

Juez natural y control de legalidad de los actos de inamovilidad laboral

Alejandro Gallotti Urbano*

RESUMEN

El conocimiento por los juzgados laborales, de las demandas de nulidad de los actos administrativos dictados por las Inspectorías del Trabajo, en materia de inamovilidad laboral, conforme el régimen competencial legalmente previsto para el control de legalidad según lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010, así como por la decisión N° 955 del 23 de septiembre de 2010, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

PALABRAS CLAVE

Actos administrativos del trabajo, control de legalidad de los actos administrativos, jurisdicción contencioso administrativo, inspectorías del trabajo.

ABSTRACT

Knowledge of labor courts, of applications for annulment of administrative acts issued by the labor inspectorate, in terms of job security, as the jurisdictional regime established by law for judicial review as provided by the Organic Law of the Jurisdiction 2010 Administrative Litigation, as well as by the decision No. 955 of September 23, 2010, issued by the Constitutional Chamber of the Supreme Court.

KEYWORDS

Administrative acts of labor, legality of administrative acts, administrative litigation, labor inspectorates.

1.- A MODO DE INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene por objeto examinar el régimen de competencia legalmente previsto para el control de legalidad de los actos administrativos dictados por las Inspectorías del Trabajo en materia de inamovilidad laboral, con especial referencia a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010, donde fue excluida la

* Profesor del Seminario sobre Amparo constitucional. Facultad de Derecho, Universidad Católica Andrés Bello.

denominada jurisdicción contencioso administrativa del conocimiento de las demandas de nulidad contra los actos administrativo de inamovilidad laboral, así como de la decisión N° 955 del 23 de septiembre de 2010, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, donde fue establecido que el conocimiento de las demandas de nulidad en la materia en referencia corresponde a los juzgados laborales.

En este sentido, resultará de suma relevancia realizar un análisis de la evolución jurisprudencial venezolana, tanto en lo que se refiere a la naturaleza jurídica de las providencias administrativas del Trabajo, así como de los tribunales competentes para conocer de su control de legalidad, permitiendo en gran sentido, comprender el origen de ciertas nociones y criterios, que no han sido dilucidados en casi 50 años de jurisprudencia de la extinta Corte Suprema de Justicia, Tribunal Supremo de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, como sería el supuesto carácter *cuasijurisdiccional* de las manifestaciones de voluntad de esos órganos administrativos del trabajo, así como los diversos criterios que han sido valorados para establecer el juez natural ante dichas causas.

De tal manera, que para llevar a cabo un estudio pormenorizado del presente tema, analizaremos en primer lugar la naturaleza jurídica de los actos administrativos dictados por la inspectoría del trabajo, por lo que conceptos como autorización administrativa y función jurisdiccional resultarán de suma relevancia de cara a dilucidar las interrogantes en cuestión. En segundo lugar, pasaremos a delimitar la competencia jurisdiccional ante el control de legalidad de dichos actos, donde deberá valorarse principios fundamentales del Derecho público como la supremacía constitucional, además de la propia noción de la denominada jurisdicción contencioso administrativa, así como la figura del juez natural, en contraposición del criterio material y orgánico para el establecimiento del juez competente para conocer de la nulidad de dichos actos. Concluyendo, en tercer lugar, con un breve análisis de la responsabilidad patrimonial del Estado derivada de las referidas providencias administrativas, donde analizaremos particularmente la ilicitud del acto administrativo como presupuesto de responsabilidad de la Administración Pública.

2. DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DICTADOS POR LA INSPECTORÍA DEL TRABAJO

Con el objeto de establecer los órganos jurisdiccionales competentes para conocer de la nulidad de actos en materia de inamovilidad laboral, uno de los principales puntos a examinar es precisamente el de la naturaleza jurídica de las providencias administrativas de las Inspectorías del Trabajo.

A los fines de llegar a una conclusión jurídicamente válida desde la perspectiva de nuestro régimen legal, es importante examinar no sólo la normativa vigente, así como la doctrina propia del Derecho administrativo, sino igualmente valorar los criterios jurisprudenciales que algunas décadas atrás dieron lugar al llamado carácter cuasijurisdiccional de las providencias administrativas de contenido laboral, que incluso, llevó a considerarlas ajenas al control de legalidad ante los órganos de administración de justicia.

Iniciemos en primer término con ciertas consideraciones legales y doctrinales que circunscriben la naturaleza jurídica del acto administrativo con especial énfasis en las providencias administrativas de la Inspectoría del Trabajo.

i. *El acto administrativo y las providencias administrativas del Trabajo*

Podemos invocar inicialmente el artículo 7 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos donde es definido el acto administrativo como “...toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la ley, por los órganos de la administración pública...” (Subrayado añadido). Asimismo, el artículo 14 *eiusdem*, prevé igualmente la jerarquía de los actos administrativos en los siguientes términos: decretos, resoluciones, órdenes, providencias y otras decisiones dictadas por órganos y autoridades administrativas.

De este modo, se observan fundamentalmente tres criterios: a) manifestaciones de voluntad que contiene declaraciones de carácter general o particular dirigidas lógicamente a los cometidos del Estado (criterio

material), b) cumpliendo las formalidades de ley (criterio formal)¹ y, c) dictado por los órganos de la Administración Pública, a lo cual obviamente debe agregarse la figura del ente administrativo (criterio orgánico)².

Así, la Doctrina Nacional³ nos plantea que el acto administrativo es una declaración intelectual y por tanto un acto jurídico, de voluntad, juicio, deseo o conocimiento, capaz de afectar situaciones jurídicas de los individuos, de allí que se trate de la ejecución del ordenamiento jurídico y, por ende, susceptible del control de legalidad ante los órganos de administración de justicia.

En este orden de ideas, una decisión adoptada por la Inspectoría del Trabajo, ciertamente encierra los elementos anteriormente descritos, por cuanto se trata de una declaración o manifestación de voluntad (en principio particular) de un órgano de la Administración Pública, capaz de reconocer o rechazar derechos de los ciudadanos, cuya denominación *providencia* se encuentra expresamente establecida en la normativa anteriormente señalada.

De manera que pareciera que poco debate puede surgir en cuanto a la naturaleza de una decisión administrativa adoptada por la Inspectoría del Trabajo en la que se acuerda el reenganche, pago de salarios caídos o la calificación de despido de los particulares involucrados en la relación de trabajo, dado que se trataría de una manifestación de voluntad emanada de un órgano administrativo y por tanto sujeto a su control, en caso que el afectado presuma su ilegalidad o inconstitucionalidad, ante el Poder Judicial.

Sin embargo, a los fines de comprender no sólo el origen del carácter cuasijurisdiccional de dichos actos, sino igualmente a efectos de establecer en el presente trabajo cuál órgano jurisdiccional debería ser competente para conocer el control de legalidad de esas actuaciones, resulta oportuno estudiar las decisiones y los debates jurídicos que dieron lugar a la controversia surgida tanto de la naturaleza jurídica de las providencias administrativas como su posible control jurisdiccional.

1 *Vid.* artículo 18 de la LOPA

2 *Vid.* Araujo Juárez, Derecho Administrativo Parte General, páginas 461 y siguientes.

3 *Vid.* Araujo Juárez *ob. cit.*

ii. Evolución Jurisprudencial

El estudio del desarrollo jurisprudencial en la presente materia probablemente pueda acercarnos a determinar los motivos que han llevado a que incluso en la actualidad persista el debate con relación a si el conocimiento de las demandas de nulidad contra los actos administrativos en materia de inamovilidad laboral, corresponden a los tribunales contencioso administrativos o al circuito judicial laboral.

El análisis tanto doctrinario como jurisprudencial desarrollado en este tema ha ido evolucionando hasta el punto de admitir actualmente que las decisiones dictadas por la Inspectoría del Trabajo son propiamente actos administrativos y por tanto susceptibles de control jurisdiccional ante los órganos de administración de justicia (a pesar que persiste la discusión sobre el criterio del juez natural y por tanto del tribunal competente para conocer la pretensión de nulidad contra providencias administrativas), sin embargo, en la década de los sesenta y setenta, las conclusiones a las que arribó la extinta Corte Suprema de Justicia, tuvieron base en la función de Estado ejercida por la Inspectoría del Trabajo, considerando que las referidas providencias administrativas decidían una controversia y por tanto no podían constituir actos administrativos, situación que devino en la improcedencia de las demandas de nulidad contra la providencias administrativas del trabajo ante la Sala Político Administrativa⁴.

El estudio jurisprudencial se remonta al menos al 18 de junio de 1963, donde la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia con ponencia del magistrado Alejandro M. Osorio (Caso: José L. Negrón y otros), sostuvo que en ciertos casos la autoridad administrativa imparte justicia, ello con base en el criterio que el acto administrativo no deriva necesariamente de la índole del organismo "...sino de la función o facultad que éste ejerce al realizarlo...", por tanto apoya la doctrina que sostiene que "...la división de poderes no coincide plenamente con

4 Vid. Brewer Carías y Ortíz Álvarez. Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso Administrativa (1961-1996), sentencia del 18 de junio de 1963 de la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia con ponencia del magistrado Alejandro M. Osorio (Caso: José L. Negrón y otros). Editorial Jurídica Venezolana. Páginas 356 a la 358.

*la separación de funciones...*⁵ Con base en las referidas consideraciones la Sala estableció lo siguiente:

...En otros casos la autoridad administrativa imparte justicia, *decide una controversia entre partes litigantes en forma similar a como lo hace la autoridad judicial*; como es precisamente el caso de autos, donde *el Inspector del Trabajo (...omissis...)* siguiendo un procedimiento contencioso de promoción y evacuación de pruebas, sometido a lapsos allí mismo previstos, *decide si el trabajador goza o no de inamovilidad* por ser dirigente sindical, o si gozando de ella pierde posteriormente por hechos que hubiese cometido, *en contra o a favor de la pretensión que en tal caso pueda sostener su patrono...* (Cursivas nuestras).

Comienza entonces a otorgársele a esos actos el carácter *cuasijurisdiccional* que tanta discusión suele suscitar en la doctrina y jurisprudencia venezolana, por cuanto, se consideraba que esas decisiones dirimían controversias entre partes litigantes, al igual que lo haría un tribunal, llegando incluso a ser expresamente considerado que tales decisiones no constituían un acto administrativo, tal y como fuera establecido en sentencia del 24 de octubre de 1973 dictada por la misma Sala con ponencia del Magistrado Miguel Ángel Landáez (Caso: Almacenes de Depósitos Agropecuarios, C.A.), donde ratificando el criterio de la Sala, señaló que:

...las decisiones que dicten los Inspectores del Trabajo en el procedimiento de calificación de despido de los trabajadores, conforme al artículo 198 de la Ley del Trabajo⁶, no constituyen un acto administrativo del Ejecutivo Nacional susceptible de ser declarado nulo por esta Corte, en uso de la potestad que le atribuye el ordinal 7° del artículo 215 de la Constitución⁷, pues tales decisiones no reúnen las características ni llenan los requisitos del acto administrativo...

5 *Vid.* Brewer Carías y Ortiz Álvarez. Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso Administrativa (1961-1996). Editorial Jurídica Venezolana. Páginas 356 y 357.

6 Norma vigente al momento de la decisión.

7 El ordinal 7° del artículo 215 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961, establecía que Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: 7° Declarar la nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente;

Se presenta entonces un criterio dirigido a examinar la naturaleza jurídica del acto administrativo desde la perspectiva de la función del Estado, es decir, desde un criterio aparentemente material, en el sentido que si la manifestación del órgano del Poder Ejecutivo no desempeña una función típicamente administrativa (vgr. nombramiento de un funcionario público), entonces dicha decisión no podrá ser calificada como acto administrativo, aunado que a juicio de la Sala, la Inspectoría del Trabajo ejercía función jurisdiccional, por cuanto se trataba —en su criterio— de la resolución de una controversia entre el trabajador y el patrono, de allí que comenzara a denominarse a las providencias administrativas actos *cuasijurisdiccionales*.

Del mismo modo, debemos hacer referencia al criterio que fue sostenido por la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, con relación a las denominadas Comisiones Tripartitas (conformada por el Ministerio del Trabajo, el trabajador y el patrono), cuyo procedimiento se encontraba consagrado en la derogada Ley contra Despidos Injustificados, siendo que a tenor de los artículos 5 siguientes, las decisiones por ella dictadas podían ser apeladas ante la misma Comisión en segunda instancia y que contra éste última decisión no procedía recurso de casación, llevó a un gran sector de la doctrina e igualmente de la jurisprudencia de la extinta Corte Suprema de Justicia, concluyó que dichas actuaciones representaban decisiones de tribunales de arbitraje, y por tanto constituían un laudo arbitral de carácter jurisdiccional, el cual, gozaba de la autoridad de cosa juzgada, por lo tanto, mal podía ser ejercido una acción de nulidad en su contra⁸.

Sin embargo, el anterior criterio comenzó a evolucionar hacia una visión orgánica, en el sentido de adoptar que toda manifestación de voluntad de la Administración Pública es un acto administrativo, asumiendo correlativamente una postura a favor del control de legalidad de todo acto emanado en ejercicio del Poder Público. Así, la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 10 de enero de 1980, con ponencia de la Magistrado Josefina Calcaño de Temeltas (Caso: Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo), examinó en primer lugar la naturaleza jurídica de las Comisiones Tripartitas, a los efectos de determinar si las decisiones de la Inspectoría del Trabajo en

8 *Vid.* Brewer Carías y Ortiz Álvarez, op. cit, páginas 361 y siguientes.

materia de relaciones individuales del trabajo, podía ser sometida a dicho régimen sosteniendo lo siguiente:

...la actividad de las Comisiones tripartitas de origen legal, no se circunscribe a la determinación circunstancial e individual de la justificación o no del despido de un trabajador, sino que, a través de ellas, el Estado cumple una función pública de más amplias proporciones y de *inegable interés colectivo*, cual es la de garantizar la política de pleno empleo o el mantenimiento del volumen de empleo existentes, mediante la consagración del principio de la estabilidad numérica de los trabajadores en las empresas en el proceso de automatización, tecnología y productividad de las mismas, que se deriva de la aplicación de los artículos 4, 6 y 9 de la normativa legal y 12, 20 y 36 reglamentaria.

Tales fines de trascendente interés social y económico para el país, son suficientes casi por sí solos, para negar la naturaleza arbitral (...) ya que, como es sabido, el destino fundamental de las Juntas o Tribunales Arbitrales es poner fin a situaciones conflictivas en las relaciones de empleo obrero-patronales, función ésta que si bien tiende a lograr la armonía y paz laborales, no puede equipararse a la función pública que desarrollan los entes examinados.

(...omissis...)

Las Comisiones Tripartitas laborales pierden los rasgos privatistas que las inspiraron y se convierten, por voluntad legislativa, en órganos administrativos, enmarcados dentro de la estructura organizativa del Poder Ejecutivo Nacional... (Cursivas nuestras)..

De esta forma, se observa la naturaleza administrativa de las denominadas Comisiones Tripartitas, tomando en consideración su carácter público y destinado a la satisfacción de intereses generales, circunstancia que conllevó a distinguirlas de los tribunales arbitrales, asumiéndose entonces un criterio orgánico para catalogar las decisiones que de ella emanan.

