



Universidad Central de Venezuela
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Centro de Estudios de Postgrado
Especialización en Derecho Administrativo

**EL CONTROL JURISDICCIONAL SOBRE LA ACTIVIDAD DE LA
ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO LUEGO DE LA VIGENCIA DE LA LEY
ORGANICA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**

**A JUDICIAL ON MANAGEMENT ACTIVITY AFTER LABOUR FORCE OF
ORGANIC LAW ADMINISTRATIVE JURISDICTION**

Trabajo Especial de Grado para optar al título de Especialista
en Derecho Administrativo

Autor: Canónico Sarabia, Alejandro Manuel

Tutor: Prof. Carrillo Artilles, Carlos Luis

Caracas, Noviembre, 2012

INDICE

INDICE	II
RESUMEN.....	IV
INTRODUCCIÓN	5
CAPITULO I.....	9
1. EL PROBLEMA DE LA INVESTIGACION:.....	9
1.1. Planteamiento Del Problema	¡Error! Marcador no definido.
1.1.1. Descripción del Problema:.....	¡Error! Marcador no definido.
1.2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
1.2.1. Objetivo general	¡Error! Marcador no definido.
1.2.2. Objetivos específicos.....	¡Error! Marcador no definido.
1.3. JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN	15
CAPITULO II.....	19
2. MARCO METODOLOGICO.....	19
2.1. TIPO Y NIVEL DE LA INVESTIGACION.....	19
2.2. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE LA RECOLECCION DE DATOS.....	20
CAPITULO III.....	22
3. MARCO TEORICO.....	22
3.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACION.....	22
CAPITULO IV.....	26
4.1. LAS AUTORIDADES DEL TRABAJO Y SU ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.....	26
4.2. EL MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA EL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	29
4.3. LAS INSPECTORÍAS DEL TRABAJO.....	32
4.4. LOS ENTES Y ÓRGANOS PREVISTOS EN LA LEY ORGÁNICA DE PREVENCIÓN, CONDICIONES Y MEDIO AMBIENTE DEL TRABAJO (LOPCYMAT).....	36

CAPITULO V.....	40
5. EL DESARROLLO JURISPRUDENCIAL SOBRE LA COMPETENCIA PARA CONOCER SOBRE LAS IMPUGNACIONES DE LOS ACTOS DE LAS AUTORIDADES DEL TRABAJO ANTES DE LA VIGENCIA DE LA LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA ..	40
5.1. EN CUANTO A LA NULIDAD DE LOS ACTOS DE LAS INSPECTORÍAS DEL TRABAJO	40
5.2. LA EJECUCIÓN DE LAS PROVIDENCIAS DICTADAS POR LAS INSPECTORÍAS DEL TRABAJO.....	48
CAPITULO VI	57
6.LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA Y SU INFLUENCIA SOBRE LA DETERMINACIÓN DE COMPETENCIA PARA EL CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS DE LA AUTORIDAD DEL TRABAJO	57
6.1. LOS CRITERIOS JURISPRUDENCIALES SOBRE EL CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS DE LA AUTORIDAD DEL TRABAJO LUEGO DE LA VIGENCIA DE LA LOJCA.....	62
CAPITULO VII.....	68
7. CONTROL SOBRE LOS ACTOS DICTADOS POR LAS AUTORIDADES PÚBLICAS CON BASE EN LA LEY ORGÁNICA DE PREVENCIÓN, CONDICIONES Y MEDIO AMBIENTE DE TRABAJO	68
CAPITULO VIII.....	80
8. NORMAS, PROCEDIMIENTOS Y CRITERIOS APLICABLES DENTRO DE LAS ACCIONES DE IMPUGNACIÓN EN CONTRA DE LA ACTIVIDAD DE LA AUTORIDAD DEL TRABAJO.....	80
8.1. EN CUANTO A LOS PROCEDIMIENTOS JUDICIALES.....	80
CAPITULO IX.....	86
9. CRITERIOS JURÍDICOS QUE DEBEN PRIVAR EN LA SUSTANCIACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS LABORALES.....	86
CAPITULO X.....	89
CONCLUSIONES	89
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	93
FUENTES DOCUMENTALES IMPRESAS	93
FUENTES DOCUMENTALES ELECTRÓNICAS.....	94



REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS DE POST- GRADO
PROGRAMA NUEVA ESPARTA
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

**EL CONTROL JURISDICCIONAL SOBRE LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN
DEL TRABAJO LUEGO DE LA VIGENCIA DE LA LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**

Autor: Alejandro Manuel Canónico Sarabia
Tutor: Carlos Luis Carrillo Artilles
Fecha: Noviembre 2012

RESUMEN

De la discusión científica para determinar la competencia, entre los tribunales laborales y los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, a los fines de ejercer el control judicial sobre la actividad de la administración pública de contenido laboral, surge la importancia de la investigación que nos planteamos, así como a los fines de determinar la forma de hacer cumplir efectivamente las decisiones dictadas por las Inspectorías del Trabajo, sobre todo cuando se trataba de la orden de reenganche y pago de salarios caídos a favor de un trabajador, ya que no existía una Ley del contencioso administrativo que regulara esas situación jurídicas de manera expresa. Ahora y luego de la vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se retoma la importancia de la discusión, en virtud de que a partir de sus disposiciones normativas se han efectuados interpretaciones diversas que traen nuevas posiciones doctrinales y jurisprudenciales. Lo importante es determinar cuales son los tribunales llamados a conocer estos asuntos, cual es la materia tratada, referida al Derecho Administrativo del Trabajo, que procedimientos se aplican y cuál es el régimen jurídico principista que inspira tal regulación.

Palabras clave: Competencia, Jurisdicción, Contencioso Administrativo, Derecho Administrativo, Derecho del Trabajo, Autoridad Administrativa, Laboral, Contencioso Administrativo.

SUMMARY

From scientific discussion of jurisdiction between the labor courts and organs of the administrative court, in order to exercise judicial control over the activity of government labor content, there is the importance of research that we raised, and in order to determine how to effectively enforce the decisions rendered by the labor inspectorate, especially when it came to the order for reinstatement and back pay for a worker, and that there was no administrative Litigation law to regulate those expressly legal situation. Now and then the force of the Law on the Court of Administrative Law, takes up the importance of the discussion, under which from their regulatory provisions have been made to bring new interpretations various doctrinal and jurisprudential positions. The important thing is to determine which courts called upon to hear these matters, which is the subject matter, referred to the Labour Administrative Law, which procedures apply and what is the principled legal regime that inspires such regulation.

Keywords: Competition, Jurisdiction, Administrative, Administrative Law, Labor Law, Management Authority, Labor, Administrative

INTRODUCCIÓN

Partiendo del hecho cierto e indiscutible que existen órganos y entes de la administración pública venezolana que desarrollan actividades administrativas vinculadas con relaciones de índole laboral, y que ha permitido comenzar a mencionar la creación de un Derecho Administrativo del Trabajo, evaluaremos su pertinencia, puntualizaremos alguno de esos órganos o entes, para identificar su competencia y así tener claridad sobre la posibilidad de control por parte de órganos jurisdiccionales sobre la actividad e inactividad administrativa que estos desempeñan.

Por su supuesto debemos adentrarnos en el tema altamente tratado por la doctrinaria y jurisprudencia venezolana, dentro del mundo del Derecho Público, referido a la larga discusión para determinar la competencia, entre los tribunales laborales y los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, a los fines de ejercer el control judicial sobre la actividad de la administración pública de contenido laboral. Discusión que encontraba su génesis preliminarmente en la importancia de la delimitación de competencias entre la autoridad administrativa del trabajo y aquella competencia que debían ejercitar los propios Juzgados Laborales, esto es, en determinar dentro del aspecto sustantivo del Derecho del Trabajo cuáles actividades le correspondía al plano de la tramitación administrativa a través de los órganos del Poder Ejecutivo, con respecto al ámbito de competencias de los Tribunales del Trabajo. Y partiendo de la existencia de una competencia administrativa desarrollada en el seno de los órganos administrativos del trabajo, luego era lógica la

discusión para la determinación de la órbita competencial para ejercer el control judicial sobre el producto de esa actividad administrativa laboral, específicamente si debía ser competencia de los órganos del contencioso administrativo o de los tribunales laborales.

La legislación no ayudaba mucho en la solución de dicha controversia, especialmente las normas de derecho del trabajo, ya que no existía una Ley del contencioso administrativo que regulara a esa peculiar jurisdicción, sólo se contaba con la interpretación del artículo 206 de la Constitución Nacional de 1961, cuyo texto no estipulaba exclusión sobre el control de los actos y la actividad de la administración pública para el contencioso administrativo; por lo que debió ser la jurisprudencia quien aportó soluciones parciales y a veces cambiantes, desde la antigua Corte Suprema de Justicia hasta el actual Tribunal Supremo de Justicia, antecedentes que vamos a revisar en este trabajo.

Otro de los temas que generó cierta polémica, y que se encuentra dentro del mismo orden de conocimiento por ser problemas que se desprenden de la competencia administrativa laboral, es la situación que se presentaba para hacer cumplir las decisiones dictadas por las Inspectorías del Trabajo de manera coactiva, en el supuesto que la parte contra quien se dicta tal acto no diere cumplimiento voluntario a éste. Observemos que en esta oportunidad no se trata de pretender la nulidad de un acto del órgano administrativo, sino que lo que se busca es el cumplimiento efectivo o la materialización de esa decisión dictada por la autoridad laboral.

Parecía en los últimos tiempos que la discusión había adoptado una fase de pasividad, por lo menos en lo que respecta a la competencia de los tribunales contencioso administrativos para anular los actos de las autoridades del trabajo, cuando entró en vigencia la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa¹, e incorporó el polémico ordinal 3 del artículo 25, suprimiéndole de manera expresa la competencia a los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para conocer “...*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*”(...) Que hasta esa fecha venían conociendo. Y en ocasión a esta incertidumbre competencial se generaron - y aun se siguen dictando - sentencias del máximo tribunal que pretenden aclararla.

Nos fijamos como objeto de estudio la realización de un breve recuento histórico del tratamiento jurisprudencial sobre la determinación competencial de los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa respecto de los tribunales laborales, en cuanto al control judicial de los actos de la autoridad administrativa del trabajo y su ejecución, hasta llegar a los criterios jurisprudenciales que privan en la actualidad, haciendo los comentarios de rigor.

¹ Gaceta Oficial N° 39.451 del 22 de junio de 2010.

Para terminar efectuando una aproximación a la concepción del denominado contencioso administrativo laboral, y así tratar de fijar los principios que deben informar a esa especialidad jurisdiccional que se ha creado.

CAPITULO I

1. EL PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN:

1.1. Planteamiento Del Problema

Si existe un tema altamente tratado por la doctrinaria y jurisprudencia venezolana, dentro del mundo del Derecho Público, es precisamente la discusión para determinar la competencia, entre los tribunales laborales y los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, a los fines de ejercer el control judicial sobre la actividad de la administración pública de contenido laboral. Discusión que encontraba su génesis preliminarmente en la importancia de la delimitación de competencias entre la autoridad administrativa del trabajo y aquella competencia que debían ejercitar los propios Juzgados Laborales, esto es, en determinar dentro del aspecto sustantivo del Derecho del Trabajo cuáles actividades le correspondía al plano de la tramitación administrativa a través de los órganos del Poder Ejecutivo, con respecto al ámbito de competencias de los Tribunales del Trabajo. Y partiendo de la existencia de una competencia administrativa desarrollada en el seno de los órganos administrativos del trabajo, luego era lógica la discusión para determinar la órbita competencial con el objeto de ejercer el control judicial sobre el producto de esa actividad administrativa laboral, específicamente si debía ser competencia de los órganos del contencioso administrativo o de los tribunales laborales.

1.1.1. Descripción del Problema:

La legislación no ayudaba mucho en la solución de dicha controversia, especialmente las normas de derecho del trabajo, ya que no existía una Ley del contencioso administrativo que regulara a esa peculiar jurisdicción, sólo se contaba

con la interpretación del artículo 206 de la Constitución Nacional de 1961, cuyo texto no estipulaba exclusión sobre el control de los actos y la actividad de la administración pública para el contencioso administrativo; por lo que debió ser la jurisprudencia quien aportó soluciones parciales y a veces cambiantes, desde la antigua Corte Suprema de Justicia hasta el actual Tribunal Supremo de Justicia.

Nos muestra la doctrina² que la discusión jurisprudencial sobre el régimen de competencias para el control de los actos administrativos de contenido laboral comenzó después de la vigencia de la Constitución Nacional de 1961; en esos momentos la jurisprudencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en reiteradas sentencias³ había llegado a la conclusión de excluir del ámbito del contencioso administrativo el control sobre los actos dictados por las Inspectorías del Trabajo, por considerarlos que no eran actos dictados en ejecución de funciones administrativas, sino que se vinculaban al ejercicio de funciones judiciales y que en virtud de la propia Ley del Trabajo no eran apelables, entendiéndose por lo tanto que no eran impugnables en nulidad.

Luego se produjo un salto importante en la historia jurisprudencial, cuando la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia dicta la famosa

² BADELL BENITEZ, Nicolás. El Contencioso Administrativo Laboral. El Contencioso Administrativo Hoy. Jornadas 10º Aniversario de la Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas 2004. Pag. 378.

³ Vid. Sentencia SPA-CSJ, Caso: José L. Negrón y Otros vs. General Motors de Venezuela, C.A. del 18 de junio de 1963; y Sentencias de la SPA-CSJ, del 26 de mayo de 1968 y del 2 de junio de 1977.

Sentencia en el caso: Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo, el 10 de enero de 1980, con un voto salvado del magistrado René De Sola, mediante la cual modifica el criterio antes mencionado y luego de hacer una distinción entre la actividad administrativa *activa* y la actividad administrativa *jurisdiccional*, concluye que esta última, esto es, los actos administrativos de naturaleza jurisdiccional no poseen las mismas características de las decisiones emanadas del Poder Judicial, y por lo tanto no están revestidos con autoridad de cosa juzgada⁴.

Sin embargo la propia Sala Político Administrativa mediante sentencia dictada el 13 de febrero de 1992, en el caso: Corporación Bamundi, C.A., con ponencia del magistrado Román J. Duque Corredor, adoptó el criterio material para devolverle la competencia a los tribunales laborales el conocimiento de los juicios de nulidad de los actos administrativos dictados por las Inspectorías del Trabajo, tomando como argumento principal la entrada en vigencia de la nueva Ley Orgánica del Trabajo del 1 de mayo de 1991, y llegando a la conclusión que los Juzgados del Trabajo adquieren el carácter de tribunales especiales de lo contencioso administrativo en materia laboral, cuando conocen de esas demandas de nulidad, por aplicación del criterio de la integridad y exclusividad de la jurisdicción laboral para conocer de toda disputa de derecho sobre las normas de la Ley del Trabajo, salvo las que la misma Ley le atribuye de manera expresa a la jurisdicción contencioso administrativa, como

⁴ Brewer Carias, Allan R. y Ortiz Álvarez, Luis A. Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contenciosa Administrativa (1961-1996) Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2007. Pp. 361.

por ejemplo los recursos de nulidad en contra de los actos dictados por el Ministro del Trabajo⁵.

Luego de más de nueve años, ya con la nueva Constitución del 99 en vigencia, hizo su aparición la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, y aprovechando un recurso de revisión constitucional, a través de la sentencia N° 1318, del 02 de agosto de 2001, en el caso: Teresa Suárez de Hernández; inspirado en aquel voto salvado del magistrado Farías Mata, estableció que el control judicial de los actos de la autoridad administrativa del trabajo era competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, tanto para impugnar los actos administrativos que dictara la autoridad del trabajo como para la interposición de las acciones de amparo constitucional a los fines de hacer valer las providencias de aquellas, indicando que en éste último caso le correspondía conocer a los Tribunales Superiores Contencioso Administrativos Regionales⁶.

⁵ Este fallo conto con el voto salvado del magistrado Luis H. Farías Mata, indicando en el mismo: “...*los tribunales a que se refiere el artículo 456 son laborales y conocerán de pretensiones y derechos derivados de normas laborales; y es que estando la revisión judicial de los actos administrativos garantizada expresamente por el artículo 206 de la Constitución, y, además, confiada expresamente sólo a los tribunales contencioso-administrativos, parece absurdo que el legislador tenga que declarar expresamente “el derecho de las partes a acudir a los tribunales” para que conozcan de la legalidad del acto administrativo del Inspector del Trabajo.*” (...) criterio que después de casi diez años se convertiría en la jurisprudencia dominante.

