

**§48. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL SOBRE LA COMPETENCIA PARA  
CONOCER DE LOS RECURSOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS  
DE ANULACIÓN CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DICTADOS  
POR LAS INSPECTORÍAS DEL TRABAJO**

*Alfredo Romero Mendoza*

Profesor de la Universidad Central de Venezuela

*Yael de Jesús Bello Toro*

Abogado Universidad Católica Andrés Bello

Para determinar cuáles son los tribunales competentes para conocer de los recursos contencioso administrativos de anulación de los actos administrativos dictados por las Inspectorías del Trabajo, debemos señalar primeramente que los actos de las Inspectorías del Trabajo, dictados en aplicación de la Ley Orgánica del Trabajo, son actos administrativos, tal como la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 17 de abril de 1991, (caso *Automercados Santa Rosa de Lima, C.A.*), en los siguientes términos:

Por otra parte, en el presente caso el *Director General del referido Ministerio, actuando por delegación del ministro, dictó el acto impugnado, en ejercicio de sus facultades de aplicar la parte administrativas de la Ley del Trabajo, como lo determina su artículo 208, de otorgar administrativamente, protección especial a los trabajadores amparados con inamovilidad y de ordenar su reenganche*, cuando han sido objeto de despido por sus patronos, sin haber obtenido la previa calificación de despido y la correspondiente autorización, a que se contraen los artículos 218 del Reglamento de la Ley del Trabajo, en concordancia con su artículo 347. En otras palabras, que la *decisión impugnada resulta de la aplicación de normas administrativas y no de las que regula el contrato de trabajo y dentro de un procedimiento de inspección y de vigilancia del cumplimiento de dicha Ley*, que cabe de las funciones administrativas que se atribuyen al señalado Ministerio (artículo 208, literal C) y en el cual éste ocupa la posición de órgano decisorio, es decir de tercero imparcial y no de parte de relación alguna laboral. Tratase, en consecuencia, *la decisión impugnada, de un acto dictado en aplicación de normas administrativas y no de derecho privado, cuyo control de legalidad, conforme con lo dispuesto en los artículos 206 y 215, ordinal 7° de la Constitución, corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa y en concreto a esta Sala.* (Resaltado nuestro)

Esta sentencia también señalaba que como consecuencia del carácter de actos administrativos que tenían dichas actuaciones, la competencia para conocer de los recursos contencioso administrativos de anulación contra esos actos que ordenaban el reenganche de los trabajadores, le correspondía a la jurisdicción contencioso administrativa, específicamente a la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia.

Luego, este criterio jurisprudencial fue modificado por la misma Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 9 de abril de 1992, (caso *Corporación Bamundi, C.A.*). Dicha sentencia estableció que los actos dictados en aplicación de la “*parte administrativa*” de la Ley del Trabajo derogada, así como en

aplicación de las normas reglamentarias de los procedimientos administrativos laborales contenidas en la misma ley, es decir calificación de despido y reenganche, eran actos administrativos, pero consideró que con la entrada en vigencia de la actual Ley Orgánica del Trabajo, es la jurisdicción laboral la que conocerá de la aplicación de todas las normas contenidas en dicha ley. Al respecto, señala la sentencia que son los Tribunales del Trabajo los que deben conocer de los recursos contencioso-administrativos de anulación contra las decisiones administrativas, dictadas en aplicación de la parte administrativa de la Ley Orgánica del Trabajo. En dicha sentencia se señaló expresamente lo siguiente:

Diferente es la situación después de la vigencia de la actual Ley Orgánica del Trabajo (01-05-91). En efecto, en primer término, su artículo 5° consagra la integridad, la exclusividad de la jurisdicción laboral para conocer de toda disputa de derecho sobre las normas de dicha Ley, o de los contratos de trabajo, salvo las que la misma Ley atribuye a los procedimientos de conciliación y de arbitraje, lo cual ratifica en su artículo 655. Y en segundo término, de manera expresa, por excepción, excluye de la jurisdicción laboral, por ejemplo, el conocimiento de los recursos que puedan ejercerse contra las decisiones del Ministro del ramo, específicamente, en los casos de negativa de registro e inscripción de organizaciones sindicales; o en los casos de oposiciones a convocatorias para negociaciones en convenciones colectivas (*Vid.* Artículos 425, 465 y 519). Mientras que en tercer término, en los *casos de otras decisiones de autoridades del Trabajo, como las dictadas en los procedimientos de calificación de despido, o en solicitudes de reenganche, por motivo de las inamovibilidades que la misma Ley contempla (art. 456), en lo que se refiere a los recursos que puedan intentarse en su contra, la misma Ley, por el contrario, se limita a establecer, que dichos recursos se deberán ejercer por ante los Tribunales*, sin precisar, como sí lo hace en los casos antes señalados, que se trata de los tribunales contencioso-administrativos. *Tribunales aquellos, que por lo expuesto, no pueden ser otros que los órganos judiciales señalados en los artículos 5° y 655, antes mencionados.*

