identidad de sujeto, de hecho y de fundamento, en el mismo o en diferentes procedimientos. De modo, pues, que se trata, en primer lugar, de una interdicción casi absoluta de imponer más de una sanción a una persona, cuando exista identidad de sujeto, de hechos y de fundamento.

En segundo lugar, esa prohibición se extiende a las sanciones impuestas por la misma clase de autoridades, de tal manera que no podrán ser impuestas a la persona válidamente dos o más sanciones penales, ni tampoco sanciones administrativas, pero igualmente la interdicción opera para la acumulación sanciones; en tercer lugar, a los fines de tornar efectiva la prohibición, resulta irrelevante que dichas sanciones pretendan ser el resultado de uno o de varios procedimientos; y en cuarto lugar, los ordenamientos suelen admitir excepciones a esa prohibición.

Debe afirmarse, que a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de la

República Bolivariana (Asamblea Nacional Constituyente, 1999), la interdicción de la dualidad de sanciones por un mismo hecho, no se refiere exclusivamente al ámbito penal sino que abarca también a la esfera administrativa, por lo cual se aplica a la materia de seguridad y salud, objeto de estudio.

Ahora bien, la prohibición de la doble sanción o de la dualidad de sanciones, tal como reiteradamente lo ha reconocido la jurisprudencia patria, ha sido concebida como uno de los principios generales del derecho que se manifiesta, “en la imposibilidad de que el Estado juzgue y sancione dos veces a una persona por un mismo hecho”; tal como lo señala la Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, N° 1798, de fecha 19 de julio de 2005, Caso: Festejos Mar C.A. (Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, 2005).

Al respecto, en sentencia proferida por el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Los Andes, en Barinas, a los veintiocho (28) días del mes de mayo de dos mil siete (2007), Caso Recurso Contencioso Administrativo Funcionario interpuesto por Francisca Jackhelene Arias, en contra de Ministerio de Interior y Justicia, hoy, Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia (Juzgado superior en lo civil y contencioso administrativo de la circunscripción judicial de la región Los Andes, 2007), estableció lo siguiente:

“La prohibición de sancionar dos veces a una persona por los mismos hechos, tradicionalmente conocida con la frase latina del ‘non bis in ídem’, tiene expresa consagración constitucional en el artículo 49.7 de la Constitución de 1999, el cual señala que: ‘el debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; en consecuencia: (...) 7. Ninguna persona podrá ser sometida a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgada anteriormente’.

Igualmente, esta garantía básica se encuentra reconocida como un derecho humano en normas internacionales, específicamente en el numeral 7 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Organización de las Naciones Unidas, 1966), el cual establece que “nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y procedimiento de cada país” y al numeral 4 del artículo 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Organización de los Estados Americanos, 1969), el cual señala que “el inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a un nuevo juicio por los mismos hechos”

Por tanto, se entiende que el principio non bis in ídem se traduce en la prohibición de sancionar dos veces o más a un sujeto por un ilícito específico, por lo cual los ciudadanos no pueden ser juzgados por un delito en el cual haya sido absuelto o condenado. Para efectos de este trabajo se consideran los planteamientos de López (2004) a los fines de responder al objetivo específico centrado en explicar el principio non bis in ídem en Venezuela.

INCIDENCIA DE LAS COMPETENCIAS SANCIONATORIAS DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD FRENTE AL PRINCIPIO NON BIS IN ÍDEM

Como último objetivo, se procedió a analizar la incidencia de las competencias sancionatorias de los órganos administrativos en materia de seguridad y salud frente al principio non bis in ídem en Venezuela. Al considerar la incidencia del principio non bis in ídem, Castillo (2001) afirma que incluye las incidencias accesorias como sanciones administrativas. Bajo esta perspectiva, las sanciones jurídicas negativas, aplicadas a quien comete un hecho ilícito corresponden a la pena, la medida de seguridad, la sanción civil y la sanción administrativa; dependiendo de la naturaleza de la acción violatoria.