En tal sentido, la decisión bajo estudio, luego de analizar la naturaleza jurídica de las Comisiones Tripartitas, procedió seguidamente a estudiar la naturaleza jurídica de sus decisiones, pronunciándose en primer término respecto al artículo 8 de la derogada Ley contra Despidos Injustificados donde se prevé la imposibilidad de recurrir en casación contra las decisiones de las tantas veces mencionadas Comisiones Tripartitas, dado que a juicio de la Sala, ése era el principal argumento para otorgar carácter jurisdiccional a dichos actos.

De esta manera, la sentencia objeto de análisis estableció, en clara inconformidad con los criterios jurisprudenciales de data anterior, lo siguiente:

...la intención del legislador al excluir del recurso de casación a las decisiones de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia, no fue, como allí se asienta⁹, de evidenciar el carácter jurisdiccional de tales decisiones y revestirlas de la autoridad de cosa juzgada haciéndolas irrevisables por la vía judicial, sino reafirmar su carácter administrativo y poner de manifiesto que no se trataba de los actos jurisdiccionales dictados sobre la misma materia por los tribunales laborales...

Continúa el análisis de la Sala haciendo importante referencia al Diario de Debates y Exposición de Motivos originado en las discusiones parlamentarias con ocasión a esa Ley, donde la mayoría parlamentaria rechazó la propuesta de otorgarle a las Comisiones Tripartitas el carácter de alto tribunal, eliminando el término *inapelables* y sustituyéndolo por *no recurribles en casación* las decisiones que emanaran de esas Comisiones, concluyendo de esta forma la Sala que la naturaleza jurídica de dichas decisiones es “...*DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO SIN VALOR O ATRIBUTO DE COSA JUZGADA, propio de los fallos de los órganos jurisdiccionales...*”, asentando posteriormente, que resultaría contrario a nuestro ordenamiento constitucional sostener que los pronunciamiento de las aludidas Comisiones laborales son *irrevisables* en vía jurisdiccional.

Igualmente la sentencia bajo estudio realiza un análisis interesante con relación a las funciones del Estado, concretamente referido a la posibilidad de ejercer función jurisdiccional en sede administrativa, distinguiendo la función jurisdiccional del órgano judicial y la función jurisdiccional del órgano administrador, estableciendo que si bien en principio los órganos judiciales emiten actos jurisdiccionales, excepcionalmente dictan también actos administrativos, situación igualmente presente en los órganos que principalmente ejecutan la función administrativa, ya que éstos también podrían, eventualmente, dictar actos jurisdiccionales. Sin embargo, es importante examinar la conclusión concreta a la que arriba la Sala:

9 Aquí la Sala Político Administrativa hace referencia a una decisión del 8 de agosto de 1978 de la Sala de Casación Civil de la extinta Corte Suprema de Justicia.

...En otras palabras, la función jurisdiccional, si bien es una "función propia" de los órganos judiciales, no es una función privativa y exclusiva de ellos, pues los otros órganos estatales también la ejercen, pero lo que sí es una función privativa y exclusiva de los tribunales es el ejercicio de la función jurisdiccional en una forma determinada: *sólo los tribunales pueden resolver controversias y declarar el derecho en un caso concreto, con fuerza de verdad legal*, por lo que sólo los órganos del Poder Judicial pueden desarrollar la función judicial (función jurisdiccional ejercida por los Tribunales)... (Cursivas nuestras).

Vemos entonces que la Sala aún cuando admite la posibilidad que los órganos administrativos ejerzan función jurisdiccional, ello no implica que dichos actos sean entendidos como una decisión judicial revestida de cosa juzgada desde la perspectiva del proceso judicial, y por ende, no recurribles en los tribunales de la República, por el contrario, ratifica que los mismos son actos administrativos y por tanto sujetos al control de legalidad¹⁰.

iii. Análisis actual de la supuesta naturaleza cuasijurisdiccional de las providencias Administrativas de la Inspectoría del Trabajo

Si bien en la actualidad es poco debatido el hecho que las Providencias administrativas son en efecto actos administrativos (cuando menos desde la perspectiva jurisprudencial), persiste en la actualidad la discusión, mayormente doctrinaria y académica, sobre si las providencias administrativas de las Inspectorías del Trabajo son actos cuasijurisdiccionales, concretamente si éstos dirimen una controversia entre partes como lo haría un juez del Poder Judicial.

Es probable que el debate suscitado con relación al carácter cuasijurisdiccional de las providencias administrativas de las Inspectorías del Trabajo jamás concluya completamente, en definitiva pareciera tratarse de una cuestión de interpretación jurídica, tal vez por ser el resultado de la visión, por una parte, de laboristas y, por otra, de administrativistas, quienes cuentan con sus propios principios rectores y, consecuentemen-

10 Así, la referida decisión concluye dicho punto señalando que "...cuando la administración publica emite actos de sustancia jurisdiccional, estos actos no obstante su expresa sustancia, son actos administrativos, debiendo ser tratados jurídicamente como tales, sin perjuicio de las notas específicas que les correspondieren por su referido carácter jurisdiccional...".

te, con su propia forma de analizar el Derecho. De cualquier manera, consideramos oportuno apuntar ciertos elementos y conceptos (vgr. jurisdicción, autorización administrativa, etc.) que deberían ser tomados en consideración a la hora de analizar el fin y carácter de esas Providencias administrativas.

a. La autorización administrativa

Generalmente las posturas jurídicas objeto de debate en esta materia se centran en dos nociones fundamentales, la de autorización administrativa y la de jurisdicción, dado que para algunos las providencias administrativas en materia de inamovilidad laboral dan respuesta a una solicitud y, por tanto, resultarían ser autorizaciones administrativas, mientras que para otros, se trata de la resolución de una controversia entre particulares con pleno sentido jurisdiccional.

En tal sentido, resulta conveniente analizar como es definida por la Doctrina Nacional la figura de la autorización administrativa:

La autorización administrativa es el acto a través del cual la Administración Pública consiente a un particular el ejercicio de una actividad inicialmente prohibida constituyendo al propio tiempo la situación jurídica correspondiente. Por consiguiente, la autorización administrativa actúa sobre actividades que la norma considera como propias de los particulares.¹¹

Se observa claramente que la autorización administrativa, como manifestación de voluntad de los órganos y entes que conforman la Administración Pública, tiene por objeto remover un obstáculo previsto en la ley, por cuanto si bien los ciudadanos de los Estados Democráticos de Derecho y de Justicia, desarrollan sus actividades bajo el régimen de las libertades, de cualquier modo ha sido previsto que para el ejercicio de ciertos derechos, resulta necesario cumplir determinados requisitos o levantar ciertas barreras jurídicas¹².

11 Araujo-Juárez, José; *Derecho Administrativo, Parte General*; Ed. Paredes, Caracas, 2007, p. 539

12 Igualmente puede hacerse mención a la orden administrativa, que resultaría ser una manifestación mandatoria, es decir, la creación de una obligación jurídica en cabeza del particular sin necesidad que éste hubiera presentado solicitud o petición alguna, es sencillamente el ejercicio del Poder de Imperio del Estado, como rector y

Asimismo, dicha manifestación del Estado es considerada por la Doctrina como una tradicional técnica de intervención pública, cuya aplicación se extiende desde el uso del dominio público hasta el control de la iniciativa privada en los más variados ámbitos (urbanismo, medio ambiente, industria, comercio, servicios y actividades liberalizadas, competencia, educación, etc.), haciendo de la autorización un instrumento cotidiano en la actuación de las Administraciones Públicas¹³.

b. La función jurisdiccional

La función jurisdiccional deviene de la potestad de imperio del Estado de Derecho y de Justicia, que como fin a su existencia y en ejecución del servicio público de justicia, con los límites propios del ejercicio del Poder Público, tal y como sería la sumisión de éste al principio de legalidad, de conformidad con el artículo 136 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

El artículo 253 de la Constitución vigente, delimita el referido Poder de *Imperium* del Estado para la administración de justicia, en los siguientes términos:

La potestad de administrar justicia emana de los ciudadanos o ciudadanas y se imparte en nombre de la República por autoridad de la ley.

Corresponde a los órganos del Poder Judicial conocer de las causas y asuntos de su competencia mediante los procedimientos que determinen las leyes, y ejecutar o hacer ejecutar sus sentencias.

El sistema de justicia está constituido por el Tribunal Supremo de Justicia, los demás tribunales que determine la ley, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, los órganos de investigación penal, los o las auxiliares y funcionarios o funcionarias de justicia, el sistema penitenciario, los medios alternativos de justicia, los ciudadanos que participan en la administración de justicia *conforme a la ley y los abogados autorizados para el ejercicio.*" (Cursivas nuestras).

ejecutor del derecho en pro de las necesidades ciudadanas, quien en sometimiento a los principios rectores de la Administración Pública (vid artículo 141 de la Constitución de la República, así como los artículos 3 y siguientes de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), ha decidido imponer una carga determinada al ciudadano o exigir de éste la restitución de una situación jurídica infringida (ilícito administrativo).

13 Laguna de Paz, Juan Carlos. La Autorización Administrativa. Editorial Aranzadi. España.

De este modo, se observa que la administración de justicia es una potestad constitucional impartida por autoridad de la ley, facultando a los órganos del Poder Judicial conocer de las causas y asuntos de su competencia *mediante los procedimientos que determinen las leyes*, así como ejecutar o hacer ejecutar sus sentencias. De tal modo, se observa el sometimiento de dicha potestad de imperio a los límites de la Constitución y las leyes, en atención al principio de legalidad, por medio del cual, el Poder Público se ve subordinado al ordenamiento jurídico.

Siempre resulta oportuno en estos debates hacer uso de los conceptos previstos en los diccionarios jurídicos, donde encontramos a la jurisdicción definida como:

Potestad para administrar justicia atribuida a los jueces, quienes la ejercen aplicando las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos que deban decidir. La jurisdicción puede definirse como la actividad del Estado encaminado a la actuación del derecho positivo mediante la aplicación de la norma general al caso concreto.¹⁴

Del mismo modo, el diccionario de Cabanellas define la jurisdicción como “autoridad, potestad o dominio, poder”, así como “conjunto de atribuciones que corresponden en una materia y en cierta esfera territorial”, también como “potestad de conocer y fallar asuntos civiles, criminales o de otra naturaleza”, que de cualquier manera su origen etimológico implica aplicar o ejecutar el derecho.

La Doctrina nacional ha definido a la jurisdicción como “...una función-potestad reservada por el Estado –fundamento constitucional–, en uso de su soberanía –elemento político–, para ejercerla en forma de servicio público –elemento administrativo–, por órganos predeterminados e independientes para la realización concreta de los intereses peticionados de los ciudadanos con carácter definitivo y con posibilidad de coacción en un proceso judicial (naturaleza procesal)...”¹⁵.

14 Diccionario de Derecho , Rafael de Pina Vara, Editorial Porrúa. Vigésima Edición, Mex. 1994.

15 *Vid.* Humberto Bello Tabares/Dorgi Jiménez Ramos, Teoría General del Proceso Tomo I, en cita referencial a Rafael Ortiz Ortiz

De esta manera, al tratarse de una manifestación del Poder de Imperio del Estado, situación que otorga el poder de conocer, decidir, investigar, coercionar, así como ejecutar una controversia, para que en definitiva se logre la consecución de la justicia, es lógico que la misma se vea limitada precisamente por las leyes de conformidad con el artículo 137 y 253, constitucionales.

Observemos entonces los elementos que componen a las providencias administrativas, particularmente aquéllas emanadas de las Inspectorías del Trabajo en materia de inamovilidad laboral.

c. Elementos que conforman la función administrativa de las Inspectorías del Trabajo

Como bien ha sido delimitado por la jurisprudencia analizada en el presente trabajo, las providencias administrativas emanan de un órgano administrativo del Ejecutivo Nacional, por tanto deben ser entendidas como declaraciones o manifestaciones de voluntad del Estado, de allí que sean correctamente catalogadas como actos administrativos objeto de control de legalidad en sede judicial.

En tal sentido, es importante destacar que todo acto dictado o derivado del Ejercicio del Poder Público, es capaz –en principio– de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, de allí que sean ejecución del Derecho. Es por ello, que nuestro ordenamiento jurídico, hace referencia al principio de legalidad¹⁶, donde el ejercicio de la función pública se somete al ordenamiento jurídico, en aras de salvaguardar el Estado de Derecho y seguridad jurídica de los ciudadanos.

De esta manera, ha sido cabalmente reconocido por la Doctrina, la Jurisprudencia y la Legislación nacional, la necesidad de desarrollar un procedimiento administrativo previo a la decisión administrativa, es decir, se requiere sustanciar una serie de actos preparatorios o de trámite para pasar a dictar un acto administrativo definitivo, como presupuesto de validez y legalidad del mismo, especialmente, cuando dicho acto se capaz de afectar los derechos y situaciones jurídicas de sus destinatarios¹⁷.

16 *Vid.* artículo 137 de la constitución, en concordancia con los artículos 3 y siguientes de la Ley Orgánica de Administración Pública.

17 Araujo Juárez en su obra titulada Tratado de Derecho Administrativo Formal (4ta Edición), haciendo referencia a Villar Palasi, establece que el procedimiento vendría

Esas actuaciones administrativas devienen ya sea de una petición o solicitud administrativa, en claro ejercicio de derechos constitucionales y legales (vid. artículo 51 de la Constitución y 2 y siguientes de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), admitiendo igualmente, la posibilidad del procedimiento iniciado de oficio por parte de la Administración.

Ello precisamente, constituye el reenganche y pago de salarios caídos, así como la calificación de despido, donde en el primero el trabajador requiere o dirige una petición al Estado (Inspectoría del Trabajo) con el objeto de exigir el cumplimiento de sus derechos sociales por parte del patrono, quien en principio, habría inobservado el régimen de empleo y derechos laborales de una o varias personas; mientras que en el segundo caso (calificación de despido) es el patrono quien requiere del Estado una autorización administrativa para proceder a separar a un trabajador de su cargo o puesto de trabajo, una vez que haya sido comprobado que se cumplen los extremos legales para ello.

Es de esta forma, como dichas peticiones y solicitudes deben ser decididas con posterioridad al desarrollo de un procedimiento administrativo, en atención a la función administrativa formal, con base en el principio de legalidad y sumisión del Estado al Derecho, y en aras de procurar la satisfacción de las necesidades del ciudadano, que en este caso consistiría en la procura del empleo pleno y garantía de los derechos sociales de los trabajadores, componentes inherentes al Estado Social y de Bienestar, que promulgan el empleo y la protección de la familia como componentes esenciales para el desarrollo de la persona humana, la vida digna y logro de la felicidad¹⁸.

a ser una línea recta, en la que para pasar de un extremo a otro, es preciso recorrer los puntos intermedios, como bien sería una audiencia o fase prevista a favor del particular para que éste exponga sus alegatos y pruebas pertinentes, así como para ejercer el control y contradicción de la documentación recabada en el expediente administrativo. De manera que, el referido autor sostiene que de romperse una cadena en el eslabón del procedimiento administrativo "produciría la ineficacia de los anteriores y la invalidez de los siguientes, todo lo cual lleva a comprender, asimismo, que los actos singulares del procedimiento sean más bien partes de un todo o etapas de un camino..." (pág. 29).

18 *Vid.* artículos 3 y siguientes de la Constitución en concordancia con los artículos 75 y siguientes eiusdem.

