



**UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
ESPECIALIZACIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

**REGIMEN Y PROPUESTA EN TORNO A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
DE CARÁCTER JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN LABORAL**

**REGIME AND PROPOSAL REGARDING ADMINISTRATIVE ACTS OF LABOR
ADMINISTRATION**

**TRABAJO ESPECIAL PRESENTADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE
ESPECIALISTA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

Autora: LIBER N. MÉNDEZ GAVIDIA

Tutor: PROF. DR. ANTONIO CANOVA GONZÁLEZ

Caracas, Julio de 2012

REGIMEN Y PROPUESTA EN TORNO A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN LABORAL

Autor: Liber Nacari Méndez Gavidia

Tutor: Prof. Dr. Antonio Canova González

RESUMEN

El presente trabajo está dirigido a determinar fundamentalmente si los denominados actos administrativos de carácter jurisdiccional, específicamente las Providencias Administrativas dictadas por la Administración Laboral (Inspectorías del Trabajo), se encuentran en consonancia con los preceptos constitucionales y legales que conforman el ordenamiento jurídico venezolano. En tal sentido, indagaremos sobre la relevancia jurídica de estos actos y fijaremos una posición con relación a la eficacia de este tipo de actos; y de ser el caso, estableceremos los efectos y consecuencias que se derivan de su existencia. El presente estudio será presentado desde una perspectiva crítica acerca de la existencia de los actos administrativos de carácter jurisdiccional dictados por las Inspectorías del Trabajo, por lo que nos referiremos a las distintas funciones que realiza la Administración Laboral, y destacaremos su incidencia en cuanto al alcance de la pretensión de los interesados involucrados en el proceso jurisdiccional o arbitral llevado a cabo por la Administración Laboral, así como su influencia en el progreso del Derecho Laboral venezolano. Estudiaremos el comportamiento de la jurisprudencia venezolana con relación al régimen recursivo de estos actos, observando con atención los divergentes criterios fijados por el Máximo Tribunal en esta materia. El análisis pretende poner al descubierto la ineficacia de la función jurisdiccional desempeñada por la Administración Laboral, en cuanto al objetivo de poner fin a conflictos intersubjetivos relacionados con la estabilidad laboral en el campo del Derecho Individual del Trabajo; al respecto expondremos los vicios que en nuestro criterio se manifiestan en tales procedimientos y actos, cuestionando en consecuencia la justificación de su existencia y considerando que la naturaleza de las providencias Administrativas dictadas por el Inspector del Trabajo, a través de los años, ha demostrado que no es adecuada para incidir de forma efectiva en la esfera jurídica de los administrados. En fin, mencionaremos los derechos constitucionales y legales que en nuestro criterio se vulneran a través de la intervención de la Administración Laboral en la pretendida resolución de los conflictos individuales de trabajo, proponiendo que tales procesos sean conocidos de manera inmediata, por el Tribunal del Trabajo, bien sea mediante una propuesta de reforma legislativa, o bien por la desaplicación por inconstitucionalidad de las normas atributivas de competencia, por vía de control difuso o control concentrado.

Descriptor: actos administrativos de carácter jurisdiccional, Administración del Trabajo, inamovilidad laboral, recursos, tutela judicial efectiva, derecho a la defensa.

REGIME AND PROPOSAL REGARDING ADMINISTRATIVE ACTS OF LABOR ADMINISTRATION

ABSTRACT

The Character Jurisdictional Administrative Acts in the Venezuelan legal system This work is aimed at determining whether denominated primarily administrative acts of a judicial nature, specifically Administrative Rulings issued by the labor (“Inspectorías del Trabajo”), are according with the constitutional and legal precepts that characterize the Venezuelan legal system. In this regard, we inquire about the legal significance of these events and we will assume a position with regard to the effectiveness of such acts, and if applicable, establish the effects and consequences that result from their existence. This study will be presented from a critical perspective about the existence of judicial review administrative acts issued by the “Inspectorías del Trabajo”, so we will refer to the various functions performed by the labor administration, and highlight their impact on the scope of the claim of the stakeholders involved in legal proceedings or arbitration conducted by the Labour Administration and its influence on the progress of the Venezuelan Labor Law. Study the behavior of Venezuelan jurisprudence in relation to these acts recursive scheme, carefully observing the differing criteria set by the Supreme Court of Justice in this matter. The analysis aims to expose the ineffectiveness of the judicial function performed by the labor authorities, on the goal of ending intersubjective conflicts related to job security in the field of Individual Labour Law, the matter will expose the defaults in our criteria are manifested in such proceedings and acts accordingly questioning the justification of its existence and considering the nature of the Administrative orders issued by the “Inspector del Trabajo”, through the years, has shown that it is appropriate to advocate effectively on the legal rights of the governed. Finally, we mention the constitutional and legal rights that are violated in our view through Labor Government intervention in the attempted resolution of individual labor disputes, suggesting that such processes are known immediately, by the Labour Court either through legislative reform proposal, or by the disengagement of unconstitutionality of rules on jurisdiction.

Descriptors: administrative acts of a judicial nature, labor administration, labor stability, resources, effective judicial protection, the right to defense.

INTRODUCCIÓN

El acto administrativo, desde el punto de vista orgánico, ha sido caracterizado como una manifestación o exteriorización de la voluntad de un órgano de la Administración Pública. Normalmente se ha concebido al acto administrativo como el más común instrumento para concretar las relaciones entre los órganos y entes administrativos con los particulares, existiendo una relación donde se crean derechos o se establecen límites y obligaciones, presentándose éstos como los contendientes naturales frente a la propia Administración Pública. Diversas normas han permitido que la Administración Pública, además de interferir, creando, modificando o extinguiendo, derechos subjetivos, pueda dilucidar controversias entre particulares. A través de esta vía, la jurisprudencia contencioso administrativa comenzó a reflexionar y desarrollar un criterio sobre los efectos, régimen y consecuencias jurídicas de este particular procedimiento administrativo, así como el acto final, el cual ha sido calificado como “un acto cuasi-jurisdiccional”.

El presente Trabajo Especial de Grado, está dirigido a analizar si el acto administrativo de carácter jurisdiccional dictado por la Administración Laboral, en los procedimientos de estabilidad absoluta, se encuentra en consonancia con los preceptos constitucionales y legales, así como con los principios que rigen el Derecho Administrativo y el Derecho Laboral. De esta forma, analizaremos los actos administrativos de contenido jurisdiccional que emanan de la Administración laboral, específicamente las Providencias Administrativas dictadas por los Inspectores del Trabajo en materia de estabilidad laboral absoluta. Al respecto analizaremos la naturaleza, efectos, régimen recursivo, justificación administrativa y política de su existencia. Una vez analizados esos puntos, expondremos nuestro criterio en cuanto a la eficacia de la intervención de la Administración Laboral en la pretendida resolución de conflictos particulares. Luego de ello, abordaremos el tema referido a la admisibilidad y tratamiento teórico que justifica la existencia de

este llamado acto administrativo de carácter jurisdiccional o comúnmente conocido como “*acto arbitral*” o “*acto cuasi jurisdiccional*”.

El planteamiento del Trabajo Especial está enfocado desde una perspectiva crítica a la actuación de las Inspectorías del Trabajo en relación a los actos y procedimientos de carácter jurisdiccional dictados en el marco del procedimiento de reenganche o calificación de despido llevados a cabo de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Trabajo.

Iniciaremos nuestro estudio, abordando la tesis del acto administrativo de carácter jurisdiccional o acto cuasi-jurisdiccional, como de una forma poco técnica lo ha nombrado parte de la doctrina, como entre otros HILDEGARD RONDÓN DE SANSÓ. Abordaremos, pues, lo que ha expuesto la doctrina y los criterios fijados por el Tribunal Supremo de Justicia en relación a estos actos.

Al referirnos a la existencia del acto administrativo de carácter jurisdiccional emitido por la Administración Laboral, y al estudiar con profundidad su naturaleza y las consecuencias de su admisibilidad; tomaremos en cuenta los criterios que han sido propuestos para justificar su existencia, toda vez que la jurisprudencia de la antigua Corte Suprema de Justicia, del actual Tribunal Supremo de Justicia y de las Cortes de lo Contencioso Administrativo, le han conferido un tratamiento poco eficaz a los mencionados actos, y hasta ahora no se han delineado parámetros claros ni pacíficos en torno a los efectos jurídicos propios de este tipo de actos. En efecto, la jurisprudencia Contencioso Administrativa, en un vaivén de sentencias, ha cuestionado si los mismos pueden o no causar derechos, la forma de recurrir dichos actos, el contexto dentro del cual pueden dictarse tales actos, la garantía del derecho a la defensa y debido proceso de los particulares en el procedimiento “administrativo”, todo lo cual nos ha llevado a analizar las diversas cuestiones jurídicas que envuelven este tipo de actos para así fijar, en definitiva, nuestra posición al respecto.

Con respecto al contenido de la presente monografía, también nos proponemos analizar el aspecto referido al control de los actos administrativos dictados en función jurisdiccional, por lo que haremos mención a la competencia de los tribunales para conocer sobre la impugnación o pretensión de nulidad contencioso administrativa contra los mencionados actos, con especial referencia a lo previsto en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y la Ley Orgánica Procesal del Trabajo.

Finalmente, analizaremos los vicios que en nuestro criterio se evidencian en los procesos de contenido jurisdiccional llevados a cabo por las Inspectorías del Trabajo, con especial referencia a los principios y derechos constitucionalmente reconocidos, y expondremos nuestra propuesta en torno a la garantía de la tutela efectiva de los derechos y garantías de un importante sector de la sociedad como lo son las partes de la relación laboral (el trabajador y el empleador).

Esperamos que el análisis que se plantea a continuación sea del provecho del lector, aclarando que no pretendemos agotar el vasto estudio que merece esta materia; pues nuestro objetivo se encontraría cumplido en la medida en que el presente estudio constituya un cimiento para la ampliación y divulgación de este importante sector del Derecho Administrativo.

CAPÍTULO I. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER JURISDICCIONAL

Antes de abordar la definición de los actos administrativos de contenido jurisdiccional, se hace necesario precisar las distintas funciones ejercidas por los Poderes Públicos, pues ello nos servirá como fundamento de nuestra posición sobre los actos administrativos de carácter jurisdiccional.

En este sentido, debemos mencionar que cada órgano que conforma el Poder Público tradicional, ejerce funciones propias que lo caracterizan, sin perjuicio de que puedan ejercer otras funciones; así tenemos que el Poder Ejecutivo tiene como función principal realizar actividades administrativas, el Poder Legislativo, legisla; el Poder Judicial, juzga. No obstante, normalmente estas funciones no están reservadas de forma exclusiva ni excluyente a cada Poder Público. Es por ello que se afirma que, en ocasiones, la Administración Pública, representada por el Poder Ejecutivo, realiza funciones distintas a su propia naturaleza, tales como la función legislativa, actividad propia del Poder Legislativo y funciones jurisdiccionales, función propia del Poder Judicial.

En este orden de ideas, cuando la Administración Pública realiza funciones jurisdiccionales, es decir, actúa ejerciendo funciones propias del Poder Judicial, estamos en presencia de los actos administrativos de carácter jurisdiccional o arbitrales. Con base en lo anterior, se crea la figura de los actos de carácter jurisdiccional, figura jurídica desarrollada por HILDEGARD RONDÓN DE SANSÓ¹, en la década de los años 90, cuando editó la monografía intitulada “*Los Actos Cuasijurisdiccionales*”, en la cual, además de abordar la conceptualización de esta categoría de actos, se refirió a las consecuencias que derivan de la naturaleza de los procedimientos “cuasi-jurisdiccionales”.

¹ RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard. *Los Actos Cuasijurisdiccionales*. Ediciones Centauro/90. Caracas. 1990.

Igualmente, existen otros administrativistas que hacen referencia a esta tipología de actos. En efecto, Eloy Lares Martínez menciona que:

“El acto jurisdiccional emana de un órgano del Estado al que la ley confiere competencia especial para emitir declaraciones de esa naturaleza. Ordinariamente los actos jurisdiccionales provienen de los tribunales, ya que estos son por excelencia los órganos a los cuales confieren las leyes competencia para la decisión de las situaciones conflictivas; por excepción, las leyes atribuyen algunas veces la potestad para efectuar tales actos a algunos órganos del Poder Legislativo o del Ejecutivo. El acto jurisdiccional no es un acto creador de situaciones jurídicas. El efecto producido por el acto jurisdiccional consiste en declarar, a objeto de poner fin a una controversia, la existencia o inexistencia de una situación jurídica general o individual o de un hecho”²

Como se puede observar el Dr. Lares Martínez da cabida a que los órganos del Poder Ejecutivo, de forma excepcional, profieran actos de contenido jurisdiccional, con el objeto de poner fin a una controversia entre particulares, o con el fin de declarar la existencia, inexistencia o certeza de una determinada situación jurídica.

Por su parte, HILDEGARD RONDÓN DE SANSÓ menciona que la Administración Pública, en sede administrativa, no actúa como parte en el procedimiento administrativo, decidiendo unilateralmente sobre derechos que le son inherentes, sino que actúa en forma similar al juez, dirimiendo un conflicto entre particulares, siendo que su decisión se encuentra sometida al posterior control en sede judicial. En este sentido, se insiste en mencionar que la Administración no dicta únicamente actos administrativos dirigidos a incidir en la esfera jurídica del particular, sino que, además, puede actuar en situaciones en las que no se encuentra directamente involucrada, y no exista una relación previa con el o los administrados. En estos casos, la Administración actúa, en principio, como un tercero imparcial.

²LAREZ MARTÍNES, Eloy. *Manual de Derecho Administrativo*. Sexta Edición. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1986. Pg. 128

Adicionalmente, al referirse a la existencia de los actos de carácter jurisdiccional, HILDEGARD RONDÓN DE SANSÓ considera que la imposibilidad de la ejecución forzosa de los actos administrativos jurisdiccionales por parte de la Administración, es una de las características esenciales de estos actos. En este mismo orden de ideas, el profesor BREWER-CARÍAS adopta este criterio y coincide al señalar que estos actos están desprovistos de ejecutoriedad.