En este sentido, se destaca que la consideración de la incidencia sustantiva y la procesal en cuanto a la prejudicialidad, es que no debería ser objeto un mismo hecho de una sanción administrativa y una sanción penal, observándose que en la nueva LOTT (2012) el patrono sí puede ser objeto de la misma por parte de la Inspectoría del trabajo, caso ejemplar el reenganche laboral, cuando al no obedecer a la misma, el patrono puede ser objeto de una sanción penal, según el artículo 91.

Por ello, aprecia la investigadora, que en el ordenamiento jurídico laboral venezolano, en la actuación de los órganos administrativos, se ha tendido a incriminar la violación de las conductas administrativas, donde se producen algunos supuestos que han dado lugar a actuaciones de la jurisdicción penal y la administración.

Apoyando lo mencionado, Núñez (2009) señala que respecto a las incidencias del principio del non bis in ídem, deben analizarse en función de las implicaciones que de él se derivan, lo cual implica una incidencia sustantiva que promulga la prohibición de doble punición, y una adjetiva o procesal enfocada en la prohibición de doble persecución penal.

Ello atentaría contra el principio del non bis in ídem, al señalar que no pueden ser sancionados un mismo hecho en vía penal y administrativo en los casos en que se aprecia identidad del sujeto del objeto y del fundamento; estableciéndose una preferencia de la jurisdicción penal a la administrativa y en todo caso el régimen sancionador de esta ha de respetar el principio de legalidad y los principios del Derecho Procesal Penal.

Específicamente en cuanto a las incidencias sustantivas, se observa que según Zafaroni (2005), en los supuestos en los cuales la doble punición implica también un doble juzgamiento, la configuración del principio resulta evidente, siendo necesario considerar las disposiciones en la materia para evitar ser juzgado dos veces por un mismo hecho.

Por ello, en función de lo expuesto, infiere la investigadora, que se expresa que la acción conjunta de la Inspectoría del trabajo, aplicando una sanción administrativa y al mismo tiempo de INSAPSEL en ejercicio de sus competencias sancionatorias, violaría el principio non bis in ídem, evidenciando una incidencia sustantiva.

Confirmando lo señalado, Zafaroni (2005), expresa que en los casos en que una ley sancionatoria establezca conjuntamente para la misma infracción dos sanciones sean ambas penales, las dos administrativas; o una penal y otra administrativa, se vulneraría el principio del non bis in ídem, y deberá, por ende, ser objeto del control constitucionalidad.

Por tanto, observa la investigadora que en la persecución de infracciones relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones inherentes a la prevención de riesgos laborales y dado que estas infracciones dependiendo de su envergadura pueden ser constitutivas tanto de un ilícito penal como de uno administrativo, el principio non bis in ídem establece que habrá que respetarse la prioritaria actuación procedimental penal sobre el administrativo sancionador, excluyendo además de la condena penal, la posibilidad de sancionar por vía administrativa por los mismos hechos ya enjuiciados en el proceso penal.

En cuanto a la incidencia procesal, el principio non bis in ídem implica que ningún individuo puede ser juzgado dos veces por la misma conducta, por lo cual en materia de salud y seguridad laboral, no pueden abrirse dos procesos por la misma causa, generando la imposibilidad de la Inspectoría del trabajo y de INSAPSEL de actuar en forma simultánea en procesos separados.

Confirmando lo señalado, Jarque (2002) afirma que contra la persona que está siendo enjuiciada, no puede instaurarse otro proceso penal que tenga por objeto el mismo hecho punible del proceso penal que se encuentra en curso. En este sentido, el principio del non bis in ídem no solo se refiere a procesos penales finiquitados, sino que también abarca a aquellos que se encuentren en trámite, en el sentido de que impide la posibilidad de que se lleve adelante, de forma simultánea, una doble persecución contra la misma persona, ello en razón de que esta prohibición impide una persecución.