⁶ Este criterio adoptado por la Sala Constitucional no era acogido por la Sala Político Administrativa que continuaba sosteniendo la competencia de la jurisdicción laboral para conocer los asuntos derivados de las autoridades administrativas del trabajo (vid sentencia SPA-TSJ, Nro. 147 del 29-01-02)

Con el ánimo de poner fin a la discusión de criterios entre las salas del máximo tribunal, y para complementar la decisión contenida en la sentencia Nro. 1318, antes comentada, la Sala Constitucional dicta la Sentencia N° 02862 del 20-11-2002, en el caso: Ricardo Baroni Uzcategui, concluyendo que la jurisdicción competente para el conocimiento de las pretensiones de nulidad de los actos administrativos que dicten las Inspectorías del Trabajo, así como de cualquier otra pretensión que se fundamente en las actuaciones u omisiones de dichos órganos, es la jurisdicción contencioso-administrativa. De las demandas de amparo constitucional autónomo que se intenten contra los actos, actuaciones u omisiones de las Inspectorías del Trabajo, conocerán los Juzgados Superiores en lo Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial correspondiente al lugar donde se produjo la supuesta lesión al derecho constitucional, y en segunda instancia, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

Otro de los temas altamente discutidos y que había generado mucha polémica era la determinación de la forma de hacer cumplir efectivamente las decisiones dictadas por las Inspectorías del Trabajo, sobre todo cuando se trataba de la orden de reenganche y pago de salarios caídos a favor de un trabajador. Y el conflicto se observaba desde una doble perspectiva, en primer lugar desde la precisión del recurso o procedimiento apropiado para lograr la materialización de la referida decisión, y en segundo término, con motivo de lo anterior, tampoco resultaba del todo claro el tribunal competente para hacerlo, o si correspondía a la propia administración ejecutar su acto, por aplicación de los principios de ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos.

La actividad pretoriana de la jurisprudencia patria ha sido la que ha tratado de establecer criterios uniformes para la solución de estos conflictos a lo largo de la historia. Siendo la acción de amparo constitucional autónomo la forma más utilizada para resolver esta situación, con sus matices propios.

Estos criterios se mantuvieron hasta la vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que definitivamente influyó en esta materia; La interpretación jurisdiccional de sus normas determinó el traslado de la competencia a los tribunales laborales para su conocimiento y decisión, lo cual pretendemos analizar en este trabajo.

Nos proponemos por lo tanto realizar un análisis jurídico crítico de la forma de control sobre la actividad e inactividad de las autoridades administrativa del trabajo para tratar de sistematizar las normas aplicables y los criterios jurisprudenciales fijados en estos tiempos para tratar de generar seguridad jurídica en este tema tan sensible y actual, y así precisar la inquietud principal que motiva esta investigación: ¿Cómo se ejerce control judicial sobre la actividad de las autoridades administrativas del trabajo luego de la vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa?

1.2. Objetivos de la Investigación

1.2.1. Objetivo general

Analizar el régimen de control jurisdiccional sobre la actividad de la administración del trabajo luego de la vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

1.2.2. **Objetivos específicos**

Identificar a los órganos de la administración pública del trabajo y sus atribuciones susceptibles de control jurisdiccional.

Analizar los criterios jurisprudenciales del máximo tribunal sobre la competencia para el conocimiento de las impugnaciones en contra de las autoridades del trabajo antes de la vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Analizar los criterios jurisprudenciales sobre la competencia para el conocimiento de las impugnaciones en contra de las autoridades del trabajo después de la vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Determinar el procedimiento, normas y criterios aplicables en la sustanciación de los procesos judiciales donde se controle la actividad administrativa de las autoridades del trabajo.

1.3. **Justificación e Importancia De La Investigación**

Partiendo del hecho cierto e indiscutible que existen órganos y entes de la administración pública venezolana que desarrollan actividades administrativas vinculadas con relaciones de índole laboral, y que ha permitido comenzar a mencionar la creación de un Derecho Administrativo del Trabajo, evaluaremos su pertinencia, puntualizaremos alguno de esos órganos o entes, para identificar su competencia y así tener claridad sobre la posibilidad de control por parte de órganos

jurisdiccionales sobre la actividad e inactividad administrativa que estos desempeñan.

Por su supuesto debemos adentrarnos en el tema altamente tratado por la doctrinaria y jurisprudencia venezolana, dentro del mundo del Derecho Público, referido a la larga discusión para determinar la competencia, entre los tribunales laborales y los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, a los fines de ejercer el control judicial sobre la actividad de la administración pública de contenido laboral. Discusión que encontraba su génesis preliminarmente en la importancia de la delimitación de competencias entre la autoridad administrativa del trabajo y aquella competencia que debían ejercitar los propios Juzgados Laborales, esto es, en determinar dentro del aspecto sustantivo del Derecho del Trabajo cuáles actividades le correspondía al plano de la tramitación administrativa a través de los órganos del Poder Ejecutivo, con respecto al ámbito de competencias de los Tribunales del Trabajo. Y partiendo de la existencia de una competencia administrativa desarrollada en el seno de los órganos administrativos del trabajo, luego era lógica la discusión para la determinación de la órbita competencial para ejercer el control judicial sobre el producto de esa actividad administrativa laboral, específicamente si debía ser competencia de los órganos del contencioso administrativo o de los tribunales laborales.

La legislación no ayudaba mucho en la solución de dicha controversia, especialmente las normas de derecho del trabajo, ya que no existía una Ley del contencioso administrativo que regulara a esa peculiar jurisdicción, sólo se contaba con la interpretación del artículo 206 de la Constitución Nacional de 1961, cuyo texto no estipulaba exclusión sobre el control de los actos y la actividad de la

administración pública para el contencioso administrativo; por lo que debió ser la jurisprudencia quien aportó soluciones parciales y a veces cambiantes, desde la antigua Corte Suprema de Justicia hasta el actual Tribunal Supremo de Justicia, antecedentes que vamos a revisar en este trabajo.

Otro de los temas que generó cierta polémica, y que se encuentra dentro del mismo orden de conocimiento por ser problemas que se desprenden de la competencia administrativa laboral, es la situación que se presentaba para hacer cumplir las decisiones dictadas por las Inspectorías del Trabajo de manera coactiva, en el supuesto que la parte contra quien se dicta tal acto no diere cumplimiento voluntario a éste. Observemos que en esta oportunidad no se trata de pretender la nulidad de un acto del órgano administrativo, sino que lo que se busca es el cumplimiento efectivo o la materialización de esa decisión dictada por la autoridad laboral.

Cuando entró en vigencia la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa⁷, incorporó el polémico ordinal 3 del artículo 25, suprimiéndole de manera expresa la competencia a los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para conocer “...*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*”(…) Que hasta esa fecha venían conociendo. Y en

⁷ Gaceta Oficial N° 39.451 del 22 de junio de 2010.

ocasión a esta incertidumbre competencial se generaron - y aun se siguen dictando - sentencias del máximo tribunal que pretenden aclararla.

Nos fijamos como objeto de estudio la realización de un breve recuento histórico del tratamiento jurisprudencial sobre la determinación competencial de los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa respecto de los tribunales laborales, en cuanto al control judicial de los actos de la autoridad administrativa del trabajo y su ejecución, hasta llegar a los criterios jurisprudenciales que privan en la actualidad, haciendo los comentarios de rigor y fijando nuestro punto de vista. Para terminar efectuando una aproximación a la concepción del denominado contencioso administrativo laboral, y así tratar de fijar los principios que deben informar a esa especialidad jurisdiccional que se ha creado.

El desarrollo de la presente investigación resulta de indudable importancia para tratar de sistematizar las normas y los criterios jurisprudenciales sobre la determinación de la competencia jurisdiccional para ejercer el control jurisdiccional sobre la actividad e inactividad de las autoridades administrativas del trabajo, así como determinar el régimen legal aplicable a esas conductas en la tramitación del proceso judicial, si se trata de un régimen inspirado en el derecho del Trabajo o en las normas y principios propios del Derecho Administrativo. Y ello beneficiará a la colectividad en general y a los operadores de justicia, los cuales no poseen mayor claridad en la aplicación de la novedad interpretativa comentada.

CAPITULO II

2. MARCO METODOLÓGICO:

2.1. Tipo y Nivel de la Investigación

La presente investigación busca llegar a conclusiones claras sobre el tratamiento que la Ley y la Jurisprudencia pretenden otorgarle a la formar de control jurisdiccional sobre la actividad e inactividad de las autoridades administrativas del trabajo luego de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por lo que se hizo necesario revisar las disposiciones de la comentada Ley, la doctrina que se había producido hasta la fecha de la investigación y las sentencias dictadas por los tribunales venezolanos, tanto en materia laboral como en materia contencioso administrativa, esto es, se tomaron como fuentes de información: registros, datos y trabajos publicados anteriormente.

Por lo anterior, se trató de una investigación documental, pues pretendió estudiar el problema para ampliar y profundizar el conocimiento de su naturaleza, con apoyo principalmente en trabajos previos, información, datos divulgados a través de medios impresos, audiovisuales o electrónicos.

El marco de la investigación es de nivel descriptivo, debido a que se analiza una determinada situación o fenómeno en un determinado tiempo o espacio, revisándolo en varios períodos hasta llegar a su estado actual, y tal como se presenta. Estas investigaciones tratan de recoger información sobre eventos históricos y compararlos con el estado actual del fenómeno. Los estudios

descriptivos nos llevan al conocimiento actualizado del fenómeno tal como se presenta.

El diseño de la investigación es bibliográfico, básico para el tipo de investigación documental. Resultado de un análisis crítico, lógico y hermenéutico. Se efectuó un análisis detallado de una situación específica, como es la competencia de los tribunales para conocer del control sobre la actividad de las autoridades administrativas del trabajo, y nos apoyamos en documentos vigentes, confiables y originales, en lo que respecta a su origen. Consideramos que se hizo un aporte significativo al área del conocimiento en esta materia, debido a que siempre ha existido una gran incertidumbre de aplicación.

La estrategia de investigación contempla la recolección de datos a través de estudios de documentos y revisión de teoría base. Constituyéndose una estrategia donde se observa y reflexiona sistemáticamente sobre realidades, usando para ello diferentes tipos de documentos.

2.2. Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos

Debido a la dimensión de la investigación documental, se emplearán una serie de técnicas e instrumentos de recolección de información que contienen principios sistemáticos y normas de carácter práctico que deben ser aplicados a los materiales bibliográficos que se consultarán a través de todo el proceso de investigación.

Las técnicas que se emplearán para el análisis de las fuentes documentales, especialmente al momento del desarrollo y delimitación del basamento teórico de la investigación son:

- El arqueo bibliográfico, que sirve como punto de partida en el análisis de las fuentes documentales, consiste en explorar, buscar la bibliografía que será utilizada para el desarrollo del tema: bibliotecas, ficheros, centros de documentación, centros de información virtual y consulta a expertos, entre otros.
- La lectura general de los textos, la cual permitirá la búsqueda y observación de los hechos presentes en los materiales escritos consultados que son de interés para la investigación.
- La presentación resumida del texto, que permiten dar cuenta, de manera fiel y en síntesis, acerca de las ideas básicas que contiene las obras consultadas; es útil en la construcción de los contenidos teóricos de la investigación.
- El resumen analítico sirve para descubrir la estructura de los textos consultados, y delimitar sus contenidos básicos en función de los datos que se precisan conocer.
- El análisis crítico, contiene las técnicas de presentación resumida y de resumen analítico, introduciendo la evaluación interna, centrada en el desarrollo lógico y la solidez de las ideas seguidas por el autor del mismo.

CAPITULO III.

3. MARCO TEÓRICO:

3.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN:

Antes de la Constitución Nacional de 1961, cuyo texto no estipulaba exclusión sobre el control de los actos y la actividad de la administración pública para el contencioso administrativo; por lo que debió ser la jurisprudencia quien aportó soluciones parciales y a veces cambiantes, desde la antigua Corte Suprema de Justicia hasta el actual Tribunal Supremo de Justicia.

Nos muestra la doctrina⁸ que la discusión jurisprudencial sobre el régimen de competencias para el control de los actos administrativos de contenido laboral comenzó después de la vigencia de la Constitución Nacional de 1961; en esos momentos la jurisprudencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en reiteradas sentencias⁹ había llegado a la conclusión de excluir del ámbito del contencioso administrativo el control sobre los actos dictados por las Inspectorías del Trabajo, por considerarlos que no eran actos dictados en ejecución de funciones administrativas, sino que se vinculaban al ejercicio de funciones judiciales y que en

⁸ BADELL BENITEZ, Nicolás. El Contencioso Administrativo Laboral. El Contencioso Administrativo Hoy. Jornadas 10º Aniversario de la Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas 2004. Pag. 378.

⁹ Vid. Sentencia SPA-CSJ, Caso: José L. Negrón y Otros vs. General Motors de Venezuela, C.A. del 18 de junio de 1963; y Sentencias de la SPA-CSJ, del 26 de mayo de 1968 y del 2 de junio de 1977.

virtud de la propia Ley del Trabajo no eran apelables, entendiéndose por lo tanto que no eran impugnables en nulidad.

Luego se produjo un salto importante en la historia jurisprudencial, cuando la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia dicta la famosa Sentencia en el caso: Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo, el 10 de enero de 1980, con un voto salvado del magistrado René De Sola, mediante la cual modifica el criterio antes mencionado y luego de hacer una distinción entre la actividad administrativa *activa* y la actividad administrativa *jurisdiccional*, concluye que esta última, esto es, los actos administrativos de naturaleza jurisdiccional no poseen las mismas características de las decisiones emanadas del Poder Judicial, y por lo tanto no están revestidos con autoridad de cosa juzgada¹⁰.

Sin embargo la propia Sala Político Administrativa mediante sentencia dictada el 13 de febrero de 1992, en el caso: Corporación Bamundi, C.A., con ponencia del magistrado Román J. Duque Corredor, adoptó el criterio material para devolverle la competencia a los tribunales laborales el conocimiento de los juicios de nulidad de los actos administrativos dictados por las Inspectorías del Trabajo, tomando como argumento principal la entrada en vigencia de la nueva Ley Orgánica del Trabajo del 1 de mayo de 1991, y llegando a la conclusión que los Juzgados del Trabajo adquieren el carácter de tribunales especiales de lo contencioso administrativo en

¹⁰ Brewer Carias, Allan R. y Ortiz Álvarez, Luis A. Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contenciosa Administrativa (1961-1996) Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2007. Pp. 361.

materia laboral, cuando conocen de esas demandas de nulidad, por aplicación del criterio de la integridad y exclusividad de la jurisdicción laboral para conocer de toda disputa de derecho sobre las normas de la Ley del Trabajo, salvo las que la misma Ley le atribuye de manera expresa a la jurisdicción contencioso administrativa, como por ejemplo los recursos de nulidad en contra de los actos dictados por el Ministro del Trabajo¹¹.

Luego de más de nueve años, ya con la nueva Constitución del 99 en vigencia, hizo su aparición la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, y aprovechando un recurso de revisión constitucional, a través de la sentencia N° 1318, del 02 de agosto de 2001, en el caso: Teresa Suárez de Hernández; inspirado en aquel voto salvado del magistrado Farías Mata, estableció que el control judicial de los actos de la autoridad administrativa del trabajo era competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, tanto para impugnar los actos administrativos que dictara la autoridad del trabajo como para la interposición de las acciones de amparo constitucional a los fines de hacer valer las providencias de aquellas,

¹¹ Este fallo conto con el voto salvado del magistrado Luis H. Farías Mata, indicando en el mismo: “...*los tribunales a que se refiere el artículo 456 son laborales y conocerán de pretensiones y derechos derivados de normas laborales; y es que estando la revisión judicial de los actos administrativos garantizada expresamente por el artículo 206 de la Constitución, y, además, confiada expresamente sólo a los tribunales contencioso-administrativos, parece absurdo que el legislador tenga que declarar expresamente “el derecho de las partes a acudir a los tribunales” para que conozcan de la legalidad del acto administrativo del Inspector del Trabajo.*” (...) criterio que después de casi diez años se convertiría en la jurisprudencia dominante.

indicando que en éste último caso le correspondía conocer a los Tribunales Superiores Contencioso Administrativos Regionales¹².