En relación a esta particularidad de actos administrativos de carácter jurisdiccional, se enfoca nuestra crítica, toda vez que el hecho de que los mismos no gocen de ejecutoriedad hace que cuestionemos su carácter de acto administrativo, ya que una de las particularidades de los actos que emanan de la Administración Pública es la de ser *ejecutivos y ejecutorios*, ello a los fines de que, por una parte, se presuma la legalidad del acto, y, por otra, la Administración tenga la potestad de ejecutar forzosamente la orden dictada en el procedimiento administrativo. En todo caso, la ejecutoriedad de los actos administrativos consiste en la posibilidad del ente que dictó el acto administrativo lo ejecute por sí mismo, empleando los medios de coacción que tenga a su disposición, y sin la intervención de un órgano de otro Poder Público.

En este sentido, observamos con preocupación la realidad en torno a esta característica, ya que como expondremos en los siguientes capítulos, los actos arbitrales dictados en los procedimientos de estabilidad absoluta sustanciados ante la Administración Laboral, se encuentran desprovistos de ejecutoriedad, en razón de que la Ley Orgánica del Trabajo no establece el procedimiento idóneo para hacer cumplir sus actos, por lo cual podría considerarse que se verifica una vulneración de los derechos de los trabajadores, quienes en vía administrativa obtuvieron un acto favorable pero el patrono se niega a ejecutar la orden del Inspector del Trabajo, siendo a su vez que la Administración se encuentra desprovista de un mecanismo idóneo para hacerlo ejecutar forzosamente. No obstante, con la promulgación del

Decreto N° 8.938 con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, publicado en fecha 07 de mayo de 2012,³ el Ejecutivo en un intento de proveer estos actos de ejecutoriedad, diseñó un nuevo “procedimiento” administrativo dirigido a ejecutar el reenganche y restitución de derechos de los trabajadores, el cual abordaremos con detalle en el Capítulo II y IV del presente trabajo.

Por otro lado, y a los fines de clasificar los actos administrativos de carácter arbitral, podemos considerar preliminarmente dos categorías, en función de su finalidad: *i*) Resolver conflictos entre particulares, en los cuales la Administración Pública actúa como un tercero imparcial (Actos arbitrales propiamente dichos); y, *ii*) Mantener la paz jurídica, a través del despliegue de la actividad de policía, mediante la cual se rige la actuación del particular a los fines de que realice o se abstenga de realizar determinados actos, so pena de la imposición de sanciones (Actos Sancionatorios). A modo de ilustración, es oportuno mencionar que cuando la Administración Pública actúa en relaciones privadas tales como: patrono-trabajador; consumidor-comerciante, arrendador-arrendatario, ésta actúa en función jurisdiccional, a través de un procedimiento arbitral establecido por la ley. Ahora bien, en esta enumeración ejemplificativa también observamos que la actuación de la Administración Pública ha sido justificada como una manera de proteger los derechos del débil jurídico o económico (trabajador, arrendatario y consumidor), por lo que podrían ponerse en juego principios constitucionales y procedimentales, tales como la imparcialidad y el derecho a la defensa.

A los fines de analizar las características del acto de carácter jurisdiccional es necesario realizar un estudio pormenorizado de los actos administrativos de carácter jurisdiccional, por un lado, los tendientes a la resolución de controversias entre particulares, y, por otro lado, los destinados a la imposición de sanciones a los particulares.

³ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 6.076 (Extraordinario), de fecha 07 de mayo de 2012.

Con relación a este proceso que se instaura entre la Administración Pública, por un lado, y los administrados, por el otro, la HILDEGARD RONDÓN DE SANZO comenta que se está en presencia de un procedimiento administrativo de fisonomía triangular. Esta situación, se presenta en los procedimientos administrativos sustanciados por las Inspectorías del Trabajo, Procompetencia, Dirección General Sectorial de Inquilinato del extinto Ministerio de Fomento, hoy Ministerio del Poder Popular para la Vivienda, y la extinta figura de las Comisiones Tripartitas. En estos casos, nos encontramos frente a pretensiones discutidas entre los administrados y un órgano administrativo externo e imparcial que interviene como “juez” a los fines de dirimir una controversia. El resultado de la actuación del órgano administrativo constituye un acto administrativo con carácter arbitral o jurisdiccional, que cuenta con las características propias tanto del acto administrativo como de la sentencia judicial, todo lo cual genera un híbrido, de apariencia atípica.

Por otro lado, existen los actos administrativos de carácter jurisdiccional destinados a la imposición de sanciones a los particulares que perturben el ordenamiento jurídico. En estos casos, cada vez que el órgano administrativo actúe en función de policía administrativa, velando por el cumplimiento de las leyes, regulando la marcha de los servicios públicos, o asegurando a los ciudadanos la convivencia en paz social, nos encontramos en presencia de la ejecución de actos de mando o de poder público. A este tipo de actos se le ha denominado *Actos Administrativos Punitivos*, observando que en el contexto de nuestra Administración Pública, y específicamente en la resolución de conflictos entre consumidor-comerciante, se le ha pretendido, también considerar como parte de actos administrativos jurisdiccionales, que son dictados en sustitución, no del juez civil, sino del juez penal. Al respecto, la doctrina de García Enterría y Fernández, se oponen a la sustitución de la función jurisdiccional por parte de la administración, considerándola como una “indebida sustitución del juez”. Asimismo, consideran que las actividades

administrativas en sustitución de los jueces, implican el riesgo de negar la efectividad práctica de la tutela judicial efectiva.⁴

A pesar de que los actos administrativos de carácter jurisdiccionales y sus distintas vertientes pueden tratarse como una novedosa figura, han existido posiciones antagónicas en la jurisprudencia venezolana, lideradas, por una parte, por la Sala Política Administrativa, y, por la otra, por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, por lo que estudiaremos las diversas perspectivas de esta figura administrativa, señalando en todo caso, la posición jurisprudencial actual en torno a este interesante tema.

En efecto, la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, en sentencia de fecha 10 de enero de 1980, *caso Entidad de Ahorro y Préstamo*, abordó el tema referido a las formas de la actividad administrativa, y estableció que la actividad puede ser activa o jurisdiccional. En este último supuesto, la Administración decide "*cuestiones promovidas por los administrados*" y dirime controversias entre particulares. Sin embargo, menciona la sentencia que por tratarse de actos administrativos (criterio formal), estas decisiones de carácter administrativo no tienen valor o atributo de cosa juzgada, característica propia de los actos jurisdiccionales.

En esta sentencia, se reitera la posibilidad de la Administración Pública de emitir actos de sustancia jurisdiccional; no obstante su sustancia, son actos administrativos, debiendo ser tratados jurídicamente como tales, sin perjuicio de las notas específicas que le correspondieren por su referido carácter jurisdiccional, situación que nos proponemos abordar más adelante. Adicionalmente, se estableció que, por tratarse de actos administrativos, la competencia para conocer de las pretensiones de nulidad intentadas contra estos actos, la detentaba la Corte Primera en lo Contencioso Administrativo.

⁴ GARCÍA ENTERRIA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo Tomo I*. p. 519, Civitas Ediciones S.L, Madrid- España. Año 2000

Con relación a la posición de la Sala Constitucional, debemos señalar el pronunciamiento emitido en la sentencia No. 438, de fecha 4 de abril de 2001, caso *C.V.G SIDOR*, mediante la cual se hace expresa mención a la concepción de actos cuasi jurisdiccionales desarrollada por HILDERGARD RONDÓN DE SANSÓ; y se cita la conceptualización del acto de carácter cuasijurisdiccional como aquel mediante el cual la Administración Pública cumple una función equivalente a la del juez, con la finalidad de resolver la controversia entre dos partes. Nos llama la atención que en la referida sentencia se separa el concepto de acto con el tipo de procedimiento, y someramente se hace mención a un “*procedimiento cuasi jurisdiccional*”. En este sentido, la sentencia textualmente señala: “*Es pues indudable que el acto administrativo que resulta de dichos procedimientos de tipo cuasi-jurisdiccional, crea derechos u obligaciones tanto para la parte recurrente como para aquélla o aquéllas que, tal como consta en el expediente administrativo, estuvieron efectivamente presentes en el procedimiento del cual resultó el acto impugnado(...)*”.

Adicionalmente, es preciso mencionar que la sentencia en comentarios, resulta de gran relevancia, ya que establece la obligación de los tribunales que conocen las pretensiones de nulidad contra tales actos, de notificar conforme a las normas ordinarias sobre citación y notificación personal y con la finalidad de que se hagan parte en el proceso de impugnación del acto administrativo de carácter jurisdiccional, a aquellos sujetos involucrados directamente en el procedimiento administrativo del cual resultó dicho acto.

Con base en lo anterior, consideraremos que el llamado acto administrativo de naturaleza jurisdiccional puede ser definido como el pronunciamiento de la Administración en relación a un conflicto de intereses entre particulares, no obstante este pronunciamiento no resulte definitivo; en consecuencia, a diferencia de las sentencias, el acto administrativo de

carácter arbitral no pone fin al conflicto, puesto que no decide el fondo del asunto de forma definitiva, y por ello sería factible sostener que no tiene valor de cosa juzgada y tampoco se convierte en un título ejecutivo, como sí ocurre con las sentencias.

Con fundamento en los diversos elementos aportados por la jurisprudencia actual y la doctrina venezolana y extranjera intentaremos esbozar una definición más amplia y completa que abarque todos los elementos que permitan justificar la existencia de este tipo de actos. Por su parte, nuestra proposición conceptual incluirá los diversos elementos analizados por la doctrina y jurisprudencia, mencionando nuestra consideración acerca de la justificación y razonabilidad de esta institución en el Derecho Administrativo. Es importante acotar que la elaboración del referido estudio no pretende agotar todos los aspectos que involucran los actos administrativos de carácter jurisdiccional; sin embargo, intentaremos abarcar la mayor parte de la institución, dilucidando las diversas hipótesis que se pueden presentar sobre el tema.

No obstante, adelantamos que en nuestro criterio las decisiones emanadas de las Inspectorías del Trabajo en los procedimientos de estabilidad absoluta no pueden ser consideradas como actos administrativos propiamente dichos por no gozar del carácter ejecutorio que caracteriza a los mismos, por el contrario las decisiones referentes a los procedimientos de estabilidad son de carácter jurisdiccional, considerándose que debería ser competencia de los tribunales quienes cuentan con las herramientas necesarias para poder llevar a cabo tal ejecución, pues, en definitiva el desacato de una orden de reenganche y pago de salarios caídos puede dar lugar a acciones penales (en el caso del desacato de la obligación de hacer, que es el reenganche) y el embargo de bienes de la empresa (en el caso del desacato de la obligación de dar, que es el pago de los salarios caídos).

Capítulo II. La Administración Laboral y su función jurisdiccional

En primer lugar, debemos mencionar que el Derecho del Trabajo reconoce un Derecho Individual del Trabajo y un Derecho Colectivo del Trabajo.

De manera general, el Derecho Individual del Trabajo hace referencia a la regulación de los conflictos surgidos entre un trabajador y su patrono, y comprende, entre otros: reclamos por condiciones de trabajo, prestaciones sociales, estabilidad del trabajador.

Por su parte, el Derecho Colectivo del Trabajo determina la existencia de conflicto de intereses entre un grupo de trabajadores y un patrono, o un conglomerado de trabajadores (reunidos en sindicatos, federaciones o confederaciones) y un patrono o un conjunto de patronos (asociados en cámaras, por ejemplo).

En el Derecho Individual del Trabajo, y muy concretamente en lo que respecta a la estabilidad laboral, la legislación reconoce, de manera general, dos tipos o clases de estabilidad; así tenemos: (i) la estabilidad relativa; (ii) la estabilidad absoluta o inamovilidad.

De acuerdo con el artículo 87 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (con algunas modificaciones con respecto al artículo 112 de la Ley Orgánica del Trabajo de 1997), la estabilidad relativa, la ostentan todos los trabajadores permanentes que no sean de dirección y que tengan más de un mes al servicio de un patrono. De acuerdo a la legislación laboral, los trabajadores que tienen este tipo de estabilidad no pueden ser despedidos, salvo que exista previa calificación de una falta justificada por el Tribunal del Trabajo (contenida en el artículo 89 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, anteriormente artículo 102 de la Ley Orgánica del Trabajo). Ahora bien, el patrono podría despedir válidamente a este tipo de trabajador si paga al trabajador lo

correspondiente a las prestaciones sociales más una indemnización por terminación de trabajo por causa ajena al trabajador, equivalente al monto correspondiente a las prestaciones sociales, siempre que el trabajador manifieste su voluntad de no interponer el procedimiento para solicitar el reenganche .

Es de hacer notar que la estabilidad relativa en el trabajo debe constituir una institución general en materia laboral que protege al trabajador contra el despido injustificado; todo ello sin perjuicio de que el patrono pueda despedir al trabajador previo el pago de las indemnizaciones antes mencionada y previo al acuerdo entre las partes, pues el trabajador debe manifestar su voluntad de no interponer el recurso de Ley.

Ahora bien, en caso de que un trabajador con estabilidad relativa sea despedido de forma injustificada, puede acudir al Tribunal del Trabajo para solicitar el reenganche y el pago de los salarios caídos, de conformidad con lo previsto en el ordinal segundo del artículo 29 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo⁵, y el artículo 89 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras⁶. En caso de que el trabajador solicite el reenganche y pago de los salarios caídos, y el patrono ofrezca y pague la liquidación de prestaciones sociales, incluyendo los salarios dejados de percibir hasta el momento en que las partes lleguen a un acuerdo, además de la indemnización por terminación de trabajo por causa ajena al trabajador

⁵ Artículo 29 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo: “*Los Tribunales del Trabajo son competentes para sustanciar y decidir: (...)*”

2. Las solicitudes de calificación de despido o de reenganche, formuladas con base en la estabilidad laboral consagrada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en la legislación laboral;”

⁶ Artículo 89. *Cuando el patrono o patrona despida a uno o más trabajadores o trabajadoras amparados o amparadas por estabilidad laboral deberá participarlo al Juez o la Jueza de Sustanciación, Mediación y Ejecución de su jurisdicción, indicando las causas que justifiquen el despido, dentro de los cinco días hábiles siguientes, de no hacerlo se le tendrá por confeso, en el reconocimiento que el despido lo hizo sin justa causa. Asimismo, el trabajador o trabajadora podrá acudir ante el Juez o Jueza de Sustanciación, Mediación y Ejecución, cuando no estuviere de acuerdo con la procedencia de la causa alegada para despedirlo o despedirla, a fin de que el Juez o Jueza de Juicio la califique y ordene su reenganche y pago de los salarios caídos, si el despido no se fundamenta en justa causa, de conformidad con la Ley. Si el trabajador o trabajadora dejare transcurrir el lapso de diez días hábiles sin solicitar la calificación del despido, perderá el derecho a reenganche, pero no así los demás que le correspondan en su condición de trabajador o trabajadora, los cuales podrá demandar ante el Tribunal del Trabajo competente.*

(Artículo 92 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras), el procedimiento, en teoría, finalizará, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras.

