



**UNIVERSIDAD CATÓLICA “ANDRÉS BELLO”
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ACTOS DICTADOS POR LAS
INSPECTORÍAS DEL TRABAJO EN MATERIA DE INAMOVILIDAD
LABORAL Y SU CONTROL EN SEDE JURISDICCIONAL**

Trabajo Especial de Grado, presentado
como requisito parcial para optar al
Grado de Especialista en Derecho
Administrativo

Autor: Irima Giordana Pérez Sepúlveda
Asesor: Prof. Antonio Canova González

Caracas, 11 diciembre de 2007



**UNIVERSIDAD CATÓLICA “ANDRÉS BELLO”
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

APROBACIÓN DEL ASESOR

En mi carácter de Asesor del Trabajo Especial de Grado, presentado por la ciudadana **Abogada Irima Giordana Pérez Sepúlveda**, para optar al Grado de Especialista en Derecho Administrativo, cuyo título es: **Naturaleza jurídica de los actos dictados por las inspectorías del trabajo en materia de inamovilidad laboral y su control en sede jurisdiccional**: Considero que dicho Trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la Ciudad de Caracas, a los once (11) días del mes de diciembre de dos mil siete (2007).

Antonio Canova González
C.I. V- 9.880.302

DEDICATORIA

A mi Madre, Carmen Rosa, ¡Sin ti, simplemente nunca hubiera llegado hasta aquí!. A ti te ofrezco, por fin este honor. Te amo Mami.

A mi Padre, Luis David por amarme tanto. Te amo Papi.

A mi Hermana, Suhey por ser mi querida y única hermana y por la que aprendí a amar y compartir. Te amo Hermanita.

A Carlos González, por su incondicional apoyo, comprensión y ayuda en cada momento.

A todos ustedes con inmenso amor...

AGRADECIMIENTOS

A mi Querido y excelente Profesor Antonio Canova González, por la oportunidad que me brindó de trabajar a su lado, por su voto de confianza y sobre todo por haberme hecho reflexionar acerca de los Dogmas del Derecho Administrativo.

A mis excelentes Profesores y Amigos, Alejandra Figueiras Robisco y Mauricio Subero Mújica, por compartir sus conocimientos conmigo y por la confianza que depositaron en mí.

A mis Profesores, Rafael Badell Madrid y Luis Ortiz – Álvarez, a los que les agradezco eternamente mis primeras lecciones de Derecho Administrativo.

A mi Profesor Fredy Vallenilla Solórzano, por sus lecciones y asesoría metodológica.

A todos ellos mi eterno agradecimiento.

ÍNDICE GENERAL

APROBACIÓN DEL ASESOR	ii
DEDICATORIA	iii
AGRADECIMIENTOS	iv
ÍNDICE GENERAL	v
RESUMEN	viii
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO	6
I. NORMATIVA VIGENTE EN MATERIA DE ESTABILIDAD LABORAL EN VENEZUELA	6
❑ Consideraciones generales en torno a la estabilidad laboral	6
❑ Clases de estabilidad laboral	10
❑ Estabilidad relativa o impropia	10
❑ Estabilidad absoluta o propiamente dicha. Inamovilidad laboral	10
❑ Efectos del régimen de estabilidad relativa o impropia y del régimen de estabilidad absoluta o propiamente dicha	12
❑ Procedimiento ante los Tribunales del Trabajo	16
❑ Acerca del Proyecto de Ley Orgánica Procesal del Trabajo	19
❑ Procedimientos ante las Inspectorías del Trabajo. Críticas	23

II. IMPLICACIONES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE COMPETENCIAS	
ATRIBUIDO AL INSPECTOR DEL TRABAJO EN MATERIA DE	
INAMOVILIDAD LABORAL	29
<input type="checkbox"/> Función jurisdiccional de la Administración Pública	30
<input type="checkbox"/> Diferencias terminológicas	33
<input type="checkbox"/> Teoría del acto cuasi – jurisdiccional	36
<input type="checkbox"/> El problema de la Función jurisdicción de la Administrativa o de los actos administrativos cuasi - jurisdiccional. Alcances	41
<input type="checkbox"/> Exclusión de control jurisdiccional	42
<input type="checkbox"/> Ejercicio parcial o limitado del control judicial sobre los actos dictados por la Administración Pública en ejercicio de la función jurisdiccional	47
<input type="checkbox"/> Revisión judicial suficiente y adecuada	54
<input type="checkbox"/> Actos de la Administración y justificación de la existencia de funciones con contenido jurisdiccional	57
III. CALIFICACIÓN DE LOS ACTOS DICTADOS POR LAS	
INSPECTORÍAS DEL TRABAJO EN MATERIA DE INAMOVILIDAD	
LABORAL COMO ACTOS ADMINISTRATIVOS. ALCANCE Y	
PROBLEMÁTICA VIGENTE	62
<input type="checkbox"/> Jurisdicción competente. Criterio orgánico del acto administrativo y universalidad del control contencioso administrativo	63

❑	Análisis de la Sentencia N° 1318, Caso: “Teresa Suárez de Hernández”	65
❑	Análisis de la Sentencia N° 2862, Caso: “Ricardo Baroni”	76
❑	Otras decisiones relevantes	80
❑	Sentencia N° 9, Caso: “Universidad Nacional Abierta”	82
❑	Problemática vigente	90
	CONCLUSIONES	97
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	102

**UNIVERSIDAD CATÓLICA “ANDRÉS BELLO”
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ACTOS DICTADOS POR LAS
INSPECTORÍAS DEL TRABAJO EN MATERIA DE INAMOVILIDAD
LABORAL Y SU CONTROL EN SEDE JURISDICCIONAL**

Autor: Irima G. Pérez Sepúlveda
Asesor: Antonio Canova González
Fecha: Diciembre 2007

RESUMEN

Este trabajo intentó analizar el tema de la naturaleza jurídica de los actos dictados por las Inspectorías del Trabajo, referido principalmente a su control en sede jurisdiccional, tomando para ello como base la normativa contenida en la Constitución de la República de Bolívar de Venezuela de 1999, en la Ley Orgánica del Trabajo de 1997 y en la Ley Orgánica Procesal del Trabajo de 2002. Se partió básicamente de métodos cualitativos, como el documental, por lo que se fundó en una investigación analítica y de desarrollo conceptual, con base en una amplia revisión bibliográfica y el uso de técnicas de análisis de contenido, análisis comparativo, construcción de sistemas de categorías, inducción y síntesis. El trabajo fue apoyado en un análisis de contenido, donde las fuentes fueron elegidas intencionalmente, de ellas fueron seleccionados autores nacionales reconocidos en el ámbito internacional, tanto por sus trabajos editados como por los estudios realizados, de igual manera también fueron consultados textos de autores extranjeros muy destacados en sus estudios sobre la materia, y que en su país son muy afamados por las investigaciones y aportes que realizan, y en una cantidad de decisiones dictadas en la materia, por el máximo Tribunal de la República. El instrumento utilizado fue una matriz de análisis de contenido, necesaria para registrar y analizar el contenido de la información suministrada por las fuentes documentales. Los resultados obtenidos evidencian como conclusión general, que es momento de revisar las instituciones, los conceptos y las bases sobre las cuales se construye el derecho administrativo y el sistema contencioso – administrativo venezolano, en pro de los derechos de los particulares y del fin único del Estado, la justicia.

Descriptor: Actos cuasi – jurisdiccionales. Estabilidad Laboral. Función administrativa. Función jurisdiccional. Inamovilidad laboral.

INTRODUCCIÓN

La estabilidad laboral es el derecho laboral por excelencia y opera como una protección contra la privación injustificada del empleo. En este sentido, es el Estado a través de los órganos del Poder Público, el que tiene el deber fundamental de garantizar a todo ciudadano una relación laboral adecuada y estable.

En Venezuela existen dos tipos de estabilidad en el empleo, una relativa o impropia y otra absoluta o propiamente dicha, también conocida como inamovilidad laboral.

La inamovilidad laboral tiene como fin la protección de derechos constitucionales, vinculados a una circunstancia laboral, que excede en más el derecho al trabajo, en tanto que, se garantizan otros derechos constitucionales, entre ellos la libertad sindical y la protección a la familia.

En estos casos las Inspectorías del Trabajo, órganos administrativos adscritos al Ministerio del Trabajo, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes en Venezuela, están facultadas para dirimir, en un primer momento, los conflictos de intereses, derivados de la relación laboral entre patronos y trabajadores amparados por inamovilidad laboral, lo cual es una competencia análoga, aunque con matices diferentes, a la que el propio ordenamiento jurídico, asigna a los Jueces Laborales en materia de estabilidad relativa de los trabajadores.

Esto ha planteado desde los años '60 en Venezuela, grandes dificultades, incongruencias e imprecisiones dentro del derecho administrativo y más concretamente dentro del contencioso – administrativo, pues a través de esta especial actividad desarrollada por las Inspectorías del Trabajo, se han incorporado al Derecho Público Administrativo situaciones que en principio, se encuentran reguladas por el derecho privado laboral.

Así, la evolución de la jurisprudencia en cuanto al control jurisdiccional de las decisiones dictadas por las Inspectorías del Trabajo en materia de inamovilidad laboral no ha sido uniforme, al punto que incluso en la actualidad no se puede afirmar que existe certeza jurídica, respecto a los órganos jurisdiccionales competentes para conocer de las acciones que se intenten contra los actos, hechos u omisiones de la Administración Pública

Laboral, cuando ésta decide sobre aspectos meramente privados de la relación trabajador – patrono.

El problema jurisdiccional que se ha planteado en Venezuela, con ocasión del control sobre este tipo de actos o decisiones dictadas por la Administración Laboral, está íntimamente relacionado con otro, que se refiere a la propia naturaleza jurídica de éstos.

En sendas sentencias dictadas por el Máximo Tribunal de la República y en opinión de importantes autores nacionales, se ha reconocido, que en el ámbito laboral la Administración Pública, tiene atribuidas competencias análogas a las jurisdiccionales, para la resolución de conflictos entre los patronos y los trabajadores. Y no obstante, la sustancia o contenido jurisdiccional de estos actos o decisiones y del derecho privado que aplica la Administración, se han considerado como actos administrativos, debiendo ser tratados jurídicamente como tales y por ende controlables ante la jurisdicción contencioso - administrativa.

A pesar de ello y de que en los actuales momentos el criterio dominante en cuanto a la jurisdicción competente, para conocer de los actos dictados por las Inspectorías del Trabajo, en materia de inamovilidad laboral, es el establecido por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia el 2

de agosto de 2001, según el cual la jurisdicción competente es la jurisdicción contencioso – administrativa, el problema no ha finalizado y la discusión sigue abierta.

Dentro de estos parámetros, el objetivo principal del presente trabajo fue examinar la verdadera naturaleza jurídica de los actos dictados por las Inspectorías del Trabajo en materia de inamovilidad laboral, a los fines de determinar a que órgano jurisdiccional debe corresponder el conocimiento de su cuestionamiento por las partes interesadas.

Igualmente, frente a los inconvenientes jurídicos que se han presentado en la realidad de los casos, y que groseramente han atentado contra el derecho a la tutela judicial efectiva, resultó forzoso retomar la búsqueda de los criterios de validez o no, que sostienen que el control de tales actos, debe corresponder al contencioso – administrativo. E incluso, en virtud de la garantía del derecho a la tutela judicial efectiva y del derecho al debido proceso, fue necesario buscar la razón o no de la existencia de tales competencias en manos de la Administración Pública Laboral.

Resultó necesario para la correcta articulación del presente trabajo exponer en primer lugar, el análisis de la normativa vigente en materia de estabilidad laboral en Venezuela; en segundo lugar, el estudio de las implicaciones del

régimen jurídico de competencias atribuidas al Inspector del Trabajo en materia de inamovilidad laboral, y en último lugar, las consecuencias de la calificación de los actos dictados por las Inspectorías del Trabajo en materia de inamovilidad laboral, como actos administrativos, sus alcances y la problemática vigente.

CAPÍTULO I

NORMATIVA VIGENTE EN MATERIA DE ESTABILIDAD LABORAL EN

VENEZUELA

□ **Consideraciones generales en torno a la estabilidad laboral**

La estabilidad laboral siguiendo a Charca (2007) ha sido definida, clasificada y desarrollada incluso “a niveles superlativos”, al punto que ha llegado a constituirse, en el derecho laboral por excelencia y el estandarte de los derechos sociales.

Desde un enfoque teórico y amplio, se puede decir que la estabilidad laboral consiste en una garantía fundamental al empleo. En cuya virtud, un trabajador que ha superado el período de prueba, tiene el derecho a conservar su empleo, salvo que incurra en una causa justificada, establecida en la ley para ser despedido. En consecuencia, la estabilidad laboral opera como la protección contra la privación injustificada del empleo (Alfonzo – Guzmán, 2004, 305 ss y Morales, 2003).

Evidentemente, es el Estado quien debe ser el principal garante del acceso de todo ciudadano a una relación laboral adecuada y estable. Este deber ha sido suficientemente desarrollado tanto en el ámbito internacional, como en el ámbito nacional.

La legislación prácticamente universal, reconoce el derecho a la estabilidad de los trabajadores en sus empleos. De conformidad con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación; y en casos de despido injustificado se establece la reparación de este daño a través de tres posibilidades: a) reposición en el trabajo, o, b) indemnización, o, c) otras prestaciones previstas por la legislación nacional, siendo opción de cada país a través de su legislación adoptar la que considere más conveniente (Convenio 158 de la OIT, "Sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador", Artículos del 4 al 12. Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador" del 17 de noviembre de 1988, Artículo 7, literal d).

En el ámbito nacional, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, enuncia los principios y metas del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia (artículo 2 *ejusdem*), en relación con el trabajo. Constituyéndose el Estado venezolano como un Estado

comprometido en lograr la plena vigencia de todos los derechos humanos, en especial aquellos de naturaleza laboral y social.

Así, se reconocen dentro del texto constitucional expresamente estos derechos fundamentales, al disponerse en el artículo 87 *ejusdem*, el derecho y el deber de trabajar, además de la obligación que tiene el Estado de garantizar la adopción de las medidas necesarias para asegurar el pleno ejercicio de este derecho.

En el artículo 88 se establece el principio de igualdad y equidad en el trabajo; en el artículo 89 se reconoce el trabajo como un hecho social y se insiste, en la especial protección del Estado, la cual se materializa en el reconocimiento de los principios de: intangibilidad y progresividad de los beneficios laborales, en la irrenunciabilidad de tales derechos; en el principio de la aplicación de la norma más favorable al trabajador, entre otros.

Adicionalmente, deben mencionarse los artículos 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, relativos a la jornada de trabajo; al descanso semanal y vacaciones; al derecho al salario; al derecho a las prestaciones sociales; a la estabilidad laboral; a la responsabilidad laboral, al reconocimiento del derecho a la sindicación y democracia sindical; al derecho a la negociación colectiva voluntaria; y al derecho a la huelga, respectivamente.

Finalmente, dentro de las disposiciones constitucionales enumeradas, debe hacerse especial mención al artículo 93, el cual establece 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” (Negrillas añadidas).

Esta norma interpretada aisladamente, puede atribuirle una nueva dirección a la institución de la estabilidad laboral en Venezuela, ya que, de una interpretación literal se deduce que el trabajador tendrá derecho a ser reintegrado a su empleo, cuando fuere despedido injustificadamente, pues la Carta Magna reputa nulo todo acto de esta naturaleza (Bravo, 2002).

Sin lugar a dudas, la redacción de esta norma plantea nuevos lineamientos, que en apariencia pueden presentar un régimen de estabilidad más riguroso y que permite inferir que la intención del Constituyente fue la de “trocar de inmediato, en *absoluta*, la estabilidad *relativa* reconocida, en general, a los trabajadores por la vigente Ley Orgánica del Trabajo”. (Alfonzo-Guzmán, 2004, 316, 317).

Sin embargo, todo ello se concretará en una reforma laboral, pues en los actuales momentos, la anunciada garantía a la estabilidad laboral y la limitación de toda forma de despido no justificado, que regula el artículo anteriormente transcrito, deben interpretarse de conformidad con los artículos

112 y siguientes de la Ley Orgánica del Trabajo (1997) y con los artículos 187 y ss de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo (2002).

Sobre la base de las consideraciones anteriores, corresponde en este nivel pasar a exponer la clasificación que se ha establecido de la estabilidad laboral.