En este orden de ideas, podemos hacer referencia a Araujo Juárez, quien expone que "...la exteriorización de la voluntad, supone la previa integración de la misma y, precisamente, a través de una serie de trámites, todos ellos de índole jurídica, sin los cuales la voluntad presuntamente exteriorizada es inexistente o adolece de vicios..."¹⁹.

Igualmente el referido autor señala el carácter instrumental de la función administrativa formal, en el sentido que el procedimiento administrativo es un camino de formación del acto administrativo, por cuanto "...el principio de instrumentalidad del procedimiento administrativo, con lo que se quiere significar que nunca es un fin en sí mismo, sino instrumento, cauce para alcanzar un fin (...) el procedimiento administrativo es una concatenación de actos administrativos preparatorios y preordenados para la determinación de los efectos finales..."²⁰.

De esta forma, las Providencias administrativas, al constituir actos administrativos, igualmente se someten a la función administrativa formal, por tanto, desarrollan un procedimiento administrativo, previsto en estos casos en la Ley Orgánica del Trabajo, como consecuencia de una petición o solicitud administrativa, en aras de la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos, y no de la simple resolución de un caso en concreto.

Igualmente, el autor en referencia en su obra titulada Principios Generales del Derecho Procesal Administrativo, sostuvo 10 consideraciones jurídico políticas, para afirmar la inexistencia del acto *cuasijurisdiccional*, a saber: a) El principio por el que la Administración no ejerce facultades jurisdiccionales resulta de la propia constitución, por cuanto "...procede no considerar válida la atribución por la Ley al Poder ejecutivo, de la potestad de juzgar, es decir, de ejercer la función jurisdiccional, fuera de los casos expresamente previstos por el texto constitucional..."; b) La distinción entre función jurisdiccional judicial y función jurisdiccional administrativa no se ajusta al marco constitucional, puesto que "...si bien la Constitución prohíbe a la autoridad administrativa ejercer funciones judiciales no significa, por argumento a contrario, que si está habilitada para ejercer funciones jurisdiccionales, que formalmente son distintas pero sustancialmente idénticas..."; c) La Jurisdicción, consustancial con la

19 *Vid.* Araujo Juárez, en su obra Tratado de Derecho Administrativo Formal, pág. 31

20 *Ob. Cit.* pág. 36.

soberanía del Estado, es necesariamente única, por cuanto, la función judicial y función jurisdiccional significan exactamente lo mismo, resultando forzada y jurídicamente incorrecta su distinción; d) La expresión función jurisdiccional de la Administración implica una “*contradictio in terminis*”, dado que “...*si hay jurisdicción no hay función administrativa...*”; e) El ejercicio de la Jurisdicción le está reservado al Poder Judicial, de manera que “...la jurisdicción es una función pública; su ejercicio corresponde a los tribunales de justicia (art. 204, C); la determinación de su competencia es materia de ley (art. 207, C), el ejercicio de la jurisdicción pertenece exclusivamente a los tribunales...”; f) El hecho que la Administración controle la legalidad de los actos de sus órganos inferiores no es una razón para sostener que el acto no deja de ser administrativo, dictado por órganos administrativos, ante una cuestión administrativa y por medio de las técnicas de derecho administrativo. En tales casos, se trata de un control de la Administración, en la Administración; manifestación de una actividad administrativa interna, por lo tanto “...el judicial es un poder que por sí mismo actúa la legalidad y controla de forma negativa la adecuación a la ley de las regulaciones sociales y de la actividad de los Poderes Públicos...”; g) Resolver por la Administración un conflicto de intereses o derechos, no es idéntico a resolver una contienda entre partes contrarias, así “...la Administración Pública queda ligada por el propio acto administrativo que ha dictado, mientras que los órganos judiciales quedan totalmente ajenos a los efectos de las sentencias que pronuncian...”; h) La cosa juzgada, lo que implica que “...centrar el concepto de Jurisdicción en la cosa juzgada (...) trae como consecuencia negar el carácter jurisdiccional de la ejecución y de todos aquellos procesos que terminan con sentencia no dotados de eficacia de cosa juzgada...”; i) El principio de independencia, debido a que “...la presencia de un órgano independiente para resolver la oposición entre dos pretensiones jurídicas, es una consecuencia lógica de la función estatal de administrar justicia (...) Resolver un recurso no es idéntico a accionar la condena del contrario bajo la garantía constitucional del debido proceso...”; j) La potestad disciplinaria, en virtud que “...es grave error pretender identificar la potestad disciplinaria administrativa con la función jurisdiccional, pues son dos situaciones de naturaleza jurídica completamente distinta...”²¹.

21 Araujo Juárez, *ob. cit.* Editorial Vadell Hermanos. Año 2004. Páginas 214 a la 218.

El análisis también desarrollado por la jurisprudencia nacional, resultando oportuno hacer referencia a la sentencia N° AB412005000575, del 30 de junio de 2005, expediente AP42-N-2004-000752, dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo con ponencia de Rafael Ortiz Ortiz, donde se sostuvo lo siguiente:

El planteamiento parte de una falsa premisa en torno a lo que debe entenderse por "jurisdicción" y una equivocada visualización de la 'naturaleza' del acto dictado por el Inspector del Trabajo. Un acto 'jurisdiccional' no lo es por el hecho de que 'solucione conflictos', sino por la tutela de intereses jurídicos que ella involucra, es decir, la noción de jurisdicción ni se identifica ni se agota con el conflicto sino que lo excede, también son jurisdiccionales todas aquellas actuaciones donde, sin la existencia del conflicto, se tutela de manera definitiva un determinado interés jurídico. Pero es que, además, el Inspector del Trabajo no resuelve un conflicto, y en consecuencia se cae la tesis de los actos cuasi-jurisdiccionales.

Cuando el Inspector del Trabajo conoce de una solicitud de calificación de despido, se coloca en la misma posición en que la Administración debe intervenir para 'levantar un obstáculo' a un particular en esferas que, en principio, deba estar regido por la autonomía de voluntad. Existen numerosas situaciones en que, por los intereses involucrados que, normalmente, son intereses generales, el Estado coloca determinados obstáculos que frenan la libertad de los ciudadanos, tal ocurre con la publicación de las actividades de servicio público, actividades reservadas, y en las áreas económicas de interés general (como es el caso de las telecomunicaciones). Para que el particular pueda 'intervenir' en estas situaciones requiere de técnicas especializadas de Derecho público como son las figuras de la concesión administrativa (en servicios públicos) y las autorizaciones (en las áreas económicas de interés general)..."

En efecto, tal y como hemos podido observar en los conceptos estudiados en el presente trabajo, al momento en que a la Administración Pública se le presente una solicitud o petición administrativa, que lógicamente conllevará la creación, modificación o extinción de derechos y/o obligaciones jurídicas a sus destinatarios, su objetivo (fin) no es el de resolver un caso concreto y simplemente salvaguardar la situación jurídica de los particulares involucrados en un determinado procedimiento administrativo, sino que persigue un interés superior, como es, la satisfacción de los mínimos esenciales, e intereses generales. Así, continuando con

la decisión bajo análisis, se observa que la Corte analizó concretamente la materia de inamovilidad laboral, exponiendo lo siguiente:

No otra cosa distinta ocurre en materia de inamovilidad laboral. El patrono, en principio goza de autonomía y libertad de empresa (aspectos desarrollados por la Constitución económica), pero, por la existencia de un interés superior en materia de la Constitución social, el Estado coloca límites precisos a la libertad de contratación: a) en materia de estabilidad general o relativa, la carga de satisfacer la reparación de un daño por despido injustificado; y b) en lo correspondiente a la estabilidad especial o inamovilidad, y dada la existencia de un interés general, el Estado prohíbe el despido, traslado o desmejora si, previamente, un órgano de la Administración pública no lo autoriza. Tal autorización es previa al acto de despido y está sujeta, como todas las habilitaciones, al cumplimiento de determinadas condiciones que, en el caso de inamovilidad, es la existencia de una causa "justificada" para el traslado o el despido.

De modo que el acto que dicta la Inspectoría del Trabajo no es más que una autorización administrativa por medio de la cual el patrono puede despedir o trasladar a una persona que ostenta una condición especial de tutela por inamovilidad.

Ello implica que tanto el procedimiento de autorización como el acto autorizatorio no es "jurisdiccional", ni mucho menos "cuasi-jurisdiccional", sino un clarísimo procedimiento administrativo y un verdadero acto administrativo. Esta es la razón central por la cual es imposible que los Inspectores del Trabajo puedan aplicar en el procedimiento administrativo constitutivo instituciones procesales jurisdiccionales como la confesión ficta, medidas cautelares, posiciones juradas, etc. Tal actuación se corresponde con una desviación de sus funciones y lesivas al principio de legalidad y al debido proceso administrativo...

Considera entonces la decisión *in commento*, que no hay ejercicio de función jurisdiccional en las Inspectorías del Trabajo, sino la clásica resolución de una solicitud administrativa, es decir, función administrativa, en el logro material de un determinado cometido del Estado (vgr. servicio público, o en casos de inamovilidad preservar el empleo pleno y derechos sociales), para lo cual se somete a un régimen formal, esto es, procedimiento administrativo y acto administrativo.

En efecto, difícilmente puede considerarse que un organismo garante de los derechos laborales y sociales del país, tiene por fin pú-

blico, el resolver única y exclusivamente la situación jurídica que se le presente, concretamente en cada una de las solicitudes de reenganche o autorizaciones de despido, cuando el verdadero sentido y propósito de los órganos y entes que componen al Poder Ejecutivo, es salvaguardar el interés general, que en materia de inamovilidad laboral se obtiene precisamente, mediante la verificación del cumplimiento de la normativa laboral en las relaciones de empleo privado, situación que beneficia a todo el sector laboral del país, no sólo a aquellos que acudieron en un momento determinado a la Inspectoría del Trabajo.

De esta forma, concluye la Corte en la sentencia en referencia, que los elementos antes descritos, califican la situación analizada y constituyen la consecuencia de "...que no sean los tribunales laborales sino los órganos competentes en lo contencioso administrativo los llamados a conocer de las pretensiones de nulidad de los actos emanados del Inspector del Trabajo...". Considerando igualmente que la pretensión de nulidad no conoce directamente de infracciones de Derecho sustantivo laboral, sino de la actuación administrativa del órgano autor del acto, de modo que —a decir del órgano jurisdiccional—, el juicio de nulidad se centra en determinar si el acto administrativo cumple con los requisitos de validez de todo acto administrativo regulados éstos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, o si el procedimiento administrativo fue seguido conforme a las pautas del debido proceso. Agregando que

Eventualmente, el juez contencioso conocerá de infracciones al Derecho sustantivo laboral a través del vicio de falso supuesto de hecho o de Derecho, pero ello, es uno de los modos en que el acto impugnado pueda estar inficionado pues afecta la teoría integral de la causa de la voluntad administrativa.

De ese modo, la decisión bajo estudio, resume los elementos que condicionan tanto la naturaleza jurídica, como el presupuesto de competencia para ejercer el control de legalidad de las providencias administrativas del Trabajo, de la siguiente forma:

- 1) Por la naturaleza administrativa del órgano: la Inspectoría del Trabajo es un órgano administrativo dependiente de la Administración pública central, y forma parte de la estructura del Ministerio del Trabajo;
- 2) Por la naturaleza administrativa del procedimiento: se trata de un verdadero procedimiento administrativo con todas las características de este tipo de procedimientos en su fase constitutiva;

3) Por la naturaleza administrativa del acto: se trata de una autorización administrativa por medio de la cual se le autoriza al patrono a proceder a despedir o trasladar a un trabajador investido de estabilidad especial o inamovilidad. En los casos de reenganche y pago de salarios caídos, iniciado a instancia del trabajador, el procedimiento administrativo es “sancionatorio” por cuanto el patrono despidió o trasladó sin la correspondiente autorización previa por parte del Estado.

Igualmente, puede agregarse a lo anterior, que con las decisiones emanadas de las Inspectorías del Trabajo, también se impone una situación de ejemplo ante una amplia gama de situaciones laborales, en el sentido que un determinado patrono que pretenda desconocer los derechos laborales de un trabajador, al momento de ser sancionado por el Estado (vgr. indemnizando los salarios caídos, imponiendo multas, obstaculizando solvencias, etc.), probablemente no sólo acogerá el mandato de ley para ese caso determinado, sino que igualmente, reestructurará su postura frente a los demás empleados que posea, circunstancia que una vez más demuestra el fin general que dichos actos administrativos persigue, generando nuevamente la caída de la tesis de los actos cuasi jurisdiccionales.

Situaciones como la descrita resultan comúnmente aceptadas en el Derecho administrativo sancionador, donde la naturaleza punitiva de esos actos administrativos, más allá de sancionar a un determinado particular que ha inobservado el ordenamiento jurídico, pretende en especial, establecer una situación de ejemplo frente al resto de la colectividad, con el objetivo de procurar el orden jurídico, el respeto de las instituciones públicas y derechos de los demás ciudadanos²².

3. EL JUEZ NATURAL ANTE EL CONTROL DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS DE INAMOVILIDAD LABORAL

Una vez concluido el punto respecto de la naturaleza jurídica de los actos emitidos por las denominadas Comisiones Tripartitas y las Ins-

22 Hildegard Rondón de Sansó, en su artículo titulado *La Actividad Administrativa y el Régimen de Sanciones Administrativas en el Derecho Venezolano* (FUNEDA, Caracas. 2005), hace referencia a la imposibilidad de reprimir todas las infracciones, dado que difícilmente habrían los medios materiales para hacerlo, lo que ha llevado en gran medida a la Administración a actuar de modo ejemplarizante.

pectorías del Trabajo, el siguiente punto a debatir es el de la competencia judicial para conocer de las nulidades contra las referidas manifestaciones de voluntad administrativas.

Este punto ha tenido, del mismo modo que el tema de la naturaleza jurídica de las providencias administrativas del trabajo, una cambiante evolución jurisprudencial, la cual, conviene ser analizada, a los fines de intentar dilucidar qué órgano jurisdiccional debe ser en definitiva el competente para ejercer el control de legalidad de esos actos administrativos.

En tal sentido, deviene relevante en primer lugar hacer nuevamente mención a la sentencia del 10 de enero de 1980 dictada por la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, donde se pronunció concretamente respecto de los actos dictados por la Inspectorías del Trabajo, analizando primariamente la competencia genérica de los tribunales contencioso administrativo dispuestos en el artículo 206 de la Constitución Nacional de 1961 (hoy artículo 259 de la Constitución de 1999), concluyendo que la referida previsión constitucional no excluía ningún acto administrativo del control de legalidad de los órganos jurisdiccionales (refiriéndose concretamente a los de la denominada jurisdicción contencioso administrativa).

Así, respecto al carácter *inapelable* de las decisiones emitidas por las Inspectorías del Trabajo, asentó la Sala que ello devenía, en todo caso, en virtud de algún impedimento procesal legalmente establecido, como sería la existencia de un recurso paralelo²³, en los términos siguientes:

...En efecto, ante la expresión legislativa acerca de la inapelabilidad de las decisiones del Inspector del Trabajo, la interpretación más consona con los principios de Derecho administrativo que se han dejado expuestos, sería que *tal irrecurribilidad estaba referida al ámbito administrativo*, pero no así al ejercicio de las acciones ordinarias que nuestro derecho positivo consagra.

En consecuencia, en cuanto a las decisiones que se contrae la sentencia de cuya motivación se pretende deducir la argumentación suficiente para desvirtuar el recurso de anulación contra las Comisiones

23 El numeral 3 del artículo 124 de la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, establecía como causal de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo de nulidad la existencia de un recurso paralelo.