En caso de que se trate de una causa justificada de despido de un trabajador con estabilidad relativa, el patrono únicamente tienen la obligación de participar el despido por causa justificada ante el Juez Laboral, de conformidad con el artículo 89 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, todo ello sin necesidad de tramitar un procedimiento judicial. Si el trabajador no se encuentra conforme con el despido efectuado por el patrono, por causa justificada, el trabajador podrá ocurrir ante el Tribunal del Trabajo para tramitar el procedimiento de reenganche y pago de salarios caídos.

Todo lo anterior significa que la estabilidad laboral relativa permite la finalización de la relación de trabajo mediante el pago de las indemnizaciones por terminación de la relación de trabajo por causa ajena a la voluntad del trabajador prevista en la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, no obstante ello, existe un procedimiento judicial idóneo, eficaz, breve, expedito que permite al trabajador tramitar su reclamación frente al patrono, con el objetivo de obtener o bien su reenganche al trabajo, o bien el pago de sus indemnizaciones por despido, y en el que además se materializa la posibilidad de resolver el litigio por un medio alternativo de resolución de conflictos (es decir, la mediación, dirigida por un Juez Laboral).

Ahora bien, en el caso de la estabilidad absoluta o inamovilidad laboral, constituye (o debe constituir) una figura de carácter excepcional que busca proteger una determinada institución, como lo es: la libertad sindical, la maternidad, la paternidad, accidentes de trabajo o enfermedades

ocupacionales⁷. Decimos que se trata de una figura de carácter excepcional porque tiende a proteger a una institución, y no a la persona del trabajador, como así ocurre en materia de estabilidad relativa; sin perjuicio de lo anterior, hemos visto que la historia reciente en nuestro ordenamiento jurídico concibe a la inamovilidad laboral o estabilidad absoluta como una figura general, de carácter permanente, que tiende a proteger a una categoría de trabajadores en función del salario devengado⁸, y en la actualidad, a favor de todos los trabajadores, en general, salvo los casos especificados en la norma especial dictada al efecto. Al respecto, es oportuno acotar que en la recién promulgada Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, se prevé la competencia para que el Ejecutivo Nacional amplíe la inamovilidad laboral como una medida de protección a los trabajadores en el proceso social de trabajo.⁹

En protección de la institución específica que genera el fuero de inamovilidad laboral, el legislador ha previsto mecanismos idóneos para la protección de una institución, y consecuentemente la estabilidad en el trabajo. En efecto, la ley establece que en casos de estabilidad absoluta resulta necesario que una autoridad pública (en este caso, el Inspector del Trabajo) califique (o verifique) la causal justificada del despido del trabajador para que el patrono pueda proceder a su desvinculación; si no existe una previa calificación del despido, el patrono no podrá despedir (justificadamente) al trabajador, todo ello, insistimos, en protección de una determinada institución, y no del trabajador. En consecuencia, en el contexto de la estabilidad absoluta o inamovilidad laboral, existe una imposibilidad del

⁷ Supuestos enumerados en los artículos 419 y 420 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras.

⁸ Desde el año 2003 hemos visto cómo el Poder Ejecutivo, a través de Decretos Presidenciales, ha instaurado la inamovilidad laboral a favor de determinada categoría de trabajadores, en función del salario percibido. Así tenemos que desde enero del año 2003 hasta julio del 2003, se consagró la inamovilidad laboral en beneficio de aquellos trabajadores cuyo salario fue inferior a Bs. 633.600,00. A partir de marzo del año 2007, se estableció la inamovilidad laboral a favor de los trabajadores que devengasen un salario inferior a 3 salarios mínimos nacionales. Luego, a partir del 26 de diciembre de 2011 se estableció la inamovilidad laboral a favor de todos los trabajadores, que presten servicios para el patrono, salvo aquellos que tengan menos de 3 meses de servicio, o sean trabajadores de dirección, de confianza, temporeros, eventuales u ocasionales, no considerando en consecuencia el salario devengado.

⁹ Según el segundo aparte del artículo 94 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y Trabajadoras.

patrono de despedir de manera injustificada al trabajador, aunado al hecho de que, previo al despido, el funcionario competente debe validar que el trabajador ha incurrido en una de las causas justificadas de despido¹⁰.

En caso de que el trabajador amparado por un fuero que determine su inamovilidad laboral sea despedido sin que previamente se le haya calificado la causa justificada, el mismo podrá acudir a la Inspectoría del Trabajo, para que, previa la sustanciación de un procedimiento administrativo *inaudita altera pars*, o sin intervención del patrono, el Inspector del Trabajo ordene, sobre la base de una revisión *prima facie* de los recaudos presentados por el trabajador, de forma inmediata el reenganche y pago de los salarios caídos. Como fue indicado en el capítulo anterior, dicho procedimiento ha sido calificado por la doctrina y la jurisprudencia venezolana como de naturaleza arbitral, debido a que tiende a resolver un conflicto de intereses entre dos partes (patrono y trabajador), que podría conllevar el reenganche y pago de salarios caídos en beneficio del trabajador afectado.

Por otra parte, en caso de que el patrono pretenda despedir a un trabajador que se encuentre amparado por la inamovilidad laboral producto de un fuero especial, el patrono deberá acudir ante la Inspectoría del Trabajo para que, previa la sustanciación de un procedimiento administrativo de naturaleza jurisdiccional o arbitral (que se denomina de calificación de faltas), califique la causa justificada y autorice el despido del trabajador, salvaguardando en todo caso el pago de las prestaciones sociales de dicho trabajador¹¹.

En ambos supuestos, la jurisprudencia ha reconocido que en el procedimiento administrativo de reenganche y pago de salarios caídos, y en el de calificación de faltas, deben aplicarse los principios procesales, precisamente porque estamos en presencia de un procedimiento

¹⁰ Según el artículo 422 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y Trabajadoras.

¹¹ Según el procedimiento establecido en el artículo 422 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras.

jurisdiccional (porque resuelve un conflicto jurídico entre dos partes), donde el funcionario del trabajo sustituye al juez laboral. Aunado a ello, en la recién promulgada Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, se estableció que dicho procedimiento se rige por los principios de gratuidad, accesibilidad, transparencia y se debe desarrollar de manera expedita, sin dilaciones indebidas y sin formalismos y reposiciones inútiles.¹²

La anterior introducción permitirá situar al lector sobre el análisis que será realizado, a la luz de las normas constitucionales, sobre la distribución de competencias para conocer las solicitudes o pretensiones de reenganche y pago de salarios caídos en el contexto de las relaciones de trabajo regidas por la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras.

No existe duda alguna, y así lo ha determinado reiteradamente la jurisprudencia que, en materia de estabilidad relativa, resultan competentes los tribunales del trabajo para conocer de cualquier controversia relacionada con el despido de un trabajador en tal situación laboral, y concretamente sobre el eventual proceso de reenganche y pago de salarios caídos, en caso de encontrarse inconforme con la causal de despido justificado invocado por el patrono, o bien, en caso de que el patrono no incluya en su liquidación de prestaciones sociales, las indemnizaciones por despido injustificado previstas en la Ley Orgánica del Trabajo.

Ahora bien, en la doctrina actual no ha habido un análisis o cuestionamiento sobre la competencia de las Inspectorías del Trabajo o de los tribunales laborales para conocer de las reclamaciones de trabajadores que ostenten un fuero especial que le genere la inamovilidad laboral, por lo que realizaremos un planteamiento jurídico en el marco de las normas constitucionales de 1999, considerando que a la fecha de redacción de este trabajo, existe sólo una regulación adjetiva postconstitucional¹³. Aunado al

¹² Artículo 94 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y Trabajadoras.

¹³ La Ley Orgánica Procesal del Trabajo, publicada en la Gaceta Oficial No. 37.504 del 13 de agosto de 2002.

análisis jurídico, de orden constitucional que resulta necesario realizar, es imprescindible hacer mención a la realidad actual que se ventila en las Inspectorías del Trabajo, que lejos de ser órganos de la Administración Pública que velen por los intereses de los trabajadores, en algunos casos se revelan situaciones que afectan abiertamente los intereses jurídicos y económicos del trabajador, bajo el pretexto de que se reduce su capacidad de disposición por ser el “débil” económico.¹⁴

Así tenemos que, el artículo 93 de la Constitución Nacional establece que la ley garantizará la estabilidad en el trabajo, y se establecerán los mecanismos idóneos para limitar toda forma de despido no justificado. Es muy importante observar que la Constitución no establece distinciones en cuanto a la estabilidad relativa y la estabilidad absoluta, por lo cual se deben aplicar los mismos principios en ambos casos, englobados en una misma institución: la estabilidad en el trabajo.¹⁵

Cuando analizamos las normas postconstitucionales, dictadas en aplicación de los principios contenidos en la Constitución Nacional de 1999, tenemos que el ordinal segundo del artículo 29 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo establece que los Tribunales Laborales son competentes para conocer de *“las solicitudes de calificación de despido o de reenganche, formuladas con base en la estabilidad laboral consagrada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en la legislación laboral”*.

Comenzando en el análisis de este planteamiento, nos anticipamos a observar que, con base a la norma contenida en la Ley Orgánica Procesal del Trabajo resulta suficiente para considerar que los tribunales laborales son competentes para conocer de los conflictos en materia de estabilidad, bien sea que se trate de solicitudes de calificación de despido o de reenganche. Sin embargo, ahondando más en el análisis, observamos que en los

¹⁴ Como si de un ser no pensante se tratara.

¹⁵ Sólo el artículo 95 de la Constitución de 1999, dispone el término “inamovilidad”, y lo hace respecto de los promotores y los integrantes de las directivas de las organizaciones sindicales durante el tiempo y en las condiciones que se requieran para el ejercicio de sus funciones.

procedimientos ante las Inspectorías del Trabajo, por considerarse de naturaleza arbitral, se ha venido asumiendo de manera consolidada que resultan aplicables los principios y normas adjetivas contenidos en la ley procesal (LOPT), en lo que respecta a los trámites de notificación, certificación de notificación para que transcurra el lapso de contestación, forma de promoción de prueba, inapelabilidad del auto que admite una prueba, trámite para la evacuación de pruebas (p.e. en materia de experticia, documentos, testigos, etc.). Asimismo, en la novísima Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y Trabajadoras, de manera expresa se establecen algunos principios procesales con el objeto de asimilar el desarrollo del procedimiento administrativo jurisdiccional al procedimiento judicial, a y se prevé la aplicación supletoria de la Ley Procesal del Trabajo.

En todo caso, si estamos en presencia de un procedimiento de naturaleza jurisdiccional, no podrían dejarse de aplicar los principios procesales consagrados en la Constitución Nacional, que en términos generales se encuentran contenidos en los artículos 26, 49 y 257.

De esta manera, tenemos que el artículo 26 consagra la tutela judicial efectiva constitucional. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, la doctrina patria y foránea ha establecido que el mismo es de contenido complejo, sobre la base de que ostenta cuatro características principales¹⁶:

(i) Derecho de acceso a los tribunales; este derecho comporta los siguientes elementos: derecho a la apertura de un proceso; el beneficio de justicia gratuita a favor de los justiciables carentes de recursos económicos, el derecho a ser asistido por letrado, y la prohibición de obstáculos excesivos o irrazonables de acceso al mismo, sin perjuicio de la posibilidad de establecer obstáculos legítimos (Por ejemplo, el cumplimiento de los plazos legales; los trámites previos al proceso; las fianzas, depósitos y consignaciones)

¹⁶ Para una mayor explicación del contenido del Derecho constitucional a la Tutela Judicial Efectiva, veáse, PICO I JUNOY, Joan. *Las garantías constitucionales del proceso*. J.M. Bosch Editor. Barcelona-España, 1997; BELLO TABARES, Humberto, *Tutela judicial efectiva y otras garantías constitucionales procesales*. Ediciones Paredes. Caracas-Venezuela, 2009.

(ii) Derecho a obtener una sentencia fundada en derecho congruente, debidamente motivada, fundamentada en normas de derecho

(iii) Derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales, que supone la inmodificabilidad e inmutabilidad de las resoluciones judiciales (la eficacia de la cosa juzgada formal y material), la posibilidad de dictar medidas cautelares dirigidas a garantizar la materialización de lo decidido, y la ejecución de las resoluciones definitivamente firmes por el órgano judicial incluso con asistencia de la fuerza pública.

(iv) Derecho al recurso legalmente previsto, que implica la posibilidad de una revisión del fondo controvertido por un órgano, independiente y autónomo, que profiera una nueva decisión conforme al alcance del recurso interpuesto. Esta posibilidad ha tenido vaivenes en nuestra jurisprudencia constitucional, debido a que en el año 2000 se le imprimió al principio del doble grado de jurisdicción un alcance amplio, para todos los procesos llegándose a extender tal derecho a aquellos procesos en los que, por norma expresa se limitaba el recurso (por ejemplo, artículo 891 del Código de Procedimiento Civil). Posteriores decisiones, siendo la última de ellas en julio de 2011 que estableció un criterio absolutamente restrictivo del derecho al recurso, limitando su ejercicio únicamente al proceso penal. Independientemente de que encuadremos el derecho al recurso a la tutela judicial efectiva, y su aceptación por la Sala Constitucional, es menester observar que dicho derecho al recurso también tiene cabida en el derecho constitucional a la defensa, consagrado en el artículo 49 de la Constitución Nacional.

En conexión con el derecho al recurso, encuentra cabida el principio de la prohibición de *reformatio in peius*¹⁷ que, por aplicación del principio dispositivo impiden que el juzgador pueda empeorar la situación del único recurrente.

¹⁷ Vid. PICO I JUNOY, Joan. Ob. Cit. p.85, quien define la reforma peyorativa como "... la situación que se produce cuando la posición jurídica de la parte procesal que interpone un recurso resulta empeorada exclusivamente como consecuencia de su recurso, es decir, sin que medie impugnación directa o incidental de la contraparte y sin que el empeoramiento sea debido a poderes de actuación de oficio del órgano jurisdiccional".

