



**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

TRABAJO ESPECIAL DE GRADO

**RECURRIBILIDAD DE LAS PROVIDENCIAS ADMINISTRATIVAS DICTADAS
CON OCASIÓN AL PROCEDIMIENTO PARA ATENDER RECLAMOS PREVISTO
EN LA LEY ORGÁNICA DEL TRABAJO, DE LOS TRABAJADORES Y LAS
TRABAJADORAS**

Presentado por:

De Santolo Pomarico, Mario Antonio

Para Optar al Título de:

Especialista en Derecho Administrativo

Asesora:

López Dahdah, Rosa

Caracas, julio de 2018.

PARA: DIRECCIÓN DE BIBLIOTECA CENTRAL. DEPARTAMENTO DE PROCESOS TÉCNICOS

DE: Dirección del Postgrado de la Facultad de Derecho

ASUNTO: Trabajos de Grado

FECHA: 19 de junio de 2019

Por medio de la presente hacemos entrega a la Dirección de Biblioteca Central. Departamento de Procesos Técnicos, de UNO (1) Trabajos de Grado, según lista inventario-, para el correspondiente archivo. -un ejemplar original y un documento en registro electrónico por cada trabajo de grado-; con indicación del nivel, denominación, autor, tutor y jurado evaluador, clasificados por Área y Programa de Postgrado; correspondientes al lapso 2018-2019.

INVENTARIO DE TRABAJOS DE GRADO 2018-2019

Elaborado en fecha:

N° orden	Área académica	Nivel	Postgrado	
1	Derecho Administrativo	Especialización	Derecho	
Denominación del Trabajo de grado				Año elaboración
RECURRIBILIDAD DE LAS PROVIDENCIAS ADMINISTRATIVAS DICTADAS CON OCASIÓN AL PROCEDIMIENTO PARA ATENDER RECLAMOS PREVISTO EN LA LEY ORGÁNICA DEL TRABAJO, DE LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS.				2018
Cantidad de páginas	Cantidad de Volúmenes	Cantidad de copias	Cantidad dispositivos electrónicos	
68		1	2	
Autor: Apellidos		Nombres	Cédula identidad N°	N° Expediente
De Santolo Pomarico		Mario Antonio	13.717.864	
Tutor: Apellidos		Nombres	Cédula identidad N°	
López Dahdah		Rosa	9.831.846	

.....

Acta de evaluación:		Calificación -número-	Fecha del acta
Calificación -letra-			
Dieciocho		18	16-05-2019
Jurado de evaluación:			Cédula identidad N°
Apellidos		Nombres	
Sánchez Sifontes		Luis	6.277.559

.....

Remítase a la Dirección de Postgrado	Remítase a la Biblioteca Central- Departamento Técnico.
En fecha: 19-06-2019	En fecha: 19-06-2019
 Firma:	 Firma:
Nombre: Mauricio Subero Director(a) del Programa	Nombre: Ninoska Rodríguez Director(a) del Postgrado de la Facultad de Derecho

Instructivo General para la consignación de Trabajos de Grado en las instancias respectivas.

-narrativo-

1ª. LA DIRECCIÓN DE PROGRAMA, RECIBIDOS Y COMPILADOS LOS TRABAJOS DE GRADO, PROCEDERÁ A:

1.1. Elaborar la lista de los trabajos de grado por programa en formato electrónico (mediante formulario InvareaTG2016).

1.2. Consignar en la Dirección de Área la lista indicada en formato electrónico (formulario InvareaTG2016) con el anexo correspondiente: un ejemplar del trabajo de grado y dos copias del TG en registro electrónico.

2ª. LA DIRECCIÓN DE ÁREA PROCEDERÁ A:

2.1. Elaborar la lista *consolidada* por área en dos ejemplares en documento físico y dos ejemplares en formato electrónico; todos mediante el formulario InvareaTG2016.

2.2. Consignar un ejemplar de la lista consolidada en documento físico (1er. ejemplar) con el respectivo anexo: un ejemplar del trabajo de grado y una copia del TG en registro electrónico en el Departamento de Procesos Técnicos de la Biblioteca Central; y una copia de la lista por correo electrónico a Enrique Torrealba (etorreal@ucab.edu.ve). El responsable de la recepción, en Procesos Técnicos, firmará el acuse de recibo en uno de los ejemplares en documento físico (2º ejemplar). Dicho ejemplar -la lista- en condición de copia se archivará para su custodia en la Dirección del Área.

2.3. La Dirección de Programa conservará en el archivo una copia en registro electrónico de la mencionada lista.

2.4. La Dirección de Área remitirá mediante correo electrónico, a la Secretaría Ejecutiva de los Estudios de Postgrado, copia electrónica de la lista consolidada para su archivo.

Secretaría Ejecutiva de los Estudios de Postgrado

Mantener el texto del instructivo general en el documento original
y eliminarlo del documento elaborado



ACTA DE EVALUACIÓN DE TRABAJO ESPECIAL DE GRADO ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Nosotros, Profesores ROSA LÓPEZ DAHDAH (Asesor) y LUIS SÁNCHEZ SIFONTES, designados por el Consejo de Postgrado de la Facultad de Derecho a los veintiun días del mes de septiembre del año dos mil dieciocho, para conocer y evaluar en nuestra condición de jurado del Trabajo Especial de Grado "Recurribilidad de las Providencias Administrativas Dictadas con Ocasión al Procedimiento para Atender Reclamos Previsto en la Ley Orgánica del Trabajo, de los Trabajadores y las Trabajadoras", presentado por el ciudadano De Santolo Pomárico, Mario Antonio, C.I. N°. 13717864, para optar al grado de Especialista en Derecho Administrativo.

Declaramos que:

Hemos leído el ejemplar del Trabajo Especial de Grado que nos fue entregado con anterioridad por la Dirección del Programa.

Reunidos a los veintiocho días del mes de enero del año dos mil diecinueve, en la sede de los Estudios de Postgrado de la Universidad Católica Andrés Bello, previa lectura y estudio del mencionado trabajo, hemos decidido convocar al estudiante con el fin de responder las preguntas que le formule el jurado. Hechas por nuestra parte las preguntas y aclaratorias correspondientes, se consideró formalizar el siguiente dictamen:

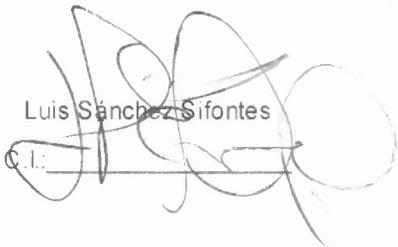
APROBADO

Hemos acordado calificar el Trabajo Especial de Grado con diecho (8) puntos.

(Observaciones o declaratoria de recomendación)

En fe de lo cual, nosotros los miembros del jurado designado, firmamos la presente acta en Caracas, a los veintiocho días del mes de enero del año dos mil diecinueve.


Rosa López Dahdah
C.I.: 9831846


Luis Sánchez Sifontes
C.I.: _____



**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

Atención: Dr. Mauricio Subero

Autor: Mario Antonio De Santolo Pomarico

Asesor: Abg. Rosa A. López Dahdah

Fecha: Julio 2018

Por la presente tengo a bien consignar el Trabajo de Grado de Especialización, para optar al Título de Especialista en Derecho Administrativo, cuyo título es: **Recurribilidad de las Providencias Administrativas Dictadas con Ocasión al Procedimiento para Atender Reclamos Previsto en la Ley Orgánica del Trabajo, de los Trabajadores y las Trabajadoras.**

En la ciudad de Caracas, a la fecha de su presentación

Abg. Mario De Santolo

C.I. V-13.717.864

T. Cel 0414-319.5049

T. Ofic. 0241-823.4543

Mail: mariodesantolo@hotmail.com

Mail: mdesantolo@escritoriovillalba.com



**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**RECURRIBILIDAD DE LAS PROVIDENCIAS ADMINISTRATIVAS
DICTADAS CON OCASIÓN AL PROCEDIMIENTO PARA ATENDER
RECLAMOS PREVISTO EN LA LEY ORGÁNICA DEL TRABAJO, DE LOS
TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS.**

Por: Mario De Santolo

Trabajo Especial de Grado de Especialización en derecho Administrativo, aprobado en nombre de la Universidad Católica “Andrés Bello”, por el Jurado abajo firmante, en la ciudad de Caracas. A los _____ (___) días del mes de _____ del año 2018.

Nombre y Apellido

C.I.

Nombre y Apellido

C.I.



**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

APROBACIÓN DE LA ASESORA

Por la presente hago constar que he leído el Trabajo Especial de Grado, presentado por el ciudadano **MARIO ANTONIO DE SANTOLO POMARICO**, titular de la cédula de identidad N° V- **13.717.864**, para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo, cuyo título definitivo es: **RECURRIBILIDAD DE LAS PROVIDENCIAS ADMINISTRATIVAS DICTADAS CON OCASIÓN AL PROCEDIMIENTO PARA ATENDER RECLAMOS PREVISTO EN LA LEY ORGÁNICA DEL TRABAJO, DE LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS**; y manifiesto 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 diecisiete (17) días del mes de julio de 2018.

ROSA A. LÓPEZ DAHDAH

C.I. V- 9.831.846



**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**RECURRIBILIDAD DE LAS PROVIDENCIAS ADMINISTRATIVAS
DICTADAS CON OCASIÓN AL PROCEDIMIENTO PARA ATENDER
RECLAMOS PREVISTO EN LA LEY ORGÁNICA DEL TRABAJO, DE LOS
TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS**

Autor: **Mario De Santolo Pomarico**

Asesora: **Rosa A. López Dahdah**

Fecha: **Julio de 2018.**

Resumen

La Ley sustantiva laboral vigente, incluye dentro de sus disposiciones, una cantidad de procedimientos administrativos que son sustanciados y decididos por la autoridad administrativa laboral, es decir, las Inspectorías del Trabajo. Dentro de esos procedimientos se encuentra el previsto para la atención de reclamos, donde el legislador advierte que la decisión del Inspector solo será recurrible por vía judicial, previa certificación del cumplimiento de la providencia, quedando en manos de la misma autoridad que dictó el acto, la entrega de la referida certificación, lo cual hace lucir un poco confusa y dudosa la posibilidad de impugnar tales actuaciones. Por consiguiente, se analizó la recurribilidad de las providencias administrativas dictadas con ocasión al procedimiento para atender reclamos previsto en la Ley Orgánica del Trabajo, de los Trabajadores y las Trabajadoras. Metodológicamente, se desarrolló bajo el esquema de investigación documental, a nivel descriptivo; utilizando como técnica para la recolección de la información la revisión bibliográfica y documental, con base en el método analítico–deductivo, para proceder finalmente al análisis de los resultados. Se concluyó entre otros aspectos, que pareciera incongruente que la propia ley ordene la ejecución del acto antes de su revisión en la jurisdicción contencioso administrativa, por cuanto viola el principio de la universalidad del control de los actos administrativos y las garantías del derecho a la defensa, la tutela judicial efectiva y al debido proceso consagrados en la Constitución nacional.

Palabras Claves: Procedimiento de reclamo, Recurso contencioso administrativo en contra de las Providencias Administrativas.



**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

Atención: Dr. Mauricio Subero

Autor: Mario Antonio De Santolo Pomarico

Asesor: Abg. Rosa A. López Dahdah

Fecha: Julio 2018

Por la presente tengo a bien consignar el Trabajo de Grado de Especialización, para optar al Título de Especialista en Derecho Administrativo, cuyo título es: **Recurribilidad de las Providencias Administrativas Dictadas con Ocasión al Procedimiento para Atender Reclamos Previsto en la Ley Orgánica del Trabajo, de los Trabajadores y las Trabajadoras.**

En la ciudad de Caracas, a la fecha de su presentación

Abg. Mario De Santolo

C.I. V-13.717.864

T. Cel 0414-319.5049

T. Ofic. 0241-823.4543

Mail: mariodesantolo@hotmail.com

Mail: mdesantolo@escritoriovillalba.com

Índice General

Resumen	ii
Índice General.....	iii
Lista de Siglas.....	v
INTRODUCCIÓN.....	6
Capítulo I:	8
Procedimiento administrativo para atender reclamos de los trabajadores sobre condiciones de trabajo.....	8
Antecedentes.....	8
Instrumento Jurídico Aplicable y Procedimiento	13
Principios que Rigen al Procedimiento Administrativo de Reclamo Laboral...	25
Capítulo II.....	32
Acto administrativo emanado de las Inspectorías del Trabajo con ocasión al procedimiento para atender reclamos de los trabajadores.....	32
Actividad Administrativa y Actos Administrativos	32
Elementos del Acto Administrativo	37
Jerarquía y Clasificación de los Actos Administrativos	37
Providencia administrativa, como acto administrativo emanado de las Inspectorías del Trabajo con ocasión al procedimiento para atender reclamos ..	39
Capítulo III	41
Recurribilidad de las providencias de reclamos, emanadas de las Inspectorías del Trabajo y el principio de Universalidad de Control de los Actos Administrativos	41

Competencia de los Tribunales Laborales para conocer las pretensiones de nulidad en contra de las providencias dictadas con ocasión de los procedimientos de reclamo	43
Requisitos de Admisibilidad de la Demanda de Nulidad de las Providencias Administrativas de Reclamo	48
Principio de Universalidad de Control	52
Algunas consideraciones sobre posiciones judiciales	55
Conclusiones.....	61
Referencias	65
Referencia de documentos legales.....	66

Lista de Siglas

Asamblea Nacional	AN
Código de Procedimiento Civil	CPC
Constitución de la República Bolivariana de Venezuela	CRBV
Ley Orgánica de la Administración Pública	LOAP
Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa	LOJCA
Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos	LOPA
Ley Orgánica Procesal del Trabajo	LOPT
Ley del Plan de la Patria	LPP
Ley de Simplificación de Trámites Administrativos	LSTA
Ley Orgánica del Trabajo (Derogada)	LOT (d)
Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras	LOTTT
Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social Trabajo	MPPPST
Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo	RLOT
Sala Constitucional	SC
Sala Político Administrativa	SPA
Tribunal Supremo de Justicia	TSJ
Universidad Católica Andrés Bello	UCAB

INTRODUCCIÓN

Con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Trabajo, de los Trabajadores y las Trabajadoras (LOTTT, 2012), se reguló el procedimiento para atender reclamos de los trabajadores sobre condiciones de trabajo ante la Inspectoría del Trabajo de su competencia territorial, los cuales serían atendidos, de acuerdo al procedimiento que el mismo legislador señala en el desarrollo de siete numerales que conforman la disposición contenida en el artículo 513 *eiusdem*.