Tripartitas, no se trata de que los actos dictados por los Inspectores del Trabajo en el supuesto indicado, estén 'excluidos' como tales de la jurisdicción contencioso administrativa, sino que, para su impugnación existirían los recursos ordinarios ante la jurisdicción del Trabajo y, en tal virtud, resultaría improcedente el recurso contencioso administrativo en presencia de la existencia de un recurso paralelo... (Cursivas nuestras).

Es importante recordar que a la fecha de la decisión bajo estudio (1980), resultaba obligatorio el agotamiento de la vía administrativa, por tanto debían ser ejercidos los recursos administrativos (reconsideración y/o jerárquico), como presupuesto de acceso a los órganos de administración de justicia, so pena de inadmisión de la acción de nulidad contra el acto administrativo²⁴. Por lo tanto, en aquel entonces se hablaba de la necesidad que el acto administrativo que hubiera sido dictado por la Administración Pública, tuviera carácter definitivo y causara estado, es decir, agotara la vía administrativa, de manera que resultara admisible el ejercicio del recurso contencioso administrativo de nulidad²⁵.

Es por ello que la Sala en la decisión bajo estudio hace referencia a que el supuesto carácter inapelable de las decisiones de la Inspectoría del Trabajo (ya que la ley no contemplaba ningún recurso en sede administrativa, entiéndase reconsideración o jerárquico), no podía ser interpretado desde la perspectiva de considerar dichos actos ajenos al control de legalidad, sino que –en todo caso– no cabía contra dichos actos recurso alguno en sede administrativa.

Si bien, se observa que en definitiva se le otorga a las decisiones dictadas por los órganos administrativos en ejercicio del derecho del trabajo, el carácter de acto administrativo susceptible de control de legalidad ante la denominada Jurisdicción Contencioso Administrativa, el debate en cuanto a la competencia de los tribunales para conocer de dichas controversias no concluyó allí, vista la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Trabajo de 1991, texto legal que dio lugar a una nueva interpretación por parte de la Sala Político Administrativa, ya no de la

24 Artículo 84 y numeral 2 del artículo 124 de la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia

25 Hoy en día se admite el ejercicio optativo de los recursos administrativos, teniendo en cuenta que se debe esperar la respuesta del mismo para poder acceder a los órganos de administración de justicia.

naturaleza de los actos dictados por las inspectorías del trabajo, pero sí en cuanto al tribunales competentes para conocer de dichas controversias judiciales de la inamovilidad laboral.

De este modo, la referida Sala de la extinta Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 9 de abril de 1992, con ponencia del Magistrado Román Duque Corredor (Caso: Corporación Bamundi)²⁶, consideró que de la integración de los artículos 5 y 655 de la Ley Orgánica del Trabajo (vigente para entonces), dirigían la competencia para conocer de las pretensiones de nulidad contra esos actos administrativos a los juzgados laborales, con excepción "...de los casos contemplados en los artículos 425, 465 y 519, todos de la Ley Orgánica señalada...".

Sin embargo, vale la pena examinar igualmente, el voto salvado suscrito por el Magistrado Luis Enrique Farías Mata, a esa decisión, en los términos siguientes:

...cuando se afirma que los tribunales laborales se constituirían en 'tribunales contencioso administrativo especiales' al conocer de la parte 'administrativa' del Derecho del Trabajo, tal como lo hacen otros tribunales en distintas materias, repercutiría dicho fallo, sin embargo, contra la integridad de la jurisdicción contencioso-administrativa, y aún de la propia jurisdicción laboral, a más de lo inconveniente que ha demostrado ser en la práctica el atribuir tales facultades de revisión a quienes le es -por lo menos- ordinariamente ajena...

El examen controversial realizado por el Magistrado disidente, persiste en la actualidad, al considerar predominante el criterio orgánico para delimitar la competencia del control de legalidad de todo acto administrativo, frente al contenido sustantivo y material del mismo, postura que inclinaría la competencia hacia los tribunales que componen la denominada jurisdicción contencioso administrativa²⁷.

26 *Vid.* Brewer Carías y Ortíz Álvarez, *op cit.* Páginas 386 y siguientes.

27 Dicho criterio fue igualmente asumido en Voto Salvado de los Magistrados María Amparo Grau y Gustavo Urdaneta Troconis, en la sentencia dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo del 18 de mayo de 1995 con ponencia de la Magistrado Belén Ramírez (Caso: Publiamer, C.A.), donde sustentaron el voto argumentando que el criterio orgánico configura el límite externo de la competencia del juez contencioso administrativo. *Vid* Brewer Carías y Ortíz Álvarez, *op cit.* Páginas 400 y siguientes.

i. De los criterios de competencia del Tribunal Supremo de Justicia

A pesar que la naturaleza jurídica de las Providencias administrativas dictadas por la Inspectoría del Trabajo ha sido objeto de estudio y controversia desde hace varias décadas²⁸, persiste sin embargo, la divergencia tanto en el supuesto carácter *cuasijurisdiccional*, como también, en cuanto a la competencia judicial para ejercer el control de legalidad de los mismos, que a raíz de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativo de 2010, reabrió nuevamente el debate, respecto al juez natural para conocer de las pretensiones de nulidad contra esos actos administrativos, como también, respecto a la supremacía constitucional y ámbito de competencias de la denominada jurisdicción contencioso administrativa.

Con el objeto de continuar indagando la evolución jurisprudencial en este tema, debemos recordar la sentencia N° 1318 del 2 de agosto de 2001 dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (caso: *Nicolás José Alcalá Ruiz*), donde fue abandonado el criterio establecido por la Sala Político Administrativa en el caso Corporación Bamundi, recientemente analizado, asumiendo entonces lo siguiente:

...como quiera que, la decisión provenía de un órgano de carácter administrativo, inserto en el Poder Ejecutivo, esto es, de las Inspectorías del Trabajo, los órganos jurisdiccionales competentes para conocer y decidir este tipo de controversias era la jurisdicción contencioso administrativa, siendo consecuente con el principio del juez natural. De lo expuesto se colige, que el criterio sostenido en la sentencia anteriormente citada, dictada por la Sala Político Administrativa, debe ser abandonado. En consecuencia, deberá prevalecer el presente criterio, lo que implica que, en el futuro, los Juzgados con competencia en materia laboral, deberán declinar en los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento y decisión de los recursos interpuestos contra las providencias administrativas, dictadas por las Inspectorías del Trabajo, por ser éstos los órganos judiciales a los cuales les incumbe conocer de este tipo de juicios.

Así, dado que a la jurisdicción contencioso-administrativa le compete el conocimiento de las demandas de nulidad en contra de las decisiones administrativas provenientes de los órganos de la Administración del Trabajo; en el ejercicio de esa competencia, debe poseer igualmente

28 Vid. Rondón de Sansó, Los Actos cuasijurisdiccionales. Editorial Centauro, 1990

la potestad para resolver los conflictos que surjan con motivo de la ejecución de ese tipo de providencias que han quedado firmes en sede administrativa tal como lo es, se insiste, para conocer de su nulidad...”.

Tal y como se observa, dicha decisión vuelve a adoptar una postura a favor del criterio orgánico, en el sentido que el juez natural para conocer de la nulidad de un acto administrativo (independientemente de su contenido sustantivo), debe ser el juez de la denominada jurisdicción contencioso administrativa, valorando en especial, el alcance de las competencias constitucionalmente previstas en el artículo 259 constitucional, donde se establece que dicha jurisdicción le compete conocer las demandas de nulidad contra los actos administrativos.

Por otra parte, en sentencia N° 2862 del 20 de noviembre de 2002 (caso: *Ricardo Baroni Uzcátegui*), nuevamente la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, volvió a hacer un análisis respecto de la competencia judicial para el conocimiento de las causas que son propuestas contra dichos actos administrativos, en los términos siguientes:

...Por ello y como las Inspectorías del Trabajo son órganos administrativos dependientes –aunque desconcentrados– de la Administración Pública Nacional, debe reiterarse en esta oportunidad que *es la jurisdicción contencioso-administrativa la competente para el conocimiento de las distintas pretensiones que se planteen en relación con los actos administrativos dictados por los Inspectores del Trabajo*, sea que se trate, entre otras, de la pretensión de nulidad a través del recurso contencioso administrativo, sean las pretensiones relativas a la inejecución de dichos actos como consecuencia de la inactividad de la Administración autora o bien del sujeto obligado -el patrono o el trabajador- para su ejecución; o, por último, sea que se trate de pretensiones de amparo constitucional con fundamento en lesiones que sean causadas por el contenido o por la ausencia de ejecución de dichos actos administrativos. *De allí que no sólo no existe norma legal expresa que otorgue esta competencia a los tribunales laborales, sino que, de verificarse ésta, sería inconstitucional por violación del artículo 259 del Texto Fundamental. Así se declara.*
(...omissis...)

Con fundamento en las consideraciones que se expusieron, y en ejercicio de la facultad de máxima 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...” (Cursivas nuestras)²⁹.

Se observa entonces que hay dos elementos fundamentales que permitieron constituir el criterio anteriormente transcrito: (i) orgánico, por cuanto las providencias administrativas son manifestaciones de voluntad del Poder Ejecutivo y por tanto objeto de control de legalidad ante la denominada jurisdicción contencioso administrativo y, (ii) supremacía constitucional, por cuanto, a criterio de la Sala, el conocimiento de pretensiones de nulidad de actos administrativos es competencia exclusiva de la jurisdicción contencioso administrativa, por lo que, no cabría la posibilidad que los juzgados laborales les fuera atribuida competencia, incluso por instrumento legal, para conocer de dichas controversias judiciales³⁰.

Del mismo modo, hubo un nuevo pronunciamiento, esta vez de la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, respecto a otro argumento que utilizaba la jurisprudencia para considerar que la competencia para

29 Agregó la referida decisión lo siguiente:

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

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

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

30 *Vid.* sentencias Nos. 2353/2001, 131/2006 y 347/2006 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, donde se ha señalado, en forma generalizada, el ámbito de aplicación del artículo 259 de la Carta Magna, indicando que la misma es atributiva de la competencia, mas no constitutiva de derechos; por lo tanto, sólo regula el contenido y alcance de la denominada jurisdicción contencioso administrativa.

conocer de las demandas de nulidad de los actos de la Inspectoría del Trabajo, correspondía a los tribunales laborales, con base en el denominado “contencioso-administrativo eventual”, por cuanto la Ley Orgánica del Trabajo no establecía una norma expresa atributiva de competencia, ello en sentencia N° 09, del 5 de abril de 2005 (Caso: Universidad Nacional Abierta), donde se sostuvo lo siguiente:

De allí, que al ser las providencias emanadas de las Inspectorías del Trabajo, actos administrativos, una tesis que pretenda que el control judicial de tales actos corresponde a órganos que no forman parte de la jurisdicción contencioso administrativa “ordinaria”, sino de tribunales de la jurisdicción laboral (que en esos procesos actuarían como contencioso administrativos especiales), debe necesariamente apoyarse en una norma jurídica que expresamente establezca tal excepción al principio general, y en modo alguno cabe derivarse la misma de una norma que no existe en el presente caso. Por tanto debe concluir esta Sala Plena que, ante la inexistencia de una norma legal expresa que atribuya a los Tribunales Laborales la competencia para conocer de las providencias emanadas de las Inspectorías del Trabajo, dicha competencia corresponde a los órganos contencioso administrativos competentes. Así se declara.³¹

En cierto modo, intentó hacerse una distinción de lo que tradicionalmente se entiende en Venezuela por jurisdicción contencioso administrativa y los demás tribunales de la República, usualmente denominados jurisdicción ordinaria, concluyendo que la ausencia de norma legal atributiva de competencia a favor los tribunales laborales, llevaba a establecer que correspondía entonces a esa jurisdicción contencioso administrativa su conocimiento.

Vemos entonces, que a diferencia de lo señalado en la Sala Constitucional, la sentencia anteriormente transcrita pareciera admitir, que una disposición legal puede atribuir competencia para conocer de pretensiones de nulidad a los tribunales laborales, circunstancia que actualmente es objeto de discusión, dado que por una parte, un sector sostiene que aún cuando exista una norma legal atributiva de competencia para ejercer control de legalidad sobre actos administrativos a tribunales laborales, resultaría contraria al artículo 259 de la Constitución y, por tanto, incons-

31 Ese criterio fue asumido por la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 1843 del 14 de abril de 2005 (Caso Inversiones Alba Due, C.A.)

titucional en virtud del principio de supremacía constitucional, mientras que otro sector considera que la disposición consagrada en dicho artículo constitucional, admite el contencioso administrativo eventual o excepcional, siempre que esté consagrado en una norma de rango de ley.

ii. La competencia para conocer demandas de nulidad contra actos de inamovilidad laboral en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

La Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Gaceta Oficial de la República N° 39.447 de fecha 16 de junio de 2010, reimpresa por error material en Gaceta Oficial N° 39.451 del 22 de junio de 2010, en la que se reabrió la polémica con relación a los órganos jurisdiccionales competentes para conocer de las, ahora denominadas, demandas de nulidad contra actos administrativos dictados por la Administración del Trabajo³², al establecer en su artículo 25 lo siguiente:

Los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa³³ son competentes para conocer de:

32 Presidencia de la República Decreto N° 7.914, Gaceta Oficial N° 39.575 de fecha 16 de diciembre de 2010, prorrogó desde el 1° de enero del año 2011, hasta el 31 de diciembre del año 2011, ambas fechas inclusive, la inamovilidad laboral especial contenida en el decreto N° 7.154 de fecha 23 de diciembre de 2009, dictada a favor de los trabajadores del sector privado y del sector público, regidos por la Ley Orgánica del Trabajo, en los términos siguientes:

(i) Los trabajadores amparados por esta inamovilidad laboral especial no podrán ser despedidos, desmejorados, ni trasladados, sin causa justa, previamente calificada por el Inspector del Trabajo de la Jurisdicción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 453 de la Ley Orgánica del Trabajo. Lo anterior no excluye la posibilidad de convenios o acuerdos entre los patronos y los trabajadores para lograr la reducción del personal, mediante el procedimiento de negociación colectiva voluntaria establecida en la legislación vigente;

(ii) Los Inspectores del Trabajo tramitarán con preferencia los procedimientos derivados de la inamovilidad laboral especial;

(iii) Quedan exceptuados de la aplicación de la prórroga de la inamovilidad laboral especial prevista en este decreto: Los trabajadores que ejerzan cargos de dirección, quienes tengan menos de 3 meses al servicio de un patrono, quienes desempeñen cargos de confianza, los trabajadores temporeros, eventuales y ocasionales; *quienes devenguen para la fecha del presente decreto un salario básico mensual superior a 3 salarios mínimos mensuales* y los funcionarios del sector público.

33 Anteriormente denominados juzgados superiores en lo civil y contencioso administrativo regionales

1. (...*omissis*...)

3. Las demandas de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares, dictados por las autoridades estatales 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* (Cursivas nuestras).

Si bien la norma no determinó cuál sería entonces el tribunal competente para conocer de las acciones de nulidad ejercidas contra los actos administrativos de la Administración del Trabajo en materia de inamovilidad laboral, parecía obvio que de no estar sometida al control de la denominada Jurisdicción Contencioso Administrativa, serían entonces los juzgados laborales los encargados de conocer ahora dichas pretensiones.