Sobre la base del derecho a la tutela judicial efectiva, observamos que el procedimiento administrativo de carácter jurisdiccional “diseñado” por la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras no cumple con tales características, debido a que no supone la posibilidad de acceso a los órganos competentes, pues se trata de un ente descentralizado, único que reúne un ámbito territorial tan amplio que en definitiva resulta ineficaz para el conjunto de trabajadores que requieren amparo o protección. Así tenemos que, por ejemplo, en Caracas existen tres Inspectorías del Trabajo (del Sur, del este y del Municipio Libertador) que, en atención a su distribución territorial conocen de las reclamaciones de un universo de trabajadores ubicados en el Área Metropolitana de Caracas, sobre aspectos relacionados con cálculo de prestaciones sociales, solicitudes de reenganche y pago de salarios caídos por despido estando amparados por un fuero especial que genera estabilidad absoluta, conflictos colectivos, reclamos, supervisión de empresas, negociaciones colectivas, autorización de horarios de trabajo, libros de vacaciones y horas extraordinarias, solvencia laboral, todo lo cual disminuye significativamente el espectro de accesibilidad de los trabajadores a la misma. Considérese que, por ejemplo, en la Inspectoría del Trabajo en el Este del Área Metropolitana de Caracas únicamente son aceptadas para su tramitación, un máximo de 10 solicitudes de reenganche y pago de salarios caídos por día, siendo que tiene la competencia para atender a todos los trabajadores que laboran en el Área Este del Distrito Capital. En contraste a lo anterior, en Caracas, existen cuarenta y cinco (45) tribunales de Sustanciación, Mediación y Ejecución de Primera Instancia del Trabajo que pueden llegar a conocer de las solicitudes que sean planteadas por los trabajadores en materia de reenganche y pago de salarios caídos, o bien de solicitudes de calificación de despido intentadas por patronos.

Lo anterior, constituye desde el punto de vista teórico y práctico una ausencia de garantía de acceso a la justicia, lo cual evidencia claramente

una falta de acceso al órgano competente, en perjuicio tanto de patrono como del trabajador.

Aunado a lo anterior, la tutela judicial efectiva también supone una decisión motivada, razonada. Como se podrán observar en la Inspectorías del Trabajo se dictan decisiones, en algunos casos, absolutamente inmotivadas, que, por el afán de querer proteger al trabajador, se acuerda anticipadamente el reenganche (como medida cautelar, a la luz del artículo 223 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo), o bien se dicta una decisión definitiva que vulnera tal derecho a la tutela judicial efectiva del patrono, obligándolo a acudir a los tribunales competentes en materia de nulidad del acto administrativo. Así observamos que, de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 425 de la recién promulgada Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, el Inspector del Trabajo con tal sólo verificar el cumplimiento de los requisitos para la solicitud del reenganche, declarará admisible la denuncia realizada por el trabajador, y si queda demostrada la procedencia del fuero o la inamovilidad laboral, y existe “la presunción” de la relación de trabajo, el funcionario en materia del trabajo ordenará de pleno derecho e *inaudita altera pars*, el reenganche del trabajador, la restitución a la situación anterior y el pago de los salarios caídos y demás beneficios dejados de percibir. Ostentando además la facultad para trasladarse hasta el lugar de trabajo a los fines de ejecutar la orden del Inspector del Trabajo, sin previo procedimiento, y vulnerándose el derecho a la defensa del patrono, quien en caso de desacatar u obstaculizar la ejecución de la orden de reenganche, será puesto a la orden de Ministerio Público, por considerarse su actuación como un delito, evidenciándose en consecuencia la excesiva facultad de funcionario del trabajo, por lo que se cuestiona su función de árbitro.

Por otra parte, en lo que respecta al ejercicio de recursos en el propio ámbito del procedimiento, la propia Ley Orgánica del Trabajo dispone que

tales resoluciones no están sujetas a ulteriores recursos, por lo cual se vulnera el principio de la doble instancia o doble grado de jurisdicción en contravención al sistema garantista proclamado por la Constitución Nacional. Además, en materia de pretensiones contencioso administrativas de nulidad contra los actos administrativos que resuelve el conflicto en materia de estabilidad, es menester indicar que, como se analizará más adelante, el conflicto es conocido, en fin de cuentas, por el tribunal del trabajo, de manera que constituye un camino prolongado tanto para el trabajador como para el patrono para determinar la validez de una decisión, que de por sí, en el contexto del procedimiento administrativo, ya ha demorado un tiempo importante.¹⁸

Por último, en lo que respecta a la ejecución de la Providencia Administrativa, es menester indicar que las Inspectorías del Trabajo no cuentan con los mecanismos adecuados para hacer ejecutar sus propias decisiones, todo lo cual desdice de su propia condición de acto administrativo jurisdiccional¹⁹. Asimismo, consideramos que la innovación de la Ley Orgánica del Trabajo, en lo que respecta a la ejecución de las providencias administrativas, menos de ser un mecanismo adecuado para el cumplimiento de las providencias, constituye una flagrante violación a los principios constitucionales del debido proceso, la presunción de inocencia y el derecho a la defensa.

No podemos obviar que la Administración del Trabajo ha venido diseñando sistemas de coacción, indudablemente cuestionables, para lograr la ejecución voluntaria de sus actos. Así, tenemos que, en año 2006 el Ejecutivo Nacional implementó un instrumento denominado “solvencia

¹⁸ Así tenemos que, en promedio, una solicitud de reenganche y pago de salarios caídos puede prolongarse por más de un año para obtener una decisión, a lo cual habría que incluirse el tiempo que demoraría en conocer y decidir el órgano judicial, en caso de que la parte interesada intente una acción de nulidad.

¹⁹ Este ha sido uno de los motivos por los cuales un sector de la doctrina ha considerado que los actos dictados por la inspectorías del Trabajo en materia de estabilidad absoluta carecen de la característica de acto cuasijurisdiccional, y terminan siendo propiamente un acto administrativo.

laboral”²⁰, empleándolo como un sistema frente a las empresas que, en caso de incumplimiento voluntario de tales actos, se encuentran en la imposibilidad de obtener el referido documento de solvencia laboral. En este orden de ideas, se estableció que la Solvencia Laboral constituye un requisito indispensable para aquellas empresas que requieran solicitar créditos del sistema financiero público, acceder al Sistema Nacional de Garantías, Fondo de Riesgo y Sociedad de Capital de Riesgo, recibir asistencia técnica y servicios no financieros, participar en los programas de compras del Estado, Ruedas y Macro Ruedas de Negocios, renegociar deudas con el Estado, recibir apoyo y protección integral para la innovación y ampliación tecnológica, solicitar recursos que favorezcan la importación de materias primas, insumos y/o tecnologías dirigidos a mejorar y ampliar la producción, participar en procesos de licitación, tramitar y recibir divisas de la administración pública, solicitar el otorgamiento de permisos o licencias de importación y exportación²¹; como podemos observar el requerimiento del referido instrumento supone una importancia significativa para aquellos patronos que se encuentren en una de las situaciones señaladas, por lo que de alguna forma se siente obligado hasta en contra de su voluntad, a cumplir con la orden de reenganche y pago de salarios dejados de percibir, ordenadas por el Inspector del Trabajo en el proceso de naturaleza jurisdiccional.

Y ahora, con la promulgación de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, en mayo de 2012, se introdujo un mecanismo aún más coercitivo, que a nuestro criterio desde un punto de vista garantista, conculca los derechos fundamentales, puesto que la consagración legal como un delito del desacato de una orden de la Administración Pública no encuentra justificación externa desde el punto de vista penal.

²⁰ Decreto N° 4.248, de fecha 30 de enero del año 2006, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.371, de fecha 2 de febrero del año 2006.

²¹ Artículo 3 del Decreto N° 4.248, de fecha 30 de enero del año 2006

En todo caso, sin perjuicio de los demás mecanismos, también ideados, para obtener tal cumplimiento voluntario (p.e. sustanciación de un procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el artículo 547 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, antes previsto en el artículo 647 de la Ley Orgánica del Trabajo, que concluye con la imposición de una multa pecuniaria); tales mecanismos no constituyen una forma directa de ejecución coactiva de los actos de reenganche y pago de salarios caídos, pues en definitiva, el patrono que no requiera, para su funcionamiento, del documento de solvencia laboral, ni tampoco le signifique una carga importante la imposición de una multa, no verá motivo alguno, ni tampoco le podrá ser exigido coactivamente por la Administración Pública, el cumplimiento de dicha orden de reenganche y pago de salarios caídos. Aunque, evidentemente por temor a la configuración de un delito, se sentirá obligado a dar cumplimiento a la orden de reenganche y al pago de los salarios dejados de percibir, sin menoscabo al hecho que está sujeto a la imposición de una multa por infracción a la inamovilidad laboral²²

Observamos entonces que la legislación laboral vigente, establece una limitación al derecho constitucional de acción, toda vez que limitan al particular para interponer la acción de nulidad contra los actos administrativos jurisdiccionales, pues se prohíbe a los tribunales del trabajo la admisión de tales acciones, hasta tanto la autoridad del trabajo certifique el cumplimiento del reenganche y la restitución de la situación jurídica infringida.

²² Artículo 531. El patrono o patrona que incurra en el despido, traslado o desmejora de un trabajador amparado o trabajadora amparada por inamovilidad laboral sin haber solicitado previamente la calificación de despido correspondiente se le impondrá una multa no menor del equivalente de sesenta unidades tributarias, ni mayor del equivalente a ciento veinte unidades tributarias.

Capítulo III. Criterios en torno a los Actos Administrativos de carácter jurisdiccional emitidos por la Administración Laboral

Una vez analizado el punto relacionado con el órgano competente para la sustanciación y decisión de los asuntos vinculados con la estabilidad laboral de trabajadores, nos disponemos a analizar los diversos criterios utilizados por la jurisprudencia en torno a la determinación de la competencia de los órganos jurisdiccionales en cuanto al control posterior de los actos dictados por la Administración del Trabajo. La importancia de este análisis radica en el hecho de que la jurisprudencia no ha logrado consolidar un criterio coherente con base en las normas constitucionales, aunado a que el criterio actual constituye una puerta de entrada para reconocer que, en definitiva son los tribunales laborales los que en vista de la especialidad en la materia son los órganos naturales (principios del juez natural, artículo 49 de la Constitución Nacional) los llamados a conocer los conflictos relacionados con la estabilidad de los trabajadores, quedando atribuida la competencia de asuntos distintos a la estabilidad laboral a la Administración del Trabajo.

Al respecto se hace necesario, citar algunos párrafos de las sentencias que hasta la fecha han fijado criterio en esta materia:

- Sentencia de la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, caso *José L. Negrón y otros* de fecha 18 de junio de 1963.

(...) “Prevalece en la doctrina el criterio de que, tratándose de actos del Poder Público, la condición de “acto administrativo” no deriva necesariamente, de la índole del organismo o funcionario que lo realiza; sino de la función o facultad que éste ejerce al realizarlo.(...) En otros casos, la autoridad administrativa imparte justicia, decide una controversia entre partes litigantes, en forma similar a como lo hace la autoridad judicial. (...)

La naturaleza del fuero sindical exigía esta garantía y, al mismo tiempo, requería de un procedimiento sumario. Por tales razones, en lugar de dejar la competencia a los Tribunales para decidir el punto debatido se prefirió la jurisdicción administrativa (...)

Por otra parte, es preciso observar que en los casos relativos al fuero sindical atribuidos al Inspector del Trabajo, (...) se ha excluido en forma expresa todo recurso de revisión del fallo que dicta el aludido funcionario, estableciéndose de modo expreso, en aras de la celeridad de ese procedimiento administrativo especialísimo, que de la decisión del inspector no se concedería apelación. (...)

*Ahora bien, no obstante, ser jerárquicamente irrevisables en estos casos el fallo del Inspector del Trabajo, es necesario dejar claramente establecido que el alcance de esa decisión solo puede limitarse a determinar si procede o no mantener al trabajador en el goce de la inamovilidad prevista en el artículo 198 ejusdem. (...). En ningún caso, pues, la decisión del Inspector del Trabajo sobre privación de la inamovilidad, puede producir cosa juzgada en relación a las consecuencias jurídicas que pudieran derivarse del subsiguiente despido del trabajador (...)*²³

Como se observa, en la decisión el juzgador realiza un análisis sobre el acto que emana del Inspector del Trabajo, a la luz de lo previsto en el ordenamiento jurídico vigente para la época, no obstante, es importante resaltar que desde ese momento si bien se ratifica que la competencia para conocer de la inamovilidad por fuero sindical corresponde a la Administración del Trabajo, no es menos cierto, que en dicha sentencia no se realiza un análisis profundo en cuanto a este razonamiento, limitándose únicamente a mencionar que por razones de “preferencia” no se otorgó esta competencia a los tribunales laborales. Asimismo, ratifican que las decisiones asumidas en la Administración Laboral, de conformidad con lo previsto en la Ley del Trabajo, vigente para el momento, en cuanto a la materia de estabilidad se refieren, son irrecurribles, por lo que no se concede el derecho de apelación, característica que analizaremos más adelante, toda vez que consideramos que se violentan derechos constitucionalmente reconocidos, como el derecho a la doble instancia. En todo caso, la decisión del Inspector del Trabajo sobre privación de la inamovilidad, no puede producir cosa juzgada en relación a las consecuencias jurídicas que pudieran derivarse del subsiguiente despido del trabajador, por lo que cualquier consecuencia deberá ser ventilada en vía

²³ BREWER-CARÍAS, Allan R. y Luis A. Ortiz Álvarez. *Las grandes decisiones de la jurisprudencia contenciosa administrativa (1961-1996)*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1996. Pp.356-359.

jurisdiccional, específicamente en los tribunales laborales; de ello se concluye, que a pesar de haberse agotado un procedimiento administrativo de contenido arbitral, las consecuencias del mismo serán conocidas en vía judicial, lo que a nuestro criterio podría atentar contra el principio de celeridad procesal contemplado en la Constitución.

- Sentencia de la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, caso *Almacenes de Depósitos Agropecuarios, C. A (ADAGRO)* de fecha 24 de octubre de 1973.

(...)