□ **Clases de estabilidad laboral**

Es necesario destacar que la estabilidad laboral atendiendo a las consecuencias que de ella derivan, puede dividirse en: **estabilidad relativa o impropia** y **estabilidad absoluta o propiamente dicha**.

□ **Estabilidad relativa o impropia**

Constituye el régimen general aplicable al trabajo subordinado o dependiente y **produce solamente derecho a una indemnización económica a favor del trabajador**, que se retire o sea despedido por causas imputables a su patrono, o que se encuentre privado de su empleo por causas ajenas a su voluntad (Alfonzo – Guzmán, 2004, 305 ss y Charca, 2007).

□ **Estabilidad absoluta o propiamente dicha. Inamovilidad laboral**

Constituye el régimen excepcional de inamovilidad laboral y crea a favor del trabajador que la goza, **el derecho de ser reincorporado** en el cargo del cual fuere privado por su patrono, **sin autorización previa** de la autoridad competente (artículo 8.1 y 8.2 del Convenio 158 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT – Sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador) (Alfonzo – Guzmán, 2004, 305 ss). En Venezuela, por disposición expresa del artículo 453 de la Ley Orgánica del Trabajo (1997) la autoridad competente para autorizar el despido, es el Inspector del Trabajo.

Estas dos categorías de estabilidad gozan en principio de muchas características comunes, esto es, son un derecho, no una obligación; son ilimitadas en el tiempo mientras dure la situación laboral y tienen por fin proteger el interés personal del trabajador (Alfonzo – Guzmán, 2004, 307).

Sin embargo, difieren en sus efectos, tanto desde el punto de vista netamente de derecho laboral, como desde el punto de vista del derecho procesal. Además que, atendiendo al órgano al cual le incumbe la competencia, para conocer y decidir de los conflictos que surjan entre patronos y trabajadores con ocasión de la estabilidad laboral, se determinarán los mecanismos a través de los cuales la parte perdedora, podrá controlar la justicia del acto.

□ **Efectos del régimen de estabilidad relativa o impropia y del régimen de estabilidad absoluta o propiamente dicha**

En el régimen de la **estabilidad relativa o impropia**, la obligación del patrono de reenganchar al trabajador es de carácter facultativo, ya que el patrono puede insistir en el despido y liberarse de la obligación, sustituyéndola por una indemnización en dinero, de conformidad con los artículos 125 y 126 de la Ley Orgánica del Trabajo (1997) y con los artículos 190, 191 y 194 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo (2002).

Adicionalmente, debe señalarse que todos los trabajadores disfrutan de esta estabilidad relativa, con excepción de los empleados de dirección, trabajadores temporeros, eventuales u ocasionales, domésticos y los trabajadores permanentes con menos de tres meses de servicio (Artículos 112 al 115 de la LOT).

Por otra parte, en el régimen de **estabilidad absoluta o propiamente dicha**, el reenganche del trabajador es forzoso, es una obligación accesoria e inseparable de la estabilidad, que se justifica en atención al interés tutelado, que no es solamente el derecho al trabajo, sino el derecho a la libertad

sindical; a la negociación colectiva; a la protección de las familias, la maternidad y la paternidad, etc (Alfonzo – Guzmán, 2004, 309 - 311).

Así, los supuestos de inamovilidad laboral que establece la Ley Orgánica del Trabajo (1997) se encuentran regulados en los artículos 450; 451; 520;.418 párrafo único; 452; 356; 458; 506; 533 literal f) y 538 Parágrafo único; artículos 503 y 458, 525, 475, 478, que protegen el derecho a la libertad sindical y a la contratación colectiva. Dentro de esta misma protección se hallan, los delegados de prevención de conformidad con el artículo 44 de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio de Trabajo de 2005.

Además, se encuentran los artículos 384 y 387 de la Ley Orgánica del Trabajo (1997) relativos a la protección laboral de la maternidad y la familia, en concordancia con el artículo 8 de la novísima Ley para la Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad del 20 de septiembre de 2007, que establece la inamovilidad laboral del padre.

También se tienen los numerales 1, 11 y 24 del artículo 236 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), en concordancia con los artículos 87, 88 y 89 *ejusdem*; y los artículos 2, 13 y 22 de la Ley Orgánica del Trabajo (1997), que establecen la facultad que tiene el Presidente de la República de decretar la inamovilidad laboral especial, como medida necesaria para preservar el empleo, y la posibilidad de ofrecer

a los trabajadores las garantías necesarias para que no sean objeto de despidos, traslados o desmejoras en sus condiciones de trabajo.

Cabe destacar que, este último supuesto de inamovilidad laboral especial decretada por el Ejecutivo Nacional, se ha constituido desde el año 2001, en un régimen regular y permanente, en lugar de “excepcional y transitorio” (Artículo 3, Decreto N° 5.265 del 30 de marzo de 2007); esto ha queda suficientemente demostrado en los 14 decretos dictados por el Ejecutivo Nacional, desde el 05 de octubre de 2001 hasta el 30 de marzo de 2007, que pueden ser consultados en la página web del Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela (G.O) Número 37.298, Decreto N° 1.472 del año 2001; en el 2002 Gaceta Oficial Extraordinaria Número 5.585, Decreto N° 1.752; Gaceta Oficial Número 37.472, Decreto N° 1.833; G.O N° 37.491, Decreto N° 1.889 y G.O Extraordinaria N° 5.607, Decreto N° 2.053; en el 2003 G.O N° 37.608, Decreto N° 2.271 y G.O N° 37.731, Decreto N° 2.509; en el año 2004 G.O N° 37.857, Decreto N° 2.860 y G.O N° 38.034, Decreto N° 3.154; en el año 2005 G.O N° 38.154, Decreto N° 3.546 y G.O N° 38.280, Decreto N° 3.957; en el 2006 G.O N° 38.410, Decreto N° 4.397; y G.O N° 38.532, Decreto N° 5.265 y por último, en el 2007 G. O. N° 38.656, Decreto N° 5.265).

Finalmente, esto manifiesta una acentuada intervención del Estado en la economía del país y una excesiva orientación “obrerista” y “garantista” del sistema laboral en Venezuela (Córdova, 2004; Bronstein, A. 1998). Sin embargo, al parecer es la única forma en que el Estado venezolano, a través de su órgano ejecutivo, ha conseguido ofrecerle a los trabajadores las garantías requeridas, para que no sean objeto de despidos, traslados o desmejoras en sus condiciones de trabajo, hasta los actuales momentos.

Según lo anterior, y volviendo a la **diferenciación entre el régimen de estabilidad relativa o impropia y el régimen de estabilidad absoluta o propiamente dicha**, debe señalarse que existe otra gran distinción, que es precisamente la referida al órgano competente para conocer y decidir los conflictos que surjan entre patronos y trabajadores con ocasión de la estabilidad laboral.

Esta distinción constituye, para los efectos del tema de investigación la más importante, pues atendiendo al órgano que el ordenamiento jurídico le atribuya tal competencia, las decisiones que de ellos emanen tendrán calificaciones jurídicas diferentes y serán controlables en jurisdicciones también distintas.

Así, en relación con los casos de **estabilidad relativa o impropia**, el ordenamiento jurídico venezolano, dispone que el conocimiento y decisión de los conflictos intersubjetivos que surjan entre patrono y trabajador con ocasión de la relación laboral, corresponden al Juez Laboral sobre la base de la estabilidad laboral, establecida en el artículo 93 del texto constitucional en concordancia con los artículos 29, 187 y ss de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo del 2002 (LOPT).

❑ **Procedimiento ante los Tribunales del Trabajo**

La regulación adjetiva de los procedimientos de la estabilidad en el trabajo, ha sido desarrollada por la LOPT en el Título VIII. Estas disposiciones derogan expresamente, las establecidas en la LOT (artículo 194 LOPT) y contemplan en términos generales, la protección a la estabilidad laboral relativa, a cargo de los tribunales del trabajo.

Estos casos son sustanciados y decididos por ante la jurisdicción laboral, la cual es autónoma, imparcial y especializada (Artículos 1, 13, 29 de la Ley Orgánica del Trabajo 2002).

Cabe destacar que, la intervención del Juez Laboral en el conflicto, se desarrolla dentro de un juicio oral, breve y público, para la calificación del

despido o la solicitud de reenganche y pago de salarios caídos (Artículo 3 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo 2002).

Resulta oportuno acotar que en estos casos no existe deber de pedir autorización para despedir, lo que existe es un deber de participar el despido al Juez Laboral, el cual opera a favor del patrono, pues si no hace la participación, se presume que el despido se ha producido sin justa causa (Artículo 187 *ejusdem*).

Además, el proceso está regido por los principios de uniformidad, brevedad, oralidad, publicidad, gratuidad, celeridad, inmediatez y concentración (Artículo 2 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo 2002).

Así, el procedimiento ante los Tribunales Laborales se desarrolla en tres fases:

a) **Fase de Sustanciación** (Artículos 123 al 137 de la LOPT): Ante el Juez de Sustanciación, Mediación y Ejecución y comienza a instancia del trabajador, donde tienen lugar: la introducción de la demanda y su admisión; la audiencia preliminar dentro de la cual se procurará la mediación y conciliación, además de ser el momento para la promoción de pruebas, el

acto de contestación, la solicitud de medidas cautelares, luego se remite al Juez de Juicio y comienza la segunda fase;

b) **Fase de Juicio** (Artículos 150 al 162 *ejusdem*): En la cual se desarrolla la audiencia de juicio, se admiten y evacuan las pruebas y las partes esgrimen sus alegatos y el Juez de Juicio dicta la sentencia;

c) **Fase de Ejecución** (Artículos 180 al 186 *ejusdem*): A cargo del Juez de Sustanciación, Mediación y Ejecución quien está facultado para dictar todas las medidas que considere necesarias, a fin de garantizar la efectiva ejecución del fallo.

De la descripción que antecede, no queda lugar a dudas que a través de este proceso, se garantiza el derecho constitucional al debido proceso y en consecuencia, el derecho que tiene todo ciudadano de ser juzgado por sus jueces naturales (Artículo 49 numeral 4 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999).

Atendiendo a la descripción que antecede, se observa que se desarrolla un verdadero proceso, en el cual el juez, órgano judicial, está facultado para valorar desde la perspectiva del derecho laboral, de acuerdo con el artículo 102 de la Ley Orgánica del Trabajo (1997), las pretensiones de las partes y

las declarará conforme o no con éste, a través de una sentencia definitiva, sobre la cual además se concede el derecho de apelación ante el Tribunal Superior del Trabajo, lo cual sin duda, infunde confianza y disminuye los riesgos de desacierto en los fallos (Alfonzo – Guzmán, 2004, 312; Córdova, 2004; Artículos 187 al 192 concatenados con los artículos 159 al 166 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo 2002).

❑ **Acerca del Proyecto de Ley Orgánica Procesal del Trabajo**

El original Proyecto de Ley Orgánica Procesal del Trabajo de fecha 15 de marzo de 2001, presentado por la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, para su discusión en la Asamblea Nacional, reconocía la competencia de la jurisdicción laboral para conocer de los casos de **Despido de trabajadores amparados por Inamovilidad Laboral.**

Así el **TÍTULO VIII, CAPÍTULO II** se titulaba **De la Inamovilidad** y disponía:

“Artículo 205.- Cuando un patrono o patrona pretende despedir por causa justificada a un trabajador o trabajadora investido de inamovilidad, trasladarlo o desmejorarlo en sus condiciones de trabajo, solicitará la autorización correspondiente ante el Tribunal de Sustanciación, Mediación y Ejecución de la jurisdicción donde esté domiciliado el trabajador o trabajadora, en escrito que determine el nombre y domicilio del solicitante y el carácter con el cual se presente; el nombre, cargo o función del trabajador o trabajadora a quien se pretende despedir, trasladar o desmejorar y las causas que se invoquen para ello. El juez o jueza notificará al trabajador o

trabajadora para que tenga lugar la audiencia preliminar al décimo (10) día hábil siguiente a que conste en su notificación, aplicándose el procedimiento de Primera y Segunda Instancia previsto en esta Ley” (Negrillas añadidas).

“**Artículo 206.- Si el patrono o patrona, en el curso del procedimiento de calificación de despido, despidiere al trabajador o trabajadora antes de la decisión del juez o jueza, éste ordenará la suspensión del procedimiento, hasta que se produzca el reenganche**” (Negrillas añadidas).

“**Artículo 207.-** Contra la sentencia de la Corte Superior del Trabajo competente no se admitirá recurso de casación”.

Y en el **CAPÍTULO III**, del mismo título, se establecía el **Procedimiento de Reenganche**:

Artículo 208.- “Cuando un Trabajador o trabajadora que goce de inamovilidad sea despedido, trasladado o desmejorado sin cumplirse con las formalidades establecidas en el artículo 205 de esta Ley, podrá dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes, solicitar ante el Juez o Jueza de Sustanciación, Mediación y Ejecución el reenganche o la reposición a su situación anterior. El juez o jueza dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes notificará al patrono que debe comparecer al décimo (10) día hábil por sí o por medio de representante. En este acto el Juez o jueza procederá a interrogarlo sobre:

- a.- Si el solicitante presta servicio en su empresa;
- b.- Si reconoce la inamovilidad; y
- c.- Si se efectuó el despido, el traslado o la desmejora invocada por el solicitante.

Si el resultado del interrogatorio fuere positivo o si quedaren reconocidos la condición del trabajador o trabajadora y el despido, el traslado o la desmejora, el juez o jueza verificará si procede la inamovilidad, y si así fuere, ordenará la

reposición a su situación anterior y el pago de los salarios caídos”.

Artículo 209.- “Cuando de este interrogatorio resultare controvertida la condición de trabajador o trabajadora de quien solicita el reenganche o la reposición, el Juez o Jueza de Sustanciación, Mediación y Ejecución remitirá al Juez o Jueza de Juicio y se seguirá el procedimiento establecido en la presente Ley, pero en ningún caso se admitirá recurso de casación”.

Este proyecto fue aprobado en segunda discusión por la Asamblea Nacional el 30 de abril de 2002, con algunas modificaciones dentro las cuales se cambiaron los números de los artículos antes referidos, pasando a ser numerados respectivamente como Artículo: 195, 196, 197, 198 y 199 (Medina de Vega, 2002).

No obstante, haber sido aprobado en segunda discusión el Proyecto de Ley, fue devuelto por el Ejecutivo Nacional el 17 de junio de 2002 y sancionado nuevamente con las observaciones de este Poder, el 02 de agosto de 2002, eliminándose lo referente a la Inamovilidad y conservando la atribución de su conocimiento, a la competencia de los órganos administrativos laborales.

La resistencia a conferir estas competencias judiciales, fue reflejada por algunos sectores, entre ellos el Ministerio del Trabajo, “quién consideró lo inconveniente de convertir los procedimientos administrativos de calificación

de despido o reenganche en procedimientos judiciales” (Medina de Vega, 2002).

A pesar de este intento, en la actualidad el conocimiento y decisión de los conflictos que se produzcan entre patronos y trabajadores amparados por el **régimen de estabilidad absoluta o inamovilidad**, sigue estando legalmente atribuida, en un primer momento, a los Inspectores del Trabajo, en aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Trabajo de 1997, que es la ley sustantiva, además dicha competencia también ha sido ratificada, por los criterios del Máximo Tribunal de la República, en data reciente. Ello a pesar que el artículo 29 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo dispone que:

“Los Tribunales del Trabajo son competentes para sustanciar y decidir:

1. ***Los asuntos contenciosos del trabajo, que no correspondan a la conciliación ni al arbitraje;***
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;***
3. ***Las solicitudes de amparo por violación o amenaza de violación de los derechos y garantías constitucionales establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela;***
4. ***Los asuntos de carácter contencioso que se susciten con ocasión de las relaciones laborales como***

hecho social, de las estipulaciones del contrato de trabajo y de la seguridad social; y

5. Los asuntos contenciosos del trabajo relacionados con los intereses colectivos o difusos.” (Negrillas y cursivas añadidas).