En virtud de la referida disposición, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N° 955 del 23 de septiembre de 2010, con ponencia de Francisco Carrasquero (Caso: Central la Pastora), se pronunció con relación a la competencia judicial para ejercer el control de legalidad de actos en materia de inamovilidad laboral, lo siguiente:

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

Con este criterio, la Sala puede evidenciar que el legislador viene a fortalecer la protección jurídico-constitucional de los trabajadores, a través de normas garantistas de los derechos amparados por la Constitución, favoreciendo la tutela judicial efectiva y protegiendo la vigencia y efectividad del trabajo, como derecho y como hecho social que deber ser protegido por el Estado (artículos 87 y 89 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela), en pro del interés general y de la propia vida en el porvenir de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, para hacerla descansar en la justicia social y humanitaria.

(...*omissis*...)

Ese deber del Estado se ha traducido en la creación de una jurisdicción especial –la laboral–, que conoce las normas sustantivas dictadas en

la materia y los procedimientos especialmente creados para resolver las controversias surgidas con ocasión de relaciones laborales.

De lo anterior se colige que aun cuando las Inspectorías del Trabajo sean órganos administrativos dependientes -aunque desconcentrados- de la Administración Pública Nacional, sus decisiones se producen en el contexto de una relación laboral, regida por la Ley Orgánica del Trabajo, razón por la cual debe atenderse al contenido de la relación, más que a la naturaleza del órgano que la dicta, para determinar que *el juez natural en este caso no es el contencioso administrativo, sino el laboral*. Una relación jurídica denominada relación de trabajo, expresada y manifestada por la fuerza de trabajo desplegada por los trabajadores, que exige un juez natural y especial, para proteger la propia persona de los trabajadores. 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 a la estabilidad en el trabajo), sea que se trate, entre otras, de la pretensión de nulidad a través del recurso contencioso administrativo, sean las pretensiones relativas a la inejecución de dichos actos como consecuencia de la inactividad de la Administración autora o bien del sujeto obligado -el patrono o el trabajador- para su ejecución o, por último, sea que se trate de pretensiones de amparo constitucional con fundamento en lesiones que sean causadas por el contenido o por la ausencia de ejecución de dichos actos administrativos; *son los tribunales del trabajo*. Así se declara.... (Cursivas nuestras).

Se observa que la Sala, más que hacer un examen profundizado sobre la idoneidad del juez natural, pareciera que opta por justificar la disposición del numeral 3 del artículo 25 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, asumiendo, de cualquier manera, un criterio material, para considerar que los tribunales competentes para conocer de la nulidad de actos administrativos emanados de las Inspectorías del Trabajo, son los tribunales laborales y no aquéllos denominados contencioso administrativo³⁴.

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

1) La jurisdicción competente para el conocimiento de las distintas pretensiones que

De esta manera, a juicio de la Sala, el criterio que permite determinar el juez competente, es precisamente la presencia de la relación laboral, regulada por la Ley Orgánica del Trabajo, por tanto, es el aspecto sustancial dirimido en el procedimiento administrativo ante la Inspectoría del Trabajo, lo que, a juicio de la Sala, deviene como elemento fundamental de la competencia jurisdiccional, considerándose menos importante el órgano del cual emana la actuación objeto de control de legalidad, así como la naturaleza del acto, además de la naturaleza del procedimiento que antecede a esa declaración de voluntad.

No obstante lo anterior, resulta igualmente oportuno valorar un fragmento del Voto Salvado del Magistrado Pedro Rafael Rondón Haaz, donde sostuvo como argumento para disentir del cambio de criterio de la competencia para conocer de las acciones de nulidad contra las providencias administrativas de las inspectorías del trabajo lo siguiente:

... 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 de 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 concededor de la manera en que debe formarse la voluntad de la Administración y cómo debe desplegar sus actividades, de qué privilegios goza y cuáles son sus límites frente a las personas que con ella se relacionan, 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 del débil jurídico. No debe olvidarse que cuando el legislador le confiere a la Administración labores cuasi-jurisdiccionales, lo hace en

se planteen en relación con los actos administrativos dictados por los Inspectores del Trabajo, es la jurisdicción laboral.

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

situaciones en las que se precisa la protección de un débil jurídico: trabajadores, inquilinos, consumidores, usuarios de la banca o de los seguros, por ejemplo... (Cursivas nuestras).

Considera entonces el Magistrado disidente que ante el ejercicio del control de legalidad de las providencias administrativas del trabajo, el estudio versa no sobre la relación laboral, sino sobre la conducta de la autoridad administrativa, concretamente si ésta se ajustó al ordenamiento jurídico, tal y como ocurre en todo procedimiento administrativo sustanciado por el Estado y, que es capaz, de crear, modificar o extinguir derechos a sus destinatarios.

Es por ello, que resulta sumamente relevante llevar a cabo un examen de uno de los componentes principales del derecho constitucional al debido proceso, concretamente, el ser juzgado por sus jueces naturales, con el objeto de tratar de determinar quién es en definitiva (si es ello posible), el juez natural, para conocer las demandas de nulidad contra las providencias administrativas de las Inspectorías del Trabajo.

iii. La idoneidad como presupuesto del Juez Natural

El derecho constitucional a ser juzgado por sus jueces naturales, es previsto como un presupuesto esencial del debido proceso, por cuanto, ello resulta elemento fundamental del servicio público de justicia, dado que sólo el juez determinado por ley y que hubiera ingresado mediante concurso³⁵, se considerará apto para conocer de una determinada controversia judicial.

Así, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, señaló en sentencia del 25 de junio de 2003 (Caso: Gente del Petróleo), respecto al derecho a ser juzgado por el juez natural, que deben existir una serie de elementos integrantes en un juez:

1. *Ser independiente*, en el sentido de no recibir órdenes o instrucciones de persona alguna en el ejercicio de su magistratura;
2. *Ser imparcial*, referido a una imparcialidad consciente y objetiva, separable de las influencias psicológicas y sociales que puedan gravitar

35 El artículo 255 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela exige concursos de oposición para el ingreso y ascenso en la carrera judicial. Lamentablemente es una disposición poco observada por el Poder Judicial, en el que cada vez hay un mayor número de jueces provisorios, comprometiendo la integridad e imparcialidad del sistema de administración de justicia. .

sobre el juez y que le crean inclinaciones inconscientes. Considerando igualmente, que la transparencia en la administración de justicia, garantizada el artículo 26 de la Constitución, se encuentra ligada a la imparcialidad del juez³⁶;

3. Tratarse de una *persona identificada e identificable*;
4. *Preexistir como juez*, para ejercer la jurisdicción sobre el caso, con anterioridad al acaecimiento de los hechos que se van a juzgar, es decir, no ser un Tribunal de excepción;
5. *Ser un juez idóneo*, como lo garantiza el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de manera que en la especialidad a que se refiere su competencia, *el juez sea apto para juzgar*; en otras palabras, *sea un especialista en el área jurisdiccional donde vaya a obrar*; y
6. *Que el juez sea competente por la materia*. Se considerará competente por la materia aquel que fuera declarado tal al decidirse un conflicto de competencia, siempre que para la decisión del conflicto se hayan tomado en cuenta todos los jueces que podrían ser llamados a conocer.

Dada la naturaleza del tema bajo estudio, resulta particularmente relevante examinar quién es el juez idóneo para conocer de la demanda de nulidad de las providencias administrativas de las Inspectorías del Trabajo, ante lo cual, podemos hacer un análisis concurrente de lo analizado en puntos precedentes y de lo señalado por la sentencia anteriormente citada.

En tal sentido, para llegar a alguna conclusión puede resultar útil responder a la siguiente interrogante: ¿quién es el especialista para ejercer control de legalidad de actos administrativos?, seguramente será el juez de la denominada jurisdicción contencioso administrativa, por lo menos así ha sido durante los últimos 300 años, dado que es este funcionario judicial a quien se le ha sido atribuido el conocimiento de las controversias referidas a la legalidad o ilegalidad de las manifestaciones de voluntad de la Administración Pública. Ello llevaría a determinar, de forma muy

36 Agrega la Sala en la decisión *in comento* que “*La parcialidad objetiva de éste, no sólo se emana de los tipos que conforman las causales de recusación e inhibición, sino de otras conductas a favor de una de las partes; y así una recusación hubiese sido declarada sin lugar, ello no significa que la parte fue juzgada por un juez imparcial si los motivos de parcialidad existieron, y en consecuencia la parte así lesionada careció de juez natural*”.

sencilla, el juez idóneo y, correlativamente, el juez natural (asumiendo el cumplimiento de los demás requisitos antes examinados).

Sin embargo, podrá plantearse nuevamente que las normas examinadas por la Inspectoría del Trabajo son de índole laboral, dado que –para algunos–, se analiza una relación de empleo bajo la Ley Orgánica del Trabajo, de allí que algunos insistan que el juez idóneo es el del circuito judicial laboral. No obstante, cabe plantear otra interrogante, precisamente referida a este último planteamiento, por cuanto, debe examinarse hasta qué punto el juez encargado de ejercer el control de legalidad de esos actos administrativos, necesita realmente ser especialista en materia laboral.

Al momento de ser ejercido por un juez el denominado control de legalidad sobre un acto administrativo, incluso si se trata de providencias de las Inspectorías del Trabajo, éste debe valorar fundamentalmente el sometimiento del Poder Público a sus principios generales, como sería el principio de legalidad, supremacía constitucional, creación del derecho por grados, distribución vertical del Poder Público, además de corroborar el cumplimiento de la función administrativa formal, entre otros.

Dicho estudio no tiene –en principio– vínculo alguno con la materia que haya dado origen al procedimiento administrativo, puede que ésta sea de naturaleza urbanística o del régimen de bienes y servicios, expropiatoria, funcionarial, etc., dado que, el juez que ejerce control de legalidad de un acto administrativo, debe especialmente valorar el cumplimiento de las disposiciones de la Constitución y la ley, por parte del funcionario público que haya emitido el acto, así como, la adecuada sustanciación del procedimiento administrativo que dio lugar al mismo, en aras de salvaguardar el derecho a la defensa del ciudadano, debiendo examinarse los supuestos previstos en los artículos 18 y 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, además de los requisitos relativos a su notificación y eficacia. Resulta por tanto, irrelevante, que se trate de providencias administrativas de las inspectorías del trabajo, dado que éstas constituyen manifestaciones de voluntad del Estado y, consecuentemente, se someten a los principios rectores para su existencia y eficacia en el mundo jurídico.

Ciertamente, en caso que la demanda de nulidad exponga como argumento *el falso supuesto*, eventualmente el juez deberá valorar la nor-

mativa laboral, pero no con el objeto de estudiar los derechos laborales del trabajador involucrado, sino para determinar si el examen realizado por el funcionario público (inspector del trabajo), se encuentra acorde a lo alegado y probado en el expediente administrativo, y si bien, el juez debe acudir eventualmente a la revisión de la normativa contenida en la Ley Orgánica del Trabajo, ello es parte integrante del principio de legalidad y de los cometidos propios de la Administración Pública, puesto que, ese fin superior desarrollado por la Inspectoría del Trabajo (procurar el empleo pleno y garantizar los derechos sociales de la colectividad), debe estar subordinado a lo consagrado en el ordenamiento jurídico, tal y como ocurre con todos los actos administrativos definitivos dictados por cualquier ente u órgano del Estado.

Todo fin y actividad administrativa perseguida por las organizaciones personificadas u órganos administrativos del Estado, se encuentra delimitada en el ordenamiento jurídico, de manera que corresponde a los mismos tanto el cumplimiento de sus mandatos, como exigir a los ciudadanos su respeto, es decir, cumplir y hacer cumplir la ley y el derecho. De tal manera, el Inspector del Trabajo, en la sustanciación de los procedimientos administrativos contemplados en la Ley Orgánica del Trabajo, examina si los presupuestos de la solicitud administrativa planteada, ya sea por el patrono o el trabajador -con el objeto de proceder a otorgar la autorización u orden administrativa, según corresponda-, se encuentran o no ajustados en derecho, tal y como ocurre en cualquier otro procedimiento administrativo.

De esta forma, cuando el juez encargado del control de legalidad de la providencia administrativa examina el falso supuesto, probablemente referido a si el trabajador ostenta o no inamovilidad laboral, si fue despedido de forma injustificada, o si se encuentran cubiertos los extremos legales para autorizar el despido, ello se realiza mediante el examen de elementos y disciplinas propias del Derecho administrativo (principio de legalidad, procedimiento administrativo, acto administrativo, etc). En este sentido, el juez tendrá que valorar los medios de prueba presentes en el expediente administrativo, y ciertamente analizar la naturaleza y grado del cargo de ese trabajador, así como su remuneración, pero para corroborar el cumplimiento de la normativa rectora por parte de la Administración Pública, efectivamente, la Ley Orgánica del Trabajo, su Reglamento y el Decreto de Inamovilidad Presidencial, todo ello, presupuesto integrante

del sometimiento del inspector del trabajo al principio de legalidad y función administrativa formal.

Son entonces esos elementos los que vienen a ser valorados por el juez encargado del control de legalidad de los actos administrativos, de manera que la existencia o no de la relación de trabajo, si bien puede ser entendido como un presupuesto jurídico a ser examinado por el órgano jurisdiccional -por cuanto de allí deviene el interés jurídico para presentar la solicitud administrativa y estar presente en ese procedimiento administrativo³⁷-, ello es como consecuencia del hecho que el control de legalidad implica determinar si el acto administrativo se encuentra ajustado a la ley y el derecho, por tanto, la errada apreciación por parte del Inspector del Trabajo sea de los hechos, de los medios de prueba o de la normativa aplicable, más que resultar un examen de la relación de trabajo, constituye principalmente una valoración de la ejecución del Poder de Imperio del Estado, concretamente, la adecuada ejecución de la normativa objeto de aplicación por parte de la Inspectoría del Trabajo al procedimiento administrativo desarrollado y, consecuentemente, al acto administrativo definitivo.

Elementos como los descritos, permiten inclinar la idoneidad del juez para conocer del control de legalidad de dichas causas, a aquél que sea especialista en derecho administrativo.

iv. Del ámbito competencial del artículo 259 de la Constitución (de la denominada Jurisdicción Contencioso Administrativa)

Si bien en el punto precedentemente examinado, hemos pretendido establecer el juez natural para el conocimiento de los actos administrativos que resuelven la inamovilidad laboral, no obstante, existe otro punto objeto de debate tanto en la jurisprudencia como en la doctrina (ya referida anteriormente en este trabajo), y que se refiere a la posibilidad de otorgar competencia para conocer de procesos judiciales propios del derecho procesal administrativo, como serían las denominadas demandas de nulidad de actos administrativos, a órganos jurisdiccionales distintos a aquellos que componen la denominada jurisdicción contencioso administrativa.

37 Vid. artículo 22 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En efecto la sentencia N° 955 del 23 de septiembre de 2010, de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, ha sido no sólo bajo el tema del juez natural, sino igualmente con base en el principio de supremacía constitucional y del principio de creación del derecho por grados, ello debido a que, para ciertos juristas, no es posible otorgar competencia para conocer demandas de nulidad a los tribunales del trabajo, puesto que los mismos no forman parte de la denominada jurisdicción contencioso administrativa. En tal sentido, a juicio de ese grupo de especialistas, otorgar competencia a los tribunales del trabajo para ejercer control de legalidad de actos administrativos resultaría una violación al artículo 259 de la Constitución.