“... la decisión que dicta el Inspector del Trabajo en uso de los poderes que le confiere el artículo 198 de la Ley del Trabajo se pronuncia en virtud de la actividad jurisdiccional que cumple dicho funcionario para determinar exclusivamente, si procede o no mantener al trabajador en el goce de la inamovilidad que le acuerda el citado artículo 198. En este sentido cabe advertir que es de tal importancia la función que cumplen los Inspectores del Trabajo en el control de la relación laboral que numerosas recomendaciones y resoluciones aprobadas por Conferencias y organismos Internacionales del Trabajo, han fijado principios conforme a los cuales se acuerda a dichos funcionarios determinada competencia que va más allá de la simple inspección, extendiendo su función de control hasta un campo más dilatado que les permite, en su zona de acción, el ejercicio de potestades verdaderamente jurisdiccionales, y en algunos casos, como el presente, llegan a adquirir características judiciales. Es éste y no otro el sentido de la ley, al investir de poder jurisdiccional al Inspector del Trabajo en el proceso de calificación para determinar si procede o no mantener al trabajador en el goce de los fueros legales que amparan su estabilidad en el trabajo. Asimismo, atendiendo a las razones de urgencia y celeridad que animan a este procedimiento especialísimo, el legislador fue categórico a suprimir en forma expresa el recurso de alzada ante el Ministerio contra la decisión del Inspector,(...)”

Finalmente, la corte ha expresado, y en esta decisión lo reitera, que si bien la decisión del Inspector no está sometida en su aspecto administrativo al control de otro organismo superior, ella no produce cosa juzgada, en relación con las consecuencias jurídicas que puedan

*derivarse, ya que todo lo relativo al campo laboral, en esta materia, es de la competencia de los tribunales del trabajo.*²⁴

En relación a esta decisión observamos que la Sala es conteste al pronunciarse sobre la naturaleza de los actos de las Inspectorías del Trabajo, toda vez que ratifican el carácter jurisdiccional de la función del Inspector en la materia. Igualmente, al referirse a la importancia función del Inspector, la sentencia reseña que en numerosas recomendaciones y resoluciones aprobadas por Conferencias y Organismos Internacionales del Trabajo, se ha acordado que los Inspectores del Trabajo detentan determinadas competencias que va más allá de la simple inspección, extendiendo su función de control hasta el ejercicio de potestades con características jurisdiccionales; no obstante, estas funciones pudieran comportar, tal como lo refiere la Prof. MARÍA BERNARDONI DE GOVEA²⁵ *“un excesivo protagonismo de la Administración del Trabajo, tal como señaló el Informe sobre Relaciones de Trabajo en Venezuela, elaborado por una misión d estudio enviada en 1991, por la Organización Internacional del Trabajo a estos fines, a petición del gobierno venezolano.”* . En el referido informe se indica textualmente (...) *“El carácter polifacético del inspector del trabajo se pone de manifiesto apenas se consideren en detalles algunas de sus funciones. Interviene en la tramitación de los pliegos conflictivos por violación alegada de un convenio en vigor, así como con respecto a la admisión o rechazo de la inscripción de un sindicato. Dicta las resoluciones que proceden en relación con las autorizaciones de despido o el reenganche de trabajadores que gozan del fuero sindical y califica la legalidad de las huelgas. En todo esto el inspector actúa como juez administrativo. (...) Se trata pues, de un funcionario que se desempeña como conciliador, juez administrativo, registrador de sindicatos, moderador de intereses en pugna, jefe de inspección y jefe de una dependencia oficial en la que prestan servicios muchos funcionarios y*

²⁴ BREWER-CARÍAS, Allan R. y Luis A. Ortiz Álvarez. Ob. Cit. Pp 359-360.

²⁵ BERNARDONI DE GOVEA, María. *Fronteras entre la jurisdicción laboral y la cuasijurisdicción administrativa*. Estudios sobre Derecho del Trabajo. Libro Homenaje a José Román Duque Sánchez. Volumen I. Tribunal supremo de Justicia. Colección libros Homenajes N° 9. Fernando Parra Arannnguren Editor. Caracas, 2003. Pp. 258-284.

empleados.” Ciertamente, todas las funciones mencionadas, son realizadas por el funcionario de la Administración Laboral, sin embargo, resulta obvio que la capacidad de respuesta se ve disminuida al desempeñar las múltiples funciones que le son encomendadas, lo que afecta directamente a los protagonistas del proceso de estabilidad laboral (el trabajador que reclama el derecho al reenganche o al patrono que requiere la calificación del despido), violentándose en consecuencia el derecho a la oportuna respuesta, el debido proceso y la celeridad procesal. Asimismo, en la sentencia se señala expresamente que la decisión que emite el Inspector del Trabajo no cuenta con el efecto de cosa juzgada, lo que sin duda alguna, le sustrae la seguridad jurídica que se pretende en el proceso administrativo de carácter cuasijurisdiccional, quedando la efectividad de la Providencia Administrativa sujeta a la decisión de un tribunal del trabajo. En razón de este planteamiento es por lo que consideramos que el legislador en la próxima reforma de la Ley Orgánica del Trabajo debería contemplar que los procedimientos relacionados con la estabilidad absoluta de los trabajadores, deben ser sustanciados y decididos por la jurisdicción laboral.

- Sentencia de la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, caso *Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo* de fecha 10 de enero de 1980.

(...)

De lo expuesto aparece claro entonces que sí fue planteado y analizado en sede legislativa el problema de la naturaleza jurídica de las decisiones dictadas por las Comisiones Tripartitas y que el mismo fue resuelto en el sentido de que se trataba de DECISIONES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO SIN VALOR O ATRIBUTO DE COSA JUZGADA, propio de los fallos jurisdiccionales. (...)

En efecto, contrariamente a lo que afirman quienes sostienen que los actos de naturaleza jurisdiccional dictados por los órganos administrativo, “son fallos revestidos con toda la autoridad de cosa juzgada” y por tanto no pueden ser objeto de nueva discusión o revisión ante los tribunales, la conclusión correcta a la que conduce la tesis expuesta y la cual acoge la Sala en esta ocasión, es que

CUANDO LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EMITE ACTOS DE SUSTANCIA JURISDICCIONAL, ESTOS ACTOS, NO OBSTANTE SU EXPRESADA SUSTANCIA, SON ACTOS ADMINISTRATIVOS, DEBIENDO SER TRATADOS JURÍDICAMENTE COMO TALES, SIN PERJUICIO DE LAS NOTAS ESPECÍFICAS QUE LE CORRESPONDIEREN POR SU REFERIDO CARÁCTER JURISDICCIONAL. (...)

En tal virtud, queda perfectamente establecido, y así también lo declara la Sala, que pese al contenido o sustancia jurisdiccional que indiscutiblemente reúnen las decisiones de las Comisiones Tripartitas laborales, éstas no pierden su condición de actos administrativos y, en consecuencia, nada obsta al ejercicio del recursos contencioso administrativo contra las mismas. (...)

En consecuencia, (...) no se trata de que los actos dictados por los Inspectores del Trabajo en el supuesto indicado, estén “excluidos” como tales de la jurisdicción contencioso-administrativo en presencia de la existencia de un recurso paralelo para la revisión del acto.²⁶

Como se puede observar, la Sala establece su criterio en cuanto a la naturaleza jurídica de las decisiones que emanan de las Comisiones Tripartitas, pronunciándose en forma similar a como lo hizo en los casos de las decisiones de los Inspectores del Trabajo; estableciendo a las Providencias Administrativas naturaleza de acto administrativo de contenido jurisdiccional, deja claro que el pronunciamiento de las Comisiones Tripartitas, al igual que el del Inspector del Trabajo, son decisiones de carácter administrativo sin valor o atributo de cosa juzgada, propio de los fallos jurisdiccionales; este razonamiento, nuevamente nos lleva a cuestionarnos sobre la eficacia de los procedimientos de estabilidad laboral llevados a cabo en el seno de las Inspectorías del Trabajo. Por otra parte, la sentencia analiza la competencia para conocer sobre la pretensión de nulidad de esas decisiones, y partiendo de la premisa de que se tratan de decisiones administrativas, cambia el criterio anteriormente fijado, y acuerda que por tratarse de “actos administrativos”, es en la jurisdicción contenciosa administrativa y no en los tribunales del trabajo en donde se debe demandar la nulidad del acto.

²⁶ BREWER-CARÍAS, Allan R. y Luis A. Ortiz Álvarez. Ob. Cit. Pp 361-380.

- Sentencia de la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, caso *Corporación Bamundi, C.A* de fecha 09 de abril de 1992.

(...)

Pues bien, de acuerdo con dicha normativa, a diferencia de las disposiciones contenidas en la actual Ley Orgánica del Trabajo de fecha 27-11-90, que entró en vigencia a partir del 01-05-91, nada se regulaba respecto de las acciones que pudieran intentarse en contra de las decisiones administrativas que dictasen las autoridades laborales. Ello se explica, porque para la fecha de la Ley del Trabajo (15-06-1936), lo relativo a la jurisdicción constitucional y contencioso administrativo era muy incipiente. Por esta razón, a partir de la vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (01-01-77), que desarrolló los postulados de la Constitución de 1961, relativos a tales jurisdicciones, hubo necesidad de precisar la naturaleza de las decisiones dictadas por los órganos de la Administración del Trabajo, en estos procedimientos de inamovilidad, y de sus medios de impugnación. Así se llegó a admitir la procedencia de los recursos contenciosos de anulación y la competencia de la Corte Primera de lo contencioso Administrativo y de esta Sala, para conocer de tales recursos, en los casos de ejercicio de verdaderas funciones administrativas por aquellos órganos al intervenir como terceros imparciales, para tutelar intereses colectivos en las controversias surgidas entre trabajadores y patronos (...)

En consecuencia, conforme a los textos de los artículos 5° y 655 de la Ley Orgánica del Trabajo vigente, y de acuerdo a las reglas interpretativas contenidas en los artículos 59 ejusdem (“principio de la prevalencia de las normas del trabajo, sustantivas o de procedimiento”), y 60 ejusdem (“principio de orden jerárquico de aplicación de las normas laborales”), los Tribunales del Trabajo de Primera Instancia, que según el ordinal 1° del artículo 28 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos de Trabajo, son los competentes de las demandas de nulidad en contra de las decisiones administrativas, dictadas en aplicación de las normas de dicha Ley que regulan su “parte administrativa”, a que se refiere su artículo 586; salvo aquellas demandas que en forma expresa son atribuidas a los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, como sucede en los casos antes señalados de los artículos 425, 465 y 519, todos de la citada Ley. Así se declara.²⁷

²⁷ BREWER-CARÍAS, Allan R. y Luis A. Ortiz Álvarez. Ob. Cit. Pp 386-390.

En esta oportunidad, la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, haciendo una interpretación del contenido de los artículos de la Ley Orgánica del Trabajo, hoy aún vigente, pero recién promulgada para la época, declaró que el conocimiento de los recursos contra las decisiones emanadas de los órganos administrativos a quienes compete la aplicación de la Ley Orgánica del Trabajo, a saber, las Inspectorías del Trabajo, es de los Tribunales Laborales, con excepción de aquellos asuntos concretos cuyo conocimiento correspondiera a los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, como es el caso de las actuaciones en situaciones de derecho colectivo del trabajo.

Asimismo, a pesar de que la Sala, en esta oportunidad, no se pronuncia en cuanto a la naturaleza de los actos ni del procedimientos llevado a cabo por la Administración Laboral, sí refiere los principios procesales que deben prevalecer en la materia laboral, específicamente haciendo alusión al principio de prevalencia de las normas del trabajo y el principio del orden jerárquico en la aplicación de las normas, al respecto consideramos que aunado a los principios mencionados, en la solución de los conflictos en materia de estabilidad laboral deben prevalecer otros principios procesales como lo son el Principio de Oralidad, Mediación, y Tutela Judicial Efectiva, principios que si bien es cierto prevalecen en los procedimientos llevados a cabo por los órganos jurisdiccionales, específicamente por los Tribunales Laborales, no prevalecen en los procedimientos de naturaleza jurisdiccional llevados a cabo en las Inspectorías del Trabajo, es por ello que ratificamos que los tribunales laborales, en vez de conocer sobre la nulidad de los actos que emanan de la Administración del Trabajo, deberían conocer el fondo del conflicto, evitando que el trabajador se vea obligado a ventilar su conflicto en una instancia que en definitiva no va a resolver su pretensión, puesto que no cuenta con las herramientas necesarias para ejecutar directamente sus actos.

- Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, caso *Nicolás José Alcalá Ruíz* de fecha 02 de agosto de 2001.

(...)

“Sin embargo, existen ciertas actuaciones realizadas por la Administración, que son el resultado de un procedimiento de carácter contencioso, tramitado ante esa instancia, que tiene como propósito poner fin en sede administrativa a un litigio entre particulares. Son las llamadas por algún sector de la doctrina, actuaciones cuasijurisdiccionales (...). El problema parece presentarse por el hecho que, luego de cumplido el procedimiento previsto en la Ley Orgánica del Trabajo para el caso de despido de aquellos trabajadores que gozan de fuero sindical, maternal o en general de inamovilidad y, de ordenarse la reposición del trabajador a su situación anterior al despido y el correspondiente pago de los salarios caídos, no se prevé el procedimiento específico que deba seguir la Administración autora del acto, para la ejecución forzosa en caso de contumacia del patrono (...)

Las sanciones causadas por el desacato constituyen indudablemente un mecanismo compulsivo a la persona obligada (el patrono transgresor) para que la decisión administrativa sea efectiva. No obstante, se observa que, por una parte, la aplicación de una consecuencia jurídica tal, establecida a favor del fisco, sólo es posible concebirla como un mecanismo dirigido a preservar la autoridad de la voluntad de la Administración (...); y, por la otra, se advierte que, la situación del trabajador continúa sin ser resuelta (...)

Esta particular situación del dirigente sindical que lo inviste, entonces, de una protección especial por parte del Estado, a través de todos sus órganos, análoga a la de la maternidad, lo admite a gozar de un fuero de protección, constitutivo de una garantía para el ejercicio de ciertos derechos consagrados igualmente de forma expresa en la Constitución. (...) para lo cual los órganos del Poder Judicial se presentan como la única solución (...).

(...). Es preciso al respecto advertir, que la competencia de los órganos del Estado, viene determinada por una norma jurídica que de manera formal le atribuya competencia. (...)