Con el ánimo de poner fin a la discusión de criterios entre las salas del máximo tribunal, y para complementar la decisión contenida en la sentencia Nro. 1318, antes comentada, la Sala Constitucional dicta la Sentencia N° 02862 del 20-11-2002, en el caso: Ricardo Baroni Uzcategui, concluyendo que la jurisdicción competente para el conocimiento de las pretensiones de nulidad de los actos administrativos que dicten las Inspectorías del Trabajo, así como de cualquier otra pretensión que se fundamente en las actuaciones u omisiones de dichos órganos, es la jurisdicción contencioso-administrativa. De las demandas de amparo constitucional autónomo que se intenten contra los actos, actuaciones u omisiones de las Inspectorías del Trabajo, conocerán los Juzgados Superiores en lo Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial correspondiente al lugar donde se produjo la supuesta lesión al derecho constitucional, y en segunda instancia, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

¹² Este criterio adoptado por la Sala Constitucional no era acogido por la Sala Político Administrativa que continuaba sosteniendo la competencia de la jurisdicción laboral para conocer los asuntos derivados de las autoridades administrativas del trabajo (vid sentencia SPA-TSJ, Nro. 147 del 29-01-02)

CAPITULO IV

4.1. LAS AUTORIDADES DEL TRABAJO Y SU ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.

El artículo 3 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece los fines del estado y manifiesta que la educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar esos fines, por otra parte el propio texto constitucional establece una serie de normas que desarrollan los Derechos de los Trabajadores frente a los cuales el estado debe constituirse en garante fundamental¹³; es por ello que el hecho social trabajo es una materia sumamente sensible para el Estado y por ende lo habilita para intervenir en su regulación con el objeto de su protección. Y esa intervención estatal se hace en su mayoría a través de órganos de la administración pública y mediante formas regidas por el Derecho Administrativo.

Pues como sabemos, desde el punto de vista orgánico *“La Administración es una organización instrumental, la cual actúa siempre ante el Derecho como un sujeto que emana actos, declaraciones, que se vincula por contratos, que responde con su patrimonio de los daños que causa, que es enteramente justiciable ante los*

¹³ Desde el artículo 86 hasta el artículo 97 de la constitucional se regula todo lo relativo al Derecho al Trabajo, a la seguridad social de los trabajadores, la intangibilidad y progresividad de los derechos laborales, la jornada de trabajo, el salario, las prestaciones sociales, la estabilidad laboral, el derecho a la sindicalización, la discusión de contratos colectivos y la huelga, entre otros.

*Tribunales*¹⁴, y dentro de este complejo organizacional se encuentra “la administración del trabajo”¹⁵, aunque visto desde una perspectiva funcional.

Muchas veces tenemos dificultades para precisar apriorísticamente que actos o actividades quedan comprendidos dentro del ámbito especial del Derecho Administrativo, por lo que la respuesta al caso concreto habrá que buscarla en las normas propias del derecho positivo; igualmente se nos presenta algunas dificultades, cuando se mezclan elementos de otros Derechos con el Derecho Administrativo, incluso dentro de una misma relación jurídica. Y esto es precisamente lo que ocurre entre el Derecho Administrativo y el Derecho del Trabajo en determinadas circunstancias, específicamente cuando el derecho positivo involucra a los órganos de la administración pública a intervenir en relaciones jurídicas propias del derecho laboral, en cuyo caso se debe tener claro que aun cuando en los aspectos de fondo se apliquen normas, principios y criterios propios del Derecho del Trabajo, no se puede dejar de lado la situación excepcional de tener a órganos de la administración pública aplicando tales premisas.

¹⁴ Eduardo GARCIA DE ENTERRIA y Tomas Ramón FERNANDEZ, Curso de Derecho Administrativo II, 1era. Ed. Argentina, La Ley, Buenos Aires 2006, p. 36.

¹⁵ El Convenio Nro. 150 de la Organización Internacional del Trabajo se refiere a la administración del trabajo como aquellas actividades de la administración pública en materia nacional del trabajo, las cuales pudieran ser ejecutadas por diversos organismos dentro del universo de la administración pública.

La *ratio* de existencia de la administración del trabajo radica en la aparición de normas jurídicas protectoras de los trabajadores que, en su oportunidad, constituyeron reglas de excepción frente al derecho común que pretendía regular al contrato de trabajo a la luz del principio de autonomía de la voluntad privada, por lo que se determinó la necesidad de crear unidades destinadas a asumir las funciones de aplicación y control del régimen jurídico-laboral, dentro de la estructura clásica de la administración pública.¹⁶

Dentro del universo amplio que compone el Estado, es a los órganos del Poder Ejecutivo a quienes les corresponde ejecutar tal competencia, específicamente al Presidente de la República¹⁷ como jefe de la rama ejecutiva nacional, al Ministerio del Trabajo¹⁸, y a las Inspectorías del Trabajo¹⁹ como órganos desconcentrados de

¹⁶ Cesar Augusto CARBALLO MENA, De La Administración y El Trabajo. En Comentarios a la Ley Orgánica del Trabajo y Su Reglamento. Tomo II. Jurídicas Rincón. Barquisimeto 2001, pág. 603.

¹⁷ A lo largo de la Ley Orgánica del Trabajo se establecen una serie de normas que le atribuyen competencia al Ejecutivo nacional en materia de Derechos del Trabajo, como por ejemplo: Artículos 12, 13, 22, 572 y 574 en lo que respecta a la reglamentación de la Ley, 495 sobre el Decreto de Reanudación de Faenas, y 138 y 167 facultades para fijar el salario, entre otros.

¹⁸ El artículo 577 de la Ley Orgánica del Trabajo, señala que: “El cumplimiento de la parte administrativa de esta Ley y demás disposiciones pertinentes corresponderá al Ministerio que tenga a su cargo el ramo del Trabajo...”

¹⁹ El artículo 588 eiusdem, indica que en cada estado deberá existir por lo menos una Inspectoría del Trabajo dependiente del Ministerio del Ramo.

aquellos, principalmente, además de otros entes y órganos a los cuales se le ha atribuido competencia en este materia.

En ese sentido nos podemos referir a algunas actividades realizadas por las mencionadas autoridades del trabajo, y que se traducirían en la actividad administrativa competencia de las autoridades del trabajo y por ende susceptibles de control jurisdiccional.

4.2. El Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social:

A partir de la Ley del Trabajo de 1928 se comenzó a observar la aparición de estructuras administrativas de Derecho del Trabajo, la más importante, la Oficina Nacional del Trabajo, constituida efectivamente mediante Decreto Presidencial del 29 de febrero de 1936²⁰, adscrita al Ministerio de Relaciones Interiores, cuya función principal era velar por el cumplimiento de las disposiciones legales sobre el trabajo y recabar datos e información necesaria para la elaboración de un nuevo proyecto de ley del trabajo; Misión que cumplió a cabalidad y generó la nueva Ley del Trabajo del 16 de julio de 1936. Posteriormente esta oficina fue adscrita al Ministerio de Comunicaciones y en consecuencia el referido despacho se comenzó a denominar Ministerio del Trabajo y Comunicaciones; y por último, con la creación del Ministerio del Trabajo, mediante Decreto Nro. 4 del 21 de octubre de 1945, se suprime la referida Oficina Nacional del Trabajo, en virtud de que sus competencias fueron absorbidas por el mencionado despacho ministerial.

²⁰ Decreto Ejecutivo del General Eleazar López Contreras.

Actualmente el despacho se denomina Ministerio del Poder Popular Para El Trabajo y Seguridad Social, y su estructura se encuentra determinada en el Reglamento Orgánico publicado en la Gaceta Oficial N° 38.464 del 22 de junio de 2006, el cual establece que el Ministerio estará integrado por: el Despacho del Ministro, el Despacho del Viceministro del Trabajo, y el Despacho del Viceministro de Seguridad Social. A su vez el Despacho del Ministro estará integrado por: i. la Dirección General del Despacho; ii. la Consultoría Jurídica; iii. la Oficina de Administración y Gestión Interna; iv. la Oficina de Planificación Estratégica y Control de Gestión; v. la Oficina de Auditoría Interna, y vi. la Unidad Estratégica de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. Por su parte el Despacho del Viceministro del Trabajo estará integrado por: las Direcciones Generales de Relaciones Laborales y de Procuraduría Nacional de Trabajadores. Y el Despacho del Viceministro de Seguridad Social estará integrado por: i. la Dirección General de Empleo y ii. la Dirección General de Previsión Social.

La estructura administrativa del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social se encuentra desconcentrada en doce (12) zonas geográficas o unidades desconcentradas, para facilitar la coordinación y ejecución de sus acciones en el territorio nacional, esas unidades se encuentran a cargo de los denominados Coordinadores de Zona, con rango de Directores de Línea, y poseen funciones de control y seguimiento de las actividades de las Inspectorías del Trabajo, Agencias de Empleo y Procuradurías de Trabajadores en el país.

Observamos que se trata de una estructura compleja que indudablemente desarrolla función administrativa, tanto interna como externa, y en ejercicio de esta última realiza actividades que influyen en la esfera jurídica de particulares, por lo que su actividad e inactividad estará sometida al control de los órganos jurisdiccionales competentes, tal y como se establece de manera general en el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Alguna de las actividades –susceptibles de control judicial- que debe ejecutar el Ministerio del Trabajo por imperio de las normas positivas son: i. Los actos definitivos dictados por el Ministro del Trabajo²¹ que resuelvan positiva o negativamente sobre el registro y constitución de una organización sindical, de conformidad con lo establecido en el artículo 416 del Decreto Con Rango Valor Y Fuerza De Ley Orgánica Del Trabajo; ii. La decisión sobre el registro o negativa de una federación o confederación de trabajadores (artículo 456 LOT); iii. La decisión sobre la procedencia o improcedencia de observaciones formuladas por las partes en la discusión de una convención colectiva, conocida por vía de recurso en contra de la decisión previa del Inspector del Trabajo, según lo previsto en el artículo 510 eiusdem; iv. Así mismo los actos del Ministro para la autorización o no, o suspensión, de despidos masivos o reducción de personal, a tenor de lo preceptuado en el literal

²¹ Vid sentencia Nro. 582, 07-03-06, SPA-TSJ, caso: Inv. SABENPE, C.A., ponencia: Evelyn Marrero. Declara a la Sala Político Administrativa competente para conocer las acciones de nulidad en contra actos del Ministro del Trabajo, por ser una alta autoridad nacional o un órgano superior de la Administración Pública Central, según el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública

e del artículo 33 y el artículo 34 *ibidem*²²; v. La Convocatoria y resolución de incidencias en una Reunión Normativa Laboral, artículos 129 y 132 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo; vi. La decisión sobre la fijación de los servicios de mantenimiento y seguridad de la empresa, y los servicios mínimos, dentro de un procedimiento de Huelga, de conformidad con lo establecido en los artículos 179 y 184, respectivamente del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo; y vii. Las medidas preventivas dentro de los procedimientos administrativos, para proteger las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores y sus familias, según el artículo 223 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo. Y en fin, el Ministro del Trabajo, como órgano superior jerárquico de las Inspectorías del Trabajo, podrá conocer de cualquier asunto que le sea sometido en virtud del ejercicio de un recurso jerárquico por parte de algún sujeto que se considere afectado por la decisión o falta de respuesta del Inspector.

4.3. Las Inspectorías del Trabajo:

Las Inspectorías del Trabajo son órganos desconcentrados del Ministerio del Trabajo que obedecen los lineamientos de las Coordinaciones de Zonas respectivas,

²² Sentencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, Nro. 41 del 16 de enero de 2008. Caso: Servivensa. De conformidad con lo establecido en las normas antes transcritas, corresponde a la Administración Pública por órgano de las Inspectorías del Trabajo, determinar si se configura el despido masivo de los trabajadores, caso en cual remitirá el expediente al Ministro del Trabajo (*hoy Ministro del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social*) a los fines de decidir si existen motivos de interés social para suspender los efectos de dicho despido y ordenar el reenganche de los trabajadores denunciante a sus correspondientes puestos de trabajo.

y le deben su nombre a la concepción funcional inicial, se trataba de órganos que debían velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley del Trabajo y su Reglamento en el área geográfica que le correspondía, y para ello debían realizar inspecciones en los sitios de trabajo. Su competencia a lo largo del tiempo se ha ampliado y diversificado, y en la actualidad además de mantener la competencia inicial²³, aplican normas que rigen las relaciones de trabajo, e intervienen en la toma de decisiones en procedimientos sustanciados por ellas mismas. En conclusión, los actos que dicten los Inspectores del Trabajo dentro de los procedimientos administrativos que instruya, podrán ser controlados por los órganos jurisdiccionales, así como toda la actividad administrativa positiva o negativa que realice o deje de realizar.

Mucho más específico, será objeto de control jurisdiccional todo lo que respecta a las situaciones jurídicas enmarcadas dentro del denominado Derecho Individual del Trabajo, específicamente las providencias o decisiones definitivas dictadas por los Inspectores del Trabajo, que resuelvan los procedimientos de calificación de despido, incoados por los patronos²⁴, en virtud de la protección de la inamovilidad laboral que

²³ El Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo prevé la creación de la Unidad de Supervisión que se trata de un órgano adscrito a la Inspectoría del Trabajo, que ejercerá las funciones de inspección o supervisión del cumplimiento de la normativa sobre condiciones de trabajo, empleo, seguridad social e higiene y seguridad industrial (Artículo 232).

²⁴ Artículo 444 de la Ley Orgánica del Trabajo en concordancia con los artículos 224 y 239 del Reglamento de la Ley.

poseen los trabajadores con fueron sindical, entre otros, y los actos dictados por los Inspectores del Trabajo que resuelvan los procedimientos de reenganche, o desmejora de condiciones de trabajo, incoados por los trabajadores²⁵. Así mismo dentro del espectro de las actividades de inspección y verificación del cumplimiento de las normas laborales, los Inspectores del Trabajo también poseen competencia para aplicar sanciones administrativas²⁶ cuando verifique algún incumplimiento por parte de los patronos, sanciones que deben ser impuestas previa sustanciación de un procedimiento administrativo en el cual se le garantice el ejercicio pleno del derecho a la defensa al presunto infractor y el cual debe concluir con un acto administrativo, que pudiera ser objeto de control jurisdiccional. Estos pudieran ser considerados los actos típicos de la autoridad administrativa del trabajo, por ser estas la mayoría visible de las labores que realizan los mencionados órganos y cuyas impugnaciones llenan nuestros tribunales nacionales; sin embargo no olvidemos que por encontrarnos dentro de un órgano de la administración pública, toda su actividad, actos, actuaciones y abstenciones también pueden ser objeto de control judicial por parte de los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, a tenor de lo

²⁵ Artículos 445 y 447 de la Ley Orgánica del Trabajo con relación a los artículos 224 y 239 del Reglamento de la Ley.

²⁶ El procedimiento administrativo que deben instruir las Inspectoría del Trabajo para imponer las sanciones administrativas se encuentra establecido en el artículo 638 del Decreto Con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, mientras que el artículo 637 eiusdem, le otorga la competencia a los mencionados órganos para aplicar las multas respectivas, aplicado con relación al artículo 236 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo.

establecido en el artículo 259 del texto constitucional, que consagra de manera integral el sistema contencioso administrativo.

Por otra parte, a las Inspectorías del Trabajo también se le ha asignado competencia para otorgar, negar o revocar la denominada “*solvencia laboral*”, que se trata de un documento administrativo emanado de la autoridad del trabajo que certifica que el patrono respeta efectivamente los derechos humanos laborales y sindicales de sus trabajadores, y el cual constituye un requisito imprescindible para celebrar contratos, convenios y acuerdos con el Estado, todo esto se encuentra regulado en el artículo 227 y 228 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, y previamente en los Decretos N° 4.248 del 30-01-06 (G.O. 38.371 del 02-02-06) y N° 4.398 del 27-03-06 (G.O. 38.410 del 31-03-06), así como en la Resolución del Ministerio del Trabajo N° 4524 (G.O. 38.402 del 21-03-06). Lo cierto es que por tratarse de una manifestación de certeza de un órgano de la administración pública, la conducta que adopte ésta, bien sea, negando el otorgamiento de la solvencia laboral, revocándola o absteniéndose en su otorgamiento, puede ser llevada al control jurisdiccional de los tribunales competentes.

Y por último, también le corresponderá al Inspector del Trabajo imponer las sanciones²⁷ de multa, suspensión temporal o definitiva de la habilitación, o cierre temporal del establecimiento, a los sujetos regulados en la Ley de Alimentación Para

²⁷ Ver artículos 8 y 9 de la Ley de Alimentación para los Trabajadores y Trabajadoras (G.O. N° 39.660 del 26 de abril de 2011) y artículos 38 y 39 de su Reglamento (G.O. N° 39.713 del 14 de julio de 2011).

Los Trabajadores y La Trabajadoras y su Reglamento; constituyéndose así mismo en actividad administrativa sancionatoria.