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

En esa oportunidad, se produjeron criterios disidentes en cuanto a que los tribunales competentes para conocer de dichos recursos eran los Tribunales del Trabajo, entre esos criterios tenemos los votos salvados de los magistrados Luis Enrique Farías Mata y Aníbal Rueda, los cuales expusieron en su momento los siguientes argumentos:

*Voto salvado del exmagistrado Luis Enrique Farías Mata*

Está -a nuestro parecer- destinada esta norma, a consagrar los principios de celeridad, eficacia y gratuidad que deben regir los procesos y asuntos laborales; pero en nada se refieren a la “integridad y la exclusividad de la jurisdicción laboral para conocer de toda disputa de derechos sobre las normas de dicha ley, o de los contratos de trabajo, salvo las que la misma Ley atribuye a los procedimientos de conciliación y de arbitraje, lo cual ratifica en su artículo 655, como lo expresa la sentencia de la que disiento.

... *omissis* ...

La pacífica y reiterada doctrina de la Sala acerca de la naturaleza administrativa de las normas de la Ley del Trabajo que contemplan la intervención de la Administración (Miranda EAP, 10-01-80; Ansa, 30-01-87; Pemoca, 28-04-88; Supermercado Santa Rosa de Lima, 17-04-91) -salvo cuando actúa como ente de *derecho privado formando parte de la relación laboral* (Fetraeducación, 05-06-86)- si bien parece quedar a salvo en la sentencia, cuando se afirma que los tribunales laborales se constituirían en “tribunales contenciosos administrativos 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 resultado ser en la práctica el atribuir tales facultades de revisión a jueces a quienes la materia le es -por lo menos- ordinariamente ajena.

3. En tal sentido, el razonamiento del proyecto, al entender que por haber mención expresa de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa en otros artículos y no en el 456, es débil, en el criterio del autor del presene voto salvado.

En primer lugar, porque podría ser una simple inadvertencia del legislador, ya que nada se dice en la sentencia sobre alguna determinada voluntad de éste -expresada en las discusiones parlamentarias o en la exposición de motivos- de sustraer, por cualquier razón del conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, una materia que hasta ahora le correspondía a ésta;

... *omissis* ...

Conforme a la precedente interpretación, “los tribunales” a los que se refiere el artículo 456 son laborales y conocerán de pretensiones y derechos de normas laborales; y es que estando la revisión judicial de los actos administrativos garantizada expresamente por el artículo 206 de la Constitución, y, además, confiada expresamente sólo a los tribunales contencioso-administrativos, parece absurdo que el legislador tenga que declarar expresamente “el derecho de las partes a acudir a los tribunales” para que conozcan de la legalidad del acto administrativo del Inspector del Trabajo.

En este sentido, y de acuerdo con la misma interpretación, conservarían los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa el conocimiento de los actos administrativos, aún contenidas en la vigente Ley Orgánica del Trabajo, manteniendo vigencia, entonces, en toda su integridad, la tradicional y ya citada jurisprudencia de la Sala en la materia, más congruentemente sustentable, en opinión del autor del presente voto salvado, si se tiene en cuenta que de esta manera se impide una fractura de la jurisdicción contencioso administrativa y se evita que una doble jurisdicción (la contencioso administrativa y la laboral) llegue a pronunciarse indistintamente en casos análogos.

#### *Voto salvado del magistrado Aníbal Rueda:*

1º) De la lectura efectuada al artículo 5 de la Ley Orgánica del trabajo, en modo alguno se infiere “... la integridad y exclusividad de la jurisdicción laboral...”. En efecto, dicha norma se limita a consagrar los principios de celeridad, eficacia y gratuidad vigentes en los procedimientos laborales.

... *omissis* ...

Considero que la competencia debe estar establecida expresamente y, en modo alguno, puede ser inferida de textos legales.