La expresada omisión no autoriza a interpretar que la jurisdicción laboral es entonces la competente para conocer de dichos juicios, (...) sino que lo razonable era establecer que como quiera que, la decisión provenía de un órgano de carácter administrativo, inserto en el Poder Ejecutivo, esto es, de las Inspectorías del Trabajo, los órganos jurisdiccionales competentes para conocer y decidir este tipo de controversias era la jurisdicción contencioso administrativa, siendo consecuente con el principio del juez natural. (...). En consecuencia,

(...) los Juzgados con competencia en materia laboral, deberán declinar en los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa el conocimiento y decisión de los recursos interpuestos contra las providencias administrativas, dictadas por las Inspectorías del Trabajo, por ser éstos los órganos judiciales a los cuales les incumbe conocer de este tipo de juicios.²⁸

En esta oportunidad, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, realizó un detenido análisis pronunciándose desde la naturaleza jurídica hasta los efectos y medios de impugnación de las decisiones que emanan del órgano administrativo del trabajo. Al respecto mencionó que a pesar de que las Inspectorías del Trabajo son órganos de inspección y vigilancia, llevan a cabo un procedimiento de contenido contencioso que tiene como objetivo principal poner fin a un conflicto entre particulares, decidiendo en forma similar a como lo hace la autoridad judicial, sin embargo, reiteramos que en nuestro criterio, el procedimiento no pone fin a la controversia, puesto que tal como también se señala en la sentencia a pesar de que las Inspectorías de Trabajo en estos procedimientos dictan actos administrativo de contenido jurisdiccional, los mismos no pueden ser ejecutados, es el caso que luego de cumplido el procedimiento previsto en la Ley Orgánica del Trabajo para proteger situaciones jurídicas determinadas (maternidad, paternidad, fuero sindical, fuero especial de delegados de prevención) y de ordenarse la reposición del trabajador a su situación anterior al despido y el correspondiente pago de los salarios caídos, la Ley Orgánica del Trabajo, no determina cuál es el procedimiento específico que deba seguir la Administración Laboral para la ejecución forzosa en caso de inobservancia por parte del patrono, toda vez que a pesar de que la Ley contempla un procedimiento sancionatorio, éste no logra satisfacer la pretensión del trabajador, afectando en consecuencia los derechos consagrados constitucionalmente y obligándolo a ejercer el recurso correspondiente ante los órganos judiciales, constituyendo ésta la única vía

²⁸ Sentencia N° 1318 del 02-08-2001 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (www.tsj.gov.ve)

para lograr por un medio breve, sumario y eficaz la vigencia de sus derechos. Aunado a ello, se destaca que en ese momento el trabajador se encuentra en una incertidumbre en cuanto al tribunal competente para conocer sobre su solicitud, en referencia a ello la decisión in comento, precisó que la Ley Orgánica del Trabajo, no atribuye competencia de manera expresa el tribunal competente, pero siendo que la decisión emana de un órgano de carácter administrativo, inserto en el Poder Ejecutivo, considera que el tribunal competente para conocer y decidir este tipo de controversias es el contencioso administrativo, específicamente, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en el caso de recursos contencioso-administrativos de nulidad, y los Tribunales Superiores con competencia contencioso-administrativa, en el supuesto de que la vía judicial incoada fuera la del amparo constitucional interpuesto autónomamente, cambiando en consecuencia el criterio fijado por la Sala Político Administrativa.

- Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, caso Ricardo Baroni Uzcátegui, de fecha 20 de noviembre de 2002

(...)

*Por ello y como las Inspectorías del Trabajo son órganos administrativos dependientes –aunque desconcentrados- de la Administración Pública Nacional, debe reiterarse en esta oportunidad que **es la jurisdicción contencioso-administrativa la competente para el conocimiento de las distintas pretensiones que se planteen en relación con los actos administrativos dictados por los Inspectores del Trabajo**, sea que se trate, entre otras, de la pretensión de nulidad a través del recurso contencioso administrativo, sean las pretensiones relativas a la inejecución de dichos actos como consecuencia de la inactividad de la Administración autora o bien del sujeto obligado –el patrono o el trabajador- para su ejecución; o, por último, sea que se trate de pretensiones de amparo constitucional con fundamento en lesiones que sean causadas por el contenido o por la ausencia de ejecución de dichos actos administrativos (...)*

La competencia de los órganos jurisdiccionales, se insiste, debe siempre estar atribuida por norma legal expresa, y de allí que el conocimiento de todas las acciones contencioso-administrativas fundamentadas en la actuación de cualquier ente u órgano administrativo nacional distinto de los derivados del artículo 42 de la

Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (entre otros, institutos autónomos, universidades nacionales, entes corporativos, fundacionales y autoridades nacionales de inferior jerarquía, como es el caso concreto) compete a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, y en segunda instancia, cuando ésta proceda, a la Sala Político-Administrativa de este Tribunal Supremo de Justicia. (...)

Asunto distinto es lo que sucede en relación con las pretensiones de amparo constitucional que se plantean contra las actuaciones de las Inspectorías del Trabajo. En este caso, no se trata de pretensiones propias del orden contencioso administrativo, sino de la especial tutela de amparo que corresponde a la jurisdicción constitucional, y de allí que las reglas atributivas y distributivas de competencia puedan ser distintas.

En tal sentido, (...) con fundamento en el principio de inmediatez y de territorialidad de la lesión, se ha señalado, en relación con la distribución de competencias dentro de los tribunales contencioso-administrativos para el conocimiento de las acciones de amparo constitucional, lo siguiente (...)

(i) La jurisdicción competente para el conocimiento de las pretensiones de nulidad de los actos administrativos que dicten las Inspectorías del Trabajo, así como de cualquier otra pretensión – distinta de la pretensión de amparo constitucional- que se fundamente en las actuaciones u omisiones de dichos órganos, es la jurisdicción contencioso-administrativa.

(ii) De los tribunales que conforman esta jurisdicción, el conocimiento de las pretensiones antes especificadas corresponde, en primera instancia, a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y en segunda instancia, cuando ésta proceda, a la Sala Político-Administrativa de este Supremo Tribunal.

(iii) De las demandas de amparo constitucional autónomo que se intenten contra los actos, actuaciones u omisiones de las Inspectorías del Trabajo, conocerán los Juzgados Superiores en lo Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial correspondiente al lugar donde se produjo la supuesta lesión al derecho constitucional, y en segunda instancia, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. A falta de los primeros en la localidad en donde se hubiere producido el hecho lesivo, conocerán, con fundamento y de acuerdo al procedimiento que establece el artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, los tribunales de Primera Instancia en lo Civil –si lo hubiere- o de Municipio –a falta de aquél- de la localidad Así se declara.²⁹

²⁹ www.tsj.gov.ve Sentencia N° 2862 del 20-11-2002 de la Sala Constitucional, Tribunal Supremo de Justicia

Una vez transcrita parcialmente la decisión, se observa que la propia Sala del Tribunal Supremo de Justicia, reconoce la confusión y en consecuencia la inseguridad jurídica que se creó en vista de las incongruentes sentencias emitidas por ese máximo tribunal, en materia de competencia para conocer sobre la nulidad de las providencias administrativas emanadas de las Inspectorías del Trabajo y en cuanto a la idoneidad del amparo constitucional como único medio eficaz para obtener la definitiva ejecución de las decisiones contenidas en las referidas providencias administrativas. En consecuencia, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en esta decisión intentó fijar criterios firmes en esta materia, ratificando que es la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y no los Juzgados Superiores de lo Contencioso-Administrativo, la competente para conocer sobre los recursos de nulidad en contra de las Providencias Administrativas dictadas por las Inspectorías del Trabajo. En cuanto a la interposición del amparo autónomo interpuesto como medio para obtener la ejecución de las providencias, fijó como criterio que son los Juzgados Superiores Contenciosos Administrativos, los competentes para conocer de dichos recursos, realizando la salvedad, en las regiones donde se produzca la lesión y no se encuentre un Juzgado Superior en lo Contencioso, los llamados a conocer sobre esos amparos serán los Tribunales de Primera Instancia en lo Civil.

- Sentencia de la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, caso *Universidad Nacional Abierta*, de fecha 02 de marzo de 2005.

(...)

De allí, que al ser las providencias emanadas de las Inspectorías del Trabajo, actos administrativos, una tesis que pretenda que el control judicial de tales actos corresponde a órganos que no forman parte de la jurisdicción contencioso administrativa 'ordinaria', sino de tribunales de la jurisdicción laboral (que en esos procesos actuarían como contencioso administrativos especiales), debe necesariamente apoyarse en una norma jurídica que expresamente establezca tal

excepción al principio general, y en modo alguno cabe derivarse la misma de una norma que no existe en el presente caso.

Por tanto debe concluir esta Sala Plena que, ante la inexistencia de una norma legal expresa que atribuya a los Tribunales Laborales la competencia para conocer de las providencias emanadas de las Inspectorías del Trabajo, dicha competencia corresponde a los órganos contencioso administrativos competentes (...).

No existe un tribunal contencioso-administrativo especialmente competente para dilucidar conflictos suscitados con ocasión del ejercicio de las competencias de las Inspectorías del Trabajo; por ello, toca a la jurisdicción ordinaria contencioso-administrativa ver de estos casos (...).

Conforme a la doctrina expuesta, en la que se considera el tribunal '...que a la accionante le resulta más accesible', esto es, en garantía del derecho de acceso a la justicia de los particulares, esta Sala Plena declara que, tratándose de un asunto acaecido fuera de la Región Capital, específicamente la providencia administrativa emanada de la Inspectoría del Trabajo del Estado Carabobo (...) su conocimiento corresponde a un Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo Regional. Esta determinación de competencia se hace en aras al acceso a la justicia y a la celeridad de la misma, evitando así, que la persona afectada deba trasladarse a grandes distancias del sitio donde se concretó el asunto, a fin de obtener la tutela judicial efectiva.³⁰

Como se desprende de la precedente decisión, en el ordenamiento jurídico vigente para la época, se denota la ausencia de un basamento normativo que permitiera determinar la competencia para conocer de los recursos contencioso administrativos interpuestos contra los actos emanados de las Inspectorías del Trabajo, no obstante, la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, invocando los artículos 259 y 257 de la Carta Magna, relativo al proceso como instrumento fundamental para la realización de la justicia, ratifica que el conocimiento de los recursos de nulidad interpuestos contra las providencias administrativas dictadas por las Inspectorías del Trabajo corresponde en primer grado de jurisdicción a los Juzgados Superiores Contencioso Administrativos Regionales, y en apelación a las Cortes de lo Contencioso Administrativo, todo ello en pro de los derechos de

³⁰ www.tsj.gov.ve Sentencia N° 09 del 02-03-2005 de la Sala Plena, Tribunal Supremo de Justicia

acceso a la justicia de los particulares, a la tutela judicial efectiva, a la celeridad procesal y el principio *pro actione*.

- Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, caso *Central La Pastora, C.A.*; de fecha 23 de septiembre de 2010.

“... Ha sido criterio pacífico y reiterado de esta Sala Constitucional, que el conocimiento de las acciones referidas a providencias administrativas emanadas de las Inspectorías del Trabajo, corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa. (...)

...la Disposición Transitoria Cuarta, en su numeral 4, de nuestra Carta Magna, estableció el deber para la Asamblea Nacional de aprobar, dentro del primer año, contado a partir de su instalación:

“Una ley orgánica procesal del Trabajo que garantice el funcionamiento de una jurisdicción laboral autónoma y especializada, y la protección del trabajador o trabajadora en los términos previstos en esta Constitución y en las leyes. La ley orgánica procesal del trabajo estará orientada por los principios de gratuidad, celeridad, oralidad, inmediatez, prioridad de la realidad de los hechos, la equidad y rectoría del juez o jueza en el proceso” (Negritas y subrayado nuestro).

Esta posición se ve reforzada por la reciente entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 377.244 del 16 de junio de 2010; la cual tiene por objeto “regular la organización, funcionamiento y competencia de los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, salvo lo previsto en las leyes especiales” (artículo 1).

Las competencias de los órganos integrantes de esta jurisdicción, están consagradas en los artículos 9, 23, 24, 25 y 26 de la referida Ley Orgánica. De esos artículos interesa, a los efectos de determinar la competencia para el conocimiento de las acciones relacionadas con providencias administrativas emanadas de las Inspectorías del Trabajo, lo contenido en el numeral 5 del artículo 23, en el numeral 5 del artículo 24 y en el numeral 3 del artículo 25: (...)

De los artículos (...) se puede apreciar que el legislador excluyó –de forma expresa– de las competencias asignadas a los órganos que integran la jurisdicción contencioso administrativa, la relativa al conocimiento de “las acciones de nulidad ejercidas contra las decisiones administrativas dictadas por la Administración del trabajo en materia de inamovilidad, con ocasión de una relación laboral regulada por la Ley Orgánica del Trabajo”.

Con este criterio, la Sala puede evidenciar que el legislador viene a fortalecer la protección jurídico-constitucional de los trabajadores, a través de normas garantistas de los derechos amparados por la Constitución, favoreciendo la tutela judicial efectiva y protegiendo la vigencia y efectividad del trabajo, como derecho y como hecho social que deber ser protegido por el Estado (...)

De allí se deriva el particularismo del Derecho del Trabajo y su legislación proteccionista del hiposuficiente, que ha requerido una protección humana específica, como específica por la materia debe ser su jurisdicción, para amparar con profunda justicia social los derechos e intereses de los trabajadores.(...)

De lo anterior se colige que aun cuando las Inspectorías del Trabajo sean órganos administrativos dependientes -aunque desconcentrados- de la Administración Pública Nacional, sus decisiones se producen en el contexto de una relación laboral, regida por la Ley Orgánica del Trabajo, razón por la cual debe atenderse al contenido de la relación, más que a la naturaleza del órgano que la dicta, para determinar que el juez natural en este caso no es el contencioso administrativo, sino el laboral. Una relación jurídica denominada relación de trabajo, expresada y manifestada por la fuerza de trabajo desplegada por los trabajadores, que exige un juez natural y especial, para proteger la propia persona de los trabajadores (...)

Por todo lo anterior, esta Sala Constitucional, actuando como máximo intérprete de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, estima que el conocimiento de las acciones intentadas en ocasión de providencias administrativas dictadas por las Inspectorías del Trabajo, debe atribuirse como una excepción a la norma general contenida en el artículo 259 constitucional, a los tribunales del trabajo. Así se declara.