□ **Procedimientos ante las Inspectorías del Trabajo. Críticas**

Se debe reconocer que existen en esta sede administrativa dos procedimientos: **a) Autorización para el despido;** y **b) reenganche o reposición y pago de salarios caídos**, dentro de los cuales se constituyen verdaderos conflictos intersubjetivos, que la Administración del Trabajo dirime dadas las funciones que le han sido atribuidas por el ordenamiento jurídico (Artículo 453 y ss de la Ley Orgánica del Trabajo en concordancia con los Artículos 221 y ss del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo 2006).

a) Autorización para el despido (Artículo 453 de la LOT): En este procedimiento, el patrono propone ante el Inspector del Trabajo, un escrito solicitando la autorización para despedir, lo que es equivalente a una demanda; se procede a citar al trabajador para que conteste, lo que equivale al acto de contestación de la demanda, incluso el Inspector puede dictar medidas preventivas o cautelares de conformidad con el artículo 223 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo de 2006; existe un lapso

probatorio y sobre el caso se produce una decisión, que es calificada como providencia definitiva y agota la vía administrativa (artículo 224 *ejusdem*). Sobre ella sólo es admisible ejercer el recurso contencioso administrativo de anulación.

b) Procedimiento de reenganche o reposición y pago de salarios caídos

(Artículos 454 al 457 de la LOT): Es iniciado por el trabajador despedido sin la autorización previa, y la decisión que toma el Inspector en principio, es el resultado de un interrogatorio al patrono, acerca de la existencia de la relación laboral y del fuero de inamovilidad que protege al trabajador, pues “si resultare controvertida la condición de trabajador”, la situación cambia y se abre la articulación probatoria, desarrollándose un procedimiento equivalente al anteriormente referido, pero con la variante de la ejecución de la decisión del Inspector del Trabajo, en caso que se ordene el reenganche y el pago de salarios caídos.

Esto se considera, sin duda, un desacierto o por lo menos una inconsistencia del Poder Legislativo. Cómo puede entenderse que sí la inamovilidad laboral tiene como fin la protección de derechos constitucionales, vinculados a una circunstancia laboral, que excede en más el derecho al trabajo, en tanto que, tales derechos constitucionales constituyen materia de orden público (libertad sindical, la protección a la familia, etc) y que, por ello no pueden ser

transados ni vulnerados, sea precisamente la Administración Pública Laboral, a través de los Inspectores del Trabajo, los llamados a resolver estos asuntos y no la “**jurisdicción laboral autónoma, imparcial y especializada**”, a través de sus jueces “**profesionales del derecho**”, quienes por mandato del artículo 5 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo de 2002, están obligados, en el desempeño de sus funciones a “**no perder de vista la irrenunciabilidad de derechos y beneficios acordados por la leyes sociales a los trabajadores...**” (Negrillas y cursivas añadidas) (Artículos 1, 19 *ejusdem*).

Ante la situación planteada, hay que decir que se desaprovecho la oportunidad e injustamente siguen estos asuntos – donde no cabe renuncia o desistimiento– en manos de la Administración Pública Laboral y los casos de menor entidad – en los que el trabajador puede desistir, de su estabilidad relativa y el patrono se puede relevar, cancelando las obligaciones de ley – a cargo de la jurisdicción laboral.

En el marco de las observaciones anteriores, no queda más que admitir que en esta instancia administrativa se desarrolla, un verdadero conflicto entre partes: donde el Inspector del Trabajo, estima desde la perspectiva del derecho laboral las pretensiones de ellas, pudiendo declararlas con lugar o

no. Además, el Inspector del Trabajo se encuentra facultado, para declarar la nulidad del despido, si se ha hecho sin su autorización, y en consecuencia, puede ordenar el reenganche y pago de salarios caídos del trabajador, incluso, actualmente, de forma preventiva. Poder que se encuentra a su vez, acompañado de la facultad sancionatoria para constreñir al patrono al cumplimiento de lo ordenado (Alfonzo – Guzmán, 2004, 399 ss).

Como se observa, estas decisiones más que ser dictadas en ejercicio de funciones administrativas, como son las de vigilancia, supervisión, inspección, conciliación y arbitraje que se encuentran en los artículos 580 y 590 de la Ley Orgánica del Trabajo de 1997, se pueden equiparar al ejercicio de una función jurisdiccional, cuando se comparan con el régimen de estabilidad relativa, y su conocimiento por parte del Juez Laboral, e inclusive se califica al Inspector del Trabajo de “Juez Administrativo” (Medina de Vega, 2002).

Hechas las consideraciones anteriores, se debe destacar que el Título VII de la Ley Orgánica del Trabajo (1997), ha sido producto en buena medida, “de un proceso de compilación legislativa, más que de reforma” pues, en éste se han agrupado normas de muy variada procedencia y rango, que han traído graves consecuencias en la realidad de los casos (Villasmil, 1995, 46).

Así, tanto las facultades que se le han reconocido a los Inspectores del Trabajo, como el procedimiento establecido en los artículos 454, 455 y 456, son reminiscencia del Reglamento de la Ley del Trabajo de 1973, y en consecuencia “producto de la legislación promocional, surgida luego de la caída de la dictadura de 1958”, donde la Administración actúa con una evidente “pretensión dirigista” y con un carácter excesivamente “interventor” (Villasmil, 1995, 13, 46, 52,53).

Lo que puede servir de razón, para explicar que la Ley, en los casos como el que se encuentra bajo análisis, faculte al órgano administrativo, para conocer de cuestiones que deberían corresponder al órgano judicial.

De los anteriores planteamientos se deduce, que Alfonso-Guzmán (2004, 400) tiene razón, al calificar a tal procedimiento de “artificial por inútil”, además de “superfluo”.

Finalmente, cabe agregar que las particularidades que presenta la materia de inmovilidad laboral, ha planteado serias interrogantes en torno a la función que desempeñan las Inspectorías del Trabajo y a la naturaleza jurídica de las decisiones dictadas por ellas, en el ejercicio de tal función (Rondón de Sansó, 1990, 7), convirtiéndose el procedimiento que en esta instancia administrativa se desarrolla, en una fuente de graves confusiones, tanto

dentro del derecho laboral, como dentro del derecho administrativo y especialmente dentro del contencioso administrativo.

CAPÍTULO II

IMPLICACIONES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE COMPETENCIAS ATRIBUIDO AL INSPECTOR DEL TRABAJO EN MATERIA DE INAMOVILIDAD LABORAL

En Venezuela, como se ha establecido en el capítulo anterior, las Inspectorías del Trabajo en materia de estabilidad absoluta o inamovilidad laboral, se encuentran dotadas de una competencia análoga, a la que el propio ordenamiento jurídico asigna a los Jueces Laborales, en materia de estabilidad relativa o propiamente dicha.

Por ello, es forzoso referirse a las concepciones doctrinarias y jurisprudenciales, que han tratado de explicar o calificar el ejercicio de esta especial función por parte de estos órganos administrativos, cuando deciden estas controversias entre patrono y trabajador y en consecuencia, deben examinarse los criterios que se han esgrimido acerca de la naturaleza jurídica de los actos o decisiones, que se producen como resultado del ejercicio de tal función.

□ **Función jurisdiccional de la Administración Pública**

La primera tesis que debe someterse a análisis, es precisamente, aquella que sostiene que la Administración Pública ejerce funciones jurisdiccionales, y en consecuencia, dicta actos de naturaleza jurisdiccional.

Al respecto, debe hacerse una especial advertencia, pues tanto la doctrina, como la jurisprudencia nacional, “han deformado la verdadera condición de actos de naturaleza jurisdiccional” (Canova, 1998, 87).

Incluyendo en esta categoría, actos que son “**típicamente administrativos, donde la Administración satisface intereses públicos de forma inmediata**”, como lo son, los referidos al ejercicio de la potestad de revisión - recursos administrativos contra actos definitivos - o los que se producen en el ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración, especialmente, en materia de sanciones disciplinarias (Negrillas añadidas) (Canova, 1998, 87; Araujo, 2001, 201 - 205).

Ninguno de estos supuestos, puede encuadrarse en la categoría de “actos jurisdiccionales de la Administración Pública”, pues en el primero, no se cumple con el requisito de que el órgano que decide “sea imparcial por cuanto la Administración, en estos casos, es la parte directamente

interesada”; y en el segundo, es indudable “que la labor del ente u órgano estatal es típicamente administrativa, al igual que, la sanción que se impone, el procedimiento que se sigue y el Ordenamiento jurídico que, mediante aquella, pretende garantizarse” (Araujo, 2001, 201 – 205; Canova, 1998, 87).

Por otra parte, existe un tercer supuesto, que es el que plantea que la función jurisdiccional de la Administración, existe en aquellos casos en los cuales, conforme al ordenamiento jurídico, la Administración interviene, para resolver controversias entre particulares (Canova, 1998, 87).

En estos casos, la Administración no realiza como objetivo esencial su función de satisfacer en forma práctica y directa los intereses de la comunidad o sus propios intereses, sino que, su función está destinada a declarar ante varios sujetos en conflicto, quién tiene la razón y quién no la tiene (Araujo, 2001, 206; Rondón de Sansó, 1990, 3).

En otras palabras, se afirma que existe función jurisdiccional de la Administración, cuando ésta actúa conforme al ordenamiento jurídico, cual juez, decidiendo o dirimiendo un conflicto de derechos subjetivos entre particulares (Araujo, 2001, 206; Rondón de Sansó, 1990, 3).

Para los efectos del presente estudio, ésta es precisamente la hipótesis que será sometida a análisis, con el objeto de determinar cuál es la naturaleza jurídica de las decisiones dictadas por las Inspectorías del Trabajo, en los procedimientos de calificación de despido, reenganche y pago de salarios caídos, dada la especial actividad que sin duda, ejercen estos órganos al resolver los asuntos que el ordenamiento jurídico, les ha asignado para salvaguardar al trabajador amparado por inamovilidad laboral.

Desde el comienzo, debe indicarse que en Venezuela está generalmente aceptada la tesis del ejercicio de funciones jurisdicciones, por parte del Inspector del Trabajo en materia de inamovilidad laboral.

Hasta el extremo que, Medina de Vega (2002) entre otros, afirman que, tanto dentro del procedimiento de autorización para despedir, trasladar o desmejorar las condiciones laborales de un trabajador amparado por inamovilidad laboral, como dentro del procedimiento de reenganche y pago de salarios caídos de estos mismos trabajadores, se originan “verdaderos conflictos intersubjetivos que la Administración del Trabajo, dirime dadas las **funciones jurisdiccionales** que le han sido atribuidas, **no en vano la O.I.T ha calificado al Inspector del Trabajo de Juez Administrativo**” (Negritas añadidas) (Brewer - Carias y Ortiz – Álvarez, 1996, 356 – 370; Rondón de Sansó, 1990, 3; Sansó de Ramírez, 1998,195).

❑ **Diferencias terminológicas**

La aceptación generalizada de que la Administración Pública, en particular, las Inspectorías del Trabajo tienen atribuidas funciones jurisdiccionales, representa un problema que excede el plano “meramente teórico”, y se convierte en un verdadero problema real y práctico, ya que, el mismo plantea el alcance del sistema de revisión judicial de la actuación de la Administración (Araujo, 2001, 194 ss y Gordillo 2003, IX-18).

A pesar de reconocer que, no se está en presencia de un simple problema de diferencias terminológicas, sobre el cual no se pretende profundizar, es oportuno, dar aunque sea una definición de lo que debe entenderse por función jurisdiccional, a fin, de determinar sí cuando los Inspectores del Trabajo, califican el despido u ordenan el reenganche y pago de salarios caídos de los trabajadores inamovibles, efectivamente se encuentran en el ejercicio de funciones jurisdiccionales.

Así, siguiendo a Gordillo (2003, IX-13) **la función jurisdiccional** puede ser definida como “la decisión con fuerza de verdad legal de controversias entre partes, hecha por un órgano imparcial e independiente”. Al mismo tiempo, destaca, que la definición consta de dos elementos: uno material u objetivo, que se refiere a lo que la función es en su contenido, (decisión con fuerza de

verdad legal de controversias entre partes) y el otro, orgánico o subjetivo, que se circunscribe al órgano o poder que realiza la función (los jueces, órganos imparciales e independientes).

Por tanto, sólo la presencia de ambos elementos proporciona la definición adecuada y determina el régimen jurídico propio de la función jurisdiccional, esto es, que la decisión pueda ser definitiva y fundamentalmente que sea dictada por un órgano imparcial - ajeno a la controversia; un tercero desinteresado en el proceso - e independiente (Gordillo, 2003, IX-12).

Sobre la base de esta definición, se puede decir, en una primera aproximación que las Inspectorías del Trabajo dentro del ordenamiento jurídico venezolano, se encuentran facultadas para ejercer función jurisdiccional.

Sin embargo, Gordillo (2003, IX-12) advierte que lo que ocurre en estos casos, es únicamente que la actividad desarrollada por la Administración Pública “es *semejante*, materialmente, a la actividad jurisdiccional, pues no se encuentra regida por el régimen jurídico propio de la función jurisdiccional”, así la actividad desarrollada en tal caso por la Administración, sigue siendo típicamente administrativa.

Adicionalmente, debe señalarse que Araujo (2002, 196, 206) agrega que dentro de la función jurisdiccional, se encuentran incluidas, la potestad de ejecutar lo juzgado, como la potestad de **“dictar providencias cautelares, que jamás podría ejercer la Administración”** (Araujo, 2002, 196, 206).

Tanto Gordillo (2003, XI –12) como Araujo (2001, 211 ss) son de la postura que “la administración no ejerce en ningún caso función jurisdiccional” y que hablar de acto administrativo jurisdiccional o cuasi jurisdiccional, además de ser una contradicción terminológica, es inconstitucional.

Tal postura tiene fundamento dentro del ordenamiento jurídico venezolano, en los principios constitucionales que establecen: a) El principio de separación de los poderes (artículo 136 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela); b) la potestad de administrar justicia, como reservada al Poder Judicial (artículo 253 *ejusdem*); y c) el derecho al debido proceso (artículo 49. 3 *ejusdem*), que se ve garantizado con la imparcialidad e independencia de los jueces, para resolver la oposición entre dos pretensiones jurídicas (Araujo, 2001, 214 - 216).

Hechas las consideraciones anteriores, es forzoso referirse a otro sector de la doctrina que, ha tratado de justificar la validez de esta especial función por parte de la Administración Pública y su control por ante los órganos de

justicia, a través de la teoría de los actos cuasi jurisdiccional, corriente mayoritariamente aceptada en Venezuela.

□ **Teoría del acto cuasi – jurisdiccional**

Han sido denominados “actos cuasi – jurisdiccionales” a aquellos “actos en los cuales la Administración no actúa como tutora de sus propios intereses, sino como un árbitro, que debe decidir una controversia entre dos partes” (Rondón de Sansó, 1990, 3).

Para dictar estos actos la Administración ejerce una función “formalmente administrativa y sustancialmente jurisdiccional”, toda vez, que los mismos derivan de típicos órganos administrativos, pero su contenido no es administrativo, sino jurisdiccional (Sansó de Ramírez, 1998, 195).

Aún cuando, estos actos son considerados como administrativos, por el órgano del cual emanan, por sus características particulares implican efectos jurídicos distintos, que impiden la aplicación en forma absoluta de las nociones y normas que rigen en general, a los “actos unilaterales autoritarios de la Administración y a los procedimientos para su formación” (Rondón de Sansó 1990, 3; Sansó de Ramírez, 1998, 195).

Así, los actos cuasi – jurisdiccionales son producto de un procedimiento administrativo, igualmente cuasi – jurisdiccional o de naturaleza contradictoria.

Lo que quiere decir que, ante el órgano administrativo se plantea un conflicto de verdaderas y auténticas partes, pues los sujetos que intervienen lo hacen como titulares de situaciones subjetivas que le son propias y ajenas a la Administración; constituyéndose una relación procedimental dentro de la cual, se debe respetar el principio del contradictorio, y su objetivo es obtener una decisión final, la cual es, “análoga en su estructura a la de un fallo judicial” (Rondón de Sansó, 1990, 4, 5, 11).

Esto es lo que ocurre, en los procedimientos de calificación de despido, reenganche y pago de salarios caídos, en los cuales la Administración Laboral no realiza como objetivo esencial, su función de satisfacer en forma práctica y directa los intereses de la comunidad, sino que su función está destinada a declarar entre patrono y trabajo en conflicto, quién tiene la razón. Así, el pronunciamiento del Inspector del Trabajo, a pesar de poseer desde el punto de vista formal, las características de un acto administrativo (Artículo 224 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, 2006 en concordancia con el artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativo,

1981), se estructura según Medina de Vega (2003) de manera similar a una sentencia:

- a) **Una parte narrativa**, en la cual el Inspector del Trabajo establece una síntesis lacónica y precisa de los hechos, en los cuales ha quedado planteada la controversia;
- b) **Una parte motiva**, en la cual se ubican los motivos de hecho y de derecho en que se fundamenta la decisión del Inspector del Trabajo y;
- c) **Una parte dispositiva**, que contiene la forma clara e inequívoca, expresa y pormenorizada de lo decidido por la autoridad administrativa.