De conformidad con dicha normativa, una vez que el funcionario termine de sustanciar el expediente, y no hubiere conciliación entre las partes, se remitirá el mismo al Inspector del Trabajo para que decida sobre el reclamo, cuando no se trate de cuestiones de derecho que deban resolver los tribunales.

La decisión del Inspector que resuelva sobre cuestiones de hecho, dará por culminada la vía administrativa y solo será recurrible por vía judicial previa certificación del Inspector del cumplimiento de la decisión; observándose una incongruencia, que la propia ley ordene la ejecución del acto antes de su revisión en la jurisdicción contencioso administrativa, lo cual se pudiera considerar que va en contra del denominado principio de la universalidad del control de los actos administrativos consagrado en el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV, 1999).

En ese contexto, el objeto de la investigación fue analizar la recurribilidad de las providencias administrativas dictadas con ocasión al procedimiento para atender reclamos, previsto en la LOTTT, por cuanto dicho procedimiento culmina con un acto que pone fin a la vía administrativa, y que solo será recurrible por vía judicial, previa certificación del referido funcionario sobre el cumplimiento de la decisión

emanada de dicha instancia administrativa, lo cual se pudiera considerar que atenta contra algunas garantías constitucionales de orden procesal.

Se considera de importancia esta investigación, porque se pretende hacer una reflexión acerca de la imposibilidad práctica de recurrir por vía judicial de la decisión del Inspector del Trabajo que resuelva sobre cuestiones de hecho el procedimiento para atender reclamos de los trabajadores, por la ausencia de la certificación sobre el cumplimiento de una providencia administrativa.

Se desarrolló la investigación asumiendo las técnicas para su elaboración pautadas por la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) para esta modalidad de estudio, por lo que se organizará en Capítulos que desarrollen los objetivos planteados.

En tal sentido, se enuncian los antecedentes legales del procedimiento de reclamo laboral, cuál es el instrumento jurídico aplicable al mismo, así como los principios que lo rigen.

Se expondrán nociones básicas de la actividad administrativa y los actos administrativos, para denotar la necesidad de tener en cuenta tal carácter dentro de la especialidad laboral, pues en definitiva el acto, cuya posible recurribilidad se estudia dimana de un procedimiento administrativo.

Finalmente, se abordó la competencia judicial para la tramitación de las nulidades de las providencias administrativas de reclamo, así como los requisitos de admisibilidad y la relación con el principio de universalidad de control de los actos administrativos.

Capítulo I:
**Procedimiento administrativo para atender reclamos de los trabajadores sobre
condiciones de trabajo**

Antecedentes

De acuerdo a lo que señala el legislador -habilitado- en la exposición de motivos de la vigente Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y Trabajadoras (LOTTT, 2012), el derecho laboral venezolano nace a partir de la promulgación de la primera Ley del Trabajo de fecha 23 de julio de 1928, lo cual se afianzó con la promulgación de la Ley del Trabajo del 16 de julio de 1936, que se encargó de establecer un conjunto sustantivo de normas para regular los derechos y obligaciones derivados del hecho social del trabajo.

La exposición de motivos del referido instrumento jurídico señala, que “a partir de ese momento la evolución de la legislación laboral venezolana ha discurrido en forma paralela con la historia de las luchas sociales de los trabajadores de Venezuela”. Así pasaron cincuenta y cinco años, para que después de sucesivas reformas parciales, en el año 1991 le fuera otorgado carácter orgánico al mismo al ser promulgada la Ley Orgánica del Trabajo del 1° de mayo de 1991.

Esta ley orgánica surgió tal como se señaló anteriormente como efecto de las importantes contradicciones germinadas con el establecimiento del modelo neoliberal, que en el país vivió su mejor momento a partir del año 1989. De esa manera, transcurrieron seis años desde la promulgación de dicha Ley, y frente al avance de las teorías neoliberales, en fecha 19 de junio de 1997 se produjo una importante reforma de la Ley Orgánica del Trabajo.

La derogada Ley Orgánica del Trabajo (LOT [d], 1997), no tenía previsto de forma expresa un procedimiento para gestionar los reclamos de los trabajadores en sede administrativa. Sin embargo, en las Inspectorías, bajo el imperio del referido instrumento, funcionaban las salas de reclamo, que gestionaban y atendían los planteamientos que eran postulados ante la administración del trabajo.

El foro jurídico, en la práctica, cuestionó la base legal que servía de fundamento competencial para la tramitación de tales procedimientos, debido a que con base en el principio de legalidad -elemental y angular en la función pública-, la administración no puede actuar sino solo en el marco exclusivo de sus competencias, no pueden presumirse ni las facultades o potestades -según sea el caso-, ni las formas; por el contrario, deben atribuirse de forma expresa en el texto legal y delimitar la manera en que se ejercerán.

Ahora bien si se revisan las previsiones legales del artículo 586 de la LOT (d), en el literal “c” se observa que, el legislador puso en cabeza del ministerio del trabajo, la tarea de propender al mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores, autorizándolo para ello a tomar las iniciativas y medidas procedentes. Todo lo cual, hasta ese momento, resulta genérico e indeterminado. En el artículo 588 *eiusdem* se explicita la necesidad de contar en el territorio nacional con Inspectorías del Trabajo, estableciendo los literales a y c, del artículo 589 de la ley *in comento* que dentro de sus funciones se encuentra: velar por el cumplimiento de la normativa e intervenir en la conciliación para los casos que así determine la ley.

Por ello se reitera, los reclamos por condiciones de trabajo, no estaban previstos en la LOT (d) por lo que, mal pudiera considerarse una de las previsiones legales en las cuales se habilitara la función conciliadora de las Inspectorías del Trabajo.

Por su parte, el artículo 592 *eiusdem*, establecía la posibilidad que el ministerio, facultativamente designara funcionarios especiales para intervenir en la conciliación de conflictos individuales y colectivos.

El Título IV del instrumento bajo análisis, detallaba las condiciones de trabajo, pero nada establecía respecto a la forma en que las mismas podían exigirse. El Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo (RLOT, 2006), tampoco desarrolla o refiere los pasos a seguir para postular ante la autoridad laboral cualquier reclamación. Sin embargo, en su artículo 235, literal e, se advierte que el contenido del informe que deben rendir mensualmente las Inspectorías al Ministerio, comprenderá la síntesis de las consultas y reclamos presentados. Reconociéndose de esta manera de forma tangencial, que existía tal posibilidad.

Así, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA, 1981) dispone en su artículo 47, que “los procedimientos administrativos contenidos en leyes especiales se aplicarán con preferencia al procedimiento ordinario previsto en este capítulo en las materias que constituyan la especialidad”. Por argumento a contrario, se deberá utilizar el procedimiento ordinario ante la inexistencia de un procedimiento especial. Tal es el caso de los reclamos en la LOT (d).

Sin embargo, esto no es lo que ocurría en la tramitación de los mismos ya que las Inspectorías del Trabajo, cuando recibían un reclamo por parte de un trabajador, lo atendían como una causa de carácter conciliatorio, esto es, que estaba vedada la posibilidad que la autoridad del trabajo proveyera respecto a lo planteado, como si se tratase de asuntos enmarcados en la modalidad de heterocomposición. Es decir, la función de la administración laboral, se limitaba a fungir de mediador en el eventual conflicto, sin que por ello pudiese decidir sobre lo debatido. La consecuencia lógica de ello, es que la insatisfacción en esa instancia del reclamo postulado, habilitaba al trabajador a acudir a la vía judicial para postular su pretensión, generalmente de

naturaleza condenatoria, pero el agotamiento de la vía administrativa, no era condición preexistente para acceder a la vía judicial.

Lo anterior, implica que ni siquiera la incomparecencia del reclamado podía acarrear la presunción de admisión de hechos o la aplicación de alguna consecuencia jurídica adversa, ya que la imposición de una sanción o una condena, pronunciándose a favor de la procedencia de lo reclamado, era incompatible con la naturaleza de la función administrativa ahí desplegada.

No obstante, durante la vigencia de la LOT (d), las salas de reclamos de las Inspectorías del Trabajo, en los actos de comunicación que se libraban para notificar al patrono, apercibían que la incomparecencia al acto daría lugar a la apertura de un procedimiento de multa, a tenor de lo dispuesto en el artículo 633 *eiusdem*. También el apercibimiento a la supuesta infracción, abarcaba la posibilidad de revocatoria de la solvencia laboral.

La referida disposición normativa, no se refería a la incomparecencia a los actos de reclamo, sino que versaba sobre “...infracciones relativas a las condiciones de higiene y seguridad industrial” (LOT [d], 1997, artículo 633), con lo cual, existía una clara vulneración al principio de legalidad *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege*.

Aunado a lo anterior, la base legal que se utilizaba en las notificaciones, para la convocatoria a los actos de reclamo bajo el régimen anterior, era el artículo 126 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo (LOPT, 2002). La norma se halla inserta en Título VII “Procedimiento ante los Tribunales del Trabajo” y regula lo relativo a la audiencia preliminar que ocurre en la fase de mediación. Es decir, ni las disposiciones de la ley están destinadas a regular a las Inspectorías del Trabajo, ni el artículo reglamenta el procedimiento de reclamo.

Vale decir que la administración del trabajo, ignoró los fundamentos que rigen las fuentes de derecho administrativo, como si por la materia especial de la que se trata se encontrara excluida de la administración pública en general.

Hecho reforzado por Araujo- Juárez (2010), señala entre los principios esenciales del ordenamiento jurídico administrativo, la autointegración y la jerarquía normativa, lo cual resulta importante dado que no es lo mismo hablar de los problemas que puedan surgir en el seno de la relación de trabajo entre un patrono y su trabajador, que hablar de la forma como la Administración pública va a ejercer la función administrativa para sustanciar, conocer y decidir -si fuere el caso- tal controversia. En tal virtud, debe distinguirse la relación sustancial o material que se reclama, de la actividad administrativa que debe desplegar el órgano ante el cual se postule la causa.

Dicho de otra manera, en vista que la LOT (d), no establecía nada respecto al procedimiento o actuaciones a realizar para la materialización de los reclamos laborales, antes de acudir a la LOPT, con base en la plenitud hermética del ordenamiento jurídico nacional, la administración del trabajo debía procurar buscar integrar las lagunas, en primer término, con las normas de derecho administrativo existentes, y posteriormente si estas no bastaren, hacer uso de otras que pudieran resultar aplicables.

Sobre lo anterior, Araujo- Juárez (2010), menciona el derecho común de la administración, como aquél que trata la organización, el funcionamiento y actividades de aquella. Específicamente al abordar el principio de autointegración, establece que el ordenamiento jurídico administrativo "...es capaz de dar solución a sus problemas" (p. 158). Así las cosas, es necesario precisar: no se está afirmando que el derecho procesal forma parte del derecho privado, pues es claro que las tesis *iusprivatistas* de esa disciplina jurídica están superadas; lo que sí se quiere aclarar es la diferenciación

entre la administración pública *per sé* y la función jurisdiccional, que si bien los Tribunales pertenecen a la estructura del Estado, sus procedimientos judiciales son especialísimos para desempeñar la tarea de administración de justicia que tienen encomendada.

En este caso, pareciera no necesario valerse de los criterios de exclusión en caso de aplicación de conflictos de preceptos jurídicos, porque no se trata de una antinomia, entendida como normas que colidan, se trata de una ausencia de regulación y la aplicación supletoria de disposiciones que permitan su integración.

De acuerdo a la tesis del Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, perteneciente al Consejo de la Judicatura Federal de México, integrada a la jurisprudencia I.3o.A. J/19:

La supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes.

(...) la supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico (1991, p. 305).

Con base en lo anterior, es que se ratifica el criterio vertido *retro* según el cual, contrario a lo ocurrido, las Inspectorías del Trabajo, ante el vacío legal, deberían haber tramitado los reclamos bajo el procedimiento ordinario previsto en la LOPA.

Instrumento Jurídico Aplicable y Procedimiento

Con la entrada en vigencia de la LOTT, se da un paso al frente en el sentido de que el Estado está en la obligación de asegurar los derechos de la población, y en este orden de ideas señala el legislador en la exposición de motivos del referido

instrumento jurídico, que se está “rumbo hacia una sociedad eminentemente justa, ética, moral y democrática”.

Gascón (2017), explica lo controversial del surgimiento de la LOTT, puesto que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, (CRBV, 1999) en primer término y luego la Sala Constitucional (SC) del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), habían prestablecido la obligación de la Asamblea Nacional (AN) de legislar sobre la materia, con mandatos específicos de contenido y temporalidad, todo lo cual fue incumplido por el órgano parlamentario. Así las cosas, aclara:

No es sino con ocasión de la Ley que autorizó al presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las materias que se delegaron de fecha 17 de diciembre de 2010, publicada en la Gaceta Oficial N° 6.009, que se adelantaron gestiones sobre esta materia. Vale decir que la Ley Habilitante se le concedió esencialmente para atender la emergencia por lluvias que había en el país, por lo que se cuestionó la legitimidad de quien dictaría la normativa (p. 94)

Lo anterior es importante, porque conocer el órgano del cual emana la norma facilita la comprensión del sentido, alcance y razón de ser de algunos de sus principios. Al margen de los problemas en la legitimidad de origen que la norma pudiera tener, lo cierto es que está en vigencia y plenamente operativa.