Ello incluso fue el criterio sostenido por la Sala Constitucional, donde podemos traer nuevamente a colación la sentencia N° 2862 del 20 de noviembre de 2002 (caso: Ricardo Baroni Uzcátegui), ya estudiada en el presente trabajo, en la que se dispuso expresamente que “...*De allí que no sólo no existe norma legal expresa que otorgue esta competencia a los tribunales laborales, sino que, de verificarse ésta, sería inconstitucional por violación del artículo 259 del Texto Fundamental. Así se declara...*”, situación que conllevaría a afirmar que el numeral 3 del artículo 25 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa es inconstitucional, cuando menos adoptando el que había sido, hasta el 23 de septiembre de 2010, el criterio de la Sala.

Ahora bien, interesa ahondar en este punto, por lo cual, resulta oportuno examinar los principios de Derecho Público a los que recientemente hicimos referencia, particularmente el principio de supremacía constitucional, así como el principio de creación del Derecho por grados, ya que el primero implica que la Constitución es la norma suprema, por tanto, es la cúspide del ordenamiento jurídico³⁸, mientras que el segundo, viene a ser una correlación y consecuencia del primero, puesto que, los actos que van siendo dictados en ejecución directa e inmediata de la constitución (actos de rango de ley), así como aquellos que posteriormente son dictados en ejecución mediata o indirecta (actos de rango sublegal), deben ir en estricta consonancia con lo dispuesto en el Texto Fundamental para preservar el denominado Estado de Derecho, de allí que la creación del ordenamiento jurídico es realizado de forma gradual

38 Vid. artículo 7 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

o escalonada.

El debate en cuestión, tiene lugar precisamente en virtud de los referidos principios, por cuanto, habría que examinar si el artículo 259 de la Constitución (norma suprema), admite la posibilidad que a través un acto de rango de ley, como sería la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que además requirió un complemento jurisdiccional (sentencia N° 955 del 23 de septiembre de 2010, SC, TSJ), pueda otorgar competencia a los jueces laborales para anular actos administrativos, lo cual, con base en la referida norma constitucional, podría considerarse reservado a la denominada jurisdicción contencioso administrativa.

Para intentar dilucidar lo anterior, debemos hacer una parcial referencia a esa norma constitucional, donde se dispone que “La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley”, señalándose seguidamente que “...Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para...”.

Debe observarse que la norma constitucional no establece que las competencias allí señaladas correspondan a los denominados *tribunales contencioso administrativo* o a los órganos jurisdiccionales que resulten competentes para conocer de derecho público o administrativo, sino que dichas competencias corresponden al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley, entendiéndose entonces como “órganos de la jurisdicción contencioso administrativo”.

En principio podría considerarse que esos “tribunales que determine la ley” tienen que ser aquéllos denominados *contencioso administrativo*, por cuanto, el artículo 259 hace referencia a la jurisdicción contencioso administrativa, en consecuencia, sólo esos órganos jurisdiccionales (contencioso administrativo) serían competentes para anular actos administrativos. Pero en ese análisis hay un punto débil, y es precisamente, la noción y estructura de la llamada jurisdicción contencioso administrativa.

Al respecto podemos hacer referencia una vez más al profesor Araujo Juárez en su obra Principios Generales del Derecho procesal administrativo³⁹, donde analiza precisamente la confusión y, probablemente,

39 *Vid.* Principios Generales del Derecho Procesal Administrativo. Vadell Hermanos Editores. 1996, páginas 77 y siguientes.

la errada aplicación de la denominación que se le otorga a los tribunales que conocen de conflictos derivados de la Administración, señalando inicialmente que “contencioso administrativo” y “derecho procesal administrativo” significan, en principio, lo mismo, por cuanto, se refieren a controversias sobre materias regidas por el derecho administrativo que se ventilan ante los tribunales.

Así, continúa reseñando el autor, que el vocablo *contencioso administrativo* tuvo su origen en los tribunales administrativos franceses de esa denominación, encargados de resolver litigios entre el Estado y los ciudadanos, cuya creación tuvo lugar en el propio principio de división (distribución) de poderes, donde los órganos judiciales no debían inmiscuirse bajo ninguna circunstancia en los asuntos relativos a la Administración⁴⁰.

Es por ello que surge la teoría del juez-ministro o ministro-juez, puesto que, era entendido en el profundo deseo de procurar una estricta separación de las ramas que conformaban el Poder Público, establecer el control de legalidad de los actos administrativos a órganos de naturaleza jurisdiccional, pero que fueran integrantes del Poder Ejecutivo y no así del Poder Judicial, ello con base en el dicho *juzgar a la administración es también administrar*.

Continúa el autor en referencia exponiendo que a pesar de esta diferencia estructural de regímenes, el referido término pasó a usarse en países influenciados por el sistema de Derecho Administrativo francés. Agregando que el término “contencioso-administrativo”, une dos conceptos: 1) contencioso, entendido como contienda o litigio y 2) administrativo, que sería la sustantivación de Administración. Así, la unión de ambas palabras significaba litigio administrativo, “...pero como debía tramitarse ante órganos que formaban parte de la Administración, se llamó a la actividad correspondiente ‘jurisdicción contencioso administrativa’”⁴¹.

De este modo, pasemos a examinar la noción y estructura de la jurisdicción contencioso administrativa en nuestro ordenamiento jurídico.

40 La obra en referencia señala concretamente la Constitución francesa de 1791, así como la ley del 16 de Fructidor Año III, donde expresamente se dispuso “*se prohíbe intervenir a los tribunales de conocer los actos de la Administración, de cualquier especie que ellos sean*”.

41 Araujo Juárez. *Ob cit.* Página 78

En la Constitución vigente, se encuentra efectivamente prevista la figura de la jurisdicción contencioso administrativa (artículo 259), si embargo, a diferencia de lo que su concepto implica, no se encuentra realmente desarrollada ni legislativa ni orgánicamente como una jurisdicción especial, incluso no es necesariamente contenciosa, cuando menos desde la perspectiva de la acción de nulidad, en la que realmente el proceso judicial, busca examinar la legalidad del acto administrativo, no habiendo realmente un conflicto con la organización personificada responsable de ese acto, dado que el acto administrativo se vale por sí mismo, puesto que es dictado en ejecución de la ley (sería entonces manifestación o ejecución misma de la ley), de allí que ni siquiera haya en el procedimiento que regula las demandas de nulidad, una fase o lapso de contestación⁴².

De tal manera, la denominada jurisdicción contencioso administrativa venezolana, se encuentra prevista en el Capítulo III "Del Poder Judicial y el Sistema de Justicia", Título V "De la Organización del Poder Público Nacional", lo que permite afirmar que se encuentra prevista como un conjunto de órganos del Poder Judicial.

Por lo tanto, no existe en su conformación constitucional, así como tampoco en su desarrollo legislativo⁴³, una jurisdicción especial diferente a la función judicial ejercida por cualquier otro tribunal de la República, puesto que los tribunales contencioso administrativo, así como las Cortes de lo Contencioso Administrativo e igualmente la Sala Político Administrativa, son órganos jurisdiccionales de la misma naturaleza que un tribunal civil, laboral, de niños y adolescentes, etc., con sus respectivos juzgados de alzada o de segunda instancia, es decir, son órganos del Poder Judicial, cuyo régimen de competencia es el Derecho administrativo, así como la de los jueces civiles es precisamente el Área Civil y Mercantil o la de los jueces laborales el Derecho Laboral.

42 Aún cuando hay una tendencia a la subjetivización del proceso judicial administrativo, ciertas acciones como sería la demanda de nulidad de actos administrativos, continúan siendo consideradas por algunos como procesos objetivos, por cuanto, se entiende como una causa contra un acto administrativo y no contra un sujeto (organización personificada).

43 Podemos hacer referencia a la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia o a la derogada Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, como a la vigente Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Ello incluso ha sido examinado por la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 14 de julio de 1970, con ponencia del Magistrado Martín Pérez Guevara (Caso: Juan Vieira Alves)⁴⁴, donde haciendo un análisis del artículo 206 de la Constitución de 1961 (actual art. 259 de la Constitución de 1999) señaló lo siguiente:

...En este artículo se funda, en primer término, el juez requirente para sostener que la acción propuesta ante él, es de la competencia de la Sala Político Administrativa, sin advertir que el objeto de esa disposición es precisar el alcance de los poderes generales que estarán investidos los tribunales de lo contencioso-administrativo, y por sobre todo, resolver, de una vez, en nuestro país, mediante un precepto constitucional, la polémica que ha dividido a tratadistas y legisladores, tanto en Europa como en América, acerca de la conveniencia de que sean órganos independientes del Poder Judicial, los que conozcan de las cuestiones que se susciten entre los particulares y la Administración con motivo de la actividad propia de ésta, en sus diversos niveles.

Como se indica en la Exposición de Motivos de la Constitución, *ésta 'consagra el sistema judicialista de la jurisdicción contencioso-administrativa', apartándose del sistema francés y reafirmando la tendencia tradicionalmente predominante en la legislación nacional, de atribuir el control jurisdiccional de la legalidad de los actos de la Administración a los órganos del Poder Judicial...*" (Cursivas nuestras).

En efecto, el control de legalidad de los actos administrativos en Venezuela, ha sido referido tradicionalmente al Poder Judicial, pero también ha sido una tradición hacer uso de la denominación de *jurisdicción contencioso administrativa*, en virtud que, es precisamente esa extracción al Poder Judicial, para pasar a conformar un conjunto de órganos de función jurisdiccional en el Poder Ejecutivo, lo que le concede esa naturaleza especial, y que le permitiría ser llamada Jurisdicción Contencioso Administrativa, y cuyo objeto es distinguirla del resto de los órganos de función jurisdiccional del Poder Judicial, puesto que conocería de los asuntos decididos (o no decididos si se trata de una omisión) en sede administrativa y que generan un agravio en la esfera jurídica del ciudadano, para ser recurridos ante tribunales del propio Poder Ejecutivo, siendo entonces resuelto por éste el control de legalidad.

44 Allan R. Brewer Carías y Luis A. Ortiz Álvarez, *ob. cit.*, página 15.

Pudiera parecer poco relevante o poco novedoso el presente análisis, pero ello debe ser examinado de cara al alcance del artículo 259 de nuestra Constitución, y poder establecer si esta admite o no que los tribunales laborales, mediante disposición legal, puedan ser competentes para conocer demandas de nulidad de actos administrativos.

Qué es entonces la jurisdicción contencioso administrativa venezolana. Un conjunto de órganos jurisdiccionales cuya competencia deriva de los asuntos suscitados en ejercicio y aplicación del Derecho administrativo o, por el contrario, un conjunto de órganos jurisdiccionales de naturaleza diferente a los demás tribunales de la República.

Responder esa interrogante pudiera marcar la diferencia entre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del numeral 3 del artículo 25 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por cuanto, si consideramos que la Jurisdicción Contencioso Administrativa no es más que un grupo de órganos jurisdiccionales a los que la ley los ha facultado para ejercer las competencias consagradas en el artículo 259 de la Constitución, entonces, los tribunales laborales podrían, eventualmente, de conformidad con el artículo 137, 253 y 259 conocer del control de legalidad de actos administrativos, puesto que, la norma constitucional impondría como única limitante, para ejercer las facultades del artículo 259, que se trate de un tribunal cuya creación y régimen de competencias, se encuentren legalmente establecidas.

Por el contrario, si consideramos, como tradicionalmente ha sido, que la Jurisdicción Contencioso Administrativa venezolana corresponde a aquellos jueces cuya especialidad es el Derecho administrativo, y por tanto, sólo puede ser ejercida por tribunales denominados *contencioso administrativo* (considerando irrelevante su origen y sentido etimológico), pues resultaría forzoso concluir que, con base en el principio de Supremacía Constitucional, ninguna disposición legal o de cualquier otra jerarquía inferior a la Constitución, podría otorgar competencia a tribunales que no sean de esa naturaleza, y que denominamos *contencioso administrativo*.

v. Principio de Integridad de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

Si bien resulta claro que en nuestro ordenamiento jurídico no se encuentra prevista una Jurisdicción Contencioso Administrativa, en el

propio sentido etimológico que de ella deriva, situación que pudiera generar debate en cuanto a la posibilidad de otorgar competencia por vía legislativa a cualquier tribunal –no necesariamente denominado *contencioso administrativo*–, no obstante, debemos reconocer igualmente, que con base en los principios del derecho público, las materias consagradas en el artículo 259 de la Constitución, resultan parte integrante del Derecho administrativo y, por tanto, deberíamos considerar su control jurisdiccional como integrado a jueces que sean idóneos para el examen y estudio de esas causas.

El profesor Araujo Juárez, señala en su obra *Derecho administrativo Parte General*⁴⁵, que el Estado de Derecho implica la máxima posibilidad de justiciabilidad de la Administración Pública, por lo tanto, lo único que podría quedar sujeto a discusión sería el medio, forma o modo como se va a imponer el control jurisdiccional sobre la función administrativa.

Continúa el referido autor señalando que el principio de legalidad se manifiesta en la norma y la actividad funcional de la Administración. La norma condiciona la función administrativa, de ahí surge un problema en cuanto a la ley aplicable con que la Administración Pública puede vulnerar el principio de legalidad que conduce como consecuencia a su control jurisdiccional.

Así, sostiene el autor que ese sistema de control jurisdiccional de la Administración Pública nace de una fusión de tres elementos: a) Una ideología: el principio de legalidad, b) una competencia: la del juez administrativo, y c) Una técnica: el recurso por exceso de poder. Considerando esos tres elementos como fundamentales para caracterizar cualquier sistema de control jurisdiccional del principio de legalidad. Por lo tanto, agrega el autor que, deberíamos decir que la Administración Pública sí está sujeta a un Estado de Derecho y a un Control Jurisdiccional que preserva el principio de legalidad.

Lo anterior, denominado como principio de Integridad de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, va en estricta consonancia con lo que sería el juez natural para conocer el control de legalidad de las actividades y funciones de la Administración, precisamente, el juez especializado en el Derecho administrativo, el cual, se encuentra subsumido en nuestro país en los tribunales denominados *contencioso administrativo*, de allí

45 *Derecho Administrativo Parte General*. Caracas. 2007. Páginas. 135 -137.

que resulte lo más ajustado al debido proceso y Derecho constitucional a ser juzgado por sus jueces naturales, que las competencias derivadas del artículo 259 de la Constitución, no puedan ser atribuidas a órganos jurisdiccionales distintos a los de dicha denominación, puesto que son éstos los idóneos para el examen y decisión de las actuaciones derivadas del ejercicio del Poder Público.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, entendiendo entonces a la Jurisdicción Contencioso Administrativa como aquella conformada por jueces especializados en el análisis y resolución de conflictos derivados del Derecho administrativo, constituyéndose como un conjunto de órganos encargados de ejercer el control de legalidad de los actuaciones del Estado, pues pareciera que lo más ajustado a ese principio de integridad, en concordancia con el derecho al juez natural, que sólo los tribunales entendidos en el Derecho administrativo, es decir, aquellos que son denominados *contencioso administrativo*, sean los competentes para conocer de las demandas de nulidad, incluso contra las providencias administrativas que resuelven materia referida a la inamovilidad laboral.

vi. El Principio de Competencia y Reserva Legal

Aún cuando se tratan de principios claramente reconocidos por nuestro ordenamiento jurídico, así como por la jurisprudencia y doctrina patria, a menudo nos encontramos con situaciones en las que pareciera flexibilizarse, lo que en teoría sería un riguroso presupuesto del Estado de Derecho y control del poder de imperio del Estado, como es concretamente el principio de competencia, el cual, a tenor del artículo 137 de la Constitución⁴⁶, sólo pueden ser previstas atribuciones para los funcionarios que ejercen el Poder Público en actos de rango de ley, por tanto, es materia de estricta reserva legal.