Por otra parte, cabe destacar que según Rondón de Sansó (1990, 33) estos procedimientos cuasi - jurisdiccionales no dan lugar “a verdaderos y propios proveimientos administrativos, esto es, a **actos dotados de imperatividad y autotutela**, idóneos para ser ejecutados por la propia Administración, a menos que, la Ley que crea el procedimiento establezca, en forma expresa una vía para hacer efectivas las decisiones que del mismo emergen”.

En opinión de la mencionada autora, esto tiene sentido, al entender que “el acto decisorio en tal tipo de procedimientos consagra el derecho de un administrado frente a otro, por lo cual será a las partes a quienes

corresponderá obtener de la otra la ejecución de la condena a través de los órganos jurisdiccionales” (1990, 34, 35).

En consecuencia, puede decirse que el acto administrativo dictado en este tipo de procedimientos, sólo sirve como un medio de prueba y no como un título ejecutivo, pues estas decisiones deben ser ejecutadas por los órganos jurisdiccionales cuando la ley no establezca expresamente el procedimiento para su ejecución.

De los anteriores planteamientos, se debe destacar que uno de los inconvenientes más graves que presenta el sistema de protección de inamovilidad en manos de la Administración Pública, tiene que ver precisamente con la ejecución de la solicitud de reenganche en caso de contumacia del patrono.

Pues la legislación laboral en Venezuela, a pesar de haberle atribuido a las Inspectorías del Trabajo la competencia para resolver los conflictos surgidos con ocasión de este fuero especial, a través de la orden de reenganche y pago de salarios caídos, no estableció de forma expresa un mecanismo efectivo a través del cual se logre la restitución de la situación jurídica lesionada.

Debido a esto es que en agosto de 2001, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia mediante la sentencia N° 1.318, admitió la procedencia de la acción de amparo constitucional para lograr la restitución de los derechos vulnerados por el patrono contumaz.

De acuerdo a los razonamientos que se han venido realizando, cabe preguntarse: cuál es la justificación que utiliza este sector de la doctrina, mayoritariamente aceptada por la jurisprudencia, para sostener la validez del ejercicio de esta función “formalmente administrativa y materialmente jurisdiccional” por parte de la Administración y cuyo resultado son “actos administrativos cuasi – jurisdiccionales”.

En este sentido, sostiene Rondón de Sansó (1990, 6) que “la respuesta pareciera estar en la intención o deseo del legislador de asignar a la vía administrativa la solución de ciertas controversias específicas”. Así, la justificación que se da es de orden práctico y de oportunidad, pues la intención del legislador al adjudicar estas facultades jurisdiccionales a órganos administrativos es, precisamente colocar a estas controversias en una vía administrativa más expedita, flexible y menos onerosa, para la solución de los conflictos, que la que ofrece la vía judicial.

Por otra parte, se debe recordar que las discrepancias graves, que presenta el tema de la “función jurisdiccional de la administración o de los actos administrativo cuasi - jurisdiccionales” verdaderamente, se circunscriben es al fondo de la cuestión, que no es más que el referido a su control en sede judicial, así el problema sigue siendo el determinar la validez de tal ejercicio y la amplitud de su control en sede jurisdiccional.

Finalmente y compartiendo la opinión de Gordillo (2003, IX –30) se debe decir tajantemente que:

“Si, a pesar de todo, leemos en los fallos una mención a tales supuestas “facultades jurisdiccionales de la administración”, tendremos que hacerlo con la reserva mental de que *no se confunden ni sustituyen a la función propia de los jueces*; no se trata de especies de un mismo género, ni son intercambiables, ***la necesaria intervención judicial*** exigida por la Corte Suprema de Justicia de acuerdo con la Constitución, ***no se salva con la intervención de un organismo administrativo, llámese como se llamen las atribuciones que en el caso ejerza***” (Negrillas añadidas).

□ **El problema de la función jurisdicción de la Administrativa o de los actos administrativos cuasi - jurisdiccional. Alcances**

Debe indicarse, que existen tres grandes posiciones acerca de lo que implica el reconocimiento que la Administración ejerce funciones jurisdiccionales: **a)** los que afirman que se **excluye revisión judicial** de los actos dictados por la Administración en ejercicio de la función jurisdiccional, pues ya ella ejerció

jurisdicción; **b)** los que sobre este tipo de actos, aceptan una **revisión limitada**, pues el proceso se inició ante la Administración y continúa ante la justicia; y **c)** los que afirman que la **revisión judicial** sobre estos actos debe ser **suficiente y adecuada** y que no cabe limitarla.

❑ **Exclusión de control jurisdiccional**

Sobre la base de las consideraciones anteriores, debe afirmarse inicialmente que, sí el reconocimiento del ejercicio de la función jurisdiccional o cuasi – jurisdiccional, por parte de la Administración Pública Laboral, implica la **ausencia o exclusión del control en sede jurisdiccional** de tal actividad, las Inspectorías del Trabajo, en ningún caso ejercen tal función.

Es evidente que, no podría ser esa la interpretación adecuada, que se le deba dar a las disposiciones contenidas en los artículos 453 y 456 de la Ley Orgánica del Trabajo de 1997.

Toda vez que, de tales disposiciones se infiere, que en ningún caso, el propósito de haberle encomendado a los Inspectores del Trabajo la resolución de los casos de calificación de despido, reenganche y pago de salarios caídos, puede significar la exclusión o ausencia de control jurisdiccional, que es exclusiva de los jueces, pues, aunque se establece que

tales decisiones “son inapelables”, se contempla el derecho de las partes de acudir a los tribunales, lo que debe ser interpretado, como una garantía al derecho de acceso a una instancia judicial, suficiente y adecuada para resolver definitivamente el conflicto.

Igualmente, debe ser ésta la sana interpretación que en la actualidad debe dársele a esta especial actividad desarrollada por los Inspectores del Trabajo. Ello en atención, a la aclaratoria que inserta el artículo 224 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo (2006) el cual dispone que: “**La providencia administrativa definitiva** que recaiga en los procedimientos previstos en los artículos 453, 454, 455 y 456 de la Ley Orgánica del Trabajo, incluso cuando éstos se aplique por analogía, **no será recurrible en sede administrativa**”, esto es, la decisión del Inspector agota la vía administrativa, más no implica que se excluya el control judicial (Artículo 239 *ejusdem*).

Por otra parte, el aceptar la función jurisdiccional de la Administración como exclusión de control judicial, evidentemente se opone a los postulados fundamentales de un Estado de Derecho y de Justicia, principio de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso, entre otros (Artículos 2, 26, 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999). Incluso, no podría el legislador transgredir el orden jurídico

constitucional, al establecer expresa o tácitamente una derogatoria a los principios que integran el sistema de derecho venezolano, que expresamente somete la actividad de todas las ramas del Poder Público, al control de legalidad por parte de los órganos jurisdiccionales (Artículo 137 *ejusdem*; Pellegrino, 1999).

Ahora bien, si bien es cierto que, la interpretación extremista de la función jurisdiccional, como exclusión del control judicial de la actividad de la Administración debe ser rechazada, no es menos cierto que esta interpretación fue adoptada por la Sala Político – Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, el 18 de junio de 1963, en el **Caso: “José L. Negrón”** (Brewer – Carías, y Ortiz – Álvarez, 1996, 357), momento en el cual, no existía una disposición dentro del ordenamiento jurídico venezolano, tan clara como la establecida en el Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo de 2006.

En este caso, el Máximo Tribunal de la República, después de reconocer que las Inspectorías del Trabajo en los procedimientos de calificación de despido dictaban “**actos administrativos jurisdiccionales o de sustancia o contenido jurisdiccional**”, determinó que tales actos no eran susceptibles de impugnación por ante la jurisdicción contencioso – administrativa, en tanto que, dichas decisiones no eran actos dictados en ejecución de funciones

administrativas, sino que se vinculaban al ejercicio de funciones judiciales y en virtud, de la Ley del Trabajo no eran “apelables”, lo cual fue entendido como la imposibilidad de recurrir en nulidad los actos dictados por esos órganos administrativos (Negrillas y cursivas añadidas) (Brewer – Carías, y Ortiz – Álvarez, 1996, 358; Badell, 2003).

Finalmente, debe mencionar una particularidad que inserta dentro del ordenamiento jurídico venezolano, el Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo del 28 de abril de 2006 y que tácitamente puede significar, una derogatoria a los principios que integran el sistema de derecho venezolano.

Tal particularidad está referida a la **facultad para decretar medidas preventivas** que el artículo 223 del mencionado reglamento, establece a favor del Inspector del Trabajo, tanto en el procedimiento de autorización para despedir a un trabajador amparado por inamovilidad, como dentro del procedimiento de solicitud de reenganche y pago de salarios caídos, e inclusive se agrega que: **“El desacato de la medida preventiva dará lugar a la sanción prevista en el artículo 642 de la Ley Orgánica del Trabajo, sin perjuicio de la valoración de dicha conducta en la providencia definitiva.”** (Negrillas añadidas).

Esto sin duda, plantea un tema bien delicado desde el punto de vista jurídico, que podrá representar graves problemas dentro de estos procedimientos, especialmente, en cuanto, al control judicial de la decisión que se produzca con ocasión del ejercicio de esta nueva competencia.

Como puede observarse, el hecho que el Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo haya atribuido al Inspector del Trabajo tal facultad, significa que a través de la vía reglamentaria se legitimó una actuación, que en principio constituye “una desviación de funciones” y en consecuencia, se convierte en una violación al principio de legalidad y al debido proceso administrativo (Argumento utilizado, para desvirtuar la validez del ejercicio de funciones jurisdiccionales de la Administración, en la Sentencia Nº 2005-159 de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo del 21 de abril de 2005 y que es el mismo que utiliza Araujo, 2001, 196, 206 al señalar que: la potestad de dictar medidas cautelares jamás podría ser ejercida por la Administración).

Ante la situación planteada, resulta oportuno destacar que, ni la Ley Orgánica del Trabajo (1997), ni su Reglamento (2006) aclaran: a) Cuál es la oportunidad para solicitar la medida; b) Cuál es el lapso para decidirla; c) En qué oportunidad se ejerce el derecho a la defensa; d) Qué ocurre si el Inspector no acuerda la medida cautelar; y e) Qué ocurre cuando la parte en contra de la cual, se dicta la medida no está de acuerdo con la medida

acordada, es decir, ante quién se puede impugnar esta decisión (Santana, 1995, 55 citado por Medina de Vega, 2002).

Incluso se pueden agregar las siguientes interrogantes: ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la decisión del Inspector del Trabajo que acuerda o niega la medida?; ¿Podrá ser considerada esta decisión como un acto administrativo que causa indefensión o cómo un acto administrativo que se prejuzga como definitivo?; y ¿La decisión que se dicta en esta incidencia, también agota la vía administrativa?.

Finalmente, debe decirse que la incorporación de la facultad de decretar medidas cautelares dentro de los procedimientos de calificación de despido, reenganche y pago de salarios caídos, le agrega un ingrediente importante, a la intervención de la Administración Pública Laboral en las controversias que se susciten entre patrono y trabajador con ocasión de la estabilidad laboral, que, sin duda, llevan a cuestionar la legalidad y constitucionalidad de todo el sistema que envuelve el ejercicio de esta especial actividad, por parte de los Inspectores del Trabajo.

□ Ejercicio parcial o limitado del control judicial sobre los actos dictados por la Administración Pública en ejercicio de la función jurisdiccional

Este criterio, si bien no niega totalmente la revisión judicial del acto de la

Administración, la limita y la condiciona al modo, en que el proceso fue planteado en sede administrativa, con lo cual tampoco se puede estar de acuerdo, toda vez que ello significaría la aceptación de una determinada limitación en el ejercicio de la función de administrar justicia que corresponde al poder judicial.

Se considera que lo anterior ha dado lugar a que haya surgido en Venezuela la llamada **“teoría de los actos cuasi – jurisdiccionales o de sustancia jurisdiccional”**, corriente mayoritariamente aceptada y que fue incluida por la Sala Político – Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, el 10 de enero de 1980, en el caso: **“Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo”** (Brewer – Carias, 1997, 365, 366).

Este caso se planteó, con ocasión del control de unos actos dictados por las Comisiones Tripartitas del Ministerio del Trabajo, órgano colegiado creado por la Ley Contra Despidos Injustificados de 1974 (Artículos del 1 al 4; Reglamento de la Ley Contra Despidos Injustificados 1975), los cuales ejercían una función similar, a la que las Inspectorías del Trabajo ejercen en materia de inamovilidad laboral.

En esta oportunidad, el Máximo Tribunal de la República cambió el criterio establecido en el caso: “José L. Negrón”, al señalar 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 les correspondan por su referido carácter jurisdiccional” (Negrillas añadidas) (Brewer – Carías, y Ortiz – Álvarez, 1996, 371).

Al respecto, sostuvo 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 recurso contencioso – administrativo contra las mismas” (Negrillas añadidas) (Brewer – Carías, y Ortiz – Álvarez, 1996, 371).

Aquí se afirma que, a pesar de su contenido jurisdiccional, son actos administrativos, impugnables a través del recurso contencioso – administrativo de nulidad, en consecuencia, los órganos que ejercen el control, son los de la jurisdicción contencioso – administrativo.

Así, sobre la base de la universalidad del control contencioso – administrativo se estableció que dentro de la jurisdicción contencioso – administrativa, el órgano jurisdiccional competente para conocer de tales recursos, era la Corte Primera de lo Contencioso – Administrativo (Brewer – Carías, y Ortiz, 1996, 374 – 378; Brewer – Carías, 1997, 366).

Esto trajo como consecuencia, el surgimiento del tema de la incorporación al

Derecho Público Administrativo de situaciones que, en principio, se encuentran reguladas por el derecho privado laboral (Badell, 2003).

Por otra parte, especial mención debe hacerse al voto salvado del Dr. René de Sola, quien a pesar de reconocer que las decisiones jurisdiccionales dictadas por un órgano administrativo, constituían actos administrativos, disintió de la mayoría sentenciadora, argumentando que:

“El alcance de la acción de nulidad que en tal caso puede intentarse está íntimamente relacionado con la materia de fondo decidida por el órgano administrativo en función jurisdiccional y por ello es deber del Juez contencioso – administrativo analizar en primer lugar la materia que fue objeto de la decisión recurrida para así determinar si aquélla es de naturaleza administrativa o de índole distinta” (Negrillas añadidas) (Brewer – Carias, y Ortiz, 1996, 378).

En este sentido, señaló que:

“El conflicto privado que surge entre partes en relación con la calificación del despido de un trabajador es, sin lugar a dudas, uno de los asuntos contenciosos cuyo conocimiento y decisión debe corresponder a los Tribunales del Trabajo” (Negrillas añadidas) (Brewer – Carias, y Ortiz, 1996, 379).

Tal argumentación, la fundamentó en el Artículo 1 de la Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimiento del Trabajo (derogada de 1959), el cual disponía que:

“Los asuntos contenciosos del trabajo, que no correspondan a la conciliación ni al arbitraje, y en todo

caso, las cuestiones de carácter contencioso que suscite la aplicación de las disposiciones legales y de las estipulaciones de los contratos de trabajo, serán sustanciados y decididos por los tribunales del Trabajo que se indican en la presente Ley". (Gaceta Oficial N° 26.226 del 19 de noviembre de 1959) (Negrillas añadidas).

Con fundamento en este precepto legal, el Magistrado disidente consideró que existía:

“Una evidente colisión de normas entre la Ley de Despidos Injustificados[...] y la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimiento del Trabajo; que atribuye de una manera general a órganos específicos del Poder Judicial la sustanciación y decisión de las cuestiones de carácter contencioso” (Brewer – Carias, y Ortiz, 1996, 379)

Concluyó que lo adecuado:

“Era haber declarado nulas las decisiones de los órganos administrativos, por emanar de un órgano incompetente en la materia objeto de la controversia entre particulares y por menoscabar derechos de rango constitucional.” (Brewer – Carias, y Ortiz, 1996, 379).

Tal razonamiento, se fundamentó sobre la base del principio de separación de poderes y del principio de usurpación de funciones (Artículos 118 y 119 de la Constitución de la República de Venezuela derogada (CRV), actualmente artículos 136 y 138 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (CRBV)).