En la actualidad, se aprecia que dicha Ley aparte de disponer de un conjunto de normas sustantivas, también dispone de un cúmulo de normas adjetivas que se encargan de regular una serie de procedimientos administrativos laborales, tramitados ante la Inspectoría del Trabajo como instancia administrativa adscrita al Ministerio

con competencia en materia de trabajo y seguridad social, Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social de Trabajo (MPPPST).

Estos procedimientos son: procedimiento ante prácticas antisindicales, procedimiento ante negativa de afiliación a un sindicato, procedimiento para la solicitud de autorización del despido, traslado o modificación de condiciones, procedimiento para el reenganche y restitución de derechos, procedimiento para atender los reclamos de los trabajadores y las trabajadoras, y el procedimiento para la aplicación de las sanciones por incumplimiento.

Lo anterior evidencia cómo este nuevo texto jurídico incorporó dentro de las funciones del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia del trabajo y seguridad social, la de aplicar la justicia laboral de acuerdo a los principios constitucionales, garantizando la protección del proceso social del trabajo y de los derechos de los trabajadores.

Así, en el artículo 513 de la LOTTT, se crea el procedimiento para atender reclamos de trabajadores, a tenor de la siguiente disposición “El trabajador, trabajadora, o grupo de trabajadores y trabajadoras, podrán introducir reclamos sobre condiciones de trabajo, por ante la Inspectoría del Trabajo de su jurisdicción” fijando en el mismo artículo el procedimiento a seguir.

Lo primero que se desprende de la norma *subiudice* es que el reclamo puede ser individual o colectivo, y debe versar sobre condiciones de trabajo (en lo que respecta a la materia) y añadiendo como límite competencial el territorio, vale decir, empleando erróneamente el término jurisdicción.

No habiendo disposición legal expresa sobre requisitos ni formalidades para su interposición, existe entonces libertad de estilo y forma en el escrito contentivo del reclamo.

Cabe advertir, aun cuando el MPPPTSS pone a disposición de la ciudadanía la unidad de atención primaria, para la defensa laboral (en sede administrativa y judicial), por intermedio de las procuradurías de trabajadores a cargo de la Dirección General Sectorial de Procuraduría Nacional del Trabajo; el artículo 503 de la LOTTT, habilita a los trabajadores, a “realizar cualquier trámite o actuación ante el ministerio del poder popular con competencia en materia de trabajo y seguridad social o sus dependencias, sin necesidad de ser asistidos por un abogado”. Ello quiere decir que el trabajador o grupo de trabajadores pueden interponer el reclamo: i) asistidos de abogado privado, ii) asistidos de un procurador, o; iii) sin asistencia letrada.

Por otra parte, se aprecia que el reclamo solo puede ser propuesto por el trabajador o grupo de trabajadores, y no por el patrono. Es decir, si existen incumplimientos a las obligaciones derivadas de la relación de trabajo, el patrono solo puede intentar el procedimiento de solicitud de autorización de despido (calificación de faltas), pero le está vedada la posibilidad de utilizar el procedimiento de reclamo para la discusión del punto con el trabajador o trabajadores que pudieran estar incurriendo en situaciones irregulares o fuera del correcto y armónico desenvolvimiento que deberían tener las relaciones laborales. En opinión de quien suscribe, se genera una inequidad respecto a las herramientas que el legislador ofrece a las partes vinculadas.

Ahora bien, los pasos a seguir que el legislador previó para la tramitación, sustanciación y decisión de este tipo de procedimientos, están explicitados en los numerales del mismo artículo 513 y se irán revisando de forma individualizada a continuación.

Dentro de los tres días siguientes a haberse interpuesto el reclamo por el trabajador o trabajadora, la Inspectoría del Trabajo notificará al patrono o patrona para que comparezca a una audiencia de reclamo al segundo día hábil siguiente a haber sido notificado de acuerdo a lo establecido en esta Ley (LOTTT, 2012. Art. 513, numeral 1).

Corolario de lo anterior, no es menester que la administración pública emita un auto de admisión. En la práctica, algunas Inspectorías del Trabajo libran un auto de admisión y en él ordenan las notificaciones a las que haya lugar, pero tal acto procedimental no está previsto en la Ley, ni tiene oportunidad para su realización. De hecho, de la lectura textual del artículo precitado lo que se establece es un plazo perentorio de tres días para que ocurra la notificación del patrono, aunque realmente lo que suele suceder en esos tres días, es la actuación de la inspectoría por medio de la cual se ordena la práctica de las notificaciones.

La celebración de la audiencia de reclamo por imperativo legal, debería ocurrir al segundo día hábil siguiente a haber sido notificado el patrono, pero no siempre es lo usual, con frecuencia las Inspectorías ejecutan una certificación de la notificación, como si se tratase de una notificación judicial del procedimiento laboral, previsto en el artículo 126 de la LOPT.

La audiencia de reclamo será en forma oral, privada y presidida por un funcionario o funcionaria del trabajo, con la asistencia obligatoria de las partes o sus representantes. Cuando se trate de un grupo de trabajadores y trabajadoras reclamantes, nombrarán una representación no mayor de cinco personas (LOTTT, 2012. Art. 513, numeral 2).

Generalmente, las Inspectorías del Trabajo no cuentan con infraestructuras en las que puedan desarrollar audiencias privadas, por lo que se hacen en el espacio destinado para la propia sala de reclamos (o inspectoría de reclamos, de ser el caso), con la presencia de quienes en ella se encuentren: otros funcionarios de la sala, usuarios, etc. Todo lo cual vulnera el principio de privacidad de la audiencia; pero además, el acta que se levanta en el acto no solo deja constancia de la ocurrencia de la audiencia (como ocurre en sede judicial), sino contiene la exposición de las partes, donde vierten sus argumentos y alegaciones, lo que quiere decir que, por ser el expediente de carácter público, se trastoca una vez más la privacidad de la audiencia. Cualquier persona que no haya estado presente, pero acuda a la unidad de archivo, a pedir el expediente en una oportunidad posterior, podrá imponerse de las actas del mismo y verificar lo discutido en la audiencia.

¿Por qué se establece que un acto o audiencia sea privado? Para estudiar este punto, se emplearán los argumentos que la doctrina utiliza al analizar tal característica en las audiencias de mediación laboral en sede jurisdiccional.

Mora (2013), explica que la finalidad de establecer el carácter privado de una audiencia es:

...permitir que las partes puedan, en forma franca, abierta y leal, manifestar sus limitaciones y aspiraciones, sin que la difusión de su posición trascienda a la colectividad y se convierta en un medio de presión o coacción que cercene toda posibilidad de arreglo (pp. 510 y 511).

En sintonía con lo postulado por Mora (2013), ya García Vara (2004), al abordar el carácter privado de la audiencia de mediación en el procedimiento judicial, había manifestado:

...no puede haber en el recinto donde se lleve a cabo la audiencia preliminar -privada- persona alguna que no represente a alguna de las partes, ni siquiera los funcionarios de los Tribunales del Trabajo pueden presenciar las conversaciones que se tengan en la audiencia. (p. 116).

Es decir, insiste el autor patrio, coincidiendo con la exposición realizada *ut supra* por quien suscribe, que personas distintas al mediador o conciliador, según sea el caso, y a las partes propiamente dichas, no deberían estar presentes en el lugar donde se celebre la audiencia. Se reitera, él autor citado, García Vara (2004), hace alusión al procedimiento judicial laboral, y se extrapolan tales ideas, a la justificación de privacidad de la audiencia de reclamo en sede administrativa. Continúa explicando García Vara:

Si el juez toma notas o apuntes en relación con los alegatos de las partes para tener una ayuda a los efectos de encaminar una solución, al final de la audiencia preliminar debe destruir las notas, de manera que no exista prueba alguna de los argumentos, rechazos o aceptaciones de las partes. Si hay mediación, el acta que se levante contendrá los acuerdos... (2004, p. 116).

Naturalmente, en esta oportunidad, donde García Vara (ob. citada) refiere al juez se sustituiría por el funcionario laboral que presida la audiencia; pero su aserción es de medular trascendencia, porque ello permitiría una conversación genuina entre partes, con miras a una solución autocompositiva del asunto, sin que, por miedo a que

quede constancia de lo dicho, se limite la eventual voluntad de resolver el asunto por vía de un acuerdo.

En la práctica, transcribir exposiciones de las partes en el acta de la audiencia, tiende a considerarse -erróneamente- como una especie de fase alegatoria del procedimiento, incluso recogido de esa forma en las narrativas de las providencias administrativas con las que finalizan los reclamos. Empero, realmente no resulta necesario tales incorporaciones a las actas del expediente, solo será indispensable plasmar los acuerdos y compromisos que las partes asuman, en el supuesto de llegar a ello. De no haber conciliación, la fase alegatoria habría iniciado con desarrollo que el reclamante hizo en su solicitud, y culminaría con la contestación que presente el reclamado en la oportunidad respectiva tal como lo establece el numeral 3 del artículo 513 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras.

Si el patrono o patrona, o su representante no asiste a la audiencia de reclamo se presumirá la admisión de los hechos alegados por el trabajador o trabajadora reclamante y el inspector o inspectora del trabajo decidirá conforme a dicha confesión en cuanto no sea contraria a derecho la petición del demandante.

A diferencia de lo que ocurría en la tramitación de los reclamos bajo el imperio de la LOT (d), la incomparecencia a la audiencia de reclamo da lugar a la admisión de los hechos. Ello puede tener cabida, por cuanto el Inspector del Trabajo ahora sí está llamado a decidir la controversia y en caso de contumacia del patrono, deberá desplegar la labor decisoria, con las limitaciones previstas en la ley. No obstante, incurre el legislador en equivocidad del léxico al referirse al reclamante en sede administrativa como un demandante.

Vale decir también, que aun cuando la equiparación en la consecuencia jurídica por faltar a la audiencia, se asemeja a la del artículo 362 del Código de Procedimiento Civil (CPC), el legislador no exige en este supuesto como requisito concurrente para la configuración de la confesión ficta que el demandado (*rectius*: reclamado), nada pruebe que le favorezca. Ello obedece a que no existe una oportunidad probatoria establecida en el reclamo, tal como se comentará a continuación:

En la audiencia de reclamo, el funcionario o funcionaria de trabajo deberá mediar y conciliar las posiciones. Si la conciliación es positiva, el funcionario o funcionaria del trabajo dará por concluido el reclamo mediante un acta, homologando el acuerdo entre las partes (LOTTT, 2012. Art. 513, numeral 4).

El mandato contenido en la disposición citada *retro*, es para el funcionario actuante, quien no está facultado sino obligado a desarrollar una labor de conciliación. Ello no quiere decir que ineluctablemente la conciliación deba ocurrir, pues como es lógico, nunca podrá imponerse un acuerdo de voluntades, pero si está investido de autoridad para fungir como conciliador en esa instancia. No será este el escenario donde se diserte sobre si la conciliación y la mediación, son términos iguales o no, basta con mencionar que la ley les otorga isonómico tratamiento.

Si hubiere arreglo, establece la ley que el funcionario homologará el acta del acuerdo, sin embargo; siendo que la homologación implica equiparar el pacto de las partes que pone fin al conflicto, al acto administrativo que hubiese dictado la autoridad administrativa del trabajo para dirimir la controversia, la homologación debería ser impartida por el Inspector del Trabajo.

Si no fuera posible la conciliación, el patrono, patrona o sus representantes deberán consignar en los cinco días siguientes escrito

de contestación al reclamo. Si el patrono, patrona o sus representantes no diera contestación dentro del plazo señalado se le tendrá como cierto el reclamo del trabajador, trabajadora o grupo de trabajadores y trabajadoras (LOTTT, 2012. Art. 513, numeral 5).

Tal como se comentó precedentemente, en el supuesto que las posiciones de las partes se tornaran irreconciliables, se le dará la respectiva oportunidad alegatoria al reclamado, para que consigne su contestación al reclamo, so pena de presumir como ciertos los alegatos de la parte reclamante, si no realiza tempestivamente tal actuación defensiva.

El funcionario o funcionaria del trabajo, al día siguiente de transcurrido el lapso para la contestación, remitirá el expediente del reclamo al Inspector o Inspectora del Trabajo para que decida sobre el reclamo, cuando no se trate de cuestiones de derecho que deben resolver los tribunales jurisdiccionales (LOTTT, 2012. Art. 513, numeral 6).

Vencido el lapso fijado para la contestación del reclamo, el funcionario remitirá el expediente al Inspector para que decida. Es decir, no habiéndose logrado una solución autocompositiva del conflicto en la audiencia conciliatoria, la solución vendrá por vía de heterocomposición, expresada en la providencia administrativa. Como la ley expresa que el Inspector solo podrá resolver cuando no se trate de cuestiones de derecho, por interpretación en contrario, solo podrá resolver cuestiones de hecho. Lo anterior conduciría a declarar su incompetencia, en el supuesto que el asunto postulado para su conocimiento amerite no solo constatación de hechos, sino interpretación y análisis del derecho.

Sobre la distinción entre asuntos de hecho y de derecho, Loreto (1987), es de la idea que se puede separar:

...la cuestión de hecho (*quaestio facti*), de la cuestión de derecho (*quaestio iuris*). La primera concierne a la alegación y establecimiento del supuesto concreto condicionante en la proposición normativa; la segunda se refiere a la consecuencia legal invocada como originada por el acaecimiento del evento (p. 458).