Con fundamento en las consideraciones que se expusieron, y en ejercicio de la facultad de máximo intérprete del Texto Constitucional, esta Sala deja asentado el siguiente criterio, con carácter vinculante para las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República:

1) La jurisdicción competente para el conocimiento de las distintas pretensiones que se planteen en relación con los actos administrativos dictados por los Inspectores del Trabajo, es la jurisdicción laboral.

2) De los tribunales que conforman esta jurisdicción, el conocimiento de las pretensiones antes especificadas corresponde, en primera instancia, a los Tribunales de Primera Instancia del Trabajo y en segunda instancia, a los Tribunales Superiores del Trabajo. (...)³¹

³¹ www.tsj.gov.ve Sentencia N° 955 del 23-09-2010 de la Sala Constitucional, Tribunal Supremo de Justicia

De la transcripción parcial de la sentencia, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, previo un análisis profundo, determinó que de conformidad con lo previsto en la reciente Ley Orgánica Procesal del Trabajo, es la jurisdicción laboral la competente para conocer sobre los recursos de nulidad y demás pretensiones que se presenten en relación a las Providencias Administrativas dictadas por la Administración del Trabajo. Con este criterio se puso fin a la incertidumbre que al respecto imperaba en los órganos judiciales cuando conocían de este tipo de solicitudes. Destaco en la decisión, la importancia que el Estado le ha dado a las relaciones del trabajo, creando una jurisdicción especial -la laboral-, que conoce las normas sustantivas dictadas en la materia y los procedimientos especialmente creados para resolver los conflictos en los conceptos debatidos en las distintas pretensiones que se planteen en relación con los actos administrativos dictados por los Inspectores del Trabajo (derecho al trabajo y a la estabilidad en el trabajo).

Al respecto la sentencia destaca la importancia que tienen los tribunales del trabajo en materia de las relaciones laborales, insistiendo la Sala en mencionar que el Derecho del Trabajo ha requerido una protección especial, por lo que se hizo necesario constar con una jurisdicción especial como garantía de la tutela judicial efectiva como derecho constitucional, en todo caso se precisa que estos tribunales por la especialidad de la materia son los que detentan la competencia para conocer sobre las pretensiones que devengan de las Providencias dictadas por los Inspectores del Trabajo.

- Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, caso *Libia Torres Márquez*, de fecha 25 de febrero de 2011.

(...) En ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 335 de la Constitución, se establece con carácter vinculante para las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República, que el criterio vinculante contenido en la sentencia de esta

*Sala N° 955 del 23 de septiembre de 2010, la cual tiene aplicación efectiva desde esa fecha (como se dispuso en sentencia N° 43 del 16 de febrero de 2011), tiene alcance para todos los conflictos de competencia que surjan con ocasión a las distintas pretensiones que se planteen en relación con los actos administrativos dictados por las Inspectorías del Trabajo, e incluso para los conflictos de competencia que hayan surgido con anterioridad al presente fallo*³²

En esta oportunidad, la Sala Constitucional ratifica el criterio establecido en sentencia de fecha 23 de septiembre de 2010, dejando sentado –con carácter vinculante- que todos los conflictos de competencia que hubiesen surgido con ocasión de procedimientos interpuestos contra las resoluciones administrativas emanadas de las Inspectorías del Trabajo, independientemente de la fecha en que se hayan planteado, se resolverían atendiendo el criterio vinculante contenido en la referida sentencia, la cual tiene aplicación efectiva desde su publicación el 23 de septiembre de 2010.

- Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, caso *Jesús Guzmán & Construcciones Costa Norte C.A.*, de fecha 13 de febrero de 2012.

(...)

En razón de lo anterior, y a los fines de evitar que en lo sucesivo se planteen nuevos conflictos de competencias, con ocasión a las acciones de amparo interpuestas contra las Inspectorías del Trabajo, en aras de salvaguardar los derechos constitucionales del justiciable, como el derecho al ser juzgado por un juez natural y calificado para la cabal composición de la controversia, a una justicia sin dilaciones indebidas y con el propósito de garantizar la certidumbre jurídica, esta Sala estima conveniente establecer con carácter vinculante que, atendiendo a lo señalado en la decisión antes citada, cuando existan “causas en que la competencia ya haya sido asumida”, esto debe entenderse como aquellas causas que hayan sido admitidas y en las cuales se hayan ordenado las notificaciones correspondientes o, incluso, que hayan sido interpuestas antes de la publicación del criterio establecido en la decisión n.º: 955, del 23 de septiembre de

³² www.tsj.gov.ve Sentencia N° 108 del 25-02-2011 de la Sala Constitucional, Tribunal Supremo de Justicia

*2010, como resulta en el presente caso, razón por la cual la competencia debe ser determinada por el referido criterio y conforme a lo señalado en la decisión n.º: 108, del 25 de febrero de 2011, es decir, serán los Tribunales del Trabajo de la Circunscripción Judicial que corresponda, los competentes para conocer de dichas acciones de amparo y, en caso de que dichas causas hayan sido propuestas o hayan sido remitidas ante el juez contencioso, éstos deberán declinar el conocimiento de tales acciones en los referidos tribunales del trabajo.*³³

De la transcripción realizada, se observa que a pesar de que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en fecha 23 de septiembre de 2010, fijó expresamente un criterio vinculante en cuanto a la competencia para conocer sobre los recursos de nulidad y demás pretensiones que se presenten en relación a las Providencias emanadas de las Inspectorías del Trabajo, en la actualidad se siguen presentando conflictos de competencia entre los Tribunales Superiores y los Tribunales del Trabajo, lesionándose en consecuencia los derechos constitucionales del justiciable, toda vez que se supedita el derecho a ser juzgado por un juez natural, el derecho a la justicia sin dilaciones indebidas y la seguridad jurídica, en vista de ello, en esta oportunidad la Sala Constitucional consideró las acciones que deben tomar los tribunales aún cuando hayan asumido la competencia para conocer e incluso hayan notificado, en fecha anterior a la publicación de la sentencia, estableciendo que en todo caso, son los Tribunales del Trabajo de la Circunscripción Judicial que corresponda, los que deben conocer. Asimismo se estableció la obligación de declinar el conocimiento de tales acciones cuando estén conociendo los Tribunales Contenciosos Administrativos.

- Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, caso *Leonardo José Reinoza Rodríguez*, de fecha 28 de febrero de 2012.
(...)

³³ www.tsj.gov.ve Sentencia N° 37 del 13-02-2012 de la Sala Constitucional, Tribunal Supremo de Justicia

Al margen de las consideraciones anteriores, y visto el aumento de conflictos negativos de competencia planteados entre tribunales contenciosos administrativos y laborales para conocer de las acciones de amparo ejercidas ante la inejecución de las providencias administrativas dictadas por las Inspectorías del Trabajo, con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pese a los pronunciamientos de esta Sala dictados al efecto en los fallos signados con los números 955/2010, 108/2011 y 37/2012, esta Sala Constitucional establece que a partir de la presente decisión los conflictos negativos de competencia planteados en este sentido por los jueces y juezas de la jurisdicción laboral y contencioso administrativo en la ejecución de las providencias administrativas dictadas por las Inspectorías del Trabajo serán considerados como desacato a la doctrina vinculante de esta Sala, asentados en los fallos citados.³⁴ (Subrayado nuestro)

De la transcripción de la sentencia, se evidencia la preocupación del Tribunal Supremo de Justicia, en cuanto a la inseguridad jurídica que se sigue ocasionando en relación a los procedimientos que se llevan a cabo con la finalidad de lograr la ejecución de las Providencias Administrativas dictadas por el Inspector del Trabajo en los procedimientos de estabilidad absoluta. En razón a ello, el Máximo Tribunal acordó que se entendería como desacato a la doctrina vinculante, el hecho de que la jurisdicción contencioso administrativa y la jurisdicción laboral declaren la incompetencia para conocer de los amparos ejercidos ante la inejecución de las providencias administrativas dictadas por las Inspectorías del Trabajo.

Luego de referidos y analizados los criterios jurisprudenciales en torno a los Actos Administrativos de carácter jurisdiccional emitidos por la Administración Laboral, podemos concluir que a pesar de que la promulgación de Ley Orgánica Procesal del Trabajo, intentó poner fin a uno de los problemas relacionados con los actos administrativos de contenido jurisdiccional dictados por las Inspectorías del Trabajo, el comportamiento de

³⁴ www.tsj.gov.ve Sentencia N° 168 del 28-02-2012 de la Sala Constitucional, Tribunal Supremo de Justicia

la jurisdicción contencioso administrativa y la jurisdicción laboral, no ha correspondido con la intención del legislador, tal como se señaló en las últimas sentencias referidas. Ahora bien, con la promulgación de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, en mayo del año 2012, se establece claramente que son los tribunales laborales los competentes para conocer sobre la nulidad de los actos administrativos jurisdiccionales dictados por los funcionarios del trabajo.

No obstante, sigue vigente la problemática referente a la efectividad de intervención de la Administración Laboral en la pretendida resolución de los conflictos individuales de trabajo, toda vez que las partes afectadas por la decisión del funcionario del trabajo, una vez que agotan el “procedimiento administrativo” previsto en la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, acuden ante los tribunales laborales competentes, a los fines de que sean éstos quienes pongan en definitiva fin al conflicto presentado entre las partes.

En vista de la situación descrita, proponemos que a los fines de garantizar la seguridad jurídica, la tutela judicial efectiva, la celeridad procesal, el derecho de acción, el respeto a la estabilidad laboral y todas las garantías y derechos constitucionales los procesos referentes a la estabilidad absoluta de los trabajadores sean conocidos de manera inmediata, por el Tribunal del Trabajo, bien sea mediante una propuesta de reforma legislativa, o bien por la desaplicación por inconstitucionalidad de las normas atributivas de competencia, por vía de control difuso. Toda vez que consideramos que las normas establecidas en la LOTTT resultan inconstitucionales, en virtud de que se trata de un proceso administrativo que no garantiza el derecho a la defensa de los patronos, ya que se establecen presunciones irracionales que contrastan con la ficción de inocencia, elimina la posibilidad de prueba del patrono, en el contexto de un proceso administrativo (se puede ordena la apertura de una articulación probatoria, de conformidad con el artículo 425

de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, para que sea el patrono quien desvirtúe hechos negativos absolutos, es decir, por ejemplo “que no despidió”), limita al patrono la incoación de un procedimiento contencioso administrativo creándose evidentes obstáculos al derecho de acción (sujetan el conocimiento de los recursos a la certificación de pago de multa, por parte del patrono) y en definitiva se vulnera el principio del juez natural (pues como su nombre lo indica, las Inspectorías del trabajo, tienen una función de inspeccionar condiciones de trabajo, y no definir conflictos intersubjetivo).

Capítulo IV. Los Actos Administrativos de carácter jurisdiccional emitidos por la Administración Laboral a la luz de los Principios Constitucionales contenidos en la norma fundamental de 1999

Siendo que el procedimiento de contenido jurisdiccional dirigido por el Inspector del Trabajo con el fin de resolver un conflicto inter partes, bien sea ordenando el reenganche y el pago de los salarios dejados de percibir o la calificación de despido de un trabajador, estaba previsto en una norma preconstitucional (Ley Orgánica del Trabajo de 1997), y visto que en el contenido de la recién promulgada Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, prevalecen las mismas características en los referidos procedimientos consideramos interesante realizar un análisis pormenorizado referido a los principios que a la luz de la Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (Constitución de 1999) son cuestionados o vulnerados en dichos procedimientos.

El artículo 26 de la Constitución contempla el Derecho a la Tutela Judicial Efectiva, como explicamos anteriormente este derecho supone el acceso a los tribunales, la obtención de una sentencia fundada en derecho congruente, debidamente motivada, fundamentada en normas de derecho, la efectividad de las resoluciones judiciales o eficacia de la cosa juzgada formal y material, la posibilidad de dictar medidas cautelares, la ejecución de las resoluciones definitivamente y el derecho a recurrir de la decisión. Todas estas características ofrecen o garantizan al justiciable seguridad jurídica.

Por su parte, el artículo 49 de la Constitución prevé el Derecho al Debido Proceso, lo que implica celeridad procesal, imparcialidad e independencia del juez, libertad probatoria, separación de los poderes, presencia del juez natural, presunción de inocencia y derecho a ser oído. Esto se traduce en la garantía constitucional del Derecho a la defensa.

Cuando abordamos el Procedimiento Administrativo contemplado en los artículos 422 y 425 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las

Trabajadoras, (Artículos 453 y 454 de la anterior Ley Orgánica del Trabajo), podemos observar que contiene en términos generales algunas características de los procesos jurisdiccionales, toda vez que se inicia a petición de parte, se realiza una notificación, se abre el lapso para la promoción y evacuación de pruebas y se emite una decisión, la cual no puede ser apelada por ninguna de las partes. Ciertamente, existe un híbrido entre las características del proceso judicial y el proceso administrativo. Sin embargo, nuestra preocupación radica en el hecho de que en el proceso llevado a cabo por la Administración Laboral el rector del proceso (Inspector del Trabajo) tiende a favorecer la posición del trabajador, en perjuicio del derecho a la igualdad de las partes. Adicionalmente, se evidencia que en virtud de las múltiples funciones que ejerce el Inspector se ve afectada la mediación en el proceso, siendo que a pesar de que el funcionario del trabajo debe intervenir como rector del mismo es práctica en las sedes de las Inspectorías (por lo menos en las ubicadas en el Área Metropolitana de Caracas) que quien dirige el proceso es el Jefe de la Sala y en ningún momento interviene el Inspector, quien sólo se limita a suscribir la decisión. Por esta misma razón, el principio de celeridad procesal es evidentemente vulnerado, al respecto podemos afirmar que en la práctica un procedimiento de calificación de despidos es decidido en un extenso período (en algunos casos hasta más de un año), violentando en consecuencia el derecho constitucional dirigido a la obtención de una respuesta oportuna; constituyendo el pronunciamiento de las Inspectorías un retardo en la solución efectiva del conflicto intersubjetivo

Otro de los principios que se encuentra disminuido es el referido a la libertad probatoria, se puede observar que en el procedimiento jurisdiccional llevado a cabo por la Administración Laboral, las partes involucradas (trabajadores y empleadores) ven disminuido su derecho probatorio en vista de la situación en la que se encuentran frente a la inadmisibilidad de un medio probatorio, toda vez que el proceso administrativo de carácter

jurisdiccional imposibilita la solicitud de revisión de tal inadmisibilidad. Aunando a ello, llama la atención el hecho de que aunque nos encontramos ante un procedimiento donde la Administración actúa como un tercero imparcial, ésta tiende a favorecer al trabajador, evidenciándose un desequilibrio en materia procesal. En este sentido, la Administración Laboral modifica los criterios adjetivos sobre la imparcialidad, pues en caso de dudas, e incluso antes supuestos de evidente improcedencia de la solicitud de reenganche y pago de salarios caídos, se condena al patrono al reenganche y pago de salarios caídos a través de decisiones absolutamente inmotivadas, e incluso al margen de las pretensiones y los argumentos del patrono.