Finalmente, el Dr. René de Sola indicó que la creación de tales órganos violaba el derecho de toda persona a ser juzgado por su juez natural (Artículo 69 de la CRV, actualmente artículo 49. 4 de la CRBV) y que no era admisible que bajo la premisa de “una más ágil y pronta solución de los conflictos” se siguiera cercenando la competencia natural que, constitucionalmente le corresponde al poder judicial (Brewer – Carias, y Ortiz, 1996, 379, 380).

Cabe destacar, que los argumentos expuestos en el voto salvado comentado, son perfectamente aplicables a la situación actual que plantea la intervención de los Inspectores del Trabajo, en materia de inamovilidad laboral y los procedimientos que se desarrollan ante esta instancia administrativa, no sólo por encontrarse en oposición a las disposiciones constitucionales referidas, lo cual sería suficiente, sino por hallarse también, en contra de la regulación que se encuentra en la ley adjetiva de la materia.

Así, sobre la base de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica Procesal del Trabajo de 2002, especialmente conforme a lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 29 que se refiere a la competencia de los Tribunales Laborales, para sustanciar y decidir: 1. **“Los asuntos contenciosos del trabajo, que no correspondan a la conciliación ni al arbitraje”**; y 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", deberían desaplicarse las normas de la Ley Orgánica del Trabajo de 1997, que le atribuyen esta facultad a los Inspectores del Trabajo.

Finalmente, debería reflexionarse más profundamente en Venezuela, acerca de estas funciones a cargo del Inspector del Trabajo, y ello sobre la base del intento frustrado que se hiciera, en el original Proyecto de Ley Orgánica Procesal del Trabajo de fecha 15 de marzo de 2001, presentado por la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia y que fue aprobado en segunda discusión por la Asamblea Nacional y que a pesar de que el mismo, no tiene carácter vinculante, reconocía expresamente la competencia de la jurisdicción laboral para conocer de los casos de **Despido de trabajadores amparados por Inamovilidad Laboral** (Título VIII, Capítulos II, III), a través de lo cual, quedó demostrado la intención tanto del proyectista como del órgano legislativo, de devolver esta competencia a los jueces naturales, los Laborales.

Por otra parte, debe resaltar que el **Proyecto de Ley Orgánica del Trabajo**, presentado por los diputados de la Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral, que fuere aprobado en 1ª discusión el 17 de junio de 2003, reconoce expresamente la competencia de los tribunales del trabajo para

controlar la legalidad de las providencias que dicte el Inspector del Trabajo en ejecución de esta especial actividad (Artículo 454 y 456).

Así, según lo dispuesto en este proyecto, la providencia administrativa que dicte el Inspector del Trabajo en los procedimientos de calificación de despido, o la que se dicte en los procedimientos de reenganche y pago de salarios caídos **“no privará a las partes de ventilar ante los tribunales de la jurisdicción ordinaria con competencia laboral los derechos que le correspondan”** (Artículo 454 y 456 del Proyecto de Ley Orgánica del Trabajo 2003).

Por último, debe someterse a análisis la hipótesis que afirma que la revisión judicial sobre estos actos debe ser suficiente y adecuada y que no cabe limitarla.

□ Revisión judicial suficiente y adecuada

Esta hipótesis es sin duda alguna, la que se acepta como válida, en el caso de seguir manteniéndose esta facultad en manos del Inspector del Trabajo. Empero cómo puede ejercerse sobre esta especial actividad de la Administración Pública Laboral, un control suficiente y adecuado por parte de los tribunales.

Quizá el punto lo resolvió la Sala Político – Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia en fecha 09 de abril de 1992, en el Caso: “**Corporación Bamundi, C.A.**”.

En este caso, el Máximo Tribunal de la República estableció que, eran los Tribunales Laborales los competentes para resolver las impugnaciones que fuesen planteadas con ocasión del ejercicio de estas competencias por parte de la Administración Pública Laboral.

Esta competencia fue determinada, sobre la base de los artículos 5 y 655 de la Ley Orgánica del Trabajo de 1991, que establece el principio de integridad y exclusividad de la jurisdicción laboral; artículo 59 *ejusdem* que dispone la prevalencia de las normas laborales, sustantivas o de procedimiento y artículo 60 *ejusdem* que contempla el principio del orden jerárquico de aplicación de las normas laborales (artículos que se mantienen idénticos en la Ley Orgánica del Trabajo de 1997) (Brewer – Carias y Ortiz – Álvarez, 1996, 386, ss).

De modo que, a partir de esta decisión los Tribunales Laborales, se convirtieron en palabras de la Sala Político Administrativa en “tribunales contenciosos – administrativos especiales”, para conocer de los recursos en

contra de los actos dictados por la Administración Pública Laboral en los procedimientos de calificación de despido, reenganche y pago de salarios caídos (Brewer – Carias y Ortiz – Álvarez, 1996, 388).

Se considera que este criterio es válido, aunque se prefiere calificar a estos tribunales como contencioso – administrativos eventuales u ocasionales, puesto que cuando se interponen recursos de nulidad contra estas decisiones ante la jurisdicción laboral, sin duda alguna, el juez entrará a conocer infracciones que tienen que ver directamente con la materia, es decir, con normas de estricto derecho laboral y circunstancialmente, atendiendo al órgano emisor del acto, aplicará las normas propias del contencioso – administrativo (Canova, 1998, 86; De Pedro y Naime, 1997, 59).

En este mismo orden y dirección, es propio recordar que los tribunales contenciosos administrativos en Venezuela, tienen como única justificación de existencia, la de ser órganos especializados en la resolución de conflictos donde se aplique el Derecho Público no Constitucional, así ninguna pretensión que se deduzca en atención al derecho privado, en este caso el laboral debe residenciarse en la jurisdicción contencioso - administrativa (Canova, 1998, 83, 88).

Por último, y con el propósito de pretender determinar la verdadera naturaleza jurídica de las decisiones dictadas por las Inspectorías del Trabajo, en materia de inamovilidad laboral, es necesario referirse a la posición que sostiene Canova (1998, 88, 84), la cual consiste en considerar que la Administración Pública en general - incluidas las Inspectorías del Trabajo en materia de inamovilidad laboral - puede dictar actos de naturaleza jurisdiccional.

❑ **Actos de la Administración y justificación de la existencia de funciones con contenido jurisdiccional**

Canova (1998, 88) considera que estos actos o providencias dictadas por las Inspectorías del Trabajo en materia de inamovilidad laboral, no constituyen **“verdaderos actos administrativos, sino unos actos de la Administración, no sujetos al Derecho Público, por lo que no habría lugar a la intervención de los tribunales contencioso – administrativos”**, sino que su conocimiento en sede judicial, debe corresponder al juez ordinario, en este caso al laboral, “en virtud del techo jurídico de carácter privado que los cubre” (Negrillas añadidas).

A este respecto, hay que señalar que el acto administrativo ha sido el criterio determinante para el acceso a la jurisdicción contencioso – administrativa, por lo que, se ha llegado incluso a establecer “una concepción amplia y

extensiva en demasía, de acto administrativo” con el objeto de evitar “que queden sin control contencioso administrativo ciertos actos, incluso hechos, que no pueden catalogarse de administrativos aun cuando provienen de la Administración” (Canova, 1998, 69).

En este mismo sentido, debe advertir que hay tantas definiciones de acto administrativo, como autores de Derecho Público (Chavero, 1996, 29), y que en realidad, todos los actos que dicta la Administración son necesariamente, en alguna medida actos administrativos, pues como lo dijera Guaita (1975), cual “nuevo rey Midas, la Administración administrativiza cuanto toca”. Por ello, todo acto de la Administración, cualquiera que sea su fondo, contenido, objeto o materia, es administrativo en lo que se refiere a la competencia y al procedimiento, por consiguiente, en tales aspectos está sujeto al Derecho administrativo y es, impugnabile ante la jurisdicción contenciosa.

En este sentido, lo importante para ejercer sobre tales actos el control de la legalidad, a través de una determinada instancia jurisdiccional, es determinar la mayor o menor incidencia de algún tipo de normativa, pública o privada, en la solución de la controversia. Sólo a través de esta ponderación, se evitará que los jueces estén conociendo indistintamente de materias públicas o privadas, lo cual, evidentemente atenta contra la especialidad de la jurisdicción contencioso – administrativa.

En el marco de las consideraciones anteriores, debe optarse por un concepto de acto administrativo, para ello, se considera necesario reproducir el criterio que expone Canova (1998, 70) quien lo define “como cualquier decisión, medida o disposición unilaterales, diferentes de las sentencias, emanadas de alguna autoridad con base en el Derecho Público, no constitucional”.

En efecto, a partir de este concepto, los actos dictados por las Inspectorías del Trabajo no son actos administrativos, pues aún cuando son dictados por órganos administrativos, éstos no aplican el Derecho Público para resolver la controversia, sino que, para alcanzar tal fin, se basan preponderantemente en el Derecho Privado, el laboral, por ende deben ser controlables ante la jurisdicción ordinaria (Canova, 1998, 56 y ss).

La posición de Canova (1998, 83 ss) se fundamenta en entender que, estas decisiones jurisdiccionales se dictan en ejecución por lo general, de un ordenamiento jurídico privado, el laboral, que es el que mantiene en conflicto, a los particulares involucrados, de manera que, la relación jurídica que se establece en estos casos, “no se rige por el Derecho Público, que es el Ordenamiento jurídico del cual conoce, exclusivamente, la jurisdicción contencioso –administrativa”.

Partiendo de esta premisa, con la cual se está plenamente de acuerdo, los actos dictados por las Inspectorías del Trabajo en materia de inamovilidad laboral, son actos de la Administración, cuyo control debe ser ejercido por los Tribunales ordinarios, los Laborales, quienes son los órganos judiciales especializados en esa rama del derecho, con el fin de garantizar una mayor efectividad en sus resoluciones y en resguardo del derecho a la tutela judicial efectiva y del principio del juez natural.

Debe señalarse que Canova (1998, 87) justifica que la atribución legal, de tal competencia a las Inspectorías del trabajo se hizo en pro de la justicia, pues parte de la premisa que la vía administrativa es “más sencilla y rápida, y menos costosa” que la judicial. Especialmente, por la condición de debilidad de una las partes involucradas, pues lo que se busca es alcanzar uno de los fines últimos de la organización estatal: la administración de justicia; así “el principio de separación de poderes debe ceder, o más bien, gracias a la colaboración entre éstos”, es que la Administración Pública, debe dictar la solución inicial, colaborando para alcanzar ese fin (Canova, 1998, 87).

Finalmente, se debe considerar que las providencias dictadas por las Inspectorías del Trabajo con ocasión de los procedimientos de calificación de despido, reenganche y pago de salarios caídos son actos de la administración no sometidos al derecho público, por cuanto la decisión del

órgano va dirigida a sujetos y a intereses específicos de las dos partes en conflicto, y el fundamento que utiliza la Administración para resolver los conflictos que se presentan entre estos sujetos, con ocasión de la relación laboral, es preponderantemente el Derecho Laboral, y por ende, de la impugnación que sobre estos actos o decisiones se haga debe corresponder su conocimiento a la jurisdicción ordinaria, la laboral.

CAPÍTULO III

CALIFICACIÓN DE LOS ACTOS DICTADOS POR LAS INSPECTORÍAS DEL TRABAJO EN MATERIA DE INAMOVILIDAD LABORAL COMO ACTOS ADMINISTRATIVOS. ALCANCE Y PROBLEMÁTICA VIGENTE

“El contencioso – administrativo está enfermo. Todos los especialistas que lo han visitado lo han diagnosticado así”. Esta frase que fue publicada en 1988 en el editorial de la revista “L’Actualité Juridique. Droit Administratif” (citado por García de Enterría, 1992, 79) sigue en vigencia, y lo más grave, es que es válida para el caso venezolano, específicamente, en cuanto a la delimitación de la materia que debe corresponder al conocimiento de los tribunales contencioso – administrativos.

Mucho se podría decir en estos momentos sobre ello, pero el tema escapa del propósito de esta investigación, la cual, sólo persigue determinar el contorno de esta jurisdicción especial, en el caso concretamente referido a las decisiones dictados por las Inspectorías del Trabajo, en los procedimientos de calificación de despido, orden de reenganche y pago de

salarios caídos de los trabajadores amparados por el régimen de estabilidad laboral absoluta o propiamente dicha.

En este propósito, resulta oportuno recordar que las particulares que presenta la protección de la inamovilidad laboral en Venezuela, se han convertido en una fuente de graves confusiones, tanto dentro del derecho laboral, como dentro del derecho administrativo y particularmente, como se verá de seguida, dentro del contencioso administrativo, sobre todo a partir del año 2001, momento en el cual el Máximo Tribunal de la República retomó el análisis del tema.

□ **Jurisdicción competente. Criterio orgánico del acto administrativo y universalidad del control contencioso administrativo**

El 2 de agosto de 2001, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, con ocasión del ejercicio de un recurso extraordinario de revisión constitucional, previsto en el numeral 10 del artículo 336 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999, en el **caso: “Teresa Suárez de Hernández”**, retomó el análisis de los actos dictados por las Inspectorías del Trabajo, en materia de inamovilidad.

A partir de esta sentencia quedó, expresamente establecido en Venezuela que, los actos dictados por las Inspectorías del Trabajo en los

procedimientos de calificación de despido, orden de reenganche y pago de salarios caídos, son actos administrativos (ejecutivos y ejecutorios), dictados en el ejercicio de una función análoga a la jurisdiccional, y controlables por ante los órganos de la jurisdicción contencioso – administrativa.

Tal decisión se fundamenta, en el criterio orgánico para definir los actos administrativos y sobre la base del principio que rige la competencia de los órganos del Estado, esto es, que esté expresamente prevista en la Ley.

Así, señaló la Sala Constitucional que la inadvertencia del legislador laboral, no autoriza a interpretar que: la jurisdicción laboral es la competente para conocer de dichos juicios, con base en lo dispuesto en los artículos 5 y 655 de la LOT”, y que lo razonable es que “los órganos competentes para conocer de este tipo de controversias son los Tribunales contenciosos – administrativos, a los fines de resguardar el principio del juez natural”.

En efecto, la Sala Constitucional cambió el criterio jurisprudencial, establecido desde el 09 de abril de 1992 en el Caso: “Corporación Bamundi, C. A”.

Por todo lo dicho, la Sala Constitucional interpretó y determinó con carácter vinculante, para el resto de los Tribunales de la República, que son los

órganos de la jurisdicción contencioso – administrativa, los competentes para conocer de las acciones de nulidad contra las providencias administrativas dictadas por las Inspectorías del Trabajo, así como de los conflictos relativos a su ejecución. Asimismo, atribuyó a esta jurisdicción especial, también la competencia para conocer de las acciones de amparo constitucional, que tengan por fundamento lesiones que sean causadas por el contenido o ausencia de ejecución de tales providencias.

Por la relevancia que reviste esta decisión, corresponde resaltar los aspectos más importantes que fueron esgrimidos por la Sala Constitucional, con el objeto de realizar un análisis exhaustivo de acuerdo con los razonamientos que se han venido realizando.

□ **Análisis de la Sentencia N° 1318, Caso: “Teresa Suárez de Hernández”**

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en esta sentencia, reconoció una vez más, que la Administración Pública Laboral, en los procedimientos de calificación de despido, o reenganche y pago de salarios caídos de los trabajadores amparados por inamovilidad laboral, se encuentra en el ejercicio de **“una función análoga a la jurisdiccional”**, pues, sostiene que la autoridad administrativa **“administra justicia, decidiendo una**

controversia *Inter partes* en forma similar a como lo hace la autoridad judicial.” (Negrillas añadidas).

Con respecto a esta afirmación, la cual debe entenderse con la reserva mental de que las decisiones dictadas por las Inspectorías del Trabajo, no se confunden ni sustituyen a las funciones propias de los jueces, deben hacerse algunas precisiones.

Entre ellas, se considera que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia debió en esta oportunidad, reflexionar más profundamente, acerca de los criterios de validez y constitucionalidad de estas funciones a cargo del Inspector del Trabajo, sobre la base de los principios constitucionales de separación o colaboración de los poderes y principio de usurpación de funciones, y particularmente, sobre el derecho a la defensa y a la tutela judicial efectiva. E inclusive debió repensar la oportunidad y conveniencia de mantener en la sede administrativa la resolución de estos conflictos.