Tal planteamiento, llevado a la operatividad real, pudiera ejemplificarse de la siguiente manera: Un asunto de hecho, sería constatar si se realizó o no un pago. Se convertiría en un asunto de derecho, si fuere necesario determinar si el pago estuvo realizado o no conforme a la fuente de la obligación (legal, convencional), pues ello intrínsecamente comporta la necesidad de revisar la norma e interpretarla para atribuirle un significado, cosa que está vedada para el Inspector del Trabajo en los supuestos de reclamos.

Resalta de todo el procedimiento, que no se establece ningún momento u oportunidad para desarrollar una articulación probatoria, sobre todo cuando el legislador estableció que solo podían ser cuestiones de hecho las que sean resueltas por el Inspector. Es decir, la consecuencia lógica de las alegaciones, es que se deban probar los hechos que fueran aducidos por cada parte, según la distribución de la carga dinámica probatoria, pues lo que está exento de prueba es el derecho.

No obstante lo anterior, en consonancia con el artículo 49 de la CRBV, tanto el reclamante como el reclamado podrán presentar las pruebas que estimen necesarias; pues el aludido precepto constitucional se debe aplicar a toda actuación administrativa, no encontrándose excluido el procedimiento de reclamos laborales, *ergo*; las partes tendrán derecho de "...acceder a las pruebas y de disponer del tiempo y de los medios adecuados para ejercer su defensa" además con la posibilidad de

probar en contra de la inocencia de su adversario -condición que se presume por imperativo constitucional-, y con derecho a ser oído con las garantías debidas.

De igual forma, la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP, 2014), prevé dentro de los derechos de las personas en sus relaciones con la administración pública, la posibilidad de “presentar documentos en los procedimientos administrativos en los cuales tenga interés” (Numeral 5, Art. 7, LOAP).

Específicamente por cuestionar la ausencia de una oportunidad probatoria expresa en el procedimiento de reclamo, se intentó una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 513 de la LOTTT, por ser -a decir del accionante- contrario y violatorio al derecho a la defensa y el debido proceso previstos en el artículo 49 ordinal 1 y el artículo 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. La Sala Constitucional del TSJ, resolvió el asunto, pronunciándose en los siguientes términos:

...si bien dicho procedimiento de reclamo está diseñado para ser breve y concentrado, no se priva al patrono de la oportunidad procedimental para presentar los medios probatorios que estime pertinentes, por lo que no se vulnera el principio de igualdad para la presentación de medios probatorios. Por tanto, la norma impugnada mantiene el equilibrio entre las partes y no se aparta de los preceptos constitucionales relativos a la defensa y al debido proceso, por lo que la misma no está viciada de la inconstitucionalidad denunciada por el recurrente. (Sentencia Nro. 360, 2016, Sección VI Motivaciones para decidir, párr. 12).

Es de hacer notar que el pronunciamiento de la Sala sobre la inconstitucionalidad o no del artículo, se circunscribe única y exclusivamente al análisis que el Tribunal

hizo a la luz del ordinal primero, del artículo 49 Constitucional, pero no explora otras posibles razones o vicios de inconstitucionalidad.

Continúa la norma, *in comento*, refiriendo:

La decisión del inspector o inspectora del trabajo que resuelva sobre cuestiones de hecho, dará por culminada la vía administrativa y solo será recurrible por vía judicial previa certificación del inspector o inspectora del trabajo del cumplimiento de la decisión (LOTTT, 2012. Art. 513, numeral 7).

En este estado, se destaca la terminación de la instancia administrativa, pero se condiciona la impugnabilidad del acto que le pone fin, a la emisión de una certificación de cumplimiento que debe ser generada por el propio órgano que dicta el acto que se desea recurrir. Incorporando además una figura *sui generis* parecida - salvada la distancia- al principio tributario *solve et repete*, pues deberá cumplirse con lo ordenado en el acto administrativo con el que no se está de acuerdo, para poder objetarlo judicialmente. Ello pone trabas en el acceso a la administración de justicia, haciendo que la ley, con tal imposición, contraría normas jerárquicamente superiores a ella, como las establecidas en el texto fundamental que garantizan el libre acceso a la jurisdicción, el principio de universalidad del control de los actos administrativos y la correcta aplicación del principio *pro actione*, núcleo esencial de otros derechos fundamentales como la tutela judicial eficaz, el debido proceso y el derecho a la defensa.

Principios que Rigen al Procedimiento Administrativo de Reclamo Laboral

Siendo que el procedimiento de reclamo, como institución jurídica, se encuentra consagrado en la LOTT, es lógico que se estudien los principios que orientan la

interpretación y aplicación de tal ley. Sin embargo, al no poder obviarse que el mismo se desarrolla indubitablemente en el seno de la Administración Pública, también le resultan aplicables principios del derecho administrativo contenidos en la Constitución y otras leyes.

Araujo- Juárez (2010), explica que la Administración Pública es regulada por la CRBV en el título relativo al Poder Público, enfatizando su rol como poder jurídico con potestades que permiten el cumplimiento de los fines del Estado y por tal virtud, el derecho administrativo se hace común para las administraciones públicas. Tal postulado, coincide con la visión que en esta investigación se expone: precisamente el hecho que la administración del trabajo no está excluida del derecho administrativo, pese a tratar una materia especial (como tantas otras que coexisten con el propio derecho administrativo; extranjería, cultos, expropiación, aprovechamiento de recursos naturales, arrendamiento, bancos, seguros, navegación, aeronáutica, etc.).

El autor precitado, continúa desentrañando la consagración de la Administración Pública en el texto fundamental, destacando el principio de separación funcional de los órganos que ejercen el poder público, así como el hecho que la misma está al servicio de la ciudadanía y que tiene atribuida la función administrativa.

Conforme a la letra de la norma constitucional, los principios que sirven de fundamento para la Administración Pública, son: "...honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho" (Artículo 141, CRBV).

Es claro que cuando el precepto aludido, refiere el sometimiento a la ley y el derecho, del ejercicio de la función pública, se trata del principio de legalidad e incluso, en un sentido más amplio al principio de competencia.

A propósito de lo anterior, el principio de competencia es definido por la doctrina, partiendo del concepto civil de capacidad, del aspecto prohibitivo que pone para quienes no sean dotados con ella, y la especialización de las labores que son asignadas por la ley. Así, Araujo- Juárez (2010), explica:

Lógicamente, la atribución expresa de competencias administrativas a un ente público produce correlativa restricción de la capacidad de los demás. De forma que la invasión del ámbito competencial de una Administración Pública por otra, determina la nulidad de pleno derecho del acto administrativo dictado (p. 256).

Por su parte, Lares (2008), expone la noción general de principio de legalidad, así: “todos los actos emanados de los órganos del poder público deben realizarse en completa armonía con las reglas de derecho” (p. 173).

Además de los expresamente señalados como principios *per sé* por la propia Constitución, deduce Araujo- Juárez (2010), de la enunciación de las normas desde un enfoque finalista y las diferentes manifestaciones de la Administración Pública a las que se refieren tales normas, que también existe por imperativo constitucional para la Administración, el principio de interés público y el principio de subordinación al poder ejecutivo y al legislativo.

Lares (2008), al explicar la jerarquización de fuentes del derecho administrativo, trae a colación el único aparte del artículo cuatro del Código Civil, que remite en caso de dudas a los principios generales del derecho. Asegura que en el derecho administrativo, tales principios son aplicables a falta de disposiciones escritas. Y aclara:

Así, por ejemplo, entre nosotros son principios generales aplicables a las controversias administrativas: el principio de igualdad jurídica de todos los individuos, proclamado en la Constitución, los principios de derecho procesal que inspiran el Código de Procedimiento Civil; los principios en que se basan las reglas sobre el pago de lo indebido y el enriquecimiento sin causa en el Código Civil, etc. (p. 110).

La Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP, 2014), prevé en su articulado que la Administración tendrá por norte hacer efectivos los principios constitucionales y preceptúa con meridiana claridad que la misma, se organiza y actúa conforme al principio de legalidad y que se encuentra al servicio de las personas.

Respecto a los principios que rigen la actividad de la Administración Pública, la norma *in comento* dispone:

La actividad de la Administración Pública se desarrollará con base en los principios de economía, celeridad, simplicidad, rendición de cuentas, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, oportunidad, objetividad, imparcialidad, participación, honestidad, accesibilidad, uniformidad, modernidad, transparencia, buena fe, paralelismo de la forma y responsabilidad en el ejercicio de la misma, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, y con supresión de las formalidades no esenciales.

La LOPA, pese a ser una norma preconstitucional y de vieja data, permanece vigente. En ella se prevé, que “La actividad administrativa se desarrollará con arreglo a principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad” (Art. 30 LOPA,

primera parte). A dichos principios deben agregarse otros que se derivan de la misma Ley, y son el principio del formalismo y el principio inquisitivo.

A tenor de lo previsto en la LOPA, según palabras de Brewer-Carias (2010) “la jurisprudencia había estimado que no se podía aplicar, a la Administración Pública, el excesivo formalismo del Código de Procedimiento Civil, por lo que en ausencia de una normativa general, el procedimiento administrativo tenía cierta flexibilidad” (p. 243), pero con la disposición contenida en el artículo 1° *eiusdem*, el primer principio del procedimiento administrativo es el de la formalidad, y así señala el antes mencionado autor “no será el arbitrio del funcionario el que va a determinar cómo debe seguirse un procedimiento, sino que es la Ley la que, prescribe una serie de formas, lapsos y trámites, que deben cumplirse como requisitos para que el acto administrativo sea válido” (p. 243).

Al efecto, la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos (LSTA, 2014), tiene por finalidad racionalizar y optimizar las diligencias, actuaciones o gestiones que realizan las personas ante los órganos y entes de la Administración Pública, y establece:

La simplificación de trámites administrativos se fundamenta en los principios de legalidad, simplicidad, transparencia, celeridad, eficacia, eficiencia, rendición de cuentas, solidaridad, presunción de buena fe del interesado o interesada, responsabilidad en el ejercicio de la función pública, desconcentración en la toma de decisiones por parte de los órganos de dirección y su actuación debe estar dirigida al servicio de las personas.

Ahora bien, enunciados los principios que conforman el estamento normativo administrativo, se expondrán los propios de la especialidad laboral dentro de la cual se encuentra subsumido el procedimiento objeto de estudio en esta investigación. Así,

el artículo 18 de la LOTTT orienta la interpretación y aplicación de la ley, a los principios de: i) justicia social y solidaridad; ii) intangibilidad y progresividad de los derechos y beneficios laborales, iii) primacía de la realidad sobre las formas o apariencias, iv) irrenunciabilidad de los derechos laborales, v) *in dubio pro operario*, vi) nulidad de las actuaciones patronales contrarias a la constitución y la ley, vii) prohibición de discriminación y menoscabo de igualdad por cualquier condición, viii) prohibición del trabajo en adolescentes que pueda afectar su desarrollo integral.

Por su parte, en la norma relativa a los principios de la administración de justicia, *latu sensu*, se consagra lo siguiente:

La legislación procesal, la organización de los tribunales y la administración del trabajo, se orientarán con el propósito de ofrecer a los trabajadores y a las trabajadoras, patronos y patronas, la solución de los conflictos sobre derechos individuales o colectivos que surjan entre ellos, mediante una administración de justicia orientada por los principios de uniformidad, brevedad, gratuidad, celeridad, oralidad, inmediatez, concentración, prioridad de la realidad de los hechos, la equidad, rectoría del juez en el proceso, sencillez, eficacia, accesibilidad, imparcialidad, idoneidad, transparencia, autonomía, independencia, responsabilidad, atendiendo el debido proceso, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles.

Todo lo anterior, implica la conjugación de una serie de instrumentos legales, que articulados deberían ofrecer suficientes garantías a los particulares, en este caso trabajadores y patronos, para el correcto desenvolvimiento de la actividad administrativa. No obstante, es patente como la balanza se inclina en favor del trabajador, en detrimento de la objetividad, imparcialidad, equidad e igualdad, lo que

termina vulnerando restantes valores constitucionales y legales. Máxime cuando el tratamiento propinado por la administración a los empleadores, es de culpables o cuando menos responsables de las alegaciones del trabajador, *ab initio*, lo que implica vulneración de la presunción de inocencia y buena fe. Del mismo modo, un retardo injustificado en la emisión (generalmente tardía) de las certificaciones de cumplimiento, en menoscabo de la celeridad, la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas.

Capítulo II

Acto administrativo emanado de las Inspectorías del Trabajo con ocasión al procedimiento para atender reclamos de los trabajadores

Actividad Administrativa y Actos Administrativos

La actividad administrativa se encuentra conformada por el conjunto de actos administrativos, operaciones materiales que despliegan los órganos y entes del Poder Público en uso de las potestades de la Administración Pública; en otras palabras, la actividad administrativa se encuentra integrada por las funciones, servicios y acciones en general que la Administración despliega en forma constante y que permite la obtención de los fines constitucionales que tiene el Estado. Brewer-Carias (2005) propone una definición de actividad administrativa en los siguientes términos:

Es toda actividad desarrollada por los órganos competentes de la Administración Pública o con autorización de la misma, de carácter sublegal, realizada en ejecución de las funciones del Estado para el cumplimiento de sus cometidos, y de cuyas consecuencias o efectos responden tanto los funcionarios como las personas jurídicas estatales a las cuales representan (p. 11).

Como se ha afirmado hasta este momento, se reitera, la estructura medular de la actividad administrativa es el principio de legalidad, por cuanto todos los actos y hechos deben estar enmarcados dentro del mandato establecido por la Constitución y por la legislación; es la manifestación más evidente del Estado de Derecho, porque permite demarcar la actuación de los órganos que el Estado por la multiplicidad de funciones se ve en la necesidad de crear para atender las necesidades de la colectividad.