Hacemos mención a ese principio, por cuanto, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, no otorgó competencia a los tribunales laborales para conocer de las demandas de nulidad de los actos administrativos de inamovilidad laboral, el numeral 3 del artículo 25 de la Ley *in comento*, excluyó expresamente a los tribunales contencioso administrativo del conocimiento de esas causas, siendo luego interpretado

⁴⁶ Artículo 137. La Constitución y la ley definirán las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen.

por la sentencia N° 955 del 23 de septiembre de 2010, de la Sala Constitucional, que el juez natural para conocer de las demandas de nulidad de esos actos a los que hace referencia la norma bajo estudio, corresponde a los tribunales del circuito judicial laboral.

Por lo tanto, surge otra interrogante, en el sentido si esa nueva atribución de los jueces laborales para conocer de las demandas de nulidad de los actos administrativos que decidan sobre la inamovilidad laboral, fue legalmente establecida, o es una competencia otorgada por una sentencia.

Esa interrogante tiene especial relevancia, puesto que, tal y como mencionamos, el artículo 137 de la Constitución exige que las atribuciones en el ejercicio del Poder Público sean establecidas por ley, aunado al hecho que, como ya ha sido expuesto, el artículo 259 *eiusdem* –aún en el entendido que admita el ejercicio de las competencias allí previstas por tribunales que no sean necesariamente denominados *contencioso administrativo*–, establece, de cualquier manera, que la jurisdicción contencioso administrativa la ejerce el Tribunal supremo de Justicia y demás tribunales facultados por ley⁴⁷, situación que no es clara en el caso bajo estudio, debido a que no hay norma de rango legal que expresamente haya facultado al juez laboral para conocer esas causas, siendo realmente la decisión de la Sala Constitucional, la que otorgó competencia a dichos órganos jurisdiccionales del circuito laboral.

Independientemente de la conclusión a la que podamos llegar, resulta claro que el juez contencioso administrativo cumple con los requisitos propios del juez natural para conocer de las causas y competencias previstas en el artículo 259 constitucional, por tanto, aún cuando no sea propiamente una jurisdicción de carácter especial ajena al Poder Judicial, nuestra tradición constitucional, legislativa, jurisprudencial y doctrinal, ha pretendido que el ejercicio del control de legalidad de la función administrativa, sea llevada por jueces especialistas en el estudio del derecho administrativo y, por tanto, idóneos para lograr la justicia administrativa.

47 “La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás *tribunales que determine la ley...*” (Cursivas nuestras). Art. 259 de la Constitución.

4. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO FRENTE A PROVIDENCIAS ADMINISTRATIVAS DEL TRABAJO

Como bien sabemos, generalmente las pretensiones de contenido laboral suelen ser resueltas por la Administración Pública, a favor o en contra del patrono o trabajador, sin embargo, pocas veces se ha realizado un análisis respecto de la responsabilidad que de dichas providencias administrativas se deriva, de manera que sea examinada la responsabilidad del Estado frente a sus actos de reenganche y pago de salarios caídos como de las mismas calificaciones de despido que resultan de su régimen de competencia.

Ahora bien, al momento de examinar las providencias administrativas emanadas de las Inspectorías del Trabajo, las cuales constituyen, tal y como se determinó *supra*, actos administrativos, por tratarse de manifestaciones de voluntad del Estado en ejercicio del Poder Público, que pretenden resolver una solicitud o petición de un ciudadano, con el objetivo de lograr un fin mayor a la resolución de una simple controversia entre particulares, como sería precisamente el garantizar los derechos sociales de la colectividad, tales como, el trabajo, empleo pleno y salario justo, generalmente se ignora el régimen de responsabilidad patrimonial que de dichos actos se desprende, en virtud que, toda actuación de la Administración Pública que haya generado un daño injustificado en el ciudadano puede, en principio, ser objeto de indemnización al particular que se haya visto lesionado por la referida función pública.

De esta manera, puede resultar conveniente a la hora de dilucidar la legalidad en sede judicial, de una actuación emanada de las Inspectorías del Trabajo, el análisis tanto de las situaciones de hecho como de las normas jurídicas aplicables, para establecer no sólo si el acto administrativo resulta lícito o ilícito, sino igualmente para estudiar la responsabilidad patrimonial que del mismo puede derivar.

El principal ejemplo que puede analizarse en el presente caso, es el de los salarios caídos, los cuales, corren por cuenta del patrono una vez verificado por el Inspector del Trabajo la procedencia de la solicitud del trabajador, dado que no sólo se ordena el reenganche sino igualmente los sueldos que el empleado haya dejado de percibir durante su separación del puesto de trabajo. Por su parte, una vez que se verifica la ilegalidad

de la providencia administrativa en sede judicial, el tribunal básicamente se limita a declarar nulo el acto administrativo y, eventualmente, deja asentado en algunos casos que la reversión o restitución de las cifras monetarias que tuvo que erogar el patrono por orden de la Inspectoría del Trabajo, deben ser restituidas por el trabajador, es decir, el patrono debe ejercer nuevas acciones legales para recuperar el dinero que injustamente le fuera ordenado pagar al trabajador.

Independientemente que la persona que se vio beneficiada de los referidos salarios caídos fue el trabajador, situación que perfectamente constituye un enriquecimiento sin justa causa, circunstancia que hace procedente la devolución del dinero obtenido por salarios caídos, no podemos olvidar que dicho daño patrimonial ocasionado sobre el patrón es imputable al Estado, por cuanto, fue éste en ejercicio de su régimen de competencias, actuando a tenor del Poder Público, quien ordenó al referido ciudadano (patrono) reenganchar y cancelar salarios caídos.

Como de costumbre todo análisis dirigido a examinar la responsabilidad patrimonial del Estado, nos lleva a estudiar las normas contempladas en la Constitución vigente, donde debemos hacer mención, en primer lugar al artículo 140 que prevé que “El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los o las particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración”.

Vemos claramente que la norma bajo estudio, establece como elemento determinante de la responsabilidad patrimonial del Estado venezolano, el daño ocasionado, siempre que sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública, sin que se haga distinción sobre si ese funcionamiento deba entenderse lícito o ilícito, circunstancia que permite afirmar un régimen amplio de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública (sin obviar las circunstancias eximentes de responsabilidad del Estado), en virtud que toda actuación derivada del funcionamiento normal o anormal, igualmente entendido como funcionamiento con falta o sin falta, proveniente del ejercicio del Poder Público, es capaz, en principio, de generar responsabilidad patrimonial y, por tanto, indemnización integral del ciudadano.

En este orden de ideas, podemos mencionar que en sentencia N° 2818 de fecha 19 de noviembre de 2002, la Sala Constitucional del Tribunal

Supremo de Justicia dispuso que la responsabilidad integral del Estado deriva de los artículos 25, 29, 30, 140, 259, 46, numeral 4, 49, numeral 8, 115, 139, 141, 199, 216, 222, 232, 244, 255, 281 y 285 de la Constitución de 1999, con lo cual, se consagra un sistema que abarca los daños ocasionados por cualesquiera actividad derivada del ejercicio del Poder Público.

Del mismo modo, la Doctrina nacional en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, considera que tanto nuestra Carta Magna, como los criterios asumidos por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia establecen que “la responsabilidad patrimonial del Estado es una garantía constitucional inherente a todo Estado de Derecho, consagrada a favor del particular afectado por la conducta administrativa dañosa” y que en tal carácter “la misma debe ser interpretada por los jueces en forma progresiva y amplia, a favor del administrado”⁴⁸.

Es así como la decisión en referencia estableció que

... la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, acorde con el modelo de Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia proclamado en su artículo 2, y en correlación con el carácter de gobierno responsable que los artículos 6 y 141 *ejusdem* atribuyen al Estado administrador, consagra un sistema integral de responsabilidad patrimonial del Estado...

el cual, lleva aparejado un mandato obligatorio a los tribunales integrantes de la jurisdicción contencioso administrativa, con base en el artículo 259 *eiusdem*, a ordenar la indemnización de los daños sufridos por los particulares como consecuencia de la actividad de la Administración, sea esta por una responsabilidad con falta o sin falta de la Administración según sea el caso objeto de reclamo jurisdiccional⁴⁹, permitiendo efectivamente la restitución de la situación jurídica infringida.

Expuesto lo anterior, vayamos concretamente al tema bajo estudio, a los fines de examinar si las providencias administrativas dictadas por las Inspectorías del trabajo y, en especial, si una Providencia administrativa ilegal en la que ordenó pago de salarios caídos, puede ser entendido como daño patrimonial imputable al Estado.

48 Tomado de mis apuntes de postgrado, clase de Luís Ortiz Álvarez, Responsabilidad Patrimonial del Estado. Universidad Católica Andrés Bello. 2006.

49 Vid. Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia N° 2818/2002

i. Responsabilidad del Estado frente a Actos Administrativos Ilegales

Ciertamente el acto administrativo constituye una actuación del Estado en ejercicio del Poder Público, de manera que pudiera preverse perfectamente que una manifestación de voluntad del Estado sea capaz de generar daños en sus destinatarios y por tanto, que esos daños puedan ser imputados a la Administración Pública, quien deberá indemnizar los mismos.

De tal manera, no es mayor el examen que pueda hacerse sobre la responsabilidad del Estado derivada de sus actos administrativos ilegales, sino plantearse si en cualquier circunstancia podemos considerar que un acto administrativo declarado nulo por los tribunales legalmente competentes para ejercer el control de legalidad, puede ser generador de responsabilidad patrimonial y, por tanto, de daños y perjuicios que deberán ser indemnizados al ciudadano afectado por parte de la Administración Pública.

Para dilucidar esa interrogante, resulta conveniente acudir a la sentencia N° 403, del 24 de febrero de 2006, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, con ponencia de la Magistrada Luisa Estella Morales (caso Sindicato Agrícola), donde se sostuvo lo siguiente:

...el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado debe ser concebido con prudencia y justicia y no debe inspirarse en un profundo deseo positivista e individualista del ser humano, ante todo el Estado es un ente pluripersonal que está concebido y encaminado a la satisfacción de los intereses particulares, y las actuaciones que pueden conllevar al menoscabo patrimonial de otros ciudadanos en beneficio de un colectivo o por una actuación anormal de éste, *debe ser previa comprobación de una relación de causalidad entre el daño sufrido por la víctima y la falta cometida por éste*, exceptuándose en ciertos casos de dicho análisis por el principio de igualdad ante las cargas públicas o teoría de la raya.

(...omissis...)

En consonancia con lo expuesto, debe atenderse que visto que no existe un catálogo expreso de cuándo se podría estar en presencia de una responsabilidad sin falta o con falta de la Administración, *se hace necesario que el juzgador determine en cada caso concreto cuándo debe analizarse integralmente la existencia de una falla en el servicio*, en cuanto al grado de normalidad y de soportabilidad por

parte del administrado y/o cuándo es necesario la existencia de una actuación ilegítima de la Administración para proceder a la condena patrimonial de la Administración, debiendo demostrarse la relación de causalidad” (Cursivas nuestras).

El análisis realizado por la Sala en la decisión bajo estudio, tiene particular importancia por cuanto, ha sido asumido muchas veces un sistema plenamente objetivo en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, situación que lógicamente pudiera llevar a entender que toda actuación entendida como ilícita y que hubiere ocasionado un daño al ciudadano, tendría necesariamente que acarrear responsabilidad y, por ende, su respectiva indemnización al afectado.

Sin embargo, es muy acertada la consideración de la Sala, no sólo en vista que el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado no es objetivo, particularmente dada la admisión de las causales eximentes de responsabilidad⁵⁰, sino porque, tal y como lo establece la decisión bajo estudio, debe ser analizado cada caso en concreto, con el objeto de determinar si realmente toda actuación que haya generado un daño, así como cualquier actuación que se entienda ilícita, debe forzosamente acarrear la responsabilidad de la Administración Pública y correlativamente indemnización del ciudadano.

Siguiendo con la decisión bajo análisis, tenemos que la misma estableció, al momento de analizar una sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en la que se había declarado la responsabilidad patrimonial del Estado en virtud de un acto administrativo ilegal, lo siguiente:

...Con fundamento en los criterios expuestos, se aprecia que a diferencia de lo expuesto por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo *resulta necesario determinar la normalidad o no de la actuación administrativa, la cual no simplemente se verifica con la procedencia de la nulidad del acto administrativo, sino que es indispensable precisar a priori diversos elementos con la finalidad de apreciar si ciertamente el acto declarado nulo aparea responsabilidad patrimonial en sede administrativa.*

50 Artículo 1.193 del Código Civil: “Toda persona es responsable del daño causado por las cosas que tiene bajo su guarda, a menos que pruebe que el daño ha sido ocasionado por falta de la víctima, por el hecho de un tercero, o por caso fortuito o fuerza mayor...”.

Incluso podría afirmarse prima facie que aun cuando los actos administrativos que son declarados conforme a derecho, es decir, que no han sido anulados en sede judicial o administrativa pueden aparejar responsabilidad de la Administración Pública, por lo que en consecuencia, no se puede encasillar y abstraer el mundo real del mundo jurídico, si no que hay que atender a sus elementos y rasgos conceptuales, razón por la cual, no se puede establecer ni pretender aparejar como en efecto lo realizó la referida Corte una operación aritmética en el ámbito jurídico, la cual se encontraría fundamentada en que todo acto nulo conlleva irreflexivamente a una condena patrimonial del Estado.

Establecer ello, significa prácticamente dejar a la Administración Pública en un estado de inseguridad e inercia ante el cumplimiento de sus fines, los cuales se verían menoscabados en su eficacia y operatividad ante el posible riesgo de condena continua patrimonial del Estado, adicional a la posible responsabilidad funcional... (Cursivas nuestras).

Se observa un criterio a nuestro entender bastante acertado respecto del análisis que debe realizarse de la responsabilidad patrimonial derivada de actos administrativos, en dos sentidos:

1. Un acto administrativo lícito puede generar daños y perjuicios objeto de indemnización, y ello a menudo se estudia en el Hecho del Príncipe⁵¹, Teoría del Riesgo⁵², así como en el equilibrio económico financiero de los contratos administrativos y demás actuaciones del Estado en las que si bien pueden entenderse como lícitas y necesarias, igualmente pueden ser capaces de generar

51 "toda decisión del poder o de la autoridad pública que recae sobre la empresa o el empleador e impide la continuidad del funcionamiento de ésta." (ORTIZ LALLANA, María del Carmen: La extinción del Contrato de Trabajo por Imposibilidad Física de Cumplimiento, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1985. Citado en: SOLÁ MONELLS, Xavier, ob. Cit. P.205)

52 La referida teoría es empleada para determinar la responsabilidad de las personas (naturales o jurídicas) involucradas en el daño ocasionado, y que el afectado no tenía que soportar. En el campo de la responsabilidad patrimonial del Estado, suele ser coincido con el equilibrio de las cargas públicas. Se considera que son responsables de los daños de tipo extracontractual todas aquellas personas que efectúan una conducta que por su naturaleza resultaba riesgosa y que por tanto, era potencialmente capaz de ocasionar un daño, resultando aún cuando quien asume el riesgo efectúe la actividad o conducta con el mayor cuidado y perfección posible. En otras palabras, es responsable todo aquel que lleve a cabo una conducta que conlleva el riesgo de un resultado dañoso. Si el daño se presenta, tendrá que responder patrimonialmente.

un daño que no tiene que ser tolerado por el ciudadano, sea en su esfera patrimonial o jurídica, así como en el denominado equilibrio de las cargas públicas. Todo ello con base en el régimen de responsabilidad patrimonial consagrado en la Constitución.