Además, la Sala Constitucional debió considerar el original Proyecto de Ley Orgánica Procesal del Trabajo de fecha 15 de marzo de 2001, presentado por la Sala de Casación Social del mismo Tribunal Supremo de Justicia y aprobado en primera discusión, en fecha 15 de mayo de 2001 (2 meses anteriores a esta decisión). El cual a pesar de no tener carácter vinculante - y

que para la fecha, apenas se encontraba en la primera discusión - reconocía expresamente la competencia de la jurisdicción laboral para conocer de los casos de **Despido de trabajadores amparados por Inamovilidad Laboral** (Título VIII, Capítulos II, III), a través de lo cual, quedó demostrado la intención tanto del proyectista como del órgano legislativo, de devolver esta competencia a los jueces naturales, los Laborales.

Por otra parte, debe apuntarse que la Sala Constitucional completó el significado del enunciado establecido en el Caso: “Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo”, al reconocer que la providencia que dicta el Inspector del Trabajo, en estos casos:

“Goza de las características que, en general, definen a los actos administrativos [...], los mismos se presumen legítimos, es decir, conformes a derecho, sustentados por tal razón por la cualidad de **ejecutividad y ejecutoriedad que, permite establecer la posibilidad de que este tipo de actos pueden ser ejecutados directamente por el ente emisor, sin necesidad de que medie una declaración expresa de un órgano jurisdiccional que ordene su ejecución”** (Negrillas añadidas).

Así la Sala Constitucional a pesar de reconocer que las Inspectorías del Trabajo, pueden y se encuentran compelidas a ejecutar sus propias providencias en los procedimientos de calificación, reenganche y pago de salarios caídos, advirtió el problema relativo a su ejecución, luego de cumplido el procedimiento previsto en la Ley Orgánica del Trabajo.

Esta circunstancia debió haber sido suficiente razón, para que, la Sala Constitucional de inmediato se percatara de que, esta protección a cargo de la Administración Laboral se ha convertido en una vía injusta e inoportuna, lo cual se enfrenta al derecho constitucional a la tutela judicial efectiva.

Resulta oportuno, exponer que las características de ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo tienen real sentido, en los casos, en que, la Administración Pública Laboral actúa resguardando los intereses generales de una manera inmediata y directa, casos en los cuales, es dable y justificado que la Administración, haga uso de su **privilegio de autotutela** como técnica de gestión eficaz de los servicios públicos, que no pueden paralizarse por la necesidad de recabar asistencias judiciales previas (García de Enterría y Fernández, 1999, 511, 512).

Debe precisarse de una vez que, la actuación de las Inspectorías del Trabajo en materia de inamovilidad laboral, equivale a lo que Parada (citado por García de Enterría y Fernández, 1999, 512) ha denominado “fórmulas arbitrales”, en las cuales la Administración actúa supraordenadamente a los intereses en juego, como un árbitro de las relaciones “*inter privatos*”. Estas fórmulas han sido utilizadas como un medio para eludir los procedimientos más complejos de la tutela judicial, lo que se constituye, al pretender aplicarlas, en un abuso de la autotutela de la Administración.

No obstante, las consideraciones anteriores, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia expresó que:

“no se prevé el procedimiento específico que deba seguir la administración autora del acto, para la ejecución forzosa en caso de contumacia del patrono, la cual a pesar de que dicha ley le atribuye expresamente, el poder decisorio para este tipo de conflictos, no prevé la ley sino una procedimiento sancionatorio” (Negrillas añadidas).

En este orden de ideas, se puede decir que la Ley Orgánica del Trabajo de 1997, lo único que establece es una sanción al patrono que, desacate la orden de reenganche definitivamente firme de un trabajador amparado por inamovilidad laboral, y dispone una multa no menor de $\frac{1}{4}$ de salario mínimo y no mayor de dos salarios mínimos (Artículo 639 *ejusdem*).

Multas que en realidad, están establecidas a favor del fisco nacional y que no tiene como fin restablecer la situación jurídica subjetiva lesionada del trabajador, con ocasión de la contumacia del patrono, en acatar la decisión que ordena el reenganche.

Justamente, lo risible del monto ha redundado en la baja efectividad de estas decisiones, originándose grandes dificultades prácticas, que ponen en duda la efectividad del sistema de protección de la inamovilidad laboral en Venezuela, a cargo de los Inspectores del Trabajo. Además, se considera

injusto e inoportuno que el trabajador se someta a esta instancia administrativa, sin que dentro de ella, se pueda obtener un resultado que brinde una tutela efectiva a sus derechos, condicionando y limitando el libre acceso a la jurisdicción suficiente y adecuada.

Evidentemente, como anteriormente se señaló, esto constituye una de las circunstancias que derivan de la aceptación de la existencia de este tipo de “facultades jurisdiccionales o cuasi - jurisdiccionales de la Administración”, y en consecuencia, de la admisión de procedimientos igualmente cuasi – jurisdiccionales, en los cuales la Administración no establece ninguna carga u obligación que la beneficie, sino que, la razón de ser de tales procedimientos, es dirimir una controversia entre particulares, en la cual sólo por vía accesoria, al decidir el conflicto, la Administración del Trabajo puede imponer una multa, la cual sí podría ser susceptible de ejecución forzada por constituir una carga contra el administrado en beneficio de aquella (Rondón de Sansó, 1990, 34).

Por consiguiente, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia reconoció de manera categórica que:

“La legislación laboral, no ofrece una solución adecuada, de allí que en caso de verificarse un incumplimiento por parte del patrono obligado por el organismo administrativo a acatar una determinada orden, y ante el vacío legislativo existente al respecto, por

no aparecer en la ley un procedimiento tendiente a obtener la ejecución forzosa de la providencia administrativa[...], **debe buscarse una solución satisfactoria**” (Negritillas añadidas).

La solución satisfactoria y efectiva aportada por la Sala fue que los Tribunales de la jurisdicción contencioso – administrativa, particularmente los Tribunales Superiores de lo Contencioso Administrativo, tenían plena jurisdicción y competencia para ejecutar las ordenes de reenganche y pago de salarios caídos dejados de percibir contenidos en los actos administrativos firmes, dictados por las Inspectorías del Trabajo y que la vía idónea para lograr tal cometido era el proceso de amparo constitucional.

Asimismo, con el objeto de zanjar por una parte, los criterios oscilantes de la jurisprudencia del Máximo Tribunal de la República en cuanto a la jurisdicción competente para revisar la legalidad de la actuación de la Administración Laboral, y por otra, con el objeto de ponerle fin a los múltiples inconvenientes que con “demasiada frecuencia se le presentan a los trabajadores de ejecutar los actos de la Administración, ante la negativa del patrono de cumplir con las providencias administrativas”, determinó que:

“La jurisdicción contencioso administrativa le compete el conocimiento de las demandas de nulidad en contra de las decisiones administrativas provenientes de los órganos de la Administración del Trabajo; en el ejercicio de esa competencia, debe poseer igualmente la potestad para resolver los conflictos que surjan con

motivo de la ejecución de ese tipo de providencias que han quedado firmes en sede administrativa tal como lo es, se insiste, para conocer de su nulidad” (Negrillas añadidas),

Tal criterio se fundamento sobre la base de que “la omisión de la Ley Orgánica del Trabajo en la atribución de dicha competencia de manera expresa, no autoriza a interpretar que sea la jurisdicción laboral la competente, para conocer de los juicios de nulidad de estas resoluciones”.

Se estableció que lo razonable, en estos casos es atribuir la competencia para conocer y decidir de las controversias que se susciten con ocasión de los procedimientos de inamovilidad laboral a la jurisdicción contencioso - administrativo, en tanto que, las Inspectorías del Trabajo, son órganos de carácter administrativo insertos en el Poder Ejecutivo.

Ello conforme, al principio de universalidad del control que ejerce la jurisdicción contencioso – administrativo, sobre los órganos administrativo, de conformidad con el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, lo cual además se corresponde en criterio de la Sala, con el principio del Juez Natural.

Finalmente, en el caso concreto la Sala Constitucional estaba revisando una sentencia definitivamente firme de amparo constitucional y le atribuyó la

competencia para conocer del asunto a los Tribunales Superiores en lo Contencioso – Administrativo. Así, el referido criterio atributivo de competencia se aplicó tanto para el amparo constitucional, como para la recurribilidad de los actos u omisiones de las Inspectorías del Trabajo, a pesar que la Sala no indicó expresamente a que órgano de correspondía el ejercicio de esta competencia.

Frente a esta situación cabe la pregunta ¿Por qué se buscó al Juez Natural de la Administración, si el artículo 1 de la Ley Orgánica del Trabajo, es la norma jurídica expresa que le atribuye a la jurisdicción laboral la competencia para conocer de todos los asuntos contenciosos del trabajo, que no correspondan a la conciliación ni al arbitraje?. A lo cual se responde, por la tendencia a la ampliación del contencioso – administrativo en Venezuela y por el criterio orgánico que se utiliza para definir la materia administrativa.

Otra cuestión que debió ser analizada, es precisamente, el fundamento jurídico que utiliza la Administración para resolver los conflictos que se presentan entre patrono y trabajado, con ocasión de la inamovilidad laboral.

Sin duda, los Inspectores del Trabajo aplican para resolver estas controversias preponderantemente el Derecho Laboral, y por ende, la impugnación que sobre estos actos o decisiones se haga debería

corresponder a la jurisdicción ordinaria, la laboral, pues estos actos litigios surgen de un acto de la Administración no referido al Derecho Público sino al Laboral. Obvió el sentenciador que, si bien, todo acto administrativo es un acto de la Administración Pública, no todo acto que emana de la misma es un acto administrativo (Pellegrino, 1999, Canova 1998, 69).

Por otra parte, cabe agregar que el mismo día que la Sala Constitucional dictó la Sentencia N° 1318, la Sala de Casación Social dictó la sentencia número 73, en el marco de la resolución de un conflicto negativo de competencia que surgió como consecuencia de un recurso de nulidad intentado contra una providencia administrativa dictada por la Inspectoría del Trabajo del Estado Lara.

Así, la Sala de Casación Social, en consonancia con la posición jurídica que dejó plasmada en el Proyecto de Ley Procesal del Trabajo de 2001, expuso que, el Tribunal competente para la sustanciación y decisión de estos casos son los que conforma la jurisdicción laboral.

Después de las consideraciones anteriores, debe señalarse que esta decisión, en lugar de resolver las dudas, inconvenientes e impresiones, que ha representa el ejercicio de esta competencia por parte de la Administración Laboral, generó una mayor confusión en la materia.

Finalmente, después que fue publicada la sentencia N° 1318 de la Sala, la situación en la práctica se planteó sumamente complicada.

Por una parte, los Tribunales Laborales se encontraban declinando la competencia en los órganos de la jurisdicción contencioso – administrativa; y por otra, la Sala Político – Administrativa negaba la competencia para conocer de tales actos, en desacato al criterio vinculante establecido por la Sala Constitucional en la Sentencia N° 1318 (Sentencia N° 147). Por último, la Sala de Casación Social que acató la decisión contenida en la Sentencia N° 1318, le asignó dentro de la jurisdicción contencioso – administrativa, la competencia a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, para conocer de los recursos de nulidad, contra las providencias administrativas emanadas de las Inspectorías del Trabajo (Sentencia N° 39).

Ante la situación planteada, que creó una “gran incertidumbre e inseguridad jurídica”, entre los abogados litigantes, los justiciables, los jueces e incluso dentro de las propias Inspectorías del Trabajo, fue que el abogado Ricardo Baroni interpuso, recurso de revisión de sentencias ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia contra: las Sentencias N° 147 de la Sala Político Administrativa, de fecha 30 de enero de 2002 y la N° 39 de la Sala de Casación Social, de fecha 5 de febrero de 2002 (Baroni, 2005, 109, 110).

□ **Análisis de la Sentencia N° 2862, Caso: “Ricardo Baroni”**

La segunda sentencia más importante en la materia es la N° 2862, del 20 de noviembre de 2002, Caso: “Ricardo Baroni”.

En esta decisión la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sobre la base del Artículo 259 de la CRBV y fundamentándose en el criterio orgánico del acto administrativo, determinó, en el mismo sentido que en agosto de 2001, que es la jurisdicción contencioso – administrativa la competente para conocer de las distintas pretensiones que se planteen en relación con los actos administrativos dictados por los Inspectores del Trabajo, en cuanto que, son órganos administrativos desconcentrados de la Administración Pública Nacional, se encuentran sujetas al control de tal jurisdicción.

Específicamente, se determinó en los siguientes términos:

“(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”.

Con respecto a, la comentada decisión debe indicarse que obvió la Sala Constitucional la regulación que se encuentra en la Ley Orgánica Procesal del Trabajo de 2002 (que ya estaba vigente), especialmente conforme a lo dispuesto en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 29 que se refiere a la competencia de los Tribunales Laborales, para sustanciar y decidir:

“1.- Los asuntos contenciosos del trabajo, que no correspondan a la conciliación ni al arbitraje;

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;

3.- Las solicitudes de amparo por violación o amenaza de violación de los derechos y garantías constitucionales establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”

Del mismo modo, debe indicarse que ignoró el criterio material que determina la competencia en materia de amparo. El cual se encuentra establecido en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales, según el cual:

“Son competentes para conocer de la acción de amparo, los Tribunales de Primera Instancia que lo sean en la materia afín con la naturaleza del derecho o de la garantía constitucional violadas o amenazados de violación”.

Disposición que debe ser interpretada en concordancia con el artículo 193 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo de 2002, que establece que:

“Son competentes para conocer de la acción de amparo laboral, sobre derechos y garantías constitucionales, los Tribunales del Trabajo..”.

A través de, estas disposiciones se considera que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, debió desaplicar, las normas de la Ley Orgánica del Trabajo de 1997, que le atribuyen esta facultad a los Inspectores del Trabajo y por ende modificar el criterio establecido en la Sentencia N° 1318.

Como quiera que, está no fue la orientación del sentenciador, en la práctica, esta decisión parecía resolver el problema, empero en la realidad se complicó aún más el panorama. Pues se verificaron importantes declinatorias de competencias entre los Tribunales de la jurisdicción laboral y de la

jurisdicción contencioso administrativo, que afectaron gravemente los derechos de los particulares. Motivado a que la Sala Político – Administrativa insistió en mantener el criterio establecido en el caso: “Corporación Bamundi, C. A”, competencia de los tribunales laborales, como tribunales contencioso – administrativo especiales.

En consecuencia, la mencionada Sala Político – Administrativa, remitió varias causas contentivas de recursos de nulidad intentados contra decisiones de las Inspectorías del Trabajo, a la Sala Plena, con el fin que ésta resolviera el conflicto planteado, sobre la competencia para conocer de estos recursos y se determinará cuál de los criterios debía prevalecer sí el de la Sala Constitucional o el de la Sala Político – Administrativo (Sentencia N° 008 del 8 de enero de 2003; Sentencia N° 313 del 25 de febrero de 2003; Sentencia N° 453 del 18 de marzo de 2003).

Esta situación se mantuvo, hasta que la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia para resolver la disparidad de criterios, dictó la sentencia N° 9 el 5 de abril de 2005, **caso: “Universidad Nacional Abierta”**.

❑ Otras decisiones relevantes

Mientras se dictaba la sentencia anteriormente mencionada, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia dictó la sentencia N° 2822 el 28 de octubre de 2003, Caso: “**SHRM de Venezuela**”, a través de la cual, trató de resguardar la seguridad de los particulares que se veían afectados por las declinatorias de competencias, que presentaron los tribunales laborales y la Sala Político - Administrativa.

En tal sentido, estableció las reglas que debían acatarse en estos casos, a los fines de respetar el criterio atributivo de competencias previamente establecido en la sentencia N° 1318, los cuales fueron:

“a) en la hipótesis de que algunas de las partes ejerza la regulación con el fin de **negar la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa** para conocer de los recursos de nulidad contra actos administrativos dictados por las Inspectorías del Trabajo, el órgano jurisdiccional deberá declarar “no ha lugar en derecho” dicho petitorio en atención al precepto constitucional contenido en el artículo 335, en relación con lo dispuesto en el fallo N° 1318/2001 y en esta decisión;

b) **en el supuesto de que el órgano jurisdiccional reciba una declinatoria de competencia que niegue la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa** para conocer de los recursos de nulidad ejercidos contra actos administrativos dictados por las Inspectorías del Trabajo, éste no deberá plantear de oficio la regulación de competencia, sino que **“remitirá” directamente las actas al juez contencioso administrativo en aplicación del precepto contenido en**

el artículo 335 de la Constitución en relación con la sentencia N° 1318/2001 y en esta decisión; y

c) bajo este esquema constitucional no cabe lugar a la posibilidad de que los jueces laborales afirmen su competencia para conocer de los recursos de nulidad contra actos administrativos dictados por las Inspectorías del Trabajo, visto el carácter vinculante de la decisión N° 1318/2001” (Negrillas añadidas)

Con esta decisión, que le atribuyó prelación al carácter vinculante de las decisiones de la Sala Constitucional frente al mecanismo de regulación de competencia que, establece el Código de Procedimiento Civil, se pretendió evitar el uso indiscriminado de ese recurso para denegar justicia a los particulares, y poder así garantizar, que el juez contencioso administrativo conociera de manera rápida y efectiva de las acciones que se intentarían contra las decisiones de las Inspectorías del Trabajo (Badell, 2003).