La CRBV consagra el principio de legalidad en su artículo 137, pero esa norma debe ser estudiada conjuntamente con otros preceptos constitucionales, como el artículo 2 referido a la concepción del Estado y valores constitucionales, el artículo 3 que trata sobre los fines del Estado, el artículo 136 que establece el principio de colaboración de los poderes, el artículo 138 sobre la usurpación de autoridad, el artículo 139 de la responsabilidad individual por abuso de poder, el artículo 140 en lo atinente a la responsabilidad patrimonial del Estado, y el artículo 141 que consagra los principios que rigen las actividades de la Administración Pública.

Con el principio de legalidad se busca tener un mayor control de las actividades administrativas con miras a disminuir la arbitrariedad, el abuso o desviación de poder, obligando a que las actividades desplegadas por el órgano o ente se adecuen al ordenamiento legal. No se trata más que de controles sobre la actuación de los distintos órganos y entes que conforman el Poder Público, porque por medio de ese principio, todas las actuaciones administrativas, deben dictarse en completa armonía con las reglas de derecho.

Son múltiples las corrientes que han tratado de delimitar conceptualmente a lo largo de los años a los actos administrativos. Están las tendencias que se refieren a ellos como la médula y origen del derecho administrativo, otros que le dan el tratamiento de consecuencia o producto de la actividad administrativa, o hay quienes lo estudian como el objeto del recurso contencioso administrativo; en fin, son variadas las posibilidades doctrinarias para dibujar una aproximación definitoria.

García de Enterría y Fernández (1998), explican que “Acto administrativo sería así la declaración de voluntad, de juicio o deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa, distinta a la potestad reglamentaria” (p. 536).

La LOPA, sobre este particular, entiende como acto administrativo “toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la Ley, por los órganos de la administración pública” (Artículo 7, LOPA).

Si se desentraña la definición de la doctrina española, antes citada, y se concatena con la visión que ofrece el ordenamiento patrio, se hallan elementos comunes. En ambos casos se trata de una declaración, esto es una manifestación intencional, que debe provenir de los órganos de la administración pública en ejercicio de sus potestades, para ello, debe apegarse al marco regulatorio aplicable, pudiendo tener efectos para sujetos determinados o indeterminados.

Meilán, (2010) ofrece un concepto tendente a la integralidad de la figura, y como tal se cita de seguidas:

El acto administrativo es una categoría jurídica distinta de la sentencia, del contrato, del Reglamento y disposiciones administrativas.

Es manifestación o resultado del ejercicio de una potestad administrativa habilitada por el ordenamiento jurídico *-nulla potestas sine lege-* sea o no una Administración pública su titular.

Su finalidad es la realización singular de una norma y su contenido consiste en una declaración jurídica, de derechos y obligaciones que incide en situaciones jurídicas concretas, reconociéndolas, creándolas, modificándolas o extinguiéndolas. Por esta última nota no se identifican con otros actos de la Administración que preparan o ejecutan la declaración (p. 39).

Tal postura es prudente traerla a colación, toda vez que la legislación patria ha incorporado nuevos sujetos que pueden emitir actos administrativos; por ello, la afirmación del autor antepuesto, relacionada con que la potestad administrativa puede tener un titular que no sea una Administración Pública resulta interesante.

Pellegrino (2014), pone de relieve la insuficiencia de la definición de la LOPA pues con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LOJCA, 2010), la noción de acto administrativo se amplió, al reputar como tales, aquellos “...emitidos por “los consejos comunales y otras entidades o manifestaciones populares de planificación, control, ejecución de políticas y servicios públicos, cuando actúen en función administrativa” (artículo 7.5), así como por las “misiones” (p. 284), estas últimas consagradas en la LOAP, e incorpora también dentro del catálogo, los actos de autoridad. Pero adicionalmente, se fundamenta en el decreto presidencial 825 de fecha 10 de mayo de 2010, sobre el acceso y uso de internet como política prioritaria para el desarrollo del Estado, que consagra el uso preferente de internet, por parte de los organismos públicos, para el intercambio de información con los particulares; el decreto 3.390 de fecha 13 de diciembre de 2004 atinente al empleo prioritario de software libres en la Administración, y en la Ley de infogobierno sancionada por la Asamblea Nacional, con el objeto de regular el uso de las tecnologías de información en el poder público; para justificar la necesidad de un cambio legislativo en materia de procedimientos administrativos y específicamente de los actos administrativos. Si bien se asegura de no dejar inconclusa sus ideas, respecto a la ausencia de previsiones legales y la inseguridad jurídica que ello pudiera acarrear, manifiesta:

...queda claro que los actos administrativos que revistan la forma electrónica deberán cumplir con los requisitos necesarios para su validez: competencia, base legal, objeto, causa o motivo, finalidad y forma; en resumen, el acto electrónico no puede divorciarse de las

previsiones contenidas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (p. 295).

Es claro que los asientos legales en los que se basa Pellegrino, siguen vigentes. Pero profundizando en la premisa por ella empleada, se puede hallar que en la Ley del Plan de la Patria (LPP, 2013), se contempla dentro de los objetivos nacionales, el desarrollo de las capacidades tecnológicas vinculadas a las necesidades del pueblo, para la construcción de un modelo productivo socialista, así como el desarrollo y uso de equipos electrónicos y aplicaciones informáticas. Específicamente la ley prevé: “Fomentar la consolidación de los espacios de participación popular en la gestión pública de las áreas temáticas y territoriales relacionadas con la ciencia, la tecnología y la innovación” (Objetivo estratégico y general 1.5.1.6, LPL). Pero además también agrega: “Garantizar, en las instituciones del Estado, el uso de equipos electrónicos y aplicaciones informáticas en tecnologías libres y estándares abiertos” (Objetivo estratégico y general 1.5.3.3, LPL).

Todo pareciera indicar que, legislativamente, el escenario está servido para evolucionar a mayor cantidad de gestiones y actuaciones electrónicas. Sin embargo, en la realidad, se evidencia poca inversión estatal en temas de infraestructura tecnológica y particularmente, lo que respecta a los procedimientos administrativos triangulares -como el que ocupa centralmente esta investigación-, y en otro ámbito, los procesos judiciales, están distanciados de esas prácticas y con resistencia a adecuarse al ritmo de los tiempos. No obstante, sería menester determinar verazmente con base en estudios (como ocurre en otras latitudes, pero en el mundo empresarial, verbigracia España), el índice de madurez digital del Estado, esto es, el grado de desarrollo de las organizaciones desde el punto de vista de la tecnología; para así transitar con éxito a la automatización de procesos que permitan mejorar el ejercicio de la función administrativa, con optimización de recursos, que puedan generar actos administrativos enmarcados en las formalidades y rigurosidades legales.

Elementos del Acto Administrativo

Para tal aspecto, se seguirán las ideas expuestas por Linares Benzo (2006), quien distingue dos grandes grupos: a) Los elementos objetivos: i) presupuesto de hecho, ii) finalidad del acto administrativo, iii) la causa; y, iv) los motivos. b) Los elementos formales: i) Procedimiento, ii) la forma; y, iii) la motivación.

Respecto a los elementos objetivos, Linares Benzo (2006), explica que, el presupuesto de hecho es una situación fáctica, material, que debe encuadrar en la estructura de la norma que atribuye la potestad que se ejercerá para la emanación del acto. En lo atinente a la finalidad de los actos administrativos, explicita que no es más que el norte a buscar en la ejecución de la potestad legal (sea discrecional o reglada), cuando se dicta el acto administrativo de que se trata. La causa, sería la relación entre el aspecto teleológico normativo y la correspondencia de la efectividad del acto. Mientras que, los motivos, advierte que no pueden ser otros, distintos a los permitidos por el ordenamiento jurídico.

Lo concerniente a los elementos subjetivos, el autor anteriormente señalado, asegura, siguiendo las ideas de Merkl, que todas las actividades del Estado, debían tener establecido un procedimiento, no solo la función judicial. Por eso se instaura esta vía como forma de producción del acto. Sobre la forma, rescata su carácter escrito y remite al artículo 18 de la LOPA para su contenido. Al tiempo que, al explicar la motivación, como es lógico se trata de la fundamentación que entre los hechos y el derecho debe tener el acto.

Jerarquía y Clasificación de los Actos Administrativos

La LOPA, contempla en la disposición contenida en el artículo 13, la priorización en la aplicación de los actos administrativos, precisamente atendiendo a un orden de

prelación. Así, estima que ningún acto podrá contrariar otro jerárquicamente superior; al tiempo que aclara que los actos dictados con carácter particular, no pueden violar los de carácter general.

Los artículos 14, 15, 16 y 17 *eiusdem* puntualizan tres categorías de jerarquía, de mayor a menor, a saber:

Jerarquía de los actos administrativos

Decretos

Resoluciones

Órdenes, providencias, instrucciones o circulares. Otras decisiones dictadas por órganos y autoridades administrativas.

Fuente: Elaboración propia. A partir de la LOPA.

Tan variopinta la definición de acto, como su clasificación. Ojeda (2012), explica que atendiendo a los criterios legales se pueden catalogar: 1) Según sus efectos: generales (de contenido normativo) o particulares (decisión no normativa que se aplica a uno o varios sujetos). 2) Según los destinatarios: Generales (pluralidad de sujetos, indeterminados o no) o individuales (a un solo sujeto de derecho). 3) Según su contenido: A) Definitivos o de trámite. B) Creadores de derechos o establecedores de obligaciones. 4) Según la manifestación de voluntad: Expreso o tácito. 5) Según su impugnabilidad: Firme o sin firmeza. 6) Según su ejecución: Acto material de ejecución o administrativo formal.

Por su parte, Lares (2008), clasifica estos actos administrativos como:

1) Desde el punto de vista orgánico, es decir, considerando la cantidad de órganos que intervienen en la formación del acto, pueden ser simples (participa en su

elaboración un solo órgano, unipersonal o colegiado) o complejos (intervienen dos o más órganos).

2) Desde el punto de vista del procedimiento, pueden ser: i) preparatorios (de trámite), ii) principales (definitivos), iii) firmes (que han causado estado); y iv) de ejecución (para dar cumplimiento al acto principal).

3) Por el alcance de sus efectos: generales o individuales. Lares, también subdivide los generales en: de contenido normativo o no normativo. Y destaca (a diferencia de lo planteado por Ojeda), que los de efectos generales tienen como destinatario, un número indeterminado de sujetos; mientras que los particulares o individuales, están dirigidos a una o varias personas, pero determinadas.

4) Por la amplitud de los poderes de la administración: reglados o discrecionales. Pero desecha y señala como superada la escisión entre ambas categorías, partiendo de la presunta inimpugnabilidad judicial de los discrecionales.

5) Por el régimen jurídico aplicable, actos de autoridad (formados bajo el poder coactivo del Estado) y actos de gestión (usualmente regidos por el derecho privado, advierte Lares, las posturas detractoras de tal criterio de categorización).

6) Desde el punto de vista del contenido, ofrece un catálogo de figuras nominadas en el entramado normativo administrativo: admisiones, concesiones, autorizaciones, aprobaciones, renuncia, actos punitivos, de expropiación, órdenes.

Providencia administrativa, como acto administrativo emanado de las Inspectorías del Trabajo con ocasión al procedimiento para atender reclamos

La LOPA, al referirse a las providencias administrativas, hace una aproximación conceptual por descarte, que no resulta completamente feliz, pues deja abierto con amplio margen, lo que puede entenderse como ese tipo específico de acto administrativo. El legislador previó: “Las decisiones de los órganos de la Administración Pública Nacional, cuando no les corresponda la forma de decreto o resolución, conforme a los artículos anteriores, tendrán la denominación de orden o providencia administrativa.” (Artículo 17, LOPA).

En opinión de quien suscribe, la providencia administrativa es un acto administrativo donde el Estado investido de su *Ius Imperium*, pero siempre fundado en derecho, ordena de forma imperativa, a través de un mandato de acción o de abstención, una conducta a la que está obligado determinado sujeto o grupo de sujetos, por su condición de subordinados a la supremacía estatal.

La providencia administrativa que deviene de un proceso de reclamo laboral, con base en la doctrina y criterios legales expuestos, es por tanto, un acto administrativo simple, particular, definitivo, expreso, reglado y de autoridad.

Si bien la LOTTT, no se refiere a ella como tal, sino como “la decisión del inspector” (Numeral 7, del artículo 513 de la LOTTT), las exclusiones de la LOPA, la hacen encuadrar en tal denominación.

Todo lo precedente, constituye tanto la significación del acto administrativo, como sus elementos, jerarquía y clasificación, lo que nos permitirá determinar la forma de recurrir el mismo y lograr subvertir las violaciones que el mismo desarrolla en su contenido.

Capítulo III
Recurribilidad de las providencias de reclamos, emanadas de las Inspectorías
del Trabajo y el principio de Universalidad de Control de los Actos
Administrativos

Lares (2008), al adentrarse en el análisis de los recursos contenciosos de anulación, arguye que estos resultan procedentes contra los actos administrativos que han causado estado, por efecto del agotamiento de la vía administrativa.

Como se ha comentado en capítulos anteriores, la Ley vigente prevé que la decisión del inspector del trabajo en los procedimientos de reclamos, solo será recurrible por vía judicial previa certificación de cumplimiento del acto, por parte del propio inspector (LOTTT, 2012. Art. 513, numeral 7).

Si se interpreta literalmente el texto de la disposición normativa, la demanda de nulidad en los Tribunales, es la que está condicionada por la exigencia de la certificación de cumplimiento, lo que, por argumento a contrario, permite deducir que es plausible la interposición de los recursos administrativos en contra de la misma, a saber: reconsideración y jerárquico, en su orden.

Lo anterior, por cuanto como se ha expresado con suficiencia y se reitera, la actividad administrativa que tiene lugar en el seno de las inspectorías del trabajo, por ser una materia especial, no la excluye del derecho administrativo. Por ello, los artículos 85, 94 y 95 de la LOPA, devienen como aplicables, a elección del interesado aun cuando no suele ser una práctica usual en el foro jurídico.