Igualmente, los principios de oralidad, publicidad y brevedad, simplificación y uniformidad de procedimientos que rigen el proceso judicial llevado a cabo por los Tribunales Laborales, en la práctica, no se garantizan en los procedimientos jurisdiccionales ventilados en las Inspectorías del Trabajo, en este sentido el procedimiento contemplado en los artículos 422 y 425 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, prevé una fase oral, sin embargo la oralidad se circunscribe a la contestación, por parte del trabajador, de la solicitud de calificación de falta y a la presentación de alegatos, por parte del patrono, en el acto de reenganche, en el resto del procedimiento no se contempla otro acto que pudiera amparar el principio de oralidad. Asimismo, el procedimiento no se desenvuelve de forma simple ni breve, ya que como mencionamos en los capítulos anteriores, en vista de las múltiples funciones del funcionario del trabajo, los procedimientos tendentes a poner fin al conflicto intersubjetivo tienden a demorarse vulnerando la celeridad procesal. Finalmente en cuanto a la uniformidad de los procedimientos se pueden evidenciar que lamentablemente no existe un criterio uniforme que rijan en todas las Inspectorías del país, por el contrario, a pesar de que son órganos desconcentrados del Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y la Seguridad Social, cada Inspectoría establece su forma de proceder en

cuanto a número de solicitudes atendidas por día, criterios aplicables, forma de sustanciación del procedimiento, situación ésta que configura un perjuicio de las partes y de la seguridad jurídica.

El artículo 29, en su ordinal 2° de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, establece que los Tribunales del Trabajo son competentes para sustanciar y decidir las solicitudes de calificación de despido o de reenganche, formuladas con base en la estabilidad laboral consagrada en la Constitución de 1999 y en la legislación laboral. Sobre la estabilidad consagrada en el nivel constitucional, debemos mencionar que el artículo 93 constitucional dispone que “(...) *la ley garantizará la estabilidad en el trabajo y dispondrá lo conducente para limitar toda forma de despido no justificado. Los despidos contrarios a esta Constitución son nulos*”. En nuestro criterio, del contenido de las normas precedentes, se desprende que es función de los órganos judiciales y no de los órganos administrativos pronunciarse en torno a los conflictos de estabilidad laboral, configurándose un conflicto legislativo, en virtud de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, toda vez que desarrollan un procedimiento propio para resolver los conflictos relacionados con la estabilidad en el trabajo. Esta situación, evidencia una vulneración al principio constitucional de separación de los poderes, según el cual los órganos que conforman el poder público, ejercen funciones propias, así tenemos que los órganos jurisdiccionales tienen como función propia el pronunciarse y decidir sobre las situaciones conflictivas, prevaleciendo en el desarrollo de su competencia los principios de imparcialidad, objetividad, celeridad, inmediatez, entre otros. Principios éstos, que como ya mencionamos se vulneran en el procedimiento realizado por los órganos ejecutivos del trabajo, cuya función principal debería estar limitada a la inspección, supervisión y aseguramiento de las condiciones de trabajo.

Del análisis realizado podemos concluir que la existencia de los Actos Administrativos de carácter jurisdiccional emitidos por la Administración Laboral a la luz de los Principios Constitucionales contenidos en la norma fundamental de 1999, además de constituir una traba evidente a la tutela judicial efectiva resultan ineficaces como política pública, puesto que el costo del mantenimiento de Administración Laboral resulta superior a la efectividad de su pronunciamiento, en cuanto a procedimiento de estabilidad se refiere, ello en virtud de que el Estado asume un costo doble en la solución del conflicto, ya que el pronunciamiento en vía administrativa y luego el pronunciamiento en vía judicial constituye un gasto económico para el Estado. Siendo así, sugerimos que se considere la posibilidad de desaplicar por inconstitucionalidad las normas de la Ley Orgánica del Trabajo sobre asignación de competencia a la Inspectoría del Trabajo, y aplicar con preferencia el procedimiento previsto en la Ley Orgánica Procesal del Trabajo para estabilidad relativa. Dándose prevalencia al principio de especialidad, oralidad, celeridad, tutela judicial efectiva, intermediación, igualdad de las partes, todo lo cual no ocurre en el procedimiento administrativo ventilado ante la Inspectoría del Trabajo.

CONCLUSIÓN

La existencia de los actos administrativos de contenido jurisdiccional dictados por la Administración Laboral resulta inconveniente y su mantenimiento resulta poco efectivo, toda vez que ocasionan una pérdida de tiempo para los involucrados en el conflicto, quienes al final deben acudir a la vía judicial para obtener el pronunciamiento definitivo de la resolución del mismo. Es vista de ello, consideramos que lo más conveniente es que el Estado realice las reformas necesarias, a los fines de que la resolución de estos conflictos sea asumida directamente por los tribunales especiales en la materia (Tribunales Laborales). La tendencia actual es la de concentrar el conocimiento de todos los asuntos de índole laboral (salvo los de materia de niños y adolescentes y donde se encuentre involucrada la administración pública) en los tribunales laborales, precisamente porque son éstos los que tienen las herramientas adecuadas para una correcta administración de justicia.

Una vez revisados los aspectos teóricos y prácticos vinculados con los procedimientos administrativos de carácter jurisdiccional sustanciados por la órganos de la Administración del Trabajo, nos resulta compatible la idea de sustraer de tales órgano el conocimiento de la actividad decisoria en materia de estabilidad absoluta de trabajadores; razones jurídicas de orden constitucional atribuye tal competencia a los tribunales del trabajo, debido al principio del juez natural, la tutela judicial efectiva constitucional, el debido proceso constitucional, y los postulados que sobre el proceso consagra el artículo 257 de la Constitución Nacional (a saber la especialidad, la brevedad, la oralidad, entre otros).

Otras razones conducen a considerar que los tribunales del trabajo son los órganos naturales que deben conocer de tales procedimientos: (i) La inexistencia del recurso como garantía de la doble instancia, lo que impide que un órgano de superior jerarquía pueda analizar el acto impugnado.

Igualmente, esta situación queda representada cuando, ante la inadmisibilidad de un medio probatorio promovido por cualquiera de las partes no encuentra una solución la revisión de tal inadmisibilidad. (ii) La inexistencia de la fuerza y autoridad de cosa juzgada del acto decisorio de las Inspectorías del Trabajo, debido a que la firmeza del acto quedaría sujeta a la eventualidad de una pretensión de nulidad con un lapso de caducidad de 180 días siguientes a la notificación del acto, o bien, en caso de haberse interpuesto la pretensión de nulidad, a la decisión que sobre el asunto dicte en definitiva el propio tribunal laboral. (iii) La ausencia de coercibilidad cierta y efectiva respecto de la decisión de reenganche y pago de salarios caídos, imponiéndose la necesidad del trabajador favorecido por la decisión de acudir al juez natural a los fines de requerir su ejecución forzosa, todo ello sin perjuicio de algunos mecanismos de cuestionable legalidad y constitucionalidad para forzar al patrono a ejecutar voluntariamente la decisión (Solvencia Laboral y configuración de un delito por incumplimiento de la orden de reenganche). (iv) La interposición de la pretensión de nulidad contra el acto administrativo de carácter jurisdiccional al final de cuentas va a ser conocido por el tribunal del trabajo, generando una dilación inconstitucional para el administrado respecto del carácter ejecutorio de la decisión del asunto. (v) La imposibilidad de aplicar coherentemente los principios procesales, legales y constitucionales en el procedimiento administrativo, entre los que se encuentra la oralidad, la inmediación, la brevedad, la posibilidad de materializar medios alternos de solución de conflictos. (vi) Las funciones propias de las Inspectorías del Trabajo, como lo son la inspección, supervisión y aseguramiento de las condiciones de trabajo, quedan marginadas frente a la asunción de funciones jurisdiccionales, siendo que éstas últimas se han convertido en la principal y prioritaria actividad de estos órganos administrativos, lo cual resta significativamente la eficacia de ambos grupos de funciones. (vii) Apareja una doble inversión, que se traduce en un gasto inútil, de recursos

económicos del presupuesto nacional, para una misma función que es resolver un conflicto laboral que teóricamente le corresponde al Tribunal del Trabajo. (viii) La insuficiente estructura de la administración del trabajo, en materia de asuntos relacionados con estabilidad, ha convertido el sistema en un aparato inaccesible para los propios trabajadores, quienes deben soportar una carga adicional a la procesal para poder ventilar cualquier asunto ante tales órganos (la limitada atención y asesoría por la Sala de Fueros obliga a asistir en horas atípicas, por ejemplo madrugadas, para obtener un cupo que lo habilite para ser atendido). (ix) La posibilidad de armonizar las normas constitucionales, frente a leyes pre-constitucionales, y la aplicación de las normas adjetivas post-constitucionales en materia laboral permiten y obligan reconducir los conflictos relacionados con la estabilidad de los trabajadores al tribunal del trabajo.

Las anteriores razones, nos permiten concluir de que en definitiva los conflictos relacionados con la estabilidad de los trabajadores deben ser conocidos, sustanciados y decididos por el órgano judicial especializado, lo que brindaría mayor seguridad jurídica para los administrados, quienes piden a gritos justicia en el caso concreto, quedando los órganos administrativos del trabajo relegados a la función netamente administrativa dirigida a la inspección y supervisión en la relación de trabajo.

BIBLIOGRAFIA

1. José Araujo Juárez: Principios Generales del Derecho Procesal Administrativo. Caracas. Vadell Hermanos Editores, 2001.
2. Rafael Badell Madrid: "El Recurso de Nulidad", en "Derecho Contencioso Administrativo" Libro Homenaje al Profesor Luis Enrique Farías Mata. Librería J. Rincón, Barquisimeto, Venezuela, 2006.
3. Margarita Beladiez Rojo: Validez y eficacia de los actos administrativos. Monografías Jurídicas. Madrid. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A, 1994.
4. Humberto Bello Tabares: La Tutela Judicial Efectiva y Otras Garantías Constitucionales Procesales. Ediciones Paredes. Caracas, 2009.
5. Allan R. Brewer-Carías: El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2002.
6. Allan R. Brewer-Carías y Luis A. Ortiz Alvarez: Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso Administrativa (1961-1996). Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007.
7. Héctor Jorge Escola: Compendio de Derecho Administrativo, Volumen I. Buenos Aires, 1990.
8. Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández: Curso de Derecho Administrativo. Madrid, España. Editorial Civitas, 1997.
9. José Antonio García-Trevijano Fos: Tratado de Derecho Administrativo Tomo II. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, España, 1971.

10. Fernando Garrido Falla: "Tratado de Derecho Administrativo Tomo II. Madrid, España. Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 2002.
11. Jesús González Pérez: Manual de Procedimiento Administrativo. Madrid. Civitas Ediciones, S.L., 2000.
12. Gustavo Linares Benzo: "Notas sobre los Actos Administrativos", en "El Derecho Administrativo Venezolano en los Umbrales del Siglo XXI – Libro Homenaje al Manual de Derecho Administrativo de Eloy Lares Martínez".
13. José Ramón Parada Vásquez: "La Ejecutoriedad de los Actos Administrativos". III Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan Randolph Brewer-Carías", Los Efectos y la Ejecución de los Actos Administrativos. Caracas. FUNEDA, 1997.
14. José Peña Solís: Lineamientos de Derecho Administrativo, Volumen I. Caracas. Universidad Central de Venezuela, 1997.
15. Gonzalo Pérez Luciani: Discurso de Incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales del Doctor Gónzalo Pérez Luciani. La Noción del Acto Administrativo, Caracas 1º de diciembre de 1998. Caracas, Editorial Academia de Ciencias Jurídicas y Políticas, 1999.
16. Gonzalo Pérez Luciani: "Funciones del Estado y actividades de la Administración" en "Revista de Derecho Público No. 13 (enero - marzo 1983)". Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1982.
17. Joan Picó y Junoi: Las Garantías Constitucionales Procesales. J.M Bosch Editor. Barcelona, España, 1997.
18. Hildegard Rondón de Sansó: "Los Actos Cuasijurisdiccionales". Ediciones Centauro/90. Caracas, 1990.
19. Hildegard Rondón de Sansó: "Ampliación del ámbito contencioso-administrativo". Revista de Derecho Público N° 22, abril-junio 1985. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana, 1985.

20. Hildegard Rondón de Sansó, Teoría General de la Actividad Administrativa - Organización / Actos Internos. Ediciones Liber. Caracas, 2000.

21. Juan Alfonso Santamaría Pastor: Fundamentos de Derecho Administrativo I. Madrid, España. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., 1991

22. Enrique Sayaguez Laso: Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I. Montevideo. 1963.

23. Antonio Silva Aranguren: "Los Actos Administrativos Complejos". Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer Carías N° 12. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1999.

24. José Luis Villar Palasi y José Luis Villar Ecurra: Principios de Derecho Administrativo, Tomo II, Universidad Complutense, Madrid 1987

25. Páginas Web:

- www.tsj.gov.ve - Tribunal Supremo de Justicia

- www.libreriaconsulta.com - Editorial Jurídica Venezolana

- www.zur2.com - Publicaciones Jurídicas Venezolanas

- www.allanbrewercarias.com - Biblioteca Virtual Brewer-Carías

- www.badell&grau.com – Escritorio Jurídico

INDICE DE CONTENIDO

Presentación.....	1
Resumen	2
Introducción	3
Capítulo I. Los Actos Administrativos de carácter jurisdiccional.....	6
Capítulo II. La administración Laboral y su función jurisdiccional.....	14
Capítulo III. Criterios en torno a los Actos Administrativos de carácter jurisdiccional emitidos por la Administración Laboral.....	28
Capítulo IV. Los Actos Administrativos de carácter jurisdiccional emitidos por la Administración Laboral a la luz de los Principios Constitucionales contenidos en la norma fundamental de 1999	50
Conclusión.....	55
Bibliografía.....	58