Sin embargo, esto no concluyó en este momento, pues la Sala Constitucional en mayo de 2004, se encontró obligada a establecer la competencia excepcional de los Tribunales Superiores en lo Contencioso Administrativo, con competencia en el territorio donde se encontrase la Inspectoría de la cual emanará el acto impugnado (Sentencia N° 902 del 14 de mayo de 2004, Caso: “C.V.G, BAUXILUM, C.A.”).

A través de esta decisión, excepcionalmente la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia también le otorgó a la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, el conocimiento en alzada de tales decisiones.

Esta situación, se planteó en vista que para el momento, era imposible para los particulares acceder a la Corte Primera de lo Contencioso - Administrativo, que era el órgano judicial competente, de acuerdo con los criterios establecidos en las sentencias números 1318 y 2862 de la Sala Constitucional (Sentencia Nº 902 del 14 de mayo de 2004).

Tal decisión, se fundamentó en el criterio establecido por esa misma Sala en el fallo número 3468, del 10 de diciembre de 2003, caso: “Asociación Civil y Cultural Comunitaria Amigos de Santa Rosalía”.

❑ **Sentencia Nº 9, Caso: “Universidad Nacional Abierta”**

Finalmente, llegó el momento en cual la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, se pronunció mediante **sentencia Nº 9** del 2 de marzo de 2005, Caso: “**Universidad Nacional Abierta**”, sobre el conflicto planteado entre los diferentes criterios establecidos por la Sala Político – Administrativa, que sostenía que era competencia de los tribunales laborales como tribunales

contencioso – administrativos especiales, el conocimiento de los recursos de nulidad de los actos dictados por las Inspectorías del Trabajo, y el criterio de la Sala Constitucional que, atribuyó el conocimiento de estos casos a los órganos de la jurisdicción contencioso – administrativa.

En opinión de Baroni (2005, 117 ss), “esta sentencia nunca debió existir”, pues, la misma es “contradictoria y de imposible ejecución”, ya que, no consta que fue lo realmente decidido por la Sala Plena, con lo cual, se manifiesta estar plenamente de acuerdo. Toda vez que, en el dispositivo de la sentencia se declara textualmente:

“EL JUZGADO SUPERIOR EN LO CIVIL Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA REGIÓN CENTRO NORTE, de la Circunscripción Judicial del Estado Carabobo, es el tribunal competente para conocer y decidir sobre el conflicto de competencia planteado en virtud del recurso de nulidad interpuesto por la **UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA en contra de la resolución administrativa número 08 de fecha 28 de febrero de 1998, emanada de la **INSPECTORÍA DEL TRABAJO EN LOS MUNICIPIOS VALENCIA, LIBERTADOR, SAN DIEGO, NAGUANAGUA, LOS GUAYOS Y CARLOS ARVELO DEL ESTADO CARABOBO**”** (Cursivas añadidas).

En igual sentido, Baroni (2003, 120,121) considera que la Sala Plena del Tribunal Suprema de Justicia usurpó competencias de la Sala Constitucional, en tanto que, con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela era esta última Sala quien tenía la competencia, para conocer por razón de la materia del referido conflicto. Por otra parte,

considera que tal decisión se encuentra viciada de nulidad, en tanto que se dictó en absoluta contradicción con los criterios vinculantes que fueran establecidos en la sentencia N° 2862.

En relación con este último planteamiento, debe señalarse que la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia estableció que ratificaba el criterio expuesto por la Sala Constitucional, en las sentencias números 1318 y 1333 de 25 de junio de 2002.

Con respecto a, la primera de las sentencias referidas, la Sala Plena señaló que la jurisdicción competente para conocer de los recursos que se intenten contra las decisiones de las Inspectorías del Trabajo, es la jurisdicción contencioso – administrativa. Textualmente señaló 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” (Negrillas añadidas).

Esto fue declarado sobre la base, de los principios de legalidad de la competencia y de la universalidad de control por parte de los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa de los actos administrativos, de conformidad con el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Lo cual sin duda, se ajusta a los criterios expuestos por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en las sentencias N° 1318 y 2862.

En último lugar, la Sala Plena procedió a declarar en esta decisión cuál era el órgano competente dentro de tal jurisdicción para conocer de tales causas. En este punto, se refirió al criterio establecido en la sentencia 1333, señalando que el conocimiento de tales causas acaecidas fuera de la Región Capital, corresponde a un Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo Regional, en garantía del derecho de acceso a la justicia de los particulares (Baroni, 2005, 116-126).

En este aspecto se apartó del criterio expuesto en la sentencia N° 2862, pues en la misma se estableció que:

“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” (Negrillas añadidas).

En el marco de las observaciones anteriores, el criterio del Máximo Tribunal de la República acerca de la naturaleza jurídica de las decisiones dictadas por las Inspectorías del Trabajo en materia de inamovilidad laboral, es que, son actos administrativos dictados en ejercicio de una función análoga a la jurisdiccional y controlables por ante los órganos de la jurisdicción contencioso - administrativa.

Así, dentro de esta especial jurisdicción y atendiendo al lugar donde ocurra el hecho corresponderá, según se puede interpretar:

- En primera instancia a la Corte Primera de lo Contencioso – Administrativo o a los Juzgados Superiores en lo Contencioso Administrativo el conocimiento de los recursos de nulidad que se intenten en contra de los actos, actuaciones u omisiones de las Inspectorías del Trabajo y,

-En alzada le corresponde el conocimiento a la Sala Político – Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia o a la Corte Primera de lo Contencioso – Administrativo, según el caso;

-En materia de amparo constitucional autónomo que se intenten contra los actos, actuaciones u omisiones de las Inspectorías del Trabajo o contra la negativa del patrono de acatar la orden de reenganche, conocerán:

-En primera instancia 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.

De acuerdo con las consideraciones hechas, la situación descrita se pudo haber evitado, si se hubiera optado por entender la necesaria delimitación de la materia que le debe corresponder a la jurisdicción contencioso – administrativa en Venezuela y la misión que hoy en día está llamada a cumplir la Administración, y con ello el derecho administrativo; acordándole la competencia a los tribunales laborales como contenciosos – eventuales, si es de seguir vigente la competencia de decidir los conflictos entre patrono y trabajador, en cabeza de la Administración. Pues el sistema judicial debe

tener por fin proteger a los particulares de violaciones en sus derechos públicos subjetivos, no cercenarlos, con la multiplicidad de criterios, que, como se ha observado en el presente análisis, rigen para desdicha de muchos, en nuestros tribunales.

En este sentido, es necesaria la unificación y precisión de la materia contencioso – administrativa, pues los órganos de esta jurisdicción deben tener por fin proteger a los particulares de violaciones en sus derechos públicos subjetivos, no cercenarlos, con la multiplicidad de criterios que se han descrito.

Inclusive, se pudo haber evitado esta situación de inseguridad jurídica y de lesión al derecho a la tutela judicial efectiva de los particulares, sí el Poder Judicial, representado en este caso por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, hubiese actuado coordinadamente con la Sala de Casación Social y a su vez en colaboración recíproca con la Asamblea Nacional y ésta con los Tribunales, a fin de lograr el fin último del Estado, la justicia.

Empero, consideramos que tenemos actualmente una Ley Orgánica Procesal del Trabajo que permite aplicar en todo su esplendor el derecho a una tutela judicial efectiva, para los casos laborales, y cuyas disposiciones en modo

alguno podrán permitir que siga esta competencia residenciada en la Administración.

Se debe desaplicar tanto la autorización como el procedimiento establecido en los artículos 449, 454, 455 y 456 de la Ley Orgánica del Trabajo, que no constituye más que una reminiscencia de lo establecido en el Reglamento de la Ley del Trabajo de 1973, al que le fueron señalados graves vicios, en los que se incurrió con la intención de consolidar aprisa algunas conquistas sociales, siendo uno de ellos el sustituir indebidamente la competencia del Juez Laboral, en violación flagrante del derecho a ser juzgado por el juez natural, pues el conflicto privado que surge entre partes en relación con la calificación del despido de un trabajador es, sin lugar a la menor duda, un asunto contencioso laboral, cuyo conocimiento y decisión debía haber sido atribuida desde el primer momento a los tribunales del trabajo.

Por otra parte debe referirse, que sentencias posteriores al 5 de abril de 2005, demuestran que es necesario y urgente retomar el estudio del tema, lo cual, se espera haga en algún momento el Máximo Tribunal de la República o la Asamblea Nacional, pues los inconvenientes jurídicos que se han presentado en la realidad de los casos y que groseramente han atentado contra el derecho a la tutela judicial de los particulares, no han cesado y la discusión sigue abierta.

□ **Problemática vigente**

Entre otras decisiones se pueden mencionar:

1.- **Sentencia N° 2005-584** del 12 de abril de 2005, dictada por la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, la cual a pesar de estar publicada la Sentencia N° 9 de la Sala Plena, estableció el criterio expuesto por la Sala Constitucional en la Sentencia N° 2862, es decir, se avocó al conocimiento de la causa a pesar que, el hecho ocurrió fuera de la Región Capital, violando el derecho acceso de los particulares a la justicia.

2.- **Sentencia N° 2005-605** del 14 de abril de 2005, la misma Corte y el mismo Magistrado, con apenas dos días de diferencia se declaró incompetente para conocer de un caso análogo (por territorio y materia) y remitió el expediente a la Sala Político – Administrativa, a fin que se decidiera cuál era el órgano jurisdiccional competente.

3.- **Sentencia N° 2005-159** del 21 de abril de 2005, dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, declaró que la competencia para conocer del recurso de nulidad contra un acto administrativo emanado de una Inspectoría del Trabajo, que estuviera fuera de la Región Capital, era de

los Juzgados Superiores en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región.

4.- **Sentencia Nº 590** del 20 de marzo de 2006 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Esta decisión fue producto de la interposición de un recurso de revisión de la Sentencia Nº 9 de la Sala Plena, frente a la incertidumbre jurídica que se había planteado con respecto a cuáles de los Tribunales que dentro de la jurisdicción contencioso – administrativa, le corresponde conocer en primer instancia de los actos de las Inspectorías del Trabajo. El mismo fue declarado sin lugar.

5.- **Sentencia Nº 02973** del 20 de diciembre de 2006 de la Sala Político – Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. Se trató de un conflicto negativo de competencia entre la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo y el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Centro Occidental.

Especial comentario merece esta decisión, pues, el abogado de la parte recurrente al momento de interponer el recurso contencioso de anulación, como era lógico, desconocía la sentencia dictada en el Caso: “Ricardo Baroni”, e interpuso el mencionado recurso, por ante los Tribunales Superiores en lo Contencioso – Administrativo, en aplicación de la

interpretación que se diere de la Sentencia N° 1318, Caso: “Teresa Suárez de Hernández” y estos se declararon incompetentes.

Luego, fue remitido el expediente a la Corte Segunda de Contencioso – Administrativo, Tribunal que se declaró competente en fecha 24 de febrero de 2005 y después de dictada la sentencia N° 9 marzo del mismo año, se declaró incompetente.

Así, pasaron dos años desde la fecha de la interposición del recurso, sólo para determinar a qué órgano de la jurisdicción contencioso – administrativa, le correspondía el conocimiento del recurso de nulidad.

6.- **Sentencia N° 1700** del 14 de agosto de 2007 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Esta sentencia responde a la pregunta que se hace Baroni (2005, 124), cuando la Sala Plena mediante la sentencia N° 9, determinó que cuando el asunto ocurra fuera de la Región Capital, le corresponde a los Tribunales Superiores de lo Contencioso Administrativo Regionales el conocimiento de la causa. Al respecto, el mencionado autor dice:

“¿Quiere decir lo anterior que sí el problema se hubiese presentado en la Región Capital, el tribunal competente para decidir los recursos de nulidad contra los actos dictados por las Inspectorías del Trabajo, serían las

Cortes de lo Contencioso Administrativo?” (Negrillas añadidas).

Frente a esta interrogante, la Sala Constitucional del Tribunal responde en esta oportunidad, que: Cuando la actividad o inactividad de las Inspectorías del Trabajo haya acontecido en la ciudad de Caracas, la competencia recaerá en los Juzgados Superiores en Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital y en apelación corresponde a las Cortes Superiores de lo Contencioso Administrativo, quienes decidirán en segunda y última instancia en materia de amparo autónomo (14 de agosto de 2007).

Igualmente, estableció que este criterio es vinculante, en consecuencia, está vez como no lo había hecho en las sentencias anteriores, ordenó la publicación de la decisión de este fallo en la Gaceta Oficial de República, en el portal de la página Web del Tribunal Supremo de Justicia, así como la remisión de la copia certificada de la sentencia a las Cortes Superiores de lo Contencioso Administrativo y a los Juzgados Superiores en lo Civil y Contencioso Administrativo.

7.- **Sentencia N° 1694** del 17 de octubre de 2007 de la Sala Político – Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. Esta sentencia demuestra una vez más, lo injusto e inoportuno de la atribución de estas funciones análogas a las jurisdiccionales a cargo de las Inspectorías del Trabajo, de su

calificación como actos administrativos controlables y ejecutables por los órganos de la jurisdicción contencioso - administrativo.

Es insostenible que desde 1998 un trabajador que debía ser reincorporado y al cual, debieron haberle cancelado los salarios caídos, desde la fecha de su despido injustificado, todavía para octubre de 2007 no había obtenido la satisfacción de su derecho y el patrono, que en este momento es otra empresa, tenga que cancelar nueve años de sueldos.

Igualmente, se considera inconcebible que la jurisdicción contencioso – administrativa, con ocasión de estas competencias a cargo del Inspector del Trabajo, tenga que conocer sobre aspectos de estricto derecho laboral, se halle conociendo de controversias sobre la interpretación o aplicación de una norma de derecho laboral, para lo que se requiere capacidad y especialidad jurídica, en este caso, en específico, se verificó la existencia de un grupo económico de empresas, materia de Derecho del Trabajo, no de Derecho Público, ni mucho menos de Derecho Administrativo.

De acuerdo con los razonamientos expuestos, vale la pena reflexionar acerca de: ¿Cuál es la razón de existencia de la Jurisdicción contencioso – administrativa en Venezuela?

Para lo cual citamos a Canova (1998, 57) “la razón de ser del contencioso administrativo en Venezuela es la misma que la de otras competencias especiales: la especialización de un grupo de jueces en una rama del derecho concreta, específicamente en el Derecho Público, con el fin de asegurar una mayor efectividad en sus resoluciones”

Finalmente, estas decisiones constituyen, el más reciente ejemplo que evidencia, que tanto el derecho administrativo, como el contencioso administrativo, se han convertido en una verdadera “lotería” y los especialistas en esta disciplina, se han transformado en unos “adivinos” en los que no se puede “confiar con demasiada certeza” (Well, citado por Chavero, 1996, 55).

Por ello es necesario, revisar las instituciones, los conceptos, y sobre todo los fundamentos sobre las cuales se construye el derecho administrativo y el contencioso administrativo, con el objeto unificar y precisar la materia contencioso – administrativa, pues los órganos de esta jurisdicción deben tener por fin proteger a los particulares de violaciones en sus derechos públicos subjetivos, no cercenarlos, con la multiplicidad de criterios que se han descrito.

CONCLUSIONES

Después de los razonamientos que se han venido realizando se considera que las providencias dictadas por las Inspectorías del Trabajo con ocasión de los procedimientos de calificación de despido, reenganche y pago de salarios caídos son actos de la administración de naturaleza jurisdiccional.