Al momento de la entrada en vigencia de la LOTTT, hubo decisiones de los Tribunales que estimaban que el amparo no podía intentarse sin la certificación de cumplimiento, o que en ningún caso podía atacarse la providencia de reclamo, porque

para ello existía la demanda ordinaria de nulidad. No obstante, ninguno de los dos criterios era correcto, en el sentido que la certificación de cumplimiento que exige la ley es pedida únicamente para la interposición de la pretensión de nulidad, a través del denominado “Recurso contencioso administrativo de nulidad” (*rectius*: demanda de nulidad de actos de efectos particulares o generales); pero en materia de amparo constitucional, siendo un proceso breve y no sujeto a formalidad, a tenor de lo previsto en el artículo 27 de la CRBV, precisamente por la naturaleza de los derechos que ahí se debaten; no pueden exigirse requisitos que no estén enunciados a texto expreso para ese tipo específico de tutela judicial. En lo que respecta al segundo planteamiento, parte de un criterio absoluto que, si bien puede aplicar en algunos casos, no puede generalizarse. Dicho de otra manera, sí, es posible que los justiciables pretendan indebidamente utilizar el amparo como un mecanismo para sortear los procedimientos establecidos en la ley para la vía ordinaria, sin embargo, también es posible que en la tramitación o decisión del procedimiento de reclamo, la autoridad administrativa violente los derechos constitucionales de los interesados y es precisamente en esos supuestos donde lo conducente no sería la interposición de las demandas de nulidad, sino la utilización de la vía de amparo constitucional.

Así lo estableció, de forma pionera el Tribunal Quinto de Primera Instancia de Juicio para el nuevo régimen procesal y transitorio del Circuito Judicial del Trabajo del estado Zulia, con sede en Maracaibo, en fecha 9 de agosto de 2012, donde expresó:

De la normativa en referencia, la misma para estar cónsona con el resto del ordenamiento jurídico (argumento a *coherentia*), y en sana hermenéutica, se observa que la prohibición de recurrir sin previa certificación de cumplimiento de la Providencia Administrativa atacada, se refiere a los recursos ordinarios, vale decir, el recurso de nulidad regulado por la Ley Orgánica de la Jurisdicción

Contencioso Administrativa, empero ello no aplica a los casos de Amparo Constitucional, toda vez que se trata de una vía extraordinaria que opera incluso en casos de preexistencia de recursos ordinarios, con la única salvedad de que ese recurso ordinario no haya sido empleado, o incluso, siéndolo, que no sea lo suficientemente expedito y eficaz para el caso que se trate, frente a lo cual el Amparo ofrece mayor respeto a la Tutela Judicial Efectiva, y ello debe ser, y es así, toda vez que el Derecho es un Sistema ordenado (argumento sistemático).

Así, para el caso *sub iudice*, siendo que se alega la violación de normas constitucionales, la violación al derecho a la defensa y al debido proceso, incluso de “abuso de poder por parte de la representación de la Inspectoría del Trabajo” y usurpación de funciones, con denuncia de peligro de violación a libertad personal, se estima a los meros efectos de la admisión, que la vía del Amparo luce acertada en cuanto acción más allá de la razón o sin razón de las partes. (Sentencia PJ068-2012-000123, Sección II, De la Admisibilidad, párr. 8).

Fue un razonamiento judicial lógico, acertado y necesario, en criterio de quien acá expone, pues se centra en lo medular de cada institución de control jurisdiccional y la finalidad para la cual cada figura fue prevista.

Competencia de los Tribunales Laborales para conocer las pretensiones de nulidad en contra de las providencias dictadas con ocasión de los procedimientos de reclamo

Variadas han sido las controversias jurisprudenciales sobre la competencia para conocer de las impugnaciones en sede judicial contra las Providencias Administrativas dictadas por los Inspectores del Trabajo. Así, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia de fecha 2 de agosto de 2001, modificó el criterio para entonces imperante, el cual le atribuía a la jurisdicción laboral el conocimiento de los juicios de nulidad de estas resoluciones, siguiendo el criterio sostenido por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en fecha 13 de febrero de 1992, caso: Corporación Bamundi, C.A. en los términos que de seguidas se exponen:

...siendo que en los casos de los juicios de nulidad, a que se refiere la Ley Orgánica del Trabajo, ésta no le atribuyo dicha competencia de manera expresa a esta jurisdicción especial, sino que se limitó a señalar que contra estas decisiones se podían ejercer los recursos correspondientes ante los Tribunales, sin que indicara a cuáles se estaba refiriendo.

La expresada omisión no autoriza a interpretar que la jurisdicción laboral es entonces la competente para conocer de dichos juicios, con base en lo dispuesto en los artículos 5 y 655 *eiusdem*, sino que lo razonable era establecer que como quiera que, la decisión provenía de un órgano de carácter administrativo, inserto en el Poder Ejecutivo, esto es, de las Inspectorías del Trabajo, los órganos jurisdiccionales competentes para conocer y decidir este tipo de controversias era la jurisdicción contencioso administrativa, siendo consecuente con el principio del juez natural. (Sentencia Nro. 1318, sección IV, Análisis de la Situación).

A partir de la sentencia citada, fue criterio reiterado de la Sala Constitucional que, a falta de una norma atributiva de competencia a los juzgados laborales, tratándose de

decisiones de naturaleza administrativa, la competencia debía ser asignada a la jurisdicción contencioso administrativa, siendo consecuente con la garantía del juez natural, que comporta el debido proceso. Así entonces, correspondió a los Jueces Superiores de lo Contencioso Administrativo conocer de las impugnaciones contra esas Providencias Administrativas, en primera instancia, no obstante de sentencias contrarias de la Sala de Casación Social y de la misma Sala Político Administrativa, hasta que la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia mediante sentencia del 2 de marzo de 2005, se pronunció sobre el conflicto negativo de competencia planteado por la Sala Político Administrativa y ratificó la competencia de los Jueces Superiores Regionales de lo Contencioso Administrativo, expresado de la siguiente manera:

...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 (Sentencia Nro. 9, Sección V, Motivaciones para decidir, párr. 4).

Al estudiar la evolución jurisprudencial del tema, y específicamente analizar la decisión comentada *ut supra*, Romero y Bello (2005), precisan como una de las conclusiones concretas de la sentencia en cuanto a la competencia, es que existe una jurisdicción contencioso administrativa “ordinaria”, integrada por la SPA, las Cortes nacionales, los Tribunales Superiores de lo Contencioso Administrativos regionales y especializados; mientras que la jurisdicción contencioso administrativa que ellos denominan especial, siguiendo de cerca la doctrina vertida en el fallo, “son todos los demás Tribunales de la República que conozcan de impugnaciones contra determinados actos administrativos por mandato expreso de la Ley” (p. 954).

Ahora bien, con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LOJCA, 2010), se volvió a plantear la incertidumbre sobre la competencia de conocer los juicios de nulidad contra las decisiones de las Inspectorías del Trabajo, por cuanto el artículo 25.3 de dicha ley excluyó de la competencia de los Juzgados Superiores estatales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, previendo la norma que no corresponde a tales órganos jurisdiccionales conocer de “...las acciones de nulidad ejercidas contra las decisiones administrativas dictadas por la Administración del Trabajo en materia de inamovilidad, con ocasión de una relación laboral regulada por la Ley Orgánica del Trabajo”.

Es decir, la disposición solo establece que los asuntos administrativos relativos a la inamovilidad, no es competencia de los Tribunales Contencioso Administrativo, pero no expresa la correspondiente determinación de competencia a quien sí resultaría llamado por la ley para conocer ese tipo específico de controversias.

Por otra parte, pareciera que al hacer la salvedad que solamente los asuntos relacionados con inamovilidad no son competencia de los juzgados regionales de lo contencioso administrativo, se infiere que las nulidades de las decisiones administrativas dictadas por la Administración del Trabajo que no versen sobre inamovilidad, sí le deberían corresponder.

Torrealba (2013), critica la técnica legislativa de la norma contenida en el artículo 25.3 de la LOJCA, calificando como desafortunada la redacción de la misma, pues, a su decir, pretendió resolver un complejo escenario de forma particular “sin tomar en consideración que esa intención mal se aviene con la finalidad de establecer una lista de competencias judiciales” (p. 33), y continúa explicando que surge una equivocación ya que la excepción, no es tal, porque las Inspectorías del Trabajo son expresión desconcentrada de la Administración Pública Nacional, y el supuesto

normativo regula en su regla general al control de los actos emanados de autoridades estatales y locales.

Sin embargo, la apuntada laguna fue integrada por la Sala Constitucional en fecha 23 de septiembre de 2010, en la cual sentó el siguiente criterio, con carácter vinculante para todos los Tribunales de la República:

1. La jurisdicción competente para el conocimiento de las distintas pretensiones que se planteen en relación con los actos administrativos dictados por los Inspectores del Trabajo, es la jurisdicción laboral.
2. De los Tribunales que conforman esta jurisdicción, el conocimiento de las pretensiones antes especificadas corresponde, en primera instancia, a los Tribunales de Primera Instancia del Trabajo y en segunda instancia, a los Tribunales Superiores del Trabajo. (Sentencia Nro. 955, Sección III, *Obiter Dictum*).

Sin embargo, como era de esperarse, ante la variación constante de criterios por parte de las Salas, los Tribunales de Instancia se encontraban sumidos en dudas y vaivenes jurisprudenciales. Fue tan alto el volumen de conflictos negativos de competencia planteados entre los tribunales contencioso administrativos y laborales para conocer de las acciones ejercidas contra las providencias administrativas dictadas por las Inspectorías del Trabajo, con ocasión a la entrada en vigencia de la LOJCA, que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia según sentencia N° 168 de fecha 28 de febrero de 2012, señaló que a partir de ese momento, los conflictos negativos de competencia planteados en ese sentido por los jueces de la jurisdicción laboral y contencioso administrativo en la ejecución de las providencias administrativas dictadas por las Inspectorías del Trabajo, serían considerados como un desacato a la doctrina vinculante de la Sala Constitucional.

Por lo expuesto, jurisprudencialmente se disipó la duda -con poco acierto- y se atribuyó el conocimiento para la nulidad de las providencias administrativas de reclamos, a los Tribunales de Primera Instancia de Juicio del Trabajo del Circuito Laboral que correspondiera según la competencia territorial de cada caso. Aun cuando, quien acá expone, mantiene reservas sobre al alcance que la SC dio a la disposición legal antes referida.

Requisitos de Admisibilidad de la Demanda de Nulidad de las Providencias Administrativas de Reclamo

Pese a que, como se ha indicado, la competencia para conocer y tramitar las demandas de nulidad de las providencias administrativas de reclamo la tienen los Tribunales Laborales, estos, actuarían en sede contencioso administrativa; por lo que el instrumento adjetivo que regulará el procedimiento judicial no será el previsto en la LOPT, sino el de la LOJCA.

En sintonía con lo dicho, se deben adminicular las previsiones generales del derecho procesal administrativo, en este caso contenidas en el artículo 35 de la LOJCA, con la ley especial, a saber, la LOTT, para verificar si existe algún requisito adicional que provenga directamente del instrumento material.

A continuación, se enunciarán los supuestos del artículo 35 de la LOJCA, que por la naturaleza del procedimiento administrativo de reclamo, pudieran resultar aplicables a una eventual demanda de nulidad para su admisión:

- 1) Que no haya operado la caducidad de la acción. De conformidad con el numeral uno del artículo 32 de la LOJCA, en los casos de acto administrativos de efectos particulares, como la providencia que decide el reclamo laboral, las acciones de nulidad caducarán en el término de ciento ochenta días continuos, contados a partir

de la notificación del interesado, o cuando la administración no haya resuelto el correspondiente recurso administrativo en el lapso de noventa días hábiles, contados a partir de la interposición del mismo.

2) Que las pretensiones no comporten una inepta acumulación, o bien por excluirse mutuamente, o porque los procedimientos que deban seguirse para cada uno, sean incompatibles.

3) Que se acompañen los documentos indispensables para verificar la admisibilidad. En este caso, bastaría con acompañar la providencia administrativa que puso fin al procedimiento administrativo de reclamo, pero es usual en la práctica acompañar las distintas actuaciones de las partes en la tramitación del procedimiento, hasta su conclusión.

4) Que la pretensión de nulidad, no haya sido previamente decidida por otra autoridad judicial, lo que la volvería incontrovertible para un nuevo pronunciamiento. La garantía judicial de la cosa juzgada.

5) Que la demanda no contenga conceptos irrespetuosos u ofensivos, en consonancia además con el principio de lealtad y probidad con el que deben conducirse los litigantes, respecto al órgano jurisdiccional y entre ellos mismos.

6) Que no sea contraria al orden público, a las buenas costumbres o a alguna disposición expresa de la ley; tal como ocurre por regla general en las normas del CPC.

Ahora, al revisar el numeral siete del artículo 513 de la LOTTT, se establece que la decisión del inspector, solo será recurrible por vía judicial previa certificación del inspector del trabajo, del cumplimiento de la decisión. Al margen del cuestionamiento

de tal exigencia, en el cual se ahondará más adelante ¿Puede entenderse esto como un requisito de admisibilidad de la pretensión?

La jurisprudencia del TSJ, ha precisado en materia de reenganches, que la ausencia de certificación de cumplimiento, no es una causal de inadmisibilidad de la demanda sino que solo se erige como una condición de tramitabilidad de la misma; *mutatis mutandi* tal criterio encuadra en el procedimiento bajo análisis. Es decir, la ausencia de certificación de cumplimiento solo impide que haya un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia, pero no obstaculiza la proposición del libelo. Tal interpretación conviene, en el sentido que, el lapso de caducidad para la interposición de la demanda de nulidad, no se interrumpe en forma alguna por el hecho que la autoridad administrativa laboral no haya emitido la certificación de cumplimiento, aún cuando en efecto haya sido ejecutado lo ordenado en el acto administrativo.