4.4. Los Entes y Organos previstos en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (LOPCYMAT):

El Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), posee naturaleza jurídica de Instituto Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Tesoro Nacional, creado a través de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo, y adscrito al Ministerio del Poder Popular para El Trabajo y Seguridad Social, quien ejerce el control de tutela sobre aquel. Su principal función es garantizar a la población sujeta al campo de aplicación del Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, las prestaciones establecidas en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social y el cumplimiento del objeto de la Ley, y en ese sentido tendrá –entre otras- las siguientes atribuciones²⁸:

- Ejecutar la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Aprobar guías técnicas de prevención, que operarán como recomendaciones y orientaciones para facilitar el cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo.
- Ejercer las funciones de inspección de condiciones de seguridad y salud en el trabajo, estableciendo los ordenamientos y plazos de cumplimiento en

²⁸ Artículos 17 y 18 de la LOPCYMAT.

caso de violación de la normativa vigente, sin perjuicio de las competencias generales de las Unidades de Supervisión, adscritas a las Inspectorías del Trabajo.

- Aplicar las sanciones establecidas en la Ley.²⁹
- Calificar el grado de peligrosidad de las empresas, establecimientos, explotaciones y faenas, así como de las cooperativas y otras formas asociativas comunitarias de carácter productivo o de servicio.
- Revisar y actualizar periódicamente la lista de enfermedades ocupacionales.
- Calificar el origen ocupacional de la enfermedad o del accidente.
- Elaborar los criterios de evaluación de discapacidad a consecuencia de los accidentes de trabajo y las enfermedades ocupacionales.
- Dictaminar el grado de discapacidad del trabajador o de la trabajadora.
- Registrar y acreditar los Comités de Seguridad y Salud Laboral, los Servicios de Seguridad y Salud en el Trabajo, personas naturales y jurídicas que presten servicios o realicen actividades de consultoría y asesoría en el área de seguridad y salud en el trabajo, y supervisar su funcionamiento.

²⁹ La regulación sobre la facultad sancionatoria se encuentra prevista en los artículos 133 y 135 de la LOPCYMAT, conjuntamente con los artículos 16 numeral 7 y 19 numeral 12 del Reglamento de la LOPCYMAT.

Estas actividades son típicas actividades administrativas y se manifiestan fundamentalmente a través de actos administrativos.

El Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (Inpsasel), en su estructura organizativa cuenta con un nivel operativo desconcentrado conformado por las Direcciones Estadales de Salud de los Trabajadores (DIRESAT) distribuidas por regiones, estas unidades prestarán atención directa al usuario, trabajador y empleador. Las Diresat ejecutarán los programas de las direcciones del Inpsasel, haciendo énfasis en la creación de una cultura, para la prevención y promoción de la salud de los trabajadores y trabajadoras, también contará con una atención integral del trabajador y trabajadora, prestando asesoría técnica especializada en las áreas de: Medicina Ocupacional, Salud, Higiene, Ergonomía, Seguridad y Derecho Laboral. Así mismo, prestará servicios de evaluación de ambientes y condiciones de trabajo, investigación de accidentes laborales, trámites para la certificación de servicios de salud ocupacional y la conformación de los Comité de Seguridad y Salud Laboral.

En los entes y órganos estudiados no se agota las autoridades del trabajo y sus competencias, existe muchas estructuras con asignación competencial que inciden sobre las relaciones de trabajo y son impulsas a intervenir en esas relaciones, como por ejemplo el Instituto de Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET) regulado por la misma Ley de Prevención, Condición y Medio Ambiente del Trabajo, el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), y el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), entre otros. Así como existen normas dispersas que le establecen obligaciones a los patronos en el mantenimiento de las condiciones del trabajo y cumplimiento de sus disposiciones, siendo que su incumplimiento generaría la imposición de sanciones, como por ejemplo la Ley

Orgánica del Deporte, La Actividad Física y la Educación Física, la cual obliga a los empleadores a procurarle a sus trabajadores espacios para la realización de actividades físicas durante la jornada laboral; así como las obligaciones que se le imponen al patrono en la Ley Para Personas Con Discapacidad, o en la Ley Sobre Sustancias Estupefacientes o Psicotrópicas.

Vemos entonces como el Derecho Administrativo se mezcla con aspectos sustanciales de Derecho del Trabajo, generándose fricción entre dichas áreas y provocando divergencias de criterios interpretativos, a veces irreconciliables, pero que sin duda concluyen en que esas conductas positivas o negativas de la administración del trabajo siempre serán objeto de control judicial por aplicación del principio de la universalidad del control³⁰ que se desprende de la misma norma constitucional antes citada, y no menos importante por aplicación del principio constitucional de la tutela judicial efectiva, prevista en el artículo 26 constitucional. A continuación revisaremos como se ha comportado la evolución jurisprudencial en la definición del tribunal competente para conocer los asuntos derivados principalmente del control sobre los actos individuales emanados de las Inspectorías del Trabajo, y otras autoridades del trabajo.

³⁰ En la actualidad este principio se encuentra regulado de manera expresa en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

CAPITULO V

5. EL DESARROLLO JURISPRUDENCIAL SOBRE LA COMPETENCIA PARA CONOCER SOBRE LAS IMPUGNACIONES DE LOS ACTOS DE LAS AUTORIDADES DEL TRABAJO ANTES DE LA VIGENCIA DE LA LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA:

5.1. En cuanto a la nulidad de los actos de las Inspectorías del Trabajo:

Nos muestra la doctrina³¹ que la discusión jurisprudencial sobre el régimen de competencias para el control de los actos administrativos de contenido laboral comenzó después de la vigencia de la Constitución Nacional de 1961; en esos momentos la jurisprudencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en reiteradas sentencias³² había llegado a la conclusión de excluir del ámbito del contencioso administrativo el control sobre los actos dictados por las Inspectorías del Trabajo, por considerarlos que no eran actos dictados en ejecución de funciones administrativas, sino que se vinculaban al ejercicio de funciones judiciales y que en virtud de la propia Ley del Trabajo no eran apelables, entendiéndose por lo tanto que no eran impugnables en nulidad.

³¹ Badell Benitez, Nicolás. El Contencioso Administrativo Laboral. El Contencioso Administrativo Hoy. Jornadas 10º Aniversario de la Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas 2004. Pag. 378.

³² Vid. Sentencia SPA-CSJ, Caso: José L. Negrón y Otros vs. General Motors de Venezuela, C.A. del 18 de junio de 1963; y Sentencias de la SPA-CSJ, del 26 de mayo de 1968 y del 2 de junio de 1977.

Luego se produjo un salto importante en la historia jurisprudencial, cuando la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia dicta la famosa Sentencia en el caso: Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo, el 10 de enero de 1980, con un voto salvado del magistrado René De Sola, mediante la cual modifica el criterio antes mencionado y luego de hacer una distinción entre la actividad administrativa *activa* y la actividad administrativa *jurisdiccional*, concluye que esta última, esto es, los actos administrativos de naturaleza jurisdiccional no poseen las mismas características de las decisiones emanadas del Poder Judicial, y por lo tanto no están revestidos con autoridad de cosa juzgada. En consecuencia cuando la administración pública dicta actos de sustancia jurisdiccional, son igualmente actos administrativos, debiendo ser tratados jurídicamente como tales y por lo tanto susceptibles de ser controlados por la jurisdicción contencioso administrativa³³.

Sin embargo la propia Sala Político Administrativa mediante sentencia dictada el 13 de febrero de 1992, en el caso: Corporación Bamundi, C.A., con ponencia del magistrado Román J. Duque Corredor, adoptó el criterio material para devolverle la competencia a los tribunales laborales el conocimiento de los juicios de nulidad de los actos administrativos dictados por las Inspectorías del Trabajo, tomando como argumento principal la entrada en vigencia de la nueva Ley Orgánica del Trabajo del 1 de mayo de 1991, y llegando a la conclusión que los Juzgados del Trabajo adquieren el carácter de tribunales especiales de lo contencioso administrativo en

³³ Brewer Carias, Allan R. y Ortiz Álvarez, Luis A. Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contenciosa Administrativa (1961-1996) Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2007. Pp. 361.

materia laboral, cuando conocen de esas demandas de nulidad, por aplicación del criterio de la integridad y exclusividad de la jurisdicción laboral para conocer de toda disputa de derecho sobre las normas de la Ley del Trabajo, salvo las que la misma Ley le atribuye de manera expresa a la jurisdicción contencioso administrativa, como por ejemplo los recursos de nulidad en contra de los actos dictados por el Ministro del Trabajo en los casos de negativa de registro e inscripción de organizaciones sindicales o en los casos de oposiciones a convocatorias para negociaciones de convenciones colectivas³⁴.

Luego de más de nueve años, ya con la nueva Constitución del 99 en vigencia, hizo su aparición la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, y aprovechando un recurso de revisión constitucional, a través de la sentencia N° 1318, del 02 de agosto de 2001, en el caso: Teresa Suárez de Hernández; inspirado en aquel voto salvado del magistrado Farías Mata, estableció que el control de los actos de la autoridad administrativa del trabajo era competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, tanto para impugnar los actos administrativos que dictara la autoridad del trabajo como para la interposición de las acciones de amparo

³⁴ Este fallo conto con el voto salvado del magistrado Luis H. Farías Mata, indicando en el mismo: “...los tribunales a que se refiere el artículo 456 son laborales y conocerán de pretensiones y derechos derivados de normas laborales; y es que estando la revisión judicial de los actos administrativos garantizada expresamente por el artículo 206 de la Constitución, y, además, confiada expresamente sólo a los tribunales contencioso-administrativos, parece absurdo que el legislador tenga que declarar expresamente “el derecho de las partes a acudir a los tribunales” para que conozcan de la legalidad del acto administrativo del Inspector del Trabajo.” (...) criterio que después de casi diez años se convertiría en la jurisprudencia dominante.

constitucional a los fines de hacer valer las providencias de aquellas, indicando que en éste último caso le correspondía conocer a los Tribunales Superiores Contencioso Administrativos Regionales. Sin embargo se le olvidó determinar de manera específica a cuál tribunal contencioso administrativo le correspondía la competencia para conocer las acciones de nulidad en contra de los actos de la Inspectoría del Trabajo³⁵, dentro de esa jurisdicción

Con el ánimo de poner fin a la discusión de criterios entre las salas del máximo tribunal, y para complementar la decisión contenida en la sentencia Nro. 1318, antes comentada, la Sala Constitucional dicta la Sentencia N° 02862 del 20-11-2002, en el caso: Ricardo Baroni Uzcategui, concluyendo en lo siguiente:

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

3.2. De los tribunales que conforman esta jurisdicción, el conocimiento de las pretensiones antes especificadas corresponde, en primera instancia, a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y

³⁵ Este criterio adoptado por la Sala Constitucional no era acogido por la Sala Político Administrativa que continuaba sosteniendo la competencia de la jurisdicción laboral para conocer los asuntos derivados de las autoridades administrativas del trabajo (vid sentencia SPA-TSJ, Nro. 147 del 29-01-02).

en segunda instancia, cuando ésta proceda, a la Sala Político-Administrativa de este Supremo Tribunal.

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

Los términos del fallo son muy claros, reflejando una interpretación tradicional y clásica de las competencias contencioso-administrativas. La sala considera que por cuanto la Ley Orgánica del Trabajo -ni ninguna otra Ley- no le atribuyó competencia a los Juzgados Laborales para el conocimiento de las acciones en contra de los actos de las autoridades del trabajo, la competencia debe ser de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en virtud de la interpretación del artículo 259 de la Constitución, que consagra la universalidad de control judicial sobre la actividad de la administración pública correspondiéndole a los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, y dentro de esta órbita de conocimiento le correspondía a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo el control judicial sobre los actos de las

Inspectoría del Trabajo, ya que estos son órganos administrativos nacionales desconcentrados de la administración central, no siendo por lo tanto considerados autoridades estatales ni municipales³⁶, ni tampoco altas autoridades nacionales.

Luego la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, resolviendo un conflicto de competencia profundizado por las diferencias de criterios entre la Sala de Casación Social³⁷ y la Sala Político Administrativa³⁸, quien no acataba el criterio

³⁶ Luego de los dos fallos antes comentados (1318/2001 y 2862/2002) la misma Sala Constitucional dictó la Sentencia Nro. 2822 del 28/10/2003, caso: Shrm de Venezuela, para tratar de evitar los efectos nocivos hacia los justiciables y para la administración de justicia, por la cantidad de declinatorias y regulación de competencias que se produjeron, estableciendo las reglas precisas para resolver esas incidencias, señalando: *“a) en la hipótesis de que algunas de las partes ejerza la regulación con el fin de **negar la competencia** de la jurisdicción contencioso administrativa para conocer de los recursos de nulidad contra actos administrativos dictados por las Inspectorías del Trabajo, el órgano jurisdiccional deberá declarar “no ha lugar en derecho” dicho petitorio en atención al precepto constitucional contenido en el artículo 335, en relación con lo dispuesto en el fallo N° 1318/2001 y en esta decisión; b) en el supuesto de que el órgano jurisdiccional reciba una declinatoria de competencia que **niegue la competencia** de la jurisdicción contencioso administrativo para conocer de los recursos de nulidad ejercidos contra actos administrativos dictados por las Inspectorías del Trabajo, éste no deberá plantear de oficio la regulación de competencia, sino que “remitirá” directamente las actas al juez contencioso administrativo en aplicación del precepto contenido en el artículo 335 de la Constitución en relación con la sentencia N° 1318/2001 y en esta decisión; y c) bajo este esquema constitucional no cabe lugar a la posibilidad de que los jueces laborales afirmen su competencia para conocer de los recursos de nulidad contra actos administrativos dictados por las Inspectorías del Trabajo, visto el carácter vinculante de la decisión N° 1318/2001” (...)*

³⁷ Vid Sentencia Nro. 00111, del 13-11-01, de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia

establecido por la Sala Constitucional, dicta la sentencia Nro. 09, del 05 de abril de 2005, en el caso: Universidad Nacional Abierta, mediante la cual reitera que: "...ante la inexistencia de una norma legal expresa que atribuya a los Tribunales Laborales la competencia para conocer de las providencias emanadas de las Inspectorías del Trabajo, dicha competencia corresponde a los órganos contencioso administrativos competentes." (...) No obstante el pronunciamiento anterior, mediante el cual confirma parcialmente los criterios sostenidos por la Sala Constitucional, incorpora una novedad, y es que cuando determina a cuál tribunal dentro del contencioso administrativo le corresponderá conocer las nulidades en contra de los actos de las Inspectorías del Trabajo, señala que serán los Juzgados Superiores en lo Civil y Contencioso Administrativos Regionales en primer grado de jurisdicción, y no las Cortes en lo Contencioso Administrativo que en todo caso conocerán en segunda instancia, todo esto con la intención de garantizar "*...el acceso a la justicia y a la celeridad de la misma, evitando así, que la persona afectada deba trasladarse a grandes distancias del sitio donde se concretó el asunto, a fin de obtener la tutela judicial efectiva.*" Lo curioso es que basa su premisa en precedentes establecidos por la Sala Constitucional (Sentencias. 207/2001, 1318/2001, y 1333/2002) en los cuales se encontraba resolviendo acciones de amparo constitucional, a los que ya sabemos se les aplica otro factor determinante de la competencia, como lo es el territorio. Tal criterio de la Sala Plena fue inmediata y pacíficamente acatado por la Sala Político

³⁸ Vid Sentencia Nro. 00379, del 11-03-03 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en el caso: COFLENAN

Administrativa, reflejado en la sentencia 01458, del 06-04-05, expediente 2003-0364, en el caso: OPCO.

Posteriormente la Sala Constitucional volvió sobre el tema con motivo de la resolución de un supuesto conflicto de competencia suscitado con la Sala Político Administrativa, concluyendo en la sentencia Nro. 3517, del 14 de noviembre de 2005, en el caso: Belkis López de Ferrer³⁹, que en primer lugar no podía existir un conflicto de competencias entre las Salas del máximo tribunal si una de ellas era la Sala Constitucional, por lo que declara No Ha Lugar en Derecho el conflicto planteado, sin embargo a través de un “*Obiter Dictum*”, la sala ratificó los criterios sostenidos por ella misma en las sentencias 1318/2001, 2862/2002 y la sentencia 0009/2005 de la Sala Plena, ordenando a todos los tribunales del país acatar la doctrina vinculante antes señalada, y en consecuencia considerar legítimas las decisiones que hayan dictado las Cortes en lo Contencioso Administrativo antes de la vigencia de la sentencia de la Sala Plena, y contra dichos fallos conocerá la Sala Político Administrativa en segunda instancia, por otra parte las causas de nulidad que se encuentren en fase de sustanciación, vistos o para sentencia definitiva deberán ser remitidas de inmediato al tribunal competente en primera instancia que corresponda. Estas medidas tenían como fin *evitar dilaciones procesales indebidas, reposiciones inútiles o cualquier atentado en contra de la tutela judicial efectiva de los particulares*, en palabras de la propia sala.