Por cuanto la decisión del órgano va dirigida a sujetos y a intereses específicos de las dos partes en conflicto, y el fundamento que utiliza la Administración para resolver los conflictos que se presentan entre estos sujetos, con ocasión de la relación laboral, es preponderantemente el Derecho Laboral, y por ende, la impugnación que sobre estos actos o decisiones se haga, debería corresponder al conocimiento de la jurisdicción ordinaria, la laboral.

Sin embargo, a partir de agosto de 2001 conforme con las decisiones del Máximo Tribunal de la República las providencias dictadas por los Inspectores del Trabajo en materia de inamovilidad, son actos administrativos

(ejecutivos y ejecutorios), dictados en el ejercicio de una función análoga a la jurisdiccional, y controlables por ante los órganos de la jurisdicción contencioso – administrativa.

Dentro de esta especial jurisdicción y atendiendo al lugar donde ocurra el hecho corresponderá, según se puede interpretar del estudio de las diferentes decisiones dictadas por el Máximo Tribunal de la República:

- En primera instancia a la Corte Primera de lo Contencioso – Administrativo o a los Juzgados Superiores en lo Contencioso Administrativo el conocimiento de los recursos de nulidad que se intenten en contra de los actos, actuaciones u omisiones de las Inspectorías del Trabajo y,

-En alzada le corresponde el conocimiento a la Sala Político – Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia o a la Corte Primera de lo Contencioso – Administrativo, según el caso;

-En materia de amparo constitucional autónomo contra los actos, actuaciones u omisiones de las Inspectorías del Trabajo o contra la negativa del patrono de acatar la orden de reenganche, conocerán:

-En primera instancia a los Juzgados Superiores en lo Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial, correspondiente al lugar donde se produjo la supuesta lesión al derecho constitucional. Incluso si el hecho se produce en la Región Capital; 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.

De acuerdo con las consideraciones hechas, la situación descrita se pudo haber evitado si se hubiera optado por entender la necesaria delimitación de la materia que le debe corresponder a la jurisdicción contencioso – administrativa en Venezuela y la misión que hoy en día está llamada a cumplir la Administración, y con ello el derecho administrativo; acordándole la competencia a los tribunales laborales como contenciosos – eventuales, si es de seguir vigente la competencia de decidir los conflictos entre patrono y trabajador, en cabeza de la Administración. Pues el sistema judicial debe tener por fin proteger a los particulares de violaciones en sus derechos públicos subjetivos, no cercenarlos, con la multiplicidad de criterios, que,

como se ha observado en el presente análisis, rigen para desdicha de muchos, en nuestros tribunales.

En este sentido, es necesaria la unificación y precisión de la materia contencioso – administrativa, pues los órganos de esta jurisdicción deben tener por fin proteger a los particulares de violaciones en sus derechos públicos subjetivos, no cercenarlos, con la multiplicidad de criterios que se han descrito.

Inclusive, se pudo haber evitado esta situación de inseguridad jurídica y de lesión al derecho a la tutela judicial efectiva de los particulares si el Poder Judicial, representado en este caso por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, hubiese actuado coordinadamente con la Sala de Casación Social y a su vez en colaboración recíproca con la Asamblea Nacional y ésta con los Tribunales, a fin de lograr el fin último del Estado, la justicia.

Empero, consideramos que tenemos actualmente una Ley Orgánica Procesal del Trabajo que permite aplicar en todo su esplendor el derecho a una tutela judicial efectiva, para los casos laborales, y cuyas disposiciones en modo alguno podrán permitir que siga esta competencia radicada en la Administración.

Se debe desaplicar tanto la autorización como el procedimiento establecido en los artículos 449, 454, 455 y 456 de la Ley Orgánica del Trabajo, que no constituye más que una reminiscencia de lo establecido en el Reglamento de la Ley del Trabajo de 1973, al que le fueron señalados graves vicios, en los que se incurrió con la intención de consolidar aprisa algunas conquistas sociales, siendo uno de ellos el sustituir indebidamente la competencia del Juez Laboral, en violación flagrante del derecho a ser juzgado por el juez natural, pues el conflicto privado que surge entre partes en relación con la calificación del despido de un trabajador es, sin lugar a la menor duda, un asunto contencioso laboral, cuyo conocimiento y decisión debía haber sido atribuida desde el primer momento a los tribunales del trabajo.

Por otra parte debe referirse, que sentencias posteriores al 5 de abril de 2005, demuestran que es necesario y urgente retomar el estudio del tema, lo cual, se espera haga en algún momento el Máximo Tribunal de la República o la Asamblea Nacional, pues los inconvenientes jurídicos que se han presentado en la realidad de los casos y que groseramente han atentado contra el derecho a la tutela judicial de los particulares, no han cesado y la discusión sigue abierta.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alfonso – Guzmán, R. (2004). **Nueva didáctica del derecho del trabajo: Adaptada a la Constitución de 1999 y a la Ley Orgánica del Trabajo y su reglamentación** (13^a. ed.). Caracas: Editorial Melvin, C.A.
- Araujo, J. (2001). **Principios generales del derecho procesal administrativo** (2^a. reimp.). Valencia: Vadell hermanos EDITORES.
- Badell, N. (2003, marzo). **El contencioso administrativo laboral**. Conferencia dictada en el marco de las Jornadas del “Contencioso Administrativo Hoy” organizadas por el Décimo Aniversario de Funeda [Conferencia en línea]. Consultado el 07 de julio de 2004 en: www.badellgrau.com/contencioso%20Laboral.html
- Baroni, R. (2005). De las competencias de los tribunales que integran la jurisdicción contenciosa administrativa a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia. **Temas de derecho procesal** (Vol. I). Caracas: Tribunal Supremo de Justicia. (Colección Estudios Jurídicos, Nro. 15).
- Bravo, H. (2002, junio). La importancia de la protección de la relación laboral. **Compendium. Revista científica**. [Revista en línea], 8. Junio. Barquisimeto: Decanato de administración y contaduría. Universidad del Centro Occidental Lisandro Alvarado. Consultada el 2 de agosto de 2007 en: <http://www.ucla.edu.ve/dac/Compendium/>
- Brewer – Carías, A. (1997). **Instituciones políticas y constitucionales: Justicia contencioso-administrativa** (3^a. ed., T. VII). Caracas – San Cristóbal: Editorial Jurídica Venezolana – Universidad Católica del Táchira.

Brewer – Carías, A., y Ortiz – Álvarez, L. (1996). **Las grandes decisiones de la jurisprudencia contencioso-administrativa (1961-1996)**. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana. (Colección Jurisprudencia, Nro. 4).

Bronstein, A. (1998, junio). **Pasado y presente de la legislación laboral en América Latina**. [Trabajo en línea]. Organización Internacional del Trabajo. San José. Equipo Técnico Multidisciplinario. Disponible en: <http://www.oit.or.cr/oit/papers/pasado.shtml> [Consulta: 2007, agosto 09].

Canova, A. (1998). **Reflexiones para la reforma del sistema contencioso administrativo venezolano**. Caracas: Editorial Sherwood. (Colección Contencioso – Administrativo, Nro. 1).

Charca, A. (2007, junio). **Estabilidad laboral, macroeconomía y protección social**. Ponencia presentada ante el VII Congreso de derecho del trabajo y de la seguridad social, desarrollado en la ciudad de Lima del 20 al 22 de junio de 2007 por gestión de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la UNMSM. [Conferencia en línea]. Consultado el 09 de agosto de 2007 en: <http://www.estabilidadlaboral.com/privado/individual/doctrina/ESTABILIDAD%20LABORAL,%20MACROECONOMIA%20Y%20PROTECCION%20SOCIAL.pdf>

Chavero, R. (1996). **Los actos de autoridad**. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana. (Colección Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer – Carías de Derecho Administrativo Universidad Católica Andrés Bello, Nro. 8).

Córdova, E. (2004, abril). La Ley Orgánica Procesal del Trabajo a la luz de la legislación comparada. **Gaceta Laboral** [Revista en línea], Vol. 10 (1) 5 -19. Zulia: Universidad del Zulia. Consultada el 14 de julio de 2007 en: <http://www.serbi.luz.edu.ve/scielo.php> .

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (2000). **Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, 5.453 (Extraordinaria), Marzo 24 de 2000.

Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.(2005). **Sentencia N° 2005-159**, Abril 21 de 2005 [Sentencia en línea]. Disponible: <http://jca.tsj.gov.ve/decisiones/2005/abril/1477-21-AP42-N-2005-000154-2005-159.html> [Consulta: 2007, Enero 14].

Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo. (2005). **Sentencia N° 2005-584**, Abril 12 de 2005 [Sentencia en línea]. Disponible: <http://jca.tsj.gov.ve/decisiones/2005/abril/1478-12-AP42-N-2004-000485-2005-584.html> [Consulta: 2007, Enero 14].

Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo. (2005). **Sentencia N° 2005-605**, Abril 14 de 2005 [Sentencia en línea]. Disponible: <http://jca.tsj.gov.ve/decisiones/2005/abril/1478-14-AP42-N-2004-001004-2005-605.html> [Consulta: 2007, Enero 14].

De Pedro, A., y Naime, A (1997). **Manual de contencioso administrativo** (4ª ed., revisada y ampliada). Caracas: M. & H. C. A.

García de Enterría, E. (1992). **Hacia una nueva justicia administrativa** (2ª. ed., ampliada). Madrid: Civitas.

García de Enterría, E., y Fernández, T. (1999). **Curso de derecho administrativo I** (9ª. ed.). Madrid: Civitas.

Gordillo, A. (2003). **Tratado de derecho administrativo**. (8ª. ed., T. I). [Libro en línea]. Buenos Aires: F.D.A. Disponible: <http://www.gordillo.com/Pdf/1-8/1-8IX.pdf> [Consulta: 2004, Julio 5].

Guaita, A. (1975, octubre - diciembre). El concepto de acto administrativo. **Revista española de derecho administrativo**, 7, 529. [Revista

digitalizada en CD – ROM.100 primeros números]. Madrid: Civitas Ediciones.

Ley Contra Despidos Injustificados. (1974). **Gaceta oficial de la República de Venezuela**, 30.468, Agosto 8 de 1974.

Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. (1981). **Gaceta oficial de la República de Venezuela**, 2.818 (Extraordinaria), Julio 1 de 1981.

Ley Orgánica del Trabajo. (1997). **Gaceta oficial de la República de Venezuela**, 5.152 (Extraordinaria), Junio 19 de 1997.

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

Ley Orgánica Procesal del Trabajo. (2002). **Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, 37.504, Agosto 13 de 2002.

Ley para la Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad, **Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, 38.773, Septiembre 20 de 2007.

Medina de Vega, R. (2002, agosto). Los procedimientos administrativos de protección al fuero sindical en la Ley Orgánica del Trabajo. **Gaceta Laboral** [Revista en línea], Vol. 8 (2). Zulia: Universidad del Zulia. Consultado el 14 de julio de 2007 en: <http://www.serbi.luz.edu.ve/scielo.php> .

Morales, P. (2003, octubre). **Estabilidad laboral: Sentencias del tribunal Constitucional de 9 de octubre de 2002 y 13 de marzo de 2003. Vías procesales de impugnación del despido;**

indemnización y reposición. [Presentación en línea]. Consultado el 09 de agosto de 2007 en:

http://www.amag.edu.pe/Morales_Estabilidad%20Laboral%20Sentencias%20TC.ppt

Oficina de Derecho Internacional. Organización de los Estados Americanos (1988). **Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador”**. Noviembre, 17 de 1988. [Convenio en línea]. Disponible: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html> [Consulta: 2007, Abril 12].

Organización Internacional del Trabajo (OIT). Convenio 158. (1982). **Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador**. Junio, 22 de 1982. [Protocolo en línea]. Disponible: <http://www.uco.es/organiza/personal/sindicaos/cgt/pages/legislación/sociales/convenio-158-OIT.pdf>- [Consulta:2007, Abril 12].

Pellegrino, C. (1999). Derecho administrativo y jurisdicción contencioso – administrativa: su objeto ¿pretensiones fundadas en el derecho administrativo?. **Revista de la facultad de ciencias jurídicas y políticas**, 112. [Revista en línea]. Caracas: Universidad Central de Venezuela. Consultada el 13 de marzo de 2007 en: <http://www.zur2.com/fcjp/112/cosimina.htm>.

Proyecto de “Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Trabajo” (2003). Presentado por los diputados de la Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral. Aprobado en 1ª discusión el 17 de junio de 2003 por la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. [Documento en línea]. Disponible: www.serbi.luz.edu.ve/pdf/gl/v10n1/art_06.pdf [Consulta: 2007, Abril 08].

Proyecto de “Ley Orgánica Procesal del Trabajo” (2001). Presentado por la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia. Aprobado en 1ª discusión el 15 de mayo de 2001 y en 2ª discusión

el 9 de abril de 2002 por la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. [Documento en línea]. Consultado en: <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=196&dis=1> [Consulta: 2007, Abril 08].

Proyecto de “Ley Orgánica Procesal del Trabajo” (2002). Modificaciones de la 2ª discusión 30 de abril de 2002. [Proyecto en línea]. Disponible en: <http://www.el-nacional.com/referencia/documentos/pdf/proleyoptra.pdf>. [Consulta: 2007, Abril 08].

Reglamento de la Ley Contra Despidos Injustificados. (1975). **Gaceta oficial de la República de Venezuela**, 30.604. Enero 22 de 1975.

Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo (2006). Decreto N° 4.447. **Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, 38.426. Abril 28 de 2006.

Rondón de Sansó, H. (1990). **Los actos cuasi jurisdiccionales**. Caracas: Ediciones CENTAURO.

Sansó de Ramírez, B. (1998). Los actos atípicos sometidos al control contencioso administrativo. **Revista de derecho administrativo**, 3, 185 - 211. Caracas: Editorial Sherwood.

Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional (2001). **Sentencia N° 1318**, Agosto 02 de 2001 [Sentencia en línea]. Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Agosto/1318-020801-01-0213.htm> [Consulta: 2004, Junio 05].

Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional. (2002). **Sentencia N° 2862**, Noviembre 20 de 2002 [Sentencia en línea]. Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2862-201102-02-2241.htm> [Consulta: 2004, Julio 05].

Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional. (2003). **Sentencia N° 2822**, Octubre 28 de 2003 [Sentencia en línea]. Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2862-201102-02-2241.htm> [Consulta: 2004, Julio 10].

Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional. (2004). **Sentencia N° 902**, Mayo 14 de 2004 [Sentencia en línea]. Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Mayo/902-140504-03-2592%20.htm> [Consulta: 2004, Julio 10].

Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional. (2006). **Sentencia N° 590**, Marzo 20 de 2006 [Sentencia en línea]. Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Marzo/590-200306-05-0831.htm> [Consulta: 2007, Enero 18].

Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional. (2007). **Sentencia N° 1700**, Agosto 7 de 2007 [Sentencia en línea]. Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Agosto/1700-070807-07-0787.htm> [Consulta: 2007, Noviembre 1 de 2007].

Tribunal Supremo de Justicia en Sala de Casación Social. (2001). **Sentencia N° 73**, Agosto 02 de 2001 [Sentencia en línea]. Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scs/Febrero/RG39-050202-01759.htm> [Consulta: 2004, Julio 05].

Tribunal Supremo de Justicia en Sala de Casación Social. (2002). **Sentencia N° 39**, Febrero 05 de 2002 [Sentencia en línea]. Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scs/Febrero/RG39-050202-01759.htm> [Consulta: 2004, Julio 05].

Tribunal Supremo de Justicia en Sala Plena. (2005). **Sentencia N° 9**, Abril 05 de 2005 [Sentencia en línea]. Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/tplen/Abril/Recurso%20de%20Nulidad%20EXP.%2003-034.htm> [Consulta: 2006, Febrero 08].

Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político – Administrativa. (2002). **Sentencia Nº 147**, Enero 30 de 2002 [Sentencia en línea]. Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Enero/00147-300102-16211%20.htm> [Consulta: 2004, Julio 05].

Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político – Administrativa. (2006). **Sentencia Nº 2973**, Diciembre 20 de 2006 [Sentencia en línea]. Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Diciembre/02973-201206-2006-2006-1837.html> [Consulta: 2007, Enero 18].

Tribunal Supremo de Justicia. Sala de Casación Social (2001). **Proyecto de “Ley Orgánica Procesal del Trabajo”**, 15 de marzo de 2001. [Proyecto en línea]. Disponible en: http://www.tsj.gov.ve/informacion/miscelaneas/proyecto_de_ley.htm [Consulta: 2007, Abril 08].

Villasmil, H. (1995). **Apuntamientos de derecho colectivo del trabajo: Negociaciones y conflictos**. Caracas: Paredes Editores S.R.L.