La Sala Constitucional del TSJ, sobre el punto en revisión (en materia de reenganches), se ha pronunciado en los siguientes términos:

...no puede considerarse que la referida disposición establezca una causal de inadmisibilidad para la interposición de la demanda, por cuanto la certificación del cumplimiento efectivo de la orden de reenganche no depende del patrono sino de la autoridad administrativa, a la cual no se le ha impuesto un tiempo para otorgarla. (Sentencia Nro. 1063, 2014, Sección IV, Consideraciones para decidir, párr. 14).

En el mismo fallo, pone de manifiesto que estimar la certificación de cumplimiento como una causal de inadmisibilidad trastoca el orden constitucional, y con base en ello, afirma que no se puede:

...supeditar la admisibilidad de la demanda de nulidad de una providencia administrativa por una causa no establecida en la Ley, ya que se vulnera el derecho de acceso a la justicia, y de tutela judicial efectiva, más aun cuando la interposición de la pretensión ya se encuentra limitada por un lapso de caducidad, razón por lo que esta Sala encuentra que lo ajustado a derecho es que la condición (...) debe ser aplicada para el trámite de la demanda de nulidad y no para su admisión, para de esta manera garantizar la tutela judicial efectiva y el principio *pro actione*. (Sentencia Nro. 1063, 2014, Sección IV, Consideraciones para decidir, párr. 15).

Tal posición ha sido reiterada por la Sala Constitucional, respecto al hecho que exigir la certificación de cumplimiento como causa de admisión, viola el acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, ya que, conforme a la visión de la Sala, el juicio solo se suspende hasta que se cumpla con la carga de consignación de la certificación; y añade:

...la consignación de la certificación no es a la admisión del recurso o la demanda sino a la continuación del proceso, que es sometido a una especie de condición suspensiva (*conditio semel impleta non sumitur* ... “cumplida la condición no se asume”). (Sentencia Nro. 851, 2015, Sección V, Motivaciones para decidir, párr. 7).

Salvada la opinión del autor, respecto a la exigencia de la consignación de la certificación de cumplimiento en los procedimientos de reenganche y los de reclamo, lo cierto es que el criterio imperante en los Tribunales a la fecha, es considerar a tal exigencia legal como un requisito que impide el pronunciamiento sobre el fondo de la controversia hasta tanto no sea cumplida la carga de su presentación, que además es reconocido, en el sentido que no está en poder del particular la emisión de tal documento sino que depende del órgano que dictó el acto que se pretende recurrir.

Principio de Universalidad de Control

Este principio, puede constituirse como piedra angular para el mantenimiento del Estado de Derecho, pues su finalidad no es otra que la posibilidad de controlar jurisdiccionalmente, la actuación de la administración pública, cuando esta actúe en menoscabo de los intereses de los particulares.

Así, la Constitución nacional, prevé:

La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. (CRBV, 1999, Artículo 259).

Es decir, se habilita a la ciudadanía para el sometimiento a revisión jurisdiccional, los actos emanados de la Administración Pública, permitiendo cuestionar la constitucionalidad, legalidad o legitimidad, de tales actuaciones, cuando se desarrollen sin sujeción al ordenamiento jurídico vigente. Este principio, de rango constitucional, no admite -en principio- actos emanados de la Administración Pública excluidos de posibilidad de revisión.

Tal situación, aparece consagrado en el artículo 8 de la LOJCA, intitulado “Universalidad de control”, donde preceptúa:

Será objeto de control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la actividad administrativa desplegada por los entes enumerados en el artículo anterior, lo cual incluye actos de efectos generales y particulares, actuaciones bilaterales, vías de hecho, silencio administrativo, prestación de servicios públicos, omisión de cumplimiento de obligaciones y, en general, cualquier situación que pueda afectar los derechos o intereses públicos o privados. (2010).

La norma en materia procesal administrativa, antes citada, parte de la premisa constitucional, pero amplía en detalle el alcance de la disposición fundamental, pues explicita distintas formas de manifestación de la actuación administrativa, tales como el silencio administrativo y las vías de hecho.

En concordancia con lo explicado precedentemente, se insiste, el control judicial en materia contencioso administrativo, abarcará incluso los vicios de inconstitucionalidad del acto. Tal postura fue recogida por la Sala Constitucional del TSJ en 2006, de esta manera:

La jurisdicción contencioso-administrativa, en cambio, está concebida para conocer de actos sub-legales, sin importar el vicio que se les impute. En tal virtud, no es la violación de una norma fundamental lo que permite a la jurisdicción constitucional conocer de un acto, como sucedía con anterioridad, sino la jerarquía del mismo. Por ello, un acto sub-legal, así se le imputen variados vicios de inconstitucionalidad, no corresponderá a la jurisdicción constitucional, la cual se le ha asignado a esta Sala en el artículo

334 de la vigente Carta Magna. (Sentencia Nro. 1122, Sección Único, párr. 9).

Es decir, que en el caso del acto administrativo que surge como resultado del procedimiento de reclamo laboral, es susceptible de ser fiscalizado *-latu sensu-* por intermedio del principio de universalidad de control.

Ahora bien, el hecho que la LOTTT condicione la posibilidad de obtener un pronunciamiento del órgano jurisdiccional, hasta que la propia autoridad administrativa que dictó el acto cuya nulidad se pretende, emita, sin limitaciones temporales o sanciones adversas por su omisión, una certificación de cumplimiento, constituye una violación al principio de la universalidad del control de los actos administrativos, por cuanto la certificación que debe otorgar el Inspector del Trabajo es una limitante al derecho que tiene toda persona de recurrir por vía jurisdiccional de cualquier acto administrativo que considere le vulnera sus derechos, con base en las garantías constitucionales del derecho a la defensa y al debido proceso.

Se separa quien acá expone, del criterio sostenido por la Sala Constitucional, referido precedentemente según el cual, al garantizar la admisión de la demanda de nulidad, se resguardan el debido proceso y la efectiva tutela judicial, pues; de qué le sirve al particular (cuya esfera de intereses se está viendo afectada por los efectos lesivos que el acto está causando) que el Tribunal admita su pretensión, si no va a poder obtener oportuna decisión sobre el fondo, quedando a merced de la propia autoridad administrativa.

Máxime cuando, se obliga al particular, en este caso a la entidad de trabajo que funja como patrono del trabajador reclamante, a cumplir con lo ordenado en la providencia, con el riesgo cierto que el acto sea declarado nulo, y la imposibilidad o

cuando menos mayúscula dificultad de retrotraer los efectos del acto o recuperar las cantidades pagadas indebidamente en atención al acto cuestionado.

Por su parte, dentro de los Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración Pública, según el numeral décimo del artículo 7 de la LOAP, se encuentra la posibilidad de ejercer los recursos administrativos o judiciales que estimaren procedentes, sin que fuere obligatorio el agotamiento de la vía administrativa, lo que no hace sino sumar más argumentos al ya discutido tema.

En tal sentido, al lesionarse la universalidad de control, por vía de obstaculización, devienen como afectadas las garantías del derecho a la defensa, la tutela judicial efectiva y al debido proceso consagrados en la Constitución nacional, lo que se traduce en la inconstitucionalidad de la exigencia legal de consignación de la certificación de cumplimiento para poder recurrir de la decisión.

Algunas consideraciones sobre posiciones judiciales

La Sala Político Administrativa del TSJ, sobre la usurpación de funciones, ha sentado la posición que de seguidas se transcribe:

...la doctrina de este Alto Tribunal ha sido reiterada en afirmar que se incurre en este vicio cuando una autoridad legítima dicta un acto invadiendo la esfera de competencia de un órgano perteneciente a otra rama del Poder Público, violentando de ese modo las disposiciones contenidas en los artículos 136 y 137 del Texto Fundamental; en virtud de los cuales se consagra, por una parte, el principio de separación de poderes según el cual cada rama del Poder Público tiene sus funciones propias, y se establece, por otra,

que sólo la Constitución y la ley definen las atribuciones del Poder Público y a estas normas debe sujetarse su ejercicio.

De manera que al invadirse la esfera de atribuciones que es propia de otro órgano del Poder Público, se estaría incurriendo en una incompetencia manifiesta, lo cual se traduce necesariamente en la nulidad del acto administrativo. (2002, Sentencia Nro. 330, Sección III Motivación).

El numeral 6 del artículo 513, suficientemente tratado, establece que el inspector podrá decidir sobre el reclamo siempre y cuando no se trate de una cuestión de derecho que deben resolver los tribunales laborales. Ahora, cuando se trata de cuestiones de derecho como la reclamación sobre la procedencia de las indemnizaciones por enfermedad ocupacional, ello constituye una expectativa de derecho para el trabajador, toda vez que corresponde determinar al órgano jurisdiccional con vista a los alegatos y defensas de las partes y las pruebas pertinentes durante el juicio, si efectivamente la empresa no cumplió con la normativa de la LOPCYMAT; cuestión esta que configura un asunto contencioso cuyo conocimiento o competencia la tiene expresamente atribuido la jurisdicción laboral de conformidad con lo establecido en el artículo 29 de la LOPT y el artículo 129 de la LOPCYMAT. Por lo que de acuerdo a la sentencia citada de la SPA, la inspectoría resultaría manifiestamente incompetente por cuanto lejos de tener atribuida expresamente la competencia para conocer de la reclamación, el citado numeral 6 del artículo 513 establece una excepción cuando se trate de cuestiones de derecho. Considerar lo contrario, sería sustraer o arrebatar a los tribunales laborales el conocimiento de las reclamaciones por indemnizaciones derivadas de infortunios laborales.

A propósito de los reclamos que versan sobre indemnizaciones derivadas de infortunios en el trabajo, cumplir con lo dispuesto en la providencia (cuya nulidad se

pretende), para luego poder recurrirla, constituye un contrasentido. Si bien es cierto que las actuaciones de la administración gozan de presunción de veracidad, de ejecutividad y ejecutoriedad, no puede dejarse a un lado el principio de legalidad y el ámbito competencial de actuación de los poderes públicos. Por ello, si la Inspectoría del Trabajo no tiene competencia para decidir sobre la petición del trabajador, hecha a través del procedimiento de reclamo establecido en el artículo 513 de la LOTTT, por cuanto el asunto a resolver es una cuestión de derecho que por imperio de la Ley Orgánica del Trabajo, de los Trabajadores y de las Trabajadoras, de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo y de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, su conocimiento está atribuido a los Tribunales del Trabajo, no pueden proceder los Tribunales a tramitar el procedimiento, tal y como si se tratara del supuesto en donde se resuelven cuestiones de hecho, y por ende para sustanciar el procedimiento de Nulidad se necesita obtener la certificación de cumplimiento por parte del Inspector del Trabajo.

Cónsono con la posición expuesta *ut supra*, el Juzgado Superior Tercero del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Carabobo, revocó el auto del Tribunal de juicio que suspendía el curso de la nulidad, hasta que no constara en autos la certificación de cumplimiento, estableciendo:

Si bien es cierto que, el Artículo 513 de la Ley Orgánica del Trabajo, de los Trabajadores y Trabajadoras, establece en su Numeral 7, lo siguiente, cito: “...La decisión del inspector o inspectora del trabajo que resuelva sobre cuestiones de hecho, dará por culminada la vía administrativa y solo será recurrible por vía judicial **PREVIA CERTIFICACION DEL INSPECTOR O INSPECTORA DEL TRABAJO DEL CUMPLIMIENTO DE LA DECISIÓN**”. (Mayúsculas, Negrillas y subrayado nuestro); Tampoco es menos cierto que, EL FONDO DE LA PRESENTE

CAUSA VERSA SOBRE DILUCIDAR SI LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS RECURRIDOS SON INTRÍNSECOS DE CUESTIONES DE HECHO O CUESTIONES DE DERECHO.

Por lo que, en virtud de los principios de la tutela judicial efectiva, celeridad procesal y el derecho a la defensa, mal puede suspenderse una causa que se encuentra en fase de sustanciación, por ceñirse a formalidades procesales que no resuelven el fondo de la causa, sino que por el contrario, lían el fondo a dilucidar. (Sentencia PJ0142013000164, 2013, Capítulo IV, Consideraciones para decidir).

Se estima como acertado el criterio expuesto por la jurisdicente de alzada, conociendo en grado de la causa, pues lo contrario subvertiría el orden procesal, a través del cumplimiento de un acto nulo, para su posterior declaratoria como tal.

Por ello, desde esta tribuna, se estima como necesario requerir la tutela cautelar de amparo, conjuntamente con la interposición de la demanda contencioso administrativa de nulidad, cuando la circunstancia del caso lo amerite, por ejemplo, haber sido dictado por una autoridad manifiestamente incompetente. Tal posición, ha sido acogida judicialmente por los Tribunales de Instancia, y en tal sentido, es posible que se tramiten las nulidades de procedimientos de reclamo, sin certificación de cumplimiento. Ya que, si es posible la admisión de la pretensión de nulidad, en los términos desarrollados por la Sala Constitucional, es igualmente posible el despliegue de los poderes cautelares del juez contencioso administrativo.