³⁹ Esta sentencia fue publicada en la Gaceta Oficial de la República Nro. 38.328, del 05-12-05. Y ratificada mediante sentencia N° 92, del 01-02-06, SC-TSJ, Caso: Oscar Emil Salazar Calzadilla.

5.2. La ejecución de las providencias dictadas por las Inspectorías del Trabajo:

Otro de los temas altamente discutidos y que había generado mucha polémica era la determinación de la forma de hacer cumplir efectivamente las decisiones dictadas por las Inspectorías del Trabajo, sobre todo cuando se trataba de una orden de renganche y pago de salarios caídos a favor de un trabajador. En ese caso el conflicto se observaba desde una doble perspectiva, en primer lugar desde la precisión del recurso o procedimiento apropiado para lograr la materialización de la referida decisión, y en segundo término, con motivo de lo anterior, tampoco resultaba del todo claro el tribunal competente para hacerlo, o si correspondía a la propia administración ejecutar su acto, por aplicación de los principios de ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos.

Vemos entonces como la jurisprudencia a lo largo del tiempo ha generado fórmulas distintas para resolver el problema, en alguna oportunidad la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia del 23 de septiembre de 1999, en el caso: Aidee Campos Pérez, declaró que se podía acudir al recurso por abstención o carencia en contra de la negativa de las inspectorías del trabajo a ejecutar sus propios actos administrativos. Sin embargo, tal formula no resultaba la más idónea, en vista de que realmente no se configuraba una abstención del órgano administrativo sino un incumplimiento del sujeto obligado a acatar la decisión del Inspector. Lo cual suponía un problema adicional, cómo dentro de un proceso contencioso administrativo se obligaba a un particular a cumplir una sentencia que no iba dirigida a él. Posteriormente la propia Sala Político Administrativa del máximo tribunal, concluyó en la sentencia Nro. 01089 del 11-05-00, SPA-TSJ,

caso: José Roger Zambrano⁴⁰, que siendo la providencia dictada por el Inspector del Trabajo un acto administrativo, éste debía ejecutarla sin necesidad del auxilio judicial, por aplicación del principio de ejecutoriedad que de todo acto posee.

Sin embargo, ha sido la Acción de Amparo Constitucional, la forma adoptada por la jurisprudencia imperante, en especial la de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para lograr la ejecución de las providencias dictadas por las Inspectorías del Trabajo, es así como en la antes citada sentencia N° 1318, del 02 de agosto de 2001, en el caso: Teresa Suárez de Hernández⁴¹, la Sala estableció el proceso de amparo autónomo como mecanismo para lograr la ejecución de los actos definitivamente firmes dictados por las Inspectorías del Trabajo, así como le asignó la

⁴⁰ En ese fallo la sala manifestó: “...es necesario señalar que dicha Providencia Administrativa es un acto administrativo que impone una obligación de hacer y que cuenta con los principios de ejecutividad y ejecutoriedad, los cuales facultan a la propia Administración para ejecutar dicha Providencia, de oficio o incluso si el particular así lo solicitare, sin necesidad de exigir la intervención de los tribunales para la realización de dicha ejecución. Es en razón de lo anterior que el órgano competente para la ejecución del acto administrativo dictado por la Inspectoría del Trabajo es la propia Inspectoría, siendo que ésta es un órgano de la Administración Pública, cuyas decisiones se presumen legales y legítimas, y por lo tanto gozan de ese carácter ejecutivo y ejecutorio anteriormente señalado, por lo que, no puede ninguno de los tribunales que se han declarado incompetentes, como tampoco ningún otro, acordar la ejecución de dicho acto administrativo a través de un proceso judicial –tal y como lo solicita el accionante- por no tener jurisdicción para ello...”

⁴¹ El criterio sostenido en este fallo resultó ratificado en la sentencia Nro. 2862/2002, SC-TSJ, caso: Ricardo Baroni

competencia a los Tribunales Superiores Contencioso Administrativos Regionales, sobre la base del siguiente argumento:

“...En efecto, una vez obtenida la decisión del órgano administrativo, y siendo el caso que el patrono se niegue a acatar lo ordenado, no prevé la ley sino un procedimiento sancionatorio, regulado en el artículo 647 eiusdem, consistente en una multa que el condenado deberá pagar dentro del término que hubiere fijado el funcionario...”

Las sanciones causadas por el desacato constituyen indudablemente un mecanismo compulsivo a la persona obligada para que la decisión administrativa sea efectiva... por la otra, se advierte que, la situación del trabajador continúa sin ser resuelta, es decir, el empleado permanece sin trabajar, en franca negación a su derecho al trabajo...mientras la situación del trabajador se eterniza ante la imposibilidad del cobro del dinero que le sirva para su sustento.

“...Esto no quiere decir que, efectivamente, los órganos del Poder Judicial carezcan de jurisdicción en determinadas ocasiones (respecto de la Administración Pública o del juez extranjero); es que, ciertamente, carecen de jurisdicción para ejecutar ese tipo de actos, en virtud de ese carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos dictados por la Administración, sin embargo, el inconveniente que debe plantearse el juzgador, en casos como el presente, es que, ante la ausencia de un procedimiento apropiado –en relación con el administrado- que permita la ejecución real y efectiva de la providencia dictada por el ente administrativo, y ante la indiferencia de la Administración –justificada o no- para ejecutar sus actos, deben los órganos del Poder Judicial, en el ejercicio de la función jurisdiccional

controladora, conocer de las conductas omisivas de aquellos, a los fines de garantizar el ejercicio de los legítimos derechos de los administrados que, en tales circunstancias, se hallan desamparados e impotentes para alcanzar su objetivo. La Administración se limitaría, de acuerdo a los acontecimientos referidos, a imponer una sanción, hasta allí llega su misión, en tanto que los Tribunales declaran que a ellos no les corresponde ejecutar esas resoluciones...

“...la legislación laboral, no ofrece una solución adecuada, de allí que en caso de verificarse un incumplimiento por parte del patrono obligado por el organismo administrativo a acatar una determinada orden, y ante el vacío legislativo existente al respecto, por no aparecer en la ley un procedimiento tendiente a obtener la ejecución forzosa de la providencia administrativa, en caso como el de autos debe buscarse una solución satisfactoria...No podría sin incurrir en una violación al orden constitucional, derogar los principios que supeditan la actividad de las ramas del Poder Público al control de su correspondencia con el Derecho por parte de los órganos jurisdiccionales.”

Particularmente somos del criterio que la acción de amparo no resulta ser la vía más adecuada para satisfacer plenamente la pretensión del trabajador que busca su reincorporación al trabajo y el pago de los salarios dejados de percibir, el amparo pudiera ser efectivo para restablecer el derecho al trabajo y consecuentemente la posibilidad para ese trabajador de comenzar a percibir el salario por la jornada cumplida, pero lo que no puede lograrse por la vía del amparo es el cobro de bolívaes coercitivo por los salarios caídos, permitir esta situación sería subvertir la naturaleza y sentido del procedimiento de amparo constitucional.

En todo caso, y bajo el abrigo del fallo antes apuntado, acogemos plenamente el criterio de la doctrina⁴², sobre la exigencia de unos requisitos de procedencia mínimos para poder acudir válidamente a la acción de amparo autónomo, a saber:

i. Que el acto no se encuentre impugnado en vía administrativa o contencioso administrativa. En vista de que la ejecución de la providencia administrativa se desprendería del mismo proceso judicial que resuelva sobre la nulidad o no del acto administrativo impugnado, ya que al declarar sin lugar la acción de nulidad y ratificar la legalidad de la providencia, se procedería a ejecutar judicialmente el referido acto, máxime cuando por criterio jurisprudencial también se notifica directamente en el proceso, a la otra parte del procedimiento administrativo distinto a aquella que interpuso la acción de nulidad.

ii. Que el acto se encuentre definitivamente firme. Esto es, que haya transcurrido íntegramente el lapso de impugnación de 180 días para intentar la acción de nulidad, sin haberse ejercido la misma.

iii. Que exista una abstención de la administración en ejecutar su acto y/o contumacia del patrono en ejecutarlo. Principalmente el patrono debe haber sido notificado del acto y se debe haber negado a acatar tal pronunciamiento. En la actualidad la jurisprudencia ha incorporado la necesidad de haberse agotado el procedimiento de multa en contra del patrono contumaz para entender que se ha negado a cumplir con el contenido del acto.

⁴² Badell Benitez, Nicolas. Op Cit...pág. 399.

iv. Que exista violación a derechos constitucionales del trabajador beneficiado con el acto. Este requisito es precisamente el que le da sustento y fundamento a la acción de amparo, para poder petitionar en amparo se debe partir de la premisa fundamental que al justiciable se le ha vulnerado un derecho o garantía constitucional; En este caso principalmente el Derecho al Trabajo y todo lo que ello implica para un trabajador.

Posteriormente, y a través de la Sentencia Nro. 3569 del 6 diciembre de 2005, la Sala Constitucional, en el caso: Saudi Rodríguez Pérez, modificó radicalmente su criterio, al indicar que *“...las Providencias Administrativas deben ser ejecutadas por la autoridad que las dictó, sin intervención judicial, por lo que el amparo no es la vía idónea para ejecutar el acto que ordenó el reenganche. Además constituye un principio indiscutible en el derecho administrativo la circunstancia de que el órgano que dictó el acto puede y debe el mismo ejecutarlo, recogido como principio general en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Por estar dotado de ejecutoriedad el acto administrativo adoptado en los términos expuestos, no requiere de homologación alguna por parte del juez: y la ejecución de dicha*

*decisión opera por su propia virtualidad.*⁴³ Tal cambio de criterio generó una verdadera incertidumbre e inseguridad jurídica⁴⁴, por cuanto se había aceptado pacíficamente la vía de amparo como el mecanismo ideal, y efectivamente en la práctica era la forma empleada. Al punto que esa decisión contó con un voto salvado del magistrado Pedro Rondón Haaz.

Esa posición jurisprudencial permaneció vigente sólo un año, ya que la misma Sala Constitucional dictó la sentencia Nro. 2308, el 14 de diciembre de 2006, en el caso: Guardianes Vigiman, S.R.L., a través de la cual alivió el anterior criterio y regresó a considerar la vía de amparo como una de las formas para hacer cumplir las decisiones de las Inspectorías del Trabajo, sólo en situación excepcional cuando el incumplimiento afecte un derecho constitucional⁴⁵, planteado de la siguiente forma:

⁴³ Debemos recordar que este criterio jurisprudencial vino acompañado por el Decreto Nro. 4.248 dictado el 30 de enero de 2006, y publicado en la Gaceta Oficial Nro. 38.371 del 02 de febrero de 2006, mediante el cual se creó la figura de la “Solvencia Laboral”, con el cual se pretendió dotar a las Inspectorías del Trabajo de un mecanismo coactivo para hacer cumplir sus decisiones, ya que los patronos que no acataran las providencias de estos órganos, no podían obtenerla o les era revocada, convirtiéndose este instrumento administrativo en un verdadero acto autorizatorio para contratar con la administración o para realizar cualquier trámite administrativo que involucre a un órgano del estado.

⁴⁴ La Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, inmediatamente acogió el nuevo criterio en Sentencia Nro. 2005-3262, del 21-12-05, Exp. 975-2005, caso: Rest. El Pescado Frito.

⁴⁵ Esta sentencia contó con un voto concurrente del magistrado Jesús Eduardo Cabrera, al estar de acuerdo con la declaratoria de no haber lugar a la solicitud de revisión, pero al disentir con la mayoría sentenciadora cuando

“Como se observa, la Sala ha sido del criterio, reiterado en fecha reciente para el caso concreto de los actos emanados de las Inspectorías del Trabajo, de que la ejecución de las decisiones administrativas debe ser exigida primeramente en vía administrativa y, en caso de no ser fructífera la gestión, agotado como haya sido el procedimiento de multa previsto en la Ley Orgánica del Trabajo Título XI, podría recurrir a los mecanismos jurisdiccionales ordinarios de los que conocen los tribunales de lo contencioso administrativo.

De ese modo, sólo en situación excepcional cuando el incumplimiento afecte un derecho constitucional, puede recurrirse al amparo constitucional, para exigir un mandamiento judicial que consista en una conducta que debió instarse directamente en sede administrativa, como en principio es el caso de autos. La naturaleza del amparo constitucional, tal como es la pacífica jurisprudencia de esta Sala, es la de un mecanismo extraordinario, que sólo procede cuando se han agotado las vías ordinarias o, en caso adicional, cuando no es posible exigir ese agotamiento en vista de las circunstancias del caso concreto y de la urgencia de resolución de la controversia.

manifiestan que: “...sólo en situación excepcional cuando el incumplimiento afecte un derecho constitucional, puede recurrirse al amparo constitucional, para exigir un mandamiento judicial que consista en una conducta que debió instarse directamente en sede administrativa, pues ello flexibiliza el criterio sostenido en la sentencia de esta Sala del 19 de diciembre de 2005, y abre la posibilidad de un uso indebido del amparo bajo el argumento de no ser operativas las vías ordinarias idóneas, para lograr la ejecución de un acto administrativo, lo cual justamente fue lo que quiso evitar la Sala al establecer el criterio de la sentencia antes indicada.”

En todo caso, sí procedería el amparo –sin lugar a dudas- en los supuestos en que, pese a la diligencia del interesado en solicitar la actuación de la Administración, no consiga satisfacción a su primigenia pretensión –el desalojo, el reenganche, por ejemplo-, pues es sabido que el poder de los órganos administrativos, a los efectos de la ejecución de cierto tipo de decisiones, es limitado, por lo que, en caso de desacato, apenas cuenta con instrumentos indirectos de presión, como las multas, las cuales en ocasiones se presentan como insuficientes para influir realmente en la conducta del obligado.(...)

Lo expuesto es común a cualquier demanda de amparo, al ser una acción judicial que, sin pretender sustituir a las vías ya existentes en el ordenamiento jurídico, está consagrada para proteger lo que, a veces, esas vías no son capaces de hacer. La valoración del caso concreto se hace indispensable, en consecuencia.”

Este último criterio se mantuvo hasta la vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que definitivamente influyó en esta materia; la interpretación jurisprudencial de sus normas determinó el traslado de la competencia a los tribunales laborales para su conocimiento y decisión, tal y como lo veremos seguidamente.

CAPITULO VI

6. LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA Y SU INFLUENCIA SOBRE LA DETERMINACIÓN DE COMPETENCIA PARA EL CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS DE LA AUTORIDAD DEL TRABAJO:

Luego de una larga espera de casi cincuenta años, el 15 de diciembre de 2009 fue sancionada por la Asamblea Nacional y publicada en la Gaceta Oficial N° 39.447 del 16 de junio de 2010, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, posteriormente reimpressa por error material en la Gaceta Oficial Nro. 39.451 del 22 de junio de 2010. Este texto normativo se dictó con la pretensión de regular la organización, funcionamiento y competencia de los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa⁴⁶, en fin desarrollar legislativamente el postulado constitucional sobre el sistema contencioso administrativo, tal y como lo ordena el artículo 259 constitucional.

Es por ello que en su Título II Capítulo I la Ley señala cuáles son los órganos que componen la Jurisdicción Contencioso Administrativa general, estos son: La Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, Los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (aun denominados en la práctica Cortes de lo Contencioso Administrativo y manteniendo su competencia nacional),

⁴⁶ Artículo 1 de la LOJCA.

Los Juzgados Superiores Estadales y Los Juzgados de Municipios de la Jurisdicción Contencioso Administrativa⁴⁷.

Y en el Título III la Ley determina las competencias que le corresponde a cada uno de aquellos órganos jurisdiccionales integrantes del sistema contencioso administrativo. En lo que respecta al tema que venimos desarrollando, observamos que en el artículo 25 al referirse a la competencia de los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y específicamente en su ordinal 3º, manifiesta que son competentes para conocer de:

*“Las demandas de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares, dictados por las autoridades estadales o municipales de su jurisdicción, **con excepción 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.**” (resaltado mío)⁴⁸*

⁴⁷ Artículo 11 de la LOJCA.

⁴⁸ La exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sin dar explicación alguna expresamente manifestó: *“También como novedad, se extrae del conocimiento de la jurisdicción administrativa, lo referente a las acciones de nulidad ejercidas contra las decisiones dictadas por la Administración del Trabajo en materia de inamovilidad, con ocasión de una relación laboral regulada por la Ley Orgánica del Trabajo.”*

La citada disposición normativa generó cierta polémica y argumentos interpretativos encontrados, debido a la indebida ubicación normativa e impertinencia de la excepción, y debido a la incertidumbre sobre el verdadero espíritu del legislador al incorporar la excepción en el mencionado supuesto normativo.