Ejemplos abundan, perfectamente podemos hacer mención al Decreto que estableció el control cambiario en Venezuela, así como los Decretos de inamovilidad laboral dictados durante años, numerosos Decretos expropiatorios, etc., que aún cuando puedan ser considerados por algunos como lícitos, se entienden –eventualmente– como generadores de responsabilidad del Estado.

2. Un acto administrativo ilícito no siempre tiene que acarrear responsabilidad patrimonial del Estado, por cuanto resulta necesario establecer primariamente, las situaciones de hecho y derecho en las que ocurrió la manifestación de voluntad del Estado, a los fines de examinar si en efecto el acto administrativo nulo, así como los eventuales daños que haya podido ocasionar, pueden ser imputables a la Administración Pública.

En efecto, dado que se trata de un sistema subjetivo de responsabilidad patrimonial, no podemos simplemente asumir que todo acto administrativo viciado de nulidad deba entenderse como generador de la responsabilidad del Estado, de allí que la decisión bajo estudio plantee que deban ser evaluados en cada supuesto

...las condiciones en la prestación del servicio, la posible actuación personal del funcionario que no se encuentre relacionada con su servicio, la complejidad del caso objeto de cuestionamiento, el comportamiento de la víctima, los elementos intrínsecos y extrínsecos de la relación acaecida objeto de la presunta responsabilidad, así como las condiciones de modo, tiempo o lugar...

culminando el análisis de la Sala con expresa mención a que, el Estado resultará eximido de responsabilidad ante el hecho de la víctima "...salvaguardando así una recta distribución de las cargas patrimoniales y de las actuaciones anárquicas y negligentes del administrado...".

ii. La Responsabilidad del Estado frente a las Providencias Administrativas de las Inspectorías del Trabajo.

Tal y como hemos mencionado en el capítulos precedentes, las providencias administrativas constituyen manifestaciones o declaraciones de voluntad de la Administración Pública, por tanto, el régimen de responsabilidad patrimonial contenido en el artículo 140 de la Constitución, así como de las demás normas constitucionales que componen el régimen de responsabilidad patrimonial ya señaladas, resultan perfectamente aplicables ante las actuaciones que, derivadas del ejercicio de competencias y atribuciones de la Inspectoría del Trabajo, puedan ocasionar daños y perjuicios a los ciudadanos.

Generalmente, este tipo de actos que resuelven temas de inamovilidad laboral (cuando menos siendo el trabajador el solicitante), ordenan el reenganche y pago de salarios caídos al patrono, estando en principio éste obligado a reincorporarlo en su puesto de trabajo, así como en pagar dichas sumas de dinero, en ejecución de dicho acto administrativo⁵³. Por otra parte, visto que el régimen del Derecho laboral establecía como consecuencia del incumplimiento de las providencias administrativas, la figura de la multa contra el patrono, se llegó a la conclusión que esos actos administrativos carecían de fuerza ejecutiva y ejecutoria, a pesar de la disposición del artículo 79 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, donde se preveía la potestad del Estado de ejecutar sus propios actos. Como consecuencia de lo anterior, durante mucho tiempo dichos actos pretendieron ser ejecutados por los trabajadores mediante acción de amparo constitucional, situación que fue resuelta por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N° 3569 del 6 de diciembre de 2005, con ponencia del Magistrado Jesús Eduardo Cabrera, en los términos siguientes:

53 Aún cuando se ha insistido en que los actos administrativos tienen fuera ejecutiva y ejecutoria, el régimen de ejecución de providencias administrativas siempre ha sido desarrollado con la normativa laboral, de allí que se haga uso de multas contra el patrono ante el incumplimiento, actualmente también son obstaculizadas las solvencias laborales de las empresas, impidiendo, entre otras, acudir a divisas de la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI) y otras formas de coerción hacia el patrono para obligar la ejecución de la providencia administrativa.

...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.

Ahora bien, a pesar que en el presente caso se produjo por parte de la Gobernación del Estado Yaracuy, un evidente desacato a la Providencia Administrativa, dictada por la Inspectoría de Trabajo, que ordenó el reenganche y el pago de salarios caídos de los trabajadores, los órganos jurisdiccionales no son los encargados de intervenir en la actuación de los órganos de la Administración Pública; excepto que una Ley así lo ordene.

En este sentido se debe hacer referencia al artículo 79 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos:

(...*omissis*...)

En consecuencia, considera esta Sala Constitucional, que el presente acto administrativo, debió ser ejecutado por la Administración Pública y de esta manera dar cumplimiento a la providencia administrativa antes mencionada...⁵⁴.

De esta forma establece la Sala, que al ser las providencias administrativas de las Inspectorías del Trabajo, actos administrativos, los mismos deben ser ejecutados por la autoridad que los dictó, de allí que no resulte necesario requerir la actuación de ningún otro organismo del poder público, como sería el caso de los tribunales de administración de justicia.

De cualquier modo, independientemente de los mecanismos administrativos y judiciales que son empleados en la actualidad para ejercer coerción en el patrono de cara al cumplimiento de las providencias administrativas⁵⁵, el hecho está en que esos actos, no sólo conllevan una orden de reenganche, sino igualmente de pago de salarios caídos, donde especialmente la última circunstancia, genera un detrimento patrimonial en el ciudadano (patrono) encargado de cumplir dicho acto administrativo.

⁵⁴ Ratificada en sentencia N° 2516 del 19 de diciembre de 2006, por la misma Sala.

⁵⁵ Ver igualmente sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, N° 1522 del 8 de agosto de 2006 y sentencia N° 00007 del 10 de enero de 2006 de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo.

Generalmente, cuando el patrono recurre o ejerce una acción de nulidad ante los órganos jurisdiccionales, solicita principalmente la anulación del acto, pero el reintegro de los salarios caídos ha sido entendido como una situación exigible al trabajador, quien ciertamente se vio beneficiado de esos salarios, pero que ante la anulación del acto, se concluye que no le correspondían, pudiendo entenderse como un enriquecimiento sin justa causa⁵⁶.

Sin embargo, recuperar esa suma monetaria suele ser un problema para el patrono, quien difícilmente logrará el reintegro pecuniario por parte de ese trabajador, por cuanto, lo más probable es que ya haya hecho uso de esas sumas monetarias, de allí, que lo más probable es que surja una nueva controversia judicial para intentar recuperar dichas cantidades dinerarias (estará la hipótesis de poder llevar a cabo, eventualmente, algún tipo de compensación de deudas, o cualquier otro arreglo con el ex empleado).

Independientemente del sistema que tenga a su disposición el patrono para intentar recuperar los salarios caídos, el detalle a analizar es precisamente el nexo que existe entre ese perjuicio patrimonial del patrono y, la providencia administrativa, es decir, de la actuación de la Administración Pública.

En tal sentido, se plantea si el afectado por el pago de los salarios caídos, a la hora de ejercer judicialmente el control de legalidad de la providencia administrativa, puede requerir correlativamente el reintegro de dichos sueldos a la Administración Pública, puesto que es ésta la responsable del daño económico del patrono. Ciertamente, el daño pecuniario del patrono sería imputable al Estado, por cuanto, sería un

56 Enriquecimiento Sin Causa previsto en el artículo 1184 del Código Civil, en el cual fundamenta la acción la parte accionante y siendo una fuente subsidiaria de obligaciones, cuya procedencia requiere de ciertos requisitos:

1. - El enriquecimiento.
2. -El empobrecimiento.
3. - La relación de causalidad.
4. -La ausencia de causa.

En el Derecho Romano se consagraba el Principio que nadie podía enriquecerse a expensas de otro, no es sino la aplicación al campo del derecho del precepto moral que ordena a dar a cada uno lo que le pertenece, o sea la aplicación de la máxima latina: Sum cuique tribuere.

órgano administrativo quien ordenó erradamente el pago de unas sumas económicas, que en teoría, no correspondían al trabajador, puesto que, al resultar nulo el acto administrativo, igualmente se entienden extintos sus efectos jurídicos desde el nacimiento del mismo (*ex tunc*).

En consecuencia, se conjugan los elementos necesarios para exigir responsabilidad al Estado: 1. hay presencia de Función administrativa (también entendido como funcionamiento o servicio), ya que hay una manifestación de voluntad que crea, modifica o extingue derechos, 2. daño causado, puesto que el patrono se ve afectado patrimonialmente por el acto administrativo y, 3. nexo de causalidad, dado que el daño causado, tal y como se menciona, es ocasionado por esa actuación o función administrativa, en este caso, ilícita e injustificada.

Como consecuencia de lo anterior, pareciera perfectamente viable que la pretensión de nulidad de la providencia administrativa que ordenó reenganche y pago de salarios caídos, pueda exigir correlativamente la indemnización de daños y perjuicios derivados del detrimento patrimonial ocasionado por el Estado al patrono.

Adicionalmente debemos analizar, si la providencia administrativa declarada nula por el tribunal, afirmando que no era procedente el reenganche y pago de salarios caídos del trabajador, concluyendo en la nulidad del acto administrativo, generará en toda circunstancia responsabilidad patrimonial.

Para ello, debemos hacer mención nuevamente a la sentencia N° 403, del 24 de febrero de 2006, (caso Sindicato Agrícola), anteriormente citada, puesto que habrá que analizar el caso concreto para determinar la responsabilidad del Estado frente a la providencia administrativa.

En efecto, en el caso bajo análisis resultará de suma relevancia examinar no sólo el contenido de la Providencia Administrativa, sino igualmente, las situaciones acaecidas durante el procedimiento administrativo, puesto que, el juez encargado de ejercer el control de legalidad, deberá examinar hasta que punto la decisión adoptada por la Inspectoría del Trabajo fue resultado de ejercer, no sólo una valoración de las disposiciones de ley, sino igualmente, del expediente administrativo, y consecuentemente, de los hechos alegados y medios de prueba promovidos por cada una de las partes.

Si bien, en principio, pudiera considerarse que una providencia administrativa que ordenó el reenganche y pago de salarios caídos de una persona que no cubría las condiciones legales (Ley Orgánica del Trabajo) o administrativas (supuestos contemplados en el Decreto de inamovilidad presidencial) para su reincorporación, debería resultar nulo y correlativamente generador de responsabilidad, ello no necesariamente debe ser así.

Hacemos mención a lo anterior, por cuanto, es posible que no haya habido una adecuada defensa por parte del patrono en sede administrativa, sea porque éste no aportó los medios de prueba que permitían demostrar que dicho trabajador no debía ser reenganchado y, consecuentemente indemnizado con salarios caídos, o bien porque el patrono no actuó en tiempo hábil, generando su confesión ficta, resultando consecuentemente en un acto administrativo beneficioso para el trabajador.

En el presente caso, el juez que le corresponda ejercer el denominado control de legalidad de la providencia administrativa, cuya nulidad haya sido solicitada conjuntamente con la indemnización del daño patrimonial causado, deberá examinar cuidadosamente, hasta dónde es posible imputar al Estado el daño pecuniario reclamado por el accionante, con el objeto de determinar, si el contenido de la actuación administrativa, y consecuente detrimento económico, fueron resultado del exclusivo funcionamiento de la Administración Pública o, por el contrario, puede ser encuadrada como una causal eximente de responsabilidad, como podría ser el *hecho de la víctima*, dado que, si la Administración Pública tomó adecuadamente su decisión con base en la normativa aplicable, situaciones de hecho y medios de prueba presentes en el expediente administrativo, mal podría —en este tipo de procedimientos— imputársele responsabilidad patrimonial, puesto que el resultado del acto devino de la mala defensa del patrono en sede administrativa, por ende, debería resultar exenta pecuniariamente en ese caso.

Por último, debe igualmente hacerse referencia, que ante la eventual condena al Estado del pago de los salarios caídos, ilegalmente acordados en la providencia administrativa, estará la posibilidad que la República proceda al reclamo para el reintegro del dinero contra ese trabajador, que en definitiva obtuvo un enriquecimiento sin justa causa. De cualquier manera, frente a un régimen de responsabilidad patrimonial *pro ciudadano*, no debería ser soportado por el patrono el daño generado

por una actuación administrativa, que erradamente, y sin causales que la eximan, hubiera ordenado el pago de salarios caídos.

El precedente análisis debería ser valorado con base en los principios rectores de nuestro régimen de responsabilidad patrimonial, donde se parte de un sistema amplio y favorable a los ciudadanos, igualmente bajo estrictos criterios subjetivos, que permitan por una parte la figura del Estado responsable frente al particular, pero por otra, la protección de la Administración ante situaciones que puedan ser consideradas como eximentes de su responsabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Araujo Juárez, José. *Tratado de Derecho Administrativo Formal*, Vadell, Valencia, 1998.
- Araujo, J. *Derecho Administrativo, parte general*, Ediciones Paredes, Caracas, 2007.
- Brewer Carías y Ortiz Álvarez. *Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso Administrativa (1961-1996)*. Editorial Jurídica Venezolana.
- Laguna de Paz, J. *La autorización administrativa*. Thompson Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2006.
- Pina Vara, R. *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa. Vigésima Edición, Mexico, 1994.
- Rondón, H. *Los actos cuasijurisdiccionales*. Editorial Centauro, 1990.
- Sentencia N° 955 del 23 de septiembre de 2010, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.
- Constitución de la República de Venezuela de 1961.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (*Gaceta Oficial* de la República, Número *Extraordinario* 5.453. Caracas, viernes 24 de marzo de 2000).
- Decreto N° 6.217, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (*Gaceta Oficial* de la República, Número *Extraordinario* 5.890, 31 de julio de 2008).

- Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (Gaceta Oficial de la República, N° 1.893 del 30 de julio de 1976).
- Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (Gaceta Oficial de la República N° 2.818 Extraordinaria de 1° de julio de 1981).
- Código Civil de Venezuela. (Gaceta Oficial de la República N° 2.990 del 26 de julio de 1982).
- Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Gaceta Oficial de la República N° 39.447 de fecha 16 de junio de 2010, reimpressa por error material en Gaceta Oficial N° 39.451 del 22 de junio de 2010.
- Decreto N° 7.914 de la Presidencia de la República Gaceta Oficial de la República N° 39.575 de fecha 16 de diciembre de 2010.
- Sentencia del 18 de mayo de 1995, Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.
- Sentencia N° 1843 del 14 de abril de 2005 (Caso Inversiones Alba Due, C.A.), Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia.
- Sentencias Nos. 2353/2001, 131/2006 y 347/2006 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.
- Sentencia del 25 de junio de 2003 (Caso: Gente del Petróleo) de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.
- Sentencia N° 3569 del 6 de diciembre de 2005 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.
- Sentencia N° 2516 del 19 de diciembre de 2006 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.