El Tribunal Cuarto de Primera Instancia de Juicio del Trabajo de Valencia, así lo fijó en fallo de fecha 12 de julio de 2013, cuando sentenció:

...Segundo: Procedente la medida de amparo constitucional cautelar solicitada por Alimentos Polar Comercial, C.A. y, en consecuencia, se suspenden los efectos de la providencia administrativa 233 de fecha 06 de mayo de 2013 dictada por la Inspectoría del Trabajo “César Pipo Arteaga” del Estado Carabobo en el expediente administrativo 080-2012-03-00252, así como la orden administrativa contenida en el acta de fecha 30 de mayo de 2013 levantada por la Inspectoría del Trabajo “César Pipo Arteaga” del Estado Carabobo en el referido expediente administrativo, con motivo del reclamo de indemnización por infortunio ocupacional planteado por el ciudadano Omar Gregorio Rueda;

Tercero: Por cuanto se han suspendido, en sede cautelar, los efectos de la providencia administrativa 233 de fecha 06 de mayo de 2013 dictada por la Inspectoría del Trabajo “César Pipo Arteaga” del Estado Carabobo en el expediente administrativo 080-2012-03-00252, por lo que no podría exigirse el dictamen de la autoridad administrativa que certifique el cumplimiento efectivo de la referida decisión administrativa, a los fines del trámite del recurso contencioso administrativo de nulidad, se ordena (...) (Sentencia PJ0642013000170, Sección IV, Decisión).

Tal determinación, permite un desarrollo armónico del procedimiento de nulidad en sede judicial, toda vez que protege los intereses de la parte que resulta afectada con el acto administrativo viciado de nulidad, y equilibra el desarrollo procesal, manteniendo a las partes cada una en sus derechos.

Todas las consideraciones precedentes nos permiten concluir que existe una clara violación a los derechos del administrado cuando son dictados actos administrativos que violan derechos fundamentales y, se les exige, el cumplimiento del mismo a los

finis de que el mismo ente que lo dictó –causante de la violación de los derechos constitucionales- emita a su discreción una certificación de cumplimiento para poder dar así derecho al administrado de acceder a la vía jurisdiccional para lograr su anulación.

Conclusiones

La Ley Orgánica del Trabajo, los trabajadores y las trabajadoras, es la norma sustantiva por excelencia en materia laboral, pero la referida ley también consagra una serie de disposiciones de carácter adjetivo, referidas a diferentes procedimientos administrativos laborales, los cuales son tramitados ante la instancia administrativa, cual es la Inspectoría del Trabajo, órgano adscrito al Ministerio con competencia en materia de trabajo.

Dentro de esos procedimientos administrativos se encuentra el referido al procedimiento para atender reclamos de los trabajadores sobre condiciones de trabajo. Y es precisamente el que ha servido como hilo conductor para el desarrollo de esta investigación. Así las cosas, se propondrán incisos conclusivos que surgieron producto de los análisis plasmados en el trabajo:

La derogada LOT, no tenía un procedimiento previsto para los reclamos. Sin embargo, eran tramitados por las Inspectorías del Trabajo, pero en lugar de ceñirse a las normas generales de Derecho Administrativo, contenidas en la LOPA, se valían, desacertadamente, de las disposiciones procesales judiciales de la LOPT para darle curso a las reclamaciones laborales, todo lo cual constituía una irregularidad.

Siendo que antes el procedimiento de reclamo era de naturaleza conciliatoria, no podía el Inspector del Trabajo pronunciarse ante la incomparecencia de la parte reclamada. Ello cambió con la entrada en vigencia de la LOTTT porque se convirtió en un procedimiento de heterocomposición procesal, con una fase conciliatoria, pero la incomparecencia al acto, si acarrea una consecuencia jurídica para el patrono.

La administración del trabajo, bajo el imperio de la LOT, y en algunos casos también en vigencia del ordenamiento jurídico vigente, actúa como si por el carácter

social del que se trata el derecho laboral, no se debiera regir por las normas generales de derecho administrativo, apreciación incorrecta por demás. No puede confundirse la relación sustancial o material que se reclama, de la actividad administrativa que debe desplegar el órgano ante el cual se postule el procedimiento.

En la tramitación del actual procedimiento de reclamo, una vez interpuesta la solicitud, se debe convocar a la parte reclamada a la celebración de la audiencia, que pese a tener un carácter privado en la ley, se ha desdibujado tal característica en la práctica por condiciones de infraestructura, y malas prácticas por parte de los funcionarios laborales llamados a aplicar las disposiciones legales.

Si no existe conciliación en la audiencia de reclamo, corresponderá al Inspector decidir el reclamo, siempre que verse sobre asuntos de hecho y no sobre cuestiones de derecho.

Aún cuando el procedimiento de reclamo no establece expresamente una oportunidad probatoria, lo cual llama la atención siendo que lo debatido deberían ser hechos, por imperativo constitucional -y así ha sido señalado por la jurisprudencia- tienen las partes la posibilidad de aportar los medios de prueba que estimen necesarios.

Los principios que rigen el procedimiento administrativo de reclamo, son de orden constitucional en primer término, y posteriormente los que aplican al Derecho administrativo en general y a la especial materia del trabajo.

Los Tribunales competentes para conocer las demandas de nulidad, según el criterio jurisprudencial imperante para la fecha, son los Tribunales Laborales. No obstante, no se comparte el criterio, por falta de atribución legal expresa, lo que

implicaría que deberían ser conocidos por la jurisdicción contencioso administrativa ordinaria.

Para interponer un amparo contra la providencia administrativa de reclamo, no se le puede exigir al particular la certificación de cumplimiento.

Aun cuando se estima como inconstitucional la exigencia de la certificación de cumplimiento, la ausencia de consignación de la misma no debe dar lugar a la inadmisibilidad de la demanda de nulidad, solo debería, según los criterios jurisprudenciales, suspender el curso de la causa.

No obstante, si la providencia fue dictada por una autoridad manifiestamente incompetente, puede requerirse al juzgado de juicio que haciendo uso de sus poderes cautelares, suspenda los efectos del acto y tramite la causa, sin necesidad de certificación expedida por el inspector del trabajo, a los fines de salvaguardar derechos constitucionales, por el inminente riesgo de quedar lesionados si no se priva de eficacia jurídica al acto cuya nulidad se pretende.

Para una eventual reforma legislativa, es menester tomar en cuenta las conclusiones apuntadas en esta investigación, de tal suerte que puedan corregirse los errores que en la práctica han surgido, por los vacíos o errores de interpretación de los instrumentos legales relacionados.

Por ello, concluyo expresando que cuando la ley establece como requisito para poder recurrir judicialmente la providencia administrativa que deriva de un procedimiento de reclamo, contraría normas jerárquicamente superiores a ella, como las establecidas en el texto fundamental que garantizan el libre acceso a la jurisdicción, el principio de universalidad del control de los actos administrativos y la correcta aplicación del principio *pro actione*, núcleo esencial de otros derechos

fundamentales como la tutela judicial eficaz, el debido proceso y el derecho a la defensa, por lo cual, tal como ha sucedido en casos puntuales, debe relevarse al administrado de cumplir con una Providencia Administrativa que viola sus derechos constitucionales.

Referencias

- Araujo- Juárez, J. (2010). *Derecho Administrativo. Parte General*. 1ª ed. 2ª reimpresión. Manuales Universitarios. Caracas: Ediciones Paredes.
- Brewer-Carías, A. (2005). *Principios Fundamentales del Derecho Administrativo*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Brewer-Carías, A. (2010). *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Principios del Procedimiento Administrativo. Colección Estudios Jurídicos N° 16*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- García de Enterría, E. y Fernández, T. (1998). *Curso de Derecho Administrativo I*. 8va. Ed. 2da. Reimpresión. Madrid: Editorial Civitas.
- García Vara, J. (2004). *Procedimiento Laboral en Venezuela*. Caracas: Editorial Melvin.
- Gascón, G. (2017). *La bioética y su alcance en el marco regulatorio laboral. Un análisis reflexivo sobre su consagración* (Trabajo de Grado Maestría). Universidad de Carabobo. Valencia, Venezuela.
- Lares, E. (2008). *Manual de Derecho Administrativo*. XIII ed. Rodrigo Lares Bassa (Actualización). Caracas: Editorial Exlibris.
- Linares Benzo, G. (2006). Notas sobre los actos administrativos. En *El derecho público a los 100 números de la revista de derecho público. 1980- 2005*. (pp. 755- 784). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Loreto, L. (1987). *Ensayos Jurídicos*. 2ª ed. ampliada y refundida. Caracas: Fundación Roberto Goldschmidt. Editorial Jurídica Venezolana.
- Meilán, J. (2010). El acto administrativo como categoría jurídica. En: *Revista de Derecho Público*. (pp. 17-39). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Mora, O. (2013). *Derecho Procesal del Trabajo*. 1ª ed. Caracas: Organización Gráficas Capriles, C.A.
- Ojeda, R. (2012). Actos administrativos. Aporte jurisprudencial. En: *Anuario de Derecho de la Universidad de Los Andes*. (pp. 165-187). Mérida: Centro de Investigaciones Jurídicas. Talleres Gráficos Universitarios.
- Pellegrino, C. (2014). La necesidad de replantear la noción del acto administrativo en un mundo virtual. (Una propuesta para la reforma de la Ley Orgánica de Procedimientos

Administrativos). En: *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*. (pp. 283-295). Caracas: Editorial Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia.

Romero, A. y Bello, Y. (2006). Análisis Jurisprudencial sobre la competencia para conocer de los recursos contencioso administrativos de anulación contra los actos administrativos dictados por las Inspectorías del Trabajo. En *El derecho público a los 100 números de la revista de derecho público. 1980- 2005*. (pp. 949- 961). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Torrealba, M. (2013). *El Control Judicial de la Actividad Administrativa de Contenido Laboral*. 4ª ed. actualizada a la LOJCA y LOTT. Cuadernos de Derecho Público. Nro. 1. Caracas: FUNEDA.

Tribunales Colegiados de Circuito (1991). *Semanario Judicial de la Federación*. Octava Época. Tomo VII, mayo. Ciudad de México. Recuperado en: <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/SemanarioIndex.aspx>

Referencia de documentos legales

Código de Procedimiento Civil (1990). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 4.209 (Extraordinario), septiembre 18, 1990.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*. N° 5.453 (Extraordinario), marzo 24, 2000.

Decreto N° 8.938 con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, de los Trabajadores y de las Trabajadoras. (2012). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*. N° 6.076 (Extraordinario), mayo 7, 2012.

Decreto N° 1.424 con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. (2014). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*. N° 6.147 (Extraordinario), noviembre 17, 2014.

Decreto N° 1.423, con rango, valor y fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos (2014). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*. N° 6.149 (Extraordinario), noviembre 18, 2014.

Ley del Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019 (2013). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* Nro. 6.118 (Extraordinario) diciembre 4, 2013.

Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. (2010). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*. N° 39.451 (Ordinario), junio 22, 2010.

Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. (1981). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*. N° 2.818 (Extraordinario), julio 1, 1981.

Ley Orgánica del Trabajo. (1997). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*. N° 5.152 (Extraordinario), junio 19, 1997.

Ley Orgánica Procesal del Trabajo (2002). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*. N° 37.504 (Ordinario), agosto 13, 2002.

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

Sentencia número 1318. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Magistrado Ponente: Antonio García. Fecha: 2 de agosto de 2001. Recuperado en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/agosto/1318-020801-01-0213.HTM>

Sentencia número 330. Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. Magistrado Ponente: Levis Ignacio Zerpa. Fecha: 21/2/2002. Recuperado en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/febrero/00330-260202-15349.HTM>

Sentencia número 9. Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia. Magistrado Ponente: Rafael Arístides Rengifo Camacaro. Fecha: 2 de marzo de 2005. Recuperado en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/tplen/abril/RECURSO%20DE%20NULIDAD%20EXP.%2003-034.HTM>

Sentencia número 1122. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Magistrado Ponente: Carmen Zuleta de Merchán. Fecha: 8/6/2006. Recuperado en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/1122-080606-06-0477.HTM>

Sentencia número 955. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Magistrado Ponente: Francisco Carrasquero. Fecha: 23 de septiembre de 2010. Recuperado en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/septiembre/955-23910-2010-10-0612.HTML>

Sentencia número 168. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Magistrado Ponente: Carmen Zuleta de Mercán. Fecha: 28/2/2012. Recuperado en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/febrero/168-28212-2012-10-1138.HTML>

Sentencia PJ068-2012-000123. Tribunal Quinto de Primera Instancia de Juicio para el nuevo régimen procesal y transitorio del Circuito Judicial del Trabajo del estado

Zulia, con sede en Maracaibo. Juez Ponente: Neudo Ferrer González. Fecha: 9 de agosto de 2012. Recuperado en:
<http://zulia.tsj.gob.ve/DECISIONES/2012/AGOSTO/2272-9-VP01-O-2012-000084-PJ068-2012-000123.HTML>

Sentencia PJ0642013000170. Tribunal Cuarto de Primera Instancia de Juicio del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Carabobo, con sede en Valencia. Juez Ponente: Eddy Coronado. Fecha: 12/7/2013. Recuperado en:
<http://carabobo.tsj.gob.ve/DECISIONES/2013/JULIO/2198-12-GP02-N-2013-000220-PJ0642013000170.HTML>

Sentencia PJ0142013000164. Tribunal Superior Tercero del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Carabobo, con sede en Valencia. Juez Ponente: Kybele Chirinos. Fecha: 2/12/2013. Recuperado en:
<http://carabobo.tsj.gob.ve/DECISIONES/2013/DICIEMBRE/906-2-GP02-R-2013-000278.-PJ0142013000164.HTML>

Sentencia número 1063. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Magistrado: Juan José Mendoza Jover. Fecha: 5/8/2014. Recuperado en:
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/agosto/167800-1063-5814-2014-13-0669.HTML>

Sentencia número 851. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Magistrado: Francisco Carrasquero López. Fecha: 17/7/2015. Recuperado en:
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/179655-851-17715-2015-15-0444.HTML>

Sentencia número 360. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Magistrado: Lourdes Benicia Suárez Anderson. Fecha: 17/5/2016. Recuperado en:
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/mayo/187767-360-17516-2016-14-1155.HTML>