Vemos que en la norma se establece una excepción que realmente no encaja con el supuesto de hecho que regula, el ordinal se refiere principalmente a la atribución de competencias a los Juzgados Superiores Estadales para conocer las acciones de nulidad contra los actos dictados por las autoridades estadales o municipales y a renglón seguido señala “**...con excepción de las acciones de nulidad ejercidas contra las decisiones administrativas dictadas por la Administración del trabajo...**” Excepción indebidamente colocada, ya que la administración del trabajo no es -bajo ninguna circunstancia- autoridad estadal ni municipal, ya habíamos analizado que el Derecho Administrativo del Trabajo es ejercido principalmente por órganos y entes de la Administración Pública Nacional, y especialmente las Inspectorías del Trabajo son órganos nacionales desconcentrados dependientes de manera directa del Ministerio del Trabajo, por lo que carece de sentido plantear una redacción de esa forma, ya que no se trata de órganos estadales ni municipales, aun cuando se encuentren dispuestos para cumplir su función dentro de un área geográfica determinada.

Por otra parte, esa excepción pudiera llevarnos a pensar que la real intención del legislador era suprimirle la competencia sobre el control judicial de los actos emanados de las Inspectorías del Trabajo a los Juzgados Superiores Estadales, que

venían conociendo estos asuntos por las interpretaciones jurisprudenciales antes analizadas, principalmente a partir de la sentencia de la Sala Plena (0009/2005), entendiendo en consecuencia que esas atribuciones fueran ejercidas nuevamente por las Cortes de lo Contencioso Administrativo o ahora denominados legislativamente los Juzgados Nacionales Contencioso Administrativos (con competencia regional), como era lo apropiado en virtud de la naturaleza jurídica de las Inspectorías del Trabajo, siendo órganos desconcentrados de la administración pública nacional.

La excepción legislativa en comento se encuentra en la disposición que le asigna competencias a los Juzgados Superiores Estadales de lo Contencioso Administrativo y no en otra disposición. Pareciera que si el legislador hubiera querido trasladarle esa competencia a los tribunales de la competencia material del trabajo, lo pudo haber hecho de manera expresa o por lo menos la excepción la hubiere colocado en las disposiciones generales y no en la determinación de la competencia de un órgano jurisdiccional específico dentro de toda la estructura judicial que diseñó.

Así mismo, resulta conveniente precisar que la excepción planteada en la norma se refiere sólo al control sobre “...*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*” (...). Esto circunscribe el aspecto excluido -desde el punto de vista material- a un ámbito muy reducido, sólo a los actos derivados de las controversias de Derecho Laboral Individual, específicamente con motivo de procedimientos de reenganche y pago de salarios dejados de percibir, así como desmejoras, incoados por los trabajadores, y procedimientos de calificación de faltas o despidos iniciados a solicitud de los

empleadores, dentro de la protección laboral que supone la inamovilidad, y además exclusivamente en los asuntos regulados por la Ley Orgánica del Trabajo. Este planteamiento nos pudiera llevar a realizar un ejercicio interpretativo utilizando la técnica de la interpretación en contrario para llegar a la conclusión que la jurisdicción contencioso-administrativa mantendría la competencia para ejercer el control judicial sobre el resto de las actividades que desarrollen las autoridades administrativas del trabajo, que no estén regidas por la Ley Orgánica del Trabajo y que no tengan que ver con la materia de inamovilidad laboral, como pudiera ser el conocimiento de las acciones de nulidad en contra de actos que impongan sanciones, o la actividad ejecutada por la autoridad del trabajo en materia de derecho colectivo del trabajo, entre otros.

Podemos afirmar que, salvo lo comentado antes, no existe una disposición legislativa que le asigne -de manera expresa- el conocimiento de los referidos asuntos a los juzgados laborales. La única norma de rango legal que de manera expresa y con carácter temporal le atribuye competencia a los tribunales laborales para conocer acciones contencioso administrativas es la Ley de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo, en materia de seguridad y condiciones del trabajo⁴⁹ para conocer por excepción al mandato constitucional (artículo 259) con

⁴⁹ Así como el Reglamento de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, publicado en la Gaceta Oficial Nro. 38.596 del 02-01-07, el cual en su artículo 9 le asigna competencia a los tribunales del trabajo, para ejercer control sobre los actos dictados por las Inspectorías del Trabajo en materia de homologación de transacciones laborales en materia de salud, seguridad, condiciones y medio ambiente del trabajo.

relación a las acciones de nulidad en contra de los actos de la administración del trabajo sólo en lo que respecta al tema de salud, seguridad, condiciones y medio ambiente del trabajo. Lo importante es precisar que de existir una norma especial que de manera expresa le asigne competencia a un Juzgado del Trabajo para ejercer el control judicial sobre la actividad administrativa del trabajo, éste órgano se convertiría en un tribunal contencioso administrativo especial en ese asunto en particular, para mantener la coherencia interpretativa del mencionado artículo 259 constitucional. No obstante la jurisprudencia del máximo tribunal asumió una posición interpretativa que vamos a revisar a continuación.

6.1. Los criterios jurisprudenciales sobre el control judicial de los actos de la autoridad del trabajo luego de la vigencia de la LOJCA:

Desde que la LOJCA fue sancionada y antes de entrar en vigencia ya existían muchas dudas con respecto a la aplicación del ordinal 3 del artículo 25 en la nueva Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, así como del resto de sus normas que se refieren a la atribución de competencias, con miras a la exposición de motivos.

El Tribunal Supremo de Justicia a través de los conversatorios efectuados con sus jueces de la jurisdicción, ya habían adelantado que la intención era trasladarle la competencia a los tribunales laborales para que asumieran el conocimiento de las acciones de nulidad en contra de los actos de las Inspectorías del Trabajo con motivo de la inamovilidad laboral, al punto que una vez entrada en vigencia la Ley los Juzgados Contencioso Administrativos comenzaron a declinar la competencia en los tribunales de la jurisdicción laboral, pero esas causas, tanto de nulidad como de amparo, fueron recibidas inicialmente en los Juzgados Superiores del Trabajo como

era la instrucción recibida, quienes iban a conocer en primera instancia, sin tener muy claro aún quién conocería en segunda instancia, la Sala de Casación Social o la Sala Político Administrativa. Igualmente, y con mucha razón, si la segunda instancia era ejercida por la Sala de Casación Social, existía la duda si le hubiere correspondido conocer también del suspendido recurso de jurisdicción⁵⁰.

Nuevamente fue necesaria la intervención de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo Justicia, para fijar su criterio interpretativo, y es así como mediante Sentencia Nro. 955, del 23 de septiembre de 2010⁵¹, caso: Bernardo Santeliz Torres y otros, dio un radical viraje a su propio criterio en materia de competencia para el conocimiento de las acciones de nulidad de actos de las inspectorías del trabajo y amparo constitucional, estableciendo lo siguiente con carácter vinculante:

“...aun cuando las Inspectorías del Trabajo sean órganos administrativos dependientes –aunque desconcentrados- de la Administración Pública Nacional, sus decisiones se producen en el contexto de una relación laboral, regida por la Ley Orgánica del Trabajo, razón por la cual debe atenderse al contenido de la relación, más que a la naturaleza del órgano que la dicta, para determinar que el juez natural en este caso no es el contencioso administrativo, sino el laboral. Una relación jurídica

⁵⁰ Este recurso fue suspendido en su aplicación por la Sentencia Nro. 977, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia el 20-10-10, en el caso: Pedro Betancourt vs. UNELLEZ

⁵¹ Esta sentencia fue publicada en la Gaceta Oficial Nro. 39.608 del 3 de febrero de 2011.

denominada relación de trabajo, expresada y manifestada por la fuerza de trabajo desplegada por los trabajadores, que exige un juez natural y especial, para proteger la propia persona de los trabajadores. En fin la parte humana y social de la relación.

En efecto, los órganos jurisdiccionales especializados en los conceptos debatidos en las distintas pretensiones que se planteen en relación con los actos administrativos dictados por los Inspectores del Trabajo (derecho al trabajo y estabilidad laboral), sea que se trate, entre otras, de la pretensión de nulidad a través del recurso contencioso administrativo, sean las pretensiones relativas a la inejecución de dichos actos como consecuencia de la inactividad de la Administración autora o bien del sujeto obligado –el patrono o el trabajador- para su ejecución o, por último, sea que se trate de pretensiones de amparo constitucional con fundamento en lesiones que sean causadas por el contenido o por la ausencia de ejecución de dichos actos administrativos; son los tribunales del trabajo. Así se declara.

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

Con fundamento en las consideraciones que se expusieron, y en ejercicio de la facultad de máximo intérprete del Texto Constitucional, esta Sala deja sentado el siguiente criterio, con carácter vinculante para las

otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República:

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

2) *De los tribunales que conforman esta jurisdicción, el conocimiento de las pretensiones antes especificadas corresponde, en primera instancia, a los Tribunales de Primera Instancia del Trabajo y en segunda instancia, a los Tribunales Superiores del Trabajo⁵².*

⁵² Esta sentencia contó con un interesante voto salvado del magistrado Pedro Rondón Haaz, mediante el cual manifestó: “...yerra la mayoría cuando sostiene que el juez natural para la resolución de las pretensiones que tengan por objeto la actividad o inactividad de las Inspectorías del Trabajo son los laborales porque sus decisiones, aunque administrativas, se producen en el contexto de una relación laboral... Cuando se enjuicia o se pretende el enjuiciamiento de las actuaciones u omisiones de un órgano público como las Inspectorías del Trabajo, no se pretende la protección del trabajador frente a su patrono, en el marco de la relación laboral que los vincula; lo que se pretende es el examen de la conducta a una autoridad administrativa que tiene a su cargo una labor arbitral o cuasi-jurisdiccional –como la califica nuestra mejor doctrina- por lo que la relación que existe entre el demandante –que no necesariamente es el trabajador, podría ser el patrono- y demandado, la Administración Pública, no es laboral sino jurídico-pública y el juez natural de esa relación, a tenor de lo que preceptúa el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, es el contencioso administrativo; es él el juez conocedor de la manera en que debe formarse la voluntad de la Administración y cómo debe desplegar sus actividades, ...que es, en realidad, lo que será sometido al juez y no la relación laboral en la que ella haya intervenido, siempre en protección de la legalidad y de débil jurídico.” “...la iniciación de la vigencia del artículo 25.3 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no es relevante para el caso bajo análisis en virtud de que ya había dicho esta Sala que si existiese una norma que otorgase

En vista de que en el fallo vinculante antes comentado no se había precisado los efectos temporales de tan importante criterio, -lo que generó varios conflictos de competencia- nuevamente la Sala Constitucional del Tribunal Supremo regresó al punto y mediante sentencias Nro. 43 y 108, del 16 y 25 de febrero de 2011, respectivamente⁵³, reiteró el anterior criterio vinculante y manifestó que tiene aplicación efectiva desde el 23 de septiembre de 2010, con alcance para resolver todos los conflictos de competencia que surjan con ocasión a las distintas pretensiones que se planteen en relación con los actos administrativos dictados por las Inspectorías del Trabajo, e incluso los que hayan surgido con anterioridad a ese fallo, esto es, todas las causas relacionadas con el control jurisdiccional de los actos de las autoridades del trabajo, sin importar en el estado en que se encuentren.

No obstante lo anterior, y en una sentencia posterior la propia Sala Constitucional señaló que *“...en respeto a los principios de estabilidad de los procesos, economía y celeridad procesal que imponen los artículos 26 y 257 constitucionales, aquellas causas en que la competencia ya haya sido asumida o regulada de conformidad con el principio perpetuatio fori y el criterio atributivo de*

competencia a los tribunales laborales para el conocimiento de las distintas pretensiones que se planteen en relación con los actos administrativos que emitan los inspectores del trabajo, “sería inconstitucional por violación del artículo 259 del Texto Fundamental”.

⁵³ La sentencia 108/2011 fue publicada en la Gaceta Oficial Nro. 39.642 del 25 de marzo de 2011.

competencia que esta Sala recientemente abandonó –como se explicó supra- por o a favor de los tribunales de lo contencioso-administrativos, continuaran su curso hasta su culminación.” (Vid, Sentencia Nro. 311, SC-TSJ, del 18 de marzo de 2011, caso: Grecia Carolina Ramos Robinson). A través de esta decisión la sala modificó los efectos temporales de la sentencia 955/2010, definiendo certeramente y sobre la base de criterios jurídicos claros, la competencia jurisdiccional de la siguiente forma: i. Seguirán conociendo los juzgados de la jurisdicción contencioso administrativa, las causas en las cuales la competencia ya haya sido asumida o regulada de conformidad con el principio *perpetuatio fori*, de acuerdo al criterio anterior a la sentencia 955/2010; y ii. Las demás causas en que la competencia no se haya determinado, independientemente del momento de su interposición, serán conocidas por los juzgados laborales, según el criterio establecido en la sentencia 955/2010⁵⁴.

En conclusión, según lo determinado por la Sala Constitucional, son competentes los tribunales del trabajo para conocer aquellas acciones de impugnación en contra de la actividad de la autoridad del trabajo (Inspectorías del Trabajo), salvo aquellos asuntos judiciales admitidos o asumida la competencia por parte de los Juzgados Contencioso Administrativos, antes del 23 de septiembre de 2010, en cuyo caso serán estos los competentes para decidirlo⁵⁵.

⁵⁴ El contenido de esta decisión fue acogido por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, según consta en sentencia Nro. 00579, del 4 de mayo de 2011, en el caso: Distribuidora J.G., C.A.

⁵⁵ Este criterio fue ratificado y aclarado a través de la sentencia Nro. 37 dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia Venezolano, en fecha 13 de febrero de 2012, en el caso: Jesús Guzmán, Expediente

CAPITULO VII

7. CONTROL SOBRE LOS ACTOS DICTADOS POR LAS AUTORIDADES PÚBLICAS CON BASE EN LA LEY ORGÁNICA DE PREVENCIÓN, CONDICIONES Y MEDIO AMBIENTE DE TRABAJO:

La Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, publicada en la Gaceta Oficial Nro. 38.236 del 26 de julio de 2005, incorpora una serie de normas de interés vinculadas con el objeto de estudio en este trabajo.

Esta Ley ordena crear una “Jurisdicción Especial del Sistema de Seguridad Social”, para que conozcan de las acciones contencioso-administrativas que la misma norma establece. El objeto de control de esa jurisdicción especial serán los actos dictados por el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales, con motivo de su atribución relacionada con la determinación de clasificación de riesgo de las empresas (Artículo 99) y con la imposición de sanciones administrativas por incumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo (Artículo 133). Así mismo, servirá para ejercer control jurisdiccional sobre toda la actividad administrativa que despliegan los órganos o entes involucrados en el sistema de seguridad social.

2011-1503, y la misma fue publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Ordinaria Nro. 39.882 del 13 de marzo de 2012.

Ahora bien, la Disposición Transitoria Séptima de la referida Ley, expresamente señala:

*“Mientras se crea la Jurisdicción Especial del Sistema de Seguridad Social, son **competentes para decidir los recursos contenciosos administrativos contenidos en la presente Ley, los Tribunales Superiores con competencia en materia de trabajo** de la circunscripción judicial en donde se encuentre el ente que haya dictado el acto administrativo que dio origen al recurso inicial.*

De estas decisiones se oirá recurso ante la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia. ”(resaltado nuestro)⁵⁶

Si interpretamos literalmente la referida disposición normativa podemos concluir que existirá una jurisdicción especial contencioso administrativa con tribunales propios que se crearan posteriormente (los cuales aún no se han creado), sin embargo hasta que no se materialice la constitución de ese subsistema de tribunales, conocerán sobre las acciones contencioso administrativas -en primera instancia- los Juzgados Superiores Laborales, y en segunda instancia la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia. Otra de las particularidades, que se puede

⁵⁶ Vid Sentencia de la Sala Político Administrativa Nro. 2743, del 30 de noviembre de 2006, caso: Servicios de Personal la Arenisca.

destacar de esta norma es que se obliga a agotar la vía administrativa, esto es, a interponer el recurso jerárquico respectivo en contra de la autoridad administrativa respectiva para ante el Presidente del INPSASEL (según lo dispuesto en el numeral 12 del Artículo 19 del Reglamento de la LOPCYMAT). En tal sentido, ha quedado claro que en contra de los actos administrativos sancionatorios los particulares interesados podrán interponer además recurso contencioso administrativo de anulación, dentro de los ciento ochenta (180) días siguientes a que conste la notificación del acto que resuelva el Recurso jerárquico, si éste es decidido en sentido distinto a lo solicitado, o para el caso de que no se produzca respuesta al mismo (silencio administrativo con efectos negativos), dentro del lapso de los 180 días luego de transcurridos los cinco (5) días hábiles siguientes a la interposición del jerárquico, de conformidad con lo previsto en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el artículo 548 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y Trabajadoras, y el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa⁵⁷.