En este orden de ideas, Jarque (2002) también refiere que las actuales leyes en materia de salud y seguridad laboral tienen en sus contenidos un precepto regulador del posible conflicto de normas de distinta naturaleza, otorgándole primacía a las del derecho penal, a los fines de evitar los efectos nocivos de la doble incriminación, sino que culminado un proceso es posible iniciar otro, como es el caso del recurso de revisión.

Al respecto, Binder (2002) corrobora lo señalado, indicando que, cuando resulta plausible la enervación de la cosa juzgada producto de una sentencia condenatoria, la persona sí puede ser sometida a un segundo proceso, cuando el objeto de este último consiste en revisar la sentencia condenatoria dictada en el primer proceso, a los fines de determinar si es admisible una revocación de esa condena.

Por otra parte, infiere Binder (2002) que una persona que haya sido beneficiada con una sentencia absolutoria o con un sobreseimiento definitivamente firme, no puede ser sometida a un nuevo enjuiciamiento sobre el mismo hecho. Igualmente, en caso de que la persona haya sido condenada, no puede ser enjuiciada nuevamente por el mismo hecho, a los fines de imponerle una pena más grave que la impuesta en el primer proceso.

No obstante, debe aclararse que la persona sí puede ser enjuiciada nuevamente para

imponerle una pena inferior a la primigenia, pues se estaría operando en beneficio del ciudadano, rebajando el quantum de poder punitivo habilitado en su contra. Por consiguiente, se observa que la subordinación de los actos de la administración de imposición de sanciones a la autoridad judicial exige que la colisión entre una actuación jurisdiccional y otra administrativa deba resolverse a favor de la primera.

Por tanto, se corresponde con los planteamientos de Maier (2004, p.602), quien confirma que también se presentan las implicaciones procesales del principio non bis in ídem. Esta se aplica cuando cubre el riesgo de una persecución penal renovada, cuando ha fenecido una anterior o cuando existe una en trámite. En otras palabras, "el principio impide la múltiple persecución penal contra una misma persona, simultánea o sucesiva, por el mismo hecho".

En este sentido, Maier (2004) también indica que al analizar la incidencia de las competencias sancionatorias de los órganos administrativos en materia de seguridad y salud frente al principio non bis in ídem, se presenta tanto las incidencias sustantivas, por lo cual no pueden ser simultáneas las acciones de la Inspectoría del trabajo e INSAPSEL en ejercicio de sus competencias sancionatorias, ni podría individuo alguno ser juzgado dos veces por la misma conducta, por lo cual en materia de salud y seguridad laboral, no pueden abrirse dos procesos por la misma causa.

CONCLUSIONES

El principio de non bis in ídem constituye un lineamiento constitucional, el cual rige de forma supra sobre las leyes vigentes. Aunado a ello, se entiende que desde la perspectiva de la vertiente material, el principio non bis in ídem no regula el derecho sancionador, sino las condiciones bajo las cuales se aplica el mismo, por cuanto al referirse a la prohibición lo hace expresamente en torno a la imposibilidad de sancionar dos veces al mismo sujeto por idéntico hecho y similar fundamento jurídico; mientras que en su vertiente procesal al presentarse una sanción penal, puede proceder uno administrativo en caso de demostrarse un ilícito de esta naturaleza.

En referencia a la incidencia de las competencias sancionatorias de los órganos administrativos en materia de seguridad y salud frente al principio non bis in ídem en Venezuela, se presenta tanto las incidencias sustantivas, por lo cual no pueden ser simultáneas las acciones de la Inspectoría del Trabajo e INSAPSEL en ejercicio de sus competencias sancionatorias, ni podría individuo alguno ser juzgado dos veces por la misma conducta, por lo cual en materia de salud y seguridad laboral, no pueden abrirse dos procesos por la misma causa.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Asamblea Nacional Constituyente (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial 36.860. Venezuela.
- Asamblea Nacional (2005). Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (2005). Gaceta Oficial 38.236. Venezuela.