⁵⁷ La jurisprudencia imperante ha sostenido en los últimos tiempos que el agotamiento de la vía administrativa debe ser entendido de forma optativa para el particular, ya que los recursos administrativos son garantías para los particulares y no una carga, que al mismo tiempo se convierta en un privilegio para la administración. Adicionalmente el agotamiento de la vía administrativa no se consagró como una causal de inadmisibilidad de las acciones contencioso administrativas. Por lo que pudiera cuestionarse la constitucionalidad de esta exigencia obligatoria de agotamiento de la vía administrativa, ya que adicionalmente estaría limitando el derecho de acceso inmediato a los órganos de administración de justicia, de conformidad con lo establecido en el artículo 26 constitucional.

Curiosamente la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, mediante sentencia Nro. 0029, del 19 de enero de 2007, en el expediente Nro. 06-0703, en el caso: SIDOR, sin desaplicar la Disposición Transitoria Séptima de la LOPCYMAT, antes citada, consideró que el Juez *a quo* no debió desaplicar por control difuso la norma y debió haber declinado la competencia en los Juzgados Superiores en lo Contencioso Administrativo, aplicando la jurisprudencia reiterada de la Sala Constitucional (1318/2001) en relación con la competencia para conocer de los recursos contra actos de las Inspectorías del Trabajo. Tal decisión provocó que algunos Juzgados Superiores del Trabajo declinaran la competencia para conocer de los recursos contra los actos antes señalados en los Juzgados Superiores Contencioso Administrativos⁵⁸. En este punto debo estar de acuerdo con el voto salvado de la magistrada Zuleta de Merchant, debido a que la LOPCYMAT de manera expresa determinó a cuáles tribunales le correspondía el conocimiento los

⁵⁸ Cabe destacar los dos votos salvados que acompañaron esta decisión de los magistrados Pedro Rondón Haaz y Carmen Zuleta de Merchant, en los cuales manifestaron que efectivamente si existía una contradicción entre la disposición transitoria séptima de la LOPCYMAT y el artículo 259 constitucional, por lo que cabía la desaplicación por control difuso, por una parte y por la otra, que la LOPCYMAT es una ley que determinó una competencia judicial y por ende debe respetarse, materia además que no fue objeto de los fallos vinculantes anteriores, que se refirieron a la competencia de las autoridades del trabajo derivadas de la Ley Orgánica del Trabajo. Esta sentencia de la Sala Constitucional fue inmediatamente acogida por la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia mediante sentencia Nro. 1330, del 14 de junio de 2007, Venprecar, C.A.

actos dictados por la autoridad laboral en materia de prevención, condiciones y medio ambiente del trabajo, creando una órbita de tribunales contencioso administrativos especiales, a los cuales les asignó la competencia por vía legal sin que pueda entenderse que se encuentra en contradicción con el texto constitucional, sólo que ubicó a estos Juzgados de manera excepcional dentro de la jurisdicción contencioso administrativa. Y contrario a lo que venía sosteniendo la sala en anteriores fallos, a partir de este momento si existía una ley especial que definía una competencia jurisdiccional, así sea de manera temporal, y en todo caso si la Sala considerare que vulneraba el artículo 259 constitucional, debió anular dicha disposición en ejercicio de su competencia de control concentrado de la constitucionalidad o desaplicarlo por control difuso.

Luego intervino la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, para poner orden argumentativo en el asunto debatido, a través de la sentencia Nro. 589, del 14 de mayo de 2008, caso: Hermanos Papagayo, mediante la cual manifestó:

“...En efecto, de un examen de la doctrina desarrollada tanto por la Sala Plena como por la Sala Constitucional de este Máximo Tribunal puede observarse que se refiere lo siguiente: “La competencia de los órganos del Estado, viene determinada por una norma jurídica que de manera formal le atribuya su competencia”; “la competencia de los órganos jurisdiccionales, se insiste, debe siempre estar atribuido por norma legal expresa”; “la competencia para el control judicial de actos administrativos por órganos que no formen parte de la jurisdicción contencioso

administrativa ordinaria debe apoyarse en una norma de rango legal que expresamente así lo establezca.” (...)

“En este sentido, es de observarse que de conformidad con lo preceptuado en el artículo 259 constitucional se prevé “La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la Ley”. (...)

“...se evidencia la distinción que hizo la Sala Plena entre la jurisdicción contencioso administrativa ordinaria y la jurisdicción contencioso administrativa especial, siendo ésta última cuando la competencia para conocer de determinado acto administrativo le corresponde por mandato expreso de la ley a un órgano de la jurisdicción ordinaria, por razones de afinidad en la materia o especialidad del referido órgano judicial, entre otros.”

“Así, conforme al principio de legalidad de la competencia y al constar ésta en la citada norma, debe atenderse a la intención del legislador, dentro del ejercicio de su competencia, determinó que los órganos habilitados para el conocimiento de los recursos de nulidad interpuestos contra los actos administrativos dictados con ocasión a la aplicación de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo, son los tribunales superiores del trabajo y la Sala de

Casación Social, hasta tanto se cree la Jurisdicción Especial del Sistema de Seguridad Social.”

Observamos como a través de una interpretación coherente con el estado de derecho la Sala Político Administrativa resuelve el conflicto de competencia planteado, conforme al principio de legalidad, sobre premisas muy claras y precisas, como son, la competencia judicial es materia de reserva legal, esto es debe ser atribuida por Ley; la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo, expresamente determinó la competencia de los tribunales superiores del trabajo para conocer en primera instancia las acciones contencioso administrativas de nulidad en contra de los actos administrativos dictados con base en ella, hasta que se crease la jurisdicción especial del sistema de seguridad social. La referida disposición transitoria séptima no contraría el artículo 259 de la Constitución, ya que éste permite que la competencia se asigne expresamente por Ley, así sea a tribunales contencioso administrativos especiales, como los tribunales del trabajo en este caso. En la actualidad la propia Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa⁵⁹ nos aporta un ejemplo con rasgos similares al que nos ocupa en este trabajo, y es la situación particular de asignarle temporalmente competencia contencioso administrativa en materia de servicio público a los Juzgados de Municipio Ordinarios, hasta tanto se creen los Juzgados de Municipio de la

⁵⁹ Ver Disposición Transitoria Séptima de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Jurisdicción Contencioso Administrativa, situación que no se considera violatoria del planteamiento constitucional.

Sin embargo, nuevamente la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia reiteró el criterio de la Sala Constitucional a través de la sentencia Nro. 144, del 5 de noviembre de 2008, en el caso: Industrias Esteller⁶⁰, en materia de LOPCYMAT, apoyándose precisamente en los argumentos explanados en la sentencia Nro. 0029/2007, y en la anterior sentencia Nro. 1318/2001, concluyendo que la competencia le corresponde a los tribunales contencioso administrativos por aplicación del principio de la universalidad del control sobre los actos de la administración pública atribuida a estos tribunales por imperativo constitucional (artículo 259).

⁶⁰ Vid Sentencia de la CSCA Expediente Nro. 2010-000469, del 29 de noviembre de 2010, caso: Procuraduría Gral. República de Vzla vs. Diresat Dtto. Capital y Edo. Vargas, manifestó lo siguiente: “... *De la disposición normativa anteriormente transcrita, se desprende que los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, no son competentes para conocer de las demandas de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares dictados por la administración del trabajo en materia de inamovilidad, con ocasión de una relación laboral regulada por la Ley Orgánica del Trabajo.*”

Sin embargo, el anterior criterio atributivo de competencia no debe ser entendido como excluyente de la competencia para conocer de la nulidad de actos administrativos en materia relacionada a la prevención, condiciones y medio ambiente del trabajo y por ende de las actuaciones emanadas del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), por cuanto las mismas no se encuentran orientadas a regular una actividad referida a la inamovilidad laboral, la cual constituye en el presente caso el criterio determinativo para excluir de la competencia a la jurisdicción contencioso administrativa, en el presente caso, tal y como lo ha determinado la novísima Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en el precepto normativo anteriormente citado.” (...)

Hasta ese momento nos encontrábamos a Tribunales del Trabajo conociendo sobre las impugnaciones en contra de los actos de las Inspectorías del Trabajo, sin determinación de competencia por vía legislativa, por otra parte, Juzgados Contencioso Administrativos conociendo sobre las impugnaciones en contra de los actos del INPSASEL, mediante una interpretación *contra legis*, así como tribunales contencioso administrativos conociendo acciones de nulidad en contra de actos de las Inspectorías del Trabajo admitidos antes del 23/09/2010. Y por último, la incertidumbre de saber a cuál tribunal le correspondía la competencia para conocer las acciones contencioso administrativas interpuestas en contra de actividades de las autoridades administrativas del trabajo, distintas a los asuntos relacionados con la inamovilidad laboral, como por ejemplo la impugnación de las multas impuestas por los funcionarios del trabajo.

No obstante lo anterior, en fallo posterior la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, adoptado en la sentencia Nro. 27 del 26 de julio de 2011, en el caso: Agropecuaria Cubacana, C.A., modificó su posición anterior, y siguiendo la enseñanza de la Sala Constitucional, llegó a la conclusión que la jurisdicción laboral era la llamada a decidir las acciones de control judicial sobre la actividad e inactividad de las autoridades laborales, incluyendo al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales, de la siguiente forma:

“..En este mismo orden de ideas, debe acotarse que la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no incluyó dentro de los asuntos que deben conocer los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, las acciones de nulidad contra los actos administrativos emanados del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) o de los órganos adscritos al mismo,

con ocasión de la aplicación de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo.

No hay duda pues de que la voluntad del legislador, en absoluta concordancia con las disposiciones constitucionales sobre la protección del hecho social trabajo y el entramado de relaciones jurídicas que del mismo deriva, tal como el régimen de seguridad y salud en el trabajo y las condiciones idóneas para el desempeño del mismo en protección de las condiciones físicas y mentales del trabajador, atribuyen –de forma expresa y exclusiva- a los órganos que integran la jurisdicción laboral, la competencia relativa al conocimiento de las acciones de nulidad ejercidas contra las decisiones administrativas dictadas por el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), pues lo relevante para determinar cuál es el juez natural que ha de conocer este tipo de pretensiones no es la naturaleza del órgano del cual emana sino la naturaleza jurídica de la relación.

Así las cosas, atendiendo la reciente doctrina vinculante emanada de la Sala Constitucional, en la que destaca la importancia de que la jurisdicción laboral conozca de las controversias que se deriven del hecho social trabajo y el entramado de relaciones jurídicas que del mismo derivan, por la relevancia que tiene en el Estado Social de Derecho y de Justicia, así como la propia Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo que establece los criterios atributivos de competencia en esta materia, debe determinarse que los órganos jurisdiccionales competentes para conocer y decidir situaciones como la de autos, son los de la jurisdicción laboral....”.

Con este nuevo criterio de la Sala Plena pareciera que la jurisprudencia se alinea en esta oportunidad -sin saber hasta cuando-, al asignarle el conocimiento del control judicial sobre toda la actividad derivada de una relación laboral, incluyendo los actos dictados en materia de seguridad, condiciones, salud y medio ambiente en el trabajo, a los tribunales que integran los circuitos judiciales del trabajo; sin embargo, y aun cuando en este último punto estemos totalmente de acuerdo con ese criterio, el razonamiento de la sentencia no termina de ser convincente, al notarse la influencia decisiva que tienen los criterios de la Sala Constitucional sobre los fallos de la Sala Plena, ya que la razón fundamental para llegar a la conclusión adoptada era simplemente que existe una Ley especial (la LOPCYMAT) que de manera expresa le atribuye el conocimiento de las acciones contencioso administrativas de impugnación en materia de seguridad, salud y medio ambiente del trabajo a los Juzgados Superiores del Trabajo en primera instancia y a la Sala de Casación Social en segunda instancia, hasta que se cree la llamada “Jurisdicción Especial del Sistema de Seguridad Social, pero bajo el criterio de que se trata de tribunales contencioso administrativos especiales y no representa una excepción al dispositivo constitucional, particularmente creo que la Constitución nacional no permite excepciones, permite interpretaciones conforme al texto fundamental.

Tampoco puede soportarse la argumentación del fallo en el hecho de que la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa “...*no incluyó dentro de los asuntos que deben conocer los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, las acciones de nulidad contra los actos administrativos emanados del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) o de los órganos adscritos al mismo, con ocasión de la aplicación de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo...*” ya que es un argumento falaz, en

virtud de que el INPSASEL es un Instituto Autónomo Nacional, y en consecuencia se entendería incluido en las disposiciones de la mencionada Ley. En ese caso por aplicación del artículo 24 ordinales 3, 4 y 5 de la LOJCA le correspondería a los Juzgados Nacionales (hoy Cortes en lo Contencioso Administrativo) el conocimiento de las demandas de nulidad, abstención y vías de hecho en contra de estas autoridades, salvo que el conocimiento este atribuido a otro tribunal.

Vemos entonces que la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no establece un catálogo específico y nominal de los diversos Institutos Autónomos existentes en el país para asignarle competencia a los tribunales que integran la jurisdicción, por lo que mal puede afirmarse que por la omisión de mención del INPSASEL, estos juzgados no asumen la competencia del control de sus actos. Reitero que efectivamente son competentes los Juzgados Superiores del Trabajo en estos casos, pero por expresa disposición de Ley. Ya que si el criterio atributivo de competencia fuera estrictamente la relación laboral que regulan, la asignación competencial debió ser dirigida a los Juzgados de Juicio del Trabajo como se hizo en el resto de los casos y no a los Juzgados Superiores del Trabajo, para que conocieran en primera instancia. Así como la ley procesal aplicable sería entonces la Ley Orgánica Procesal del Trabajo y no la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que es la que en definitiva debe aplicarse.

CAPITULO VIII

8. NORMAS, PROCEDIMIENTOS Y CRITERIOS APLICABLES DENTRO DE LAS ACCIONES DE IMPUGNACIÓN EN CONTRA DE LA ACTIVIDAD DE LA AUTORIDAD DEL TRABAJO:

8.1. En cuanto a los procedimientos judiciales:

Aun cuando la sentencia de la Sala Constitucional que definió la competencia en el año 2010, y reiterada por la Sala Plena en el año 2011, concluyó que le corresponde conocer a los tribunales de la “jurisdicción laboral” las acciones de nulidad en contra de los actos dictados por las Inspectorías del Trabajo, en virtud de la relación laboral implícita en los asuntos que estos órganos administrativos conocen, y que tal competencia representa –a juicio de la sala- una excepción a la norma contenida en el artículo 259 constitucional, los procedimientos que se deben seguir para tramitar y decidir tales controversias son los previstos en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

A nuestro entender tal análisis argumental no resulta el más coherente ni plausible, debido a que si partimos de la premisa que la relación laboral sobre la cual se pronuncia el Inspector del Trabajo, y no la naturaleza administrativa del órgano que produce la conducta, es el elemento fundamental para arribar a la conclusión que le corresponde a la jurisdicción laboral su conocimiento, en consecuencia la demanda de nulidad o abstención que se interponga, no sólo debe ser conocida por los tribunales del trabajo, sino que el procedimiento a seguir debería ser aquel que se encuentre regulado en la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, y por último los criterios interpretativos deberían estar ceñidos a los principios del Derecho Laboral. Situación

que no es la presente en estos casos, cuando el procedimiento que se está siguiendo es el procedimiento común a las demandas de nulidad, interpretación y controversias previsto en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y se mezclan los principios laborales con algunas normas de Derecho Administrativo que conocen los jueces del trabajo. Y esto es así, en virtud de que no es cierto que el conocimiento de los tribunales del trabajo represente una excepción al planteamiento del artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sino que los tribunales del trabajo, en todo caso, se convierten en tribunales contencioso administrativos especiales para el conocimiento de estos asuntos, por aplicación precisamente del mencionado artículo constitucional, ya que éste deja abierta la posibilidad de que existan tribunales contencioso administrativos especiales a la par de los órganos jurisdiccionales generales del contencioso administrativo, por definición legislativa.

En ese sentido debemos insistir en afirmar la relevancia del hecho de que el sujeto legitimado pasivo de la relación procesal que se forme sea un órgano de la administración pública, en este caso la Inspectoría del Trabajo, ya que aun cuando no sea determinante para identificar la competencia del tribunal, su presencia procesal hace que se comience a activar las particularidades del contencioso administrativo, como por ejemplo el sistema de privilegios y prerrogativas procesales, que se presentan en estos casos, y la connotación de principio de este tipo de procesos.

Es por ello que independientemente del tribunal competente, y constituyéndose en jurisdicción contencioso administrativa especial "laboral", los procedimientos que deben aplicarse son los regulados en Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso

Administrativa, esto es, si lo que pretende el demandante es la nulidad de una providencia dictada por una Inspectoría del Trabajo situada en un Estado en particular, en ocasión a un asunto derivado de una relación laboral, la demanda será conocida por el Tribunal de Juicio del Trabajo de la respectiva circunscripción judicial, y será tramitada por la vía del *procedimiento común a las demandas de nulidad, interpretación y controversias administrativas*⁶¹, previsto en la Sección Tercera del Capítulo II Título IV de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa⁶².

⁶¹ Este procedimiento se encuentra regulado entre los artículos 76 y 86 de la LOJCA, y el artículo 76 establece expresamente: “*Este procedimiento regirá la tramitación de las demandas siguientes:*”

1. *Nulidad de actos de efectos particulares y generales*
2. *Interpretación de Leyes*
3. *Controversias administrativas.*”

⁶² Vid Sentencia de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, **Reg. C. N° AA60-S-2010-001410, N° 977**, del 5 de agosto de 2011, caso Moraima Gutiérrez, en que expresó que “esta Sala de Casación Social considera que debe aplicarse el procedimiento contencioso administrativo regulado en la ley especial de la materia, esto es, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, específicamente en su Título IV, relativo a los procedimientos de la jurisdicción contencioso administrativa; asimismo es necesario determinar que, para el trámite de la primera instancia, debe seguirse lo establecido en la Sección Tercera (Procedimiento común a las demandas de nulidad, interpretación y controversias administrativas) del Capítulo II (Procedimiento en primera instancia) del mencionado Título de la Ley, por estar referido a la nulidad de los actos administrativos.

Ahora bien, a diferencia de lo que ocurre en la generalidad de los procesos laborales, en el contencioso laboral la causa iniciará ante los Juzgados de Primera Instancia de Juicio, órganos jurisdiccionales que deben sustanciar el proceso desde sus primeras etapas, razón por la cual les corresponde practicar las notificaciones previstas en el

Resulta curioso destacar un caso en el cual un Juzgado de Juicio del Trabajo, dictó una sentencia mediante la cual declaró una demanda de nulidad inadmisibles por considerar que se encontraba cauda la acción, sentencia que resultó confirmada por el Tribunal Superior Laboral respectivo, y contra la cual se anunció recurso de casación, que también fue declarado inadmisibles. Lo que obligó al demandante a recurrir de hecho ante la Sala Político Administrativa del máximo tribunal -frente a esta última inadmisibilidad-, produciéndose una decisión de ésta Sala en la cual se declara incompetente para resolver el recurso de hecho interpuesto y manifestando que en todo caso será competente la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, en virtud que la negativa a admitir el recurso de casación fue dictada por un Tribunal Superior del Trabajo y además deriva de un caso donde se discute una relación laboral⁶³. Todo esto nos deja a la expectativa del desenlace de la historia por parte de la Sala de Casación Social, y para observar si se abre la compuerta de la casación en este tipo de situaciones.

artículo 78 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, así como requerir el expediente administrativo y emplazar a los terceros interesados, además de celebrar la audiencia contemplada en el artículo 82 *eiusdem* y, por supuesto, resolver la causa en primera instancia”.

Este criterio fue asumido por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N° 1559, del 23 de noviembre de 2011, caso Snacks.

⁶³ Sentencia Nro. 1125, del 3 de octubre de 2012, dictada por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en el expediente 2012-0809, caso: Inversiones Bracho Leal, C.A.

Por otra parte, y en el caso de la sustanciación de un procedimiento administrativo de índole laboral donde la autoridad administrativa del trabajo se haya abstenido, o no haya proveído, o haya incumplido con alguna obligación legal que le genera un estado de indefensión a un particular, o en fin en virtud de cualquier inactividad o negativa en que haya incurrido la administración del trabajo, también puede ser ejercida una acción contencioso-administrativa para obligar a esa autoridad administrativa a cumplir con su deber por efecto de la verificada inactividad. Demanda judicial que deberá ser intentada ante el Tribunal de Juicio del Trabajo en Primera Instancia, según el criterio sostenido por la Sala Constitucional, y se ventilará mediante la sustanciación del *Procedimiento Breve Contencioso Administrativo*,⁶⁴ previsto en la Sección Segunda del Capítulo II Título IV de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Lo mismo aplicaría para el caso de que el Inspector del Trabajo incurra en una *vía de hecho* en situaciones vinculadas con una relación laboral, como podría ser el supuesto en que se pretenda efectuar actos materiales de ejecución de una orden de reenganche, sin haberse sustanciado el correspondiente procedimiento administrativo previo, y sin acto administrativo que le otorgue cobertura a tal actuación.

En conclusión, los mencionados tribunales del trabajo convertidos excepcionalmente en juzgados contencioso administrativos especiales laborales,

⁶⁴ El procedimiento breve contencioso administrativo se encuentra regulado entre los artículos 65 y 75 de la LOJCA, y se encuentra diseñado para tramitar las pretensiones relacionadas con: i. reclamos por la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos; ii. Vías de Hecho; y iii. Abstención o carencia de la administración. Siempre y cuando dichas pretensiones no tengan contenido patrimonial.

deben en consecuencia aplicar los procedimientos contencioso-administrativos previstos en la Ley que regula la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, estrictamente y como los concibió el legislador del 2010, sin agregados ni particularidades del proceso laboral, recuérdese que la escala de fuentes aplicables supletoriamente en el contencioso administrativo, hoy en día está prevista en el artículo 31 eiusdem⁶⁵, en cuya disposición no aparece la Ley Orgánica Procesal del Trabajo. Además estos jueces deben observar los principios fundamentales que informan y nutren al Derecho Administrativo, tanto en lo que respecta al aspecto adjetivo como en sus aspectos sustantivos. Esa es precisamente la noción del contencioso administrativo, un sistema jurisdiccional especial donde se acude a demandar a las administraciones públicas, por parte de un sujeto que denuncia la violación de su esfera de derechos.

⁶⁵ Artículo 31 de la LOJCA: *“Las demandas ejercidas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa se tramitará conforme a lo previsto en esta Ley; supletoriamente, se aplicarán las normas de procedimiento de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia y del Código de Procedimiento Civil.” (...)*

CAPITULO IX

9. CRITERIOS JURÍDICOS QUE DEBEN PRIVAR EN LA SUSTANCIACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS LABORALES:

El contencioso administrativo indudablemente ha superado su concepción objetiva como un simple control de legalidad sobre los actos administrativos de manera exclusiva, para ir encaminada a controlar la legitimidad de la actuación administrativa, y lo que es más importante aun permite tutelar los derechos de los ciudadanos para que encuentren solución a los conflictos que se les presenten con los órganos de la administración pública. Pero esta situación especial no permite que se desnaturalice el contencioso administrativo y sus principios fundamentales, derivados muchos del Derecho Administrativo, cuya noción primordial es la finalidad que persigue el actuar de la administración pública como garante del bienestar colectivo.

Incluso en las acciones contencioso administrativas que pretenden controlar la actividad o inactividad de las Inspectorías del Trabajo, cuyo conocimiento ya se estableció -por ahora- que correspondía a los Juzgados Laborales porque sus decisiones, aunque administrativas, se producen en el contexto de una relación laboral. Cuando se enjuicia o se pretende el enjuiciamiento de las actuaciones u omisiones de un órgano público como las Inspectorías del Trabajo, no se pretende la protección de ese trabajador frente a su patrono, en el marco de la relación laboral que los vincula, lo que se pretende es el análisis de la conducta –positiva o negativa- sobre una autoridad administrativa que en una actividad triangular tiene a su cargo decidir una controversia, por lo que la relación que existe entre el demandante –que no necesariamente es el patrono, podría ser el trabajador - y demandado, la

administración pública, no es laboral sino jurídico-pública y la jurisdicción natural, a tenor de lo preceptuado en el artículo 259 constitucional, es la contencioso-administrativa; es esta jurisdicción la que cuenta con la capacidad y el conocimiento de la manera en que debe formarse la voluntad de la administración y cómo debe desplegar sus actividades, que es, en efecto, lo que será sometido al juez y no la relación laboral en la que ella haya intervenido, siempre en protección de la legalidad.

Es por ello, que los Jueces de Juicio del Trabajo no pueden pretender erigirse en una suerte de alzada de los Inspectores del Trabajo, para conocer sobre el fondo de lo debatido en el procedimiento administrativo, no se entiende que se trata de una apelación ejercida en contra de la providencia administrativa para que sea resuelta por el Juez del Trabajo, ni se trata tampoco de un verdadero recurso, es sencillamente una demanda la cual tendrá inserta una pretensión de nulidad del acto dictado por el Inspector del Trabajo, o una pretensión de restablecimiento de una situación jurídica lesionada por la inactividad del órgano administrativo. El Juez Laboral, como Juez Contencioso Administrativo Especial, tiene como principal misión ejercer el control de legalidad y legitimidad sobre la actuación del órgano administrativo, en este caso, la actividad o inactividad del Inspector del Trabajo, sobre la base del cumplimiento de las normas y principios que informan a la administración pública, no pudiendo privar principios de Derecho del Trabajo sobre las premisas del Derecho Administrativo.

Los aspectos de análisis subjetivo o discrecional que formaron parte del ejercicio mental interno del funcionario del trabajo a la hora de tomar la decisión en el procedimiento administrativo de donde deriva el acto, no podrán ser objeto de revisión por parte del Tribunal del Trabajo dentro del conocimiento de la acción contencioso administrativa, salvo que se hayan violado los límites de la potestad discrecionalidad⁶⁶, sólo podrá descender este sentenciador a revisar esos aspectos si se considera que se vulneró el debido proceso u otro derecho constitucional involucrado en el caso. Sólo en lo que respecta a la interpretación y análisis de los puntos de fondo de la controversia circunscritos estrictamente a la relación laboral implícita, podrán ser estudiados conforme a las normas y principios del Derecho del Trabajo, pero el resto de los aspectos procesales y procedimentales, así como de resguardo del interés colectivo, y en virtud de la naturaleza jurídica del órgano o ente involucrado, deberán ser apreciados con el prisma del Derecho Administrativo.

⁶⁶ Ver artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

CAPITULO X

CONCLUSIONES

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, trae una serie de normas relacionadas con los Derechos de los Trabajadores⁶⁷, que definitivamente se muestran consecuentes con el mismo planteamiento constitucional sobre los fines del estado. Y este esquema de derechos obliga a que el Estado intervenga en las relaciones jurídico-privadas entre los patronos y trabajadores, para garantizar el mantenimiento y sostén de la fuente de empleo a la par de garantizar y asegurar los derechos de los trabajadores. Y a su vez esto trae como consecuencia lógica y natural, la incorporación al Derecho Administrativo de supuestos y situaciones inicialmente relevantes sólo para el Derecho del Trabajo. En virtud de tales premisas comienza la relevancia por el estudio de lo que algunos han denominado el Derecho Administrativo del Trabajo, relacionado a la asignación de atribuciones propias de actividades administrativas vinculadas con las relaciones de trabajo a funcionarios de la administración pública, y que además resultan de una importancia práctica y cotidiana para la sociedad.

Observamos que existe una serie de órganos y entes de la administración pública que realizan actividad administrativa laboral, desde el Presidente de la

⁶⁷ Desde el artículo 86 al 97 de la Constitución se consagra todo un catalogo de derecho garantista del trabajo, como una política de estado prevista en la carta magna.

República, pasando por el Ministro del Trabajo y sus órganos adscritos y desconcentrados (como las Inspectorías del Trabajo) hasta otros entes especializados, como son: el INPSASEL, el IVSS, el INCE, entre otros. Y que por ende dictan actos administrativos, se abstienen, realizan actuaciones materiales, causan daños, y en fin generan situaciones externas relevantes para el sistema contencioso administrativo.

Y uno de los principales problemas que ha tratado de resolver la doctrina y la jurisprudencia en vista de la deficiencia legislativa, es la determinación de la competencia judicial para resolver los conflictos que se desprendan de esa actividad administrativa especial, por la particularidad que se presenta por tener a órganos de la administración pública (cuya sede jurisdiccional natural es el contencioso administrativo) interviniendo en relaciones jurídico laborales (cuyos asuntos podrían ser ventilados ante los Juzgado del Trabajo).

En conclusión visto el planteamiento legislativo, aún muy escaso, y colocándonos frente a todo el debate jurisprudencial que el tema ha generado, podemos afirmar que no nos encontramos sobre un terreno firme y seguro, en lo que respecta a la competencia para el control de los actos, actuaciones o abstenciones de las autoridades administrativas del trabajo y principalmente de las inspectorías del trabajo. La disposición legislativa contenida en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, lejos de aclarar definitivamente la incertidumbre jurídica, deja muchas dudas que nuevamente le corresponderá a los fallos judiciales disipar de forma temporal, pero que ameritaría una definición legislativa clara.

Pero la reflexión final debe apuntar hacia el análisis serio de si realmente los tribunales del trabajo se encuentran en capacidad de ejercer el control de legalidad sobre la actividad administrativa de las autoridades públicas en materia del trabajo. Y más allá, en ejercicio de ese control judicial de legalidad, cuáles principios aplicaría el tribunal del trabajo, los principios fundamentales del derecho Administrativo o los principios básicos del Derecho Laboral. Y si en ejercicio de aquel control judicial, los tribunales del trabajo estarían tentados a convertirse en una suerte de segunda instancia de las inspectorías del trabajo, para revisar aspectos de fondo ya analizados y decididos por el Inspector y que se encuentran dentro de los criterios interpretativos propios de este funcionario, función que consideramos no deben cumplir.

Aunque en el estado actual de la situación, comienzo a compartir el comentario formulado por el profesor Salvador Leal⁶⁸, “...*Lo que si sería de desear es el fin de las marchas y contramarchas jurisprudenciales que crea un continuo estado de incertidumbre, particularmente peligroso, dada la brevedad de los lapsos para recurrir.*” Y yo agregaría innecesarios, que atentan en contra de la seguridad jurídica y en definitiva vulneran de manera indirecta –y a veces directa- el derecho a la tutela judicial efectiva.

⁶⁸ Salvador LEAL WILHELM. La reserva competencial del Contencioso Administrativo. Una importancia suntuaria. En Ensayos Sobre Derecho del Trabajo y Derecho De La Seguridad Social. Ediciones Tribunal Supremo de Justicia. Colección Estudios Jurídicos N° 19. Caracas 2008, pág. 488.

Por último, deben estar conscientes los jueces del trabajo que se convierten en tribunales contencioso-administrativos especiales, y que por lo tanto deben aplicar íntegramente la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, lo cual conlleva no sólo al conocimiento de las demandas de nulidad, sino también al conocimiento de los procedimientos de contenido patrimonial, vías de hecho y abstenciones que se produzcan dentro de la tramitación de procedimientos administrativos sustanciados por aquellos funcionarios administrativos.

BIBLIOGRAFIA

Fuentes documentales impresas

Badell Benitez, Nicolás. El Contencioso Administrativo Laboral. El Contencioso Administrativo Hoy. Jornadas 10º Aniversario de la Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas 2004.

Brewer-Carias, Allan R. y Ortiz Álvarez, Luis A. Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contenciosa Administrativa (1961-1996) Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2007.

Carballo Mena, Cesar Augusto. De La Administración y El Trabajo. En Comentarios a la Ley Orgánica del Trabajo y Su Reglamento. Tomo II. Jurídicas Rincón. Barquisimeto 2001.

García De Enterría, Eduardo, y Fernández, Tomas Ramón. Curso de Derecho Administrativo II, 1era. Ed. Argentina, La Ley, Buenos Aires 2006.

Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Parte General. Madrid. Editorial Tecnos, Undécima Edición, 1989.

Leal Wilhelm, Salvador. La reserva competencial del Contencioso Administrativo. Una importancia suntuaria. En Ensayos Sobre Derecho del Trabajo y Derecho De La Seguridad Social. Ediciones Tribunal Supremo de Justicia. Colección Estudios Jurídicos Nº 19. Caracas 2008.

Torrealba, Miguel Ángel. El Control Judicial de la Actividad Administrativa de Contenido Laboral. Cuadernos de Derecho Público No. 1. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas 2008.

Fuentes documentales electrónicas

Página web del tribunal supremo de justicia: www.tsj.gob.ve