- Asamblea Nacional (2006). Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo. Gaceta Oficial 38.426. Venezuela.
- Bermejo, J. (2005). Derecho administrativo. España. Editorial Aranzadi, S.A.
- Binder, A. (2002). Introducción al Derecho procesal penal. Argentina. Editorial Ad-Hoc.
- Borinsky, M. (2005). Derecho penal económico y de la empresa. España. Ad- Hoc Vellela Editor.
- Brewer, A. (2010). Derecho administrativo y la ley orgánica de procedimientos administrativos, principios del procedimiento administrativo. Venezuela. Editorial Jurídica Venezolana.
- Cabanellas, G. (2005). Diccionario enciclopédico de derecho usual. Argentina. Editorial Heliasta.
- Cano, T. (2006). Non bis in ídem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el derecho administrativo sancionador. Madrid, España. Universidad Complutense de Madrid.
- Carretero, A. y Carretero, A. (2006). Derecho Administrativo sancionador. España. Editoriales de derecho reunidas.
- Castillo, J. (2001). Las consecuencias jurídico-económicas del delito. Perú. IDEMSA.
- Organización de los Estados Americanos (1969). Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Costa Rica.
- Cuadra, R. (2010). La sanción administrativa. Costa Rica. Editorial Isolma, S.A.
- De León, F. (2006). Acumulación de sanciones penales y administrativas: sentido y alcance del principio "non bis in ídem". Barcelona, España. Editorial Bosch.
- Domínguez, A. (2011). Constitución y derecho sancionador administrativo. España. Marcial Pons Ediciones Jurídicas Sociales, S.A.
- Gómez, A. (2006). Acusados y víctimas ante la administrativización del derecho penal. Cuba. Universidad de la Habana.
- Jarque, G. (2002). El sobreseimiento en el proceso penal. Argentina. Editorial Depalma.
- López, J. (2004). Tratado de derecho procesal penal. España. Editorial Arizandi.
- Maier, J. (2004). Derecho Procesal Penal. Argentina. Edición Ed de Puerto.
- Marienhoff, M. (2002). Tratado de derecho administrativo. Argentina. Editorial Lexis Nexis.
- Márquez, R. (2006). Derecho penal. México: Editorial Trillas.

- Núñez, J. (2009). El Principio Non Bis In Ídem: Aproximación desde una Perspectiva Limitadora del Poder Punitivo. Capítulo Criminológico, Vol. 37, Núm. 4, Octubre-Diciembre, Pp. 205-229.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1973). Declaración de la OIT. Editado por la OIT. Ginebra.
- Organización de las Naciones Unidas (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Resolución 2200 A (XXI). Diciembre. New York, Estados Unidos.
- Parra, F. (2004). Aplicación del principio protector en el proceso laboral a propósito de la promulgación de la ley orgánica procesal del trabajo. Artículo publicado por el Tribunal Supremo de Justicia, Caracas.
- Peña, J. (2007). La Potestad Sancionatoria de la Administración Pública Venezolana. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas: Colección Estudios Jurídicos.
- Presidencia de la República (2012). Ley Orgánica del Trabajo, las Trabajadoras y los Trabajadores. Gaceta Oficial 6.076. Venezuela.
- Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (2005). Sentencia N° 1798, de fecha 19 de julio 2005. Caso: Festejos Mar C.A.
- Juzgado superior en lo civil y contencioso administrativo de la circunscripción judicial de la región Los Andes (2007). Sentencia de 28 de mayo. Caso: Recurso contencioso administrativo funcional interpuesto por Francisca Jackheline Arias en contra de Ministerio de Interior y Justicia. Venezuela.
- Soto, E. (2005). Derecho administrativo: bases fundamentales. El Principio de Juridicidad. Chile. Editorial Jurídica de Chile
- Tribunal Supremo de Justicia (2002). Sentencia N° 00330 de Sala Político Administrativa. Expediente Núm. 15349, de fecha 26/02/2002. Venezuela.
- Valencia, P. (2002). Tratado de derecho penal mexicano. México. Editorial Tirant lo Blanch.
- Zafaroni, R. (2005). Manual de derecho penal. Argentina. Editorial EDIAR.