El legislador a lo largo de la Ley Orgánica del Trabajo, cuando ha querido atribuir competencias a determinados órganos administrativos lo ha señalado expresamente.

Asimismo, si hubiese sido su intención crear una jurisdicción especial lo habría indicado expresamente como lo hizo en el capítulo VIII del Título II, denominado De la Estabilidad Laboral (indicando en el artículo 655 de la Ley Orgánica del Trabajo), y hubiese ordenado al Consejo de la Judicatura, la creación de los tribunales necesarios, como lo hizo en el artículo 656 de la Ley Orgánica del Trabajo.

3º) Aunado a ello, el citado artículo 655 puede ser objeto de otras interpretaciones.

En particular, considero que la frase asuntos contenciosos del trabajo, en modo alguno se refiere al recurso contencioso de anulación, sino a aquellas pretensiones y acciones que se deriven de la relación laboral, como sería, por ejemplo, la declaratoria con lugar de la solicitud de calificación de despido por parte del Inspector, en los casos de inamovilidad, hipótesis en la cual, el trabajador deberá reclamar sus prestaciones sociales ante los tribunales del trabajo. En este mismo sentido debe ser interpretada la frase "... quedando a salvo el derecho de las partes a acudir a los tribunales en cuanto fuere pertinente ..." contenida en el artículo 456 de la Ley Orgánica del Trabajo.

4º) Igualmente, resulta endeble la interpretación efectuada por la Sala Político-Administrativa, al considerar que aquellas hipótesis en las que el legislador sometió expresamente el conocimiento de las demandas de nulidad a la jurisdicción contencioso administrativa (artículos 425, 465 y 519) sean de naturaleza excepcional.

En efecto, tales remisiones el legislador únicamente reconoció la competencia atribuida por el artículo 206 de la Constitución de la República a la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer el recurso contencioso administrativo de anulación; en consecuencia, difiere de tal interpretación y considero que en esos supuestos sólo existe reconocimiento legal de la facultad constitucionalmente atribuida a la jurisdicción contencioso administrativa.

En atención a las precedentes consideraciones, concluyo que los actos emanados por los órganos administrativos del trabajo (Ministro e Inspector) son actos administrativos, al ser dictados en aplicación de normas de derecho administrativo recogidas en nuestra legislación laboral, y el conocimiento y decisión del recurso contencioso administrativo de anulación contra ellos procedente, corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa, de conformidad con el artículo 206 de nuestra Carta Magna.

Por su parte, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia del 20 de noviembre de 2002 (caso *Ricardo Baroni Uzcátegui*), siguiendo el criterio expuesto previamente en decisión del 2 de agosto de 2001 (caso *Nicolás José Alcalá Ruiz*), delimitó el criterio competencial relacionado con los recursos contencioso administrativos de anulación contra los actos emanados de las Inspectorías del Trabajo, señalando que eran competentes para conocer de ellos las Cortes de lo Contencioso Administrativo, en virtud de ser las Inspectorías del Trabajo órganos administrativos dependientes del Ministerio del Trabajo que forman parte de la Administración Pública Nacional. Textualmente, la Sala Constitucional señaló:

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* ...

Entonces, como se trata de órganos administrativos nacionales, el conocimiento de las pretensiones de nulidad de sus actos administrativos y, en general, de cualquier otra pretensión fundada en Derecho Administrativo corresponde, en todo caso, a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Así, mal podría corresponder a los Juzgados Superiores de lo Contencioso-Administrativo, cuya competencia se circunscribe a los procesos planteados en relación con las autoridades estatales y municipales (artículos 181 y 182 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia). *Las Inspectorías del Trabajo constituyen un ejemplo típico de aquellos órganos que están sometidos al control jurisdiccional de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo a tenor de la competencia residual que le confiere el artículo 185, ordinal 3, de la referida Ley, por tratarse de autoridades nacionales distintas a las señaladas en los ordinales 9 al 12 del artículo 42 ejusdem.*

... 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:

(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. ... (Cursivas nuestras)*

Ahora bien, desde el año 2002 ha sido el criterio jurisprudencial reiterado que los tribunales competentes para conocer de los recursos contencioso administrativos de anulación contra actos administrativos de las Inspectorías del Trabajo, son aquellos que forman parte de la jurisdicción contencioso administrativa, específicamente las Cortes de lo Contencioso Administrativo.

Sin embargo, recientemente, en sentencia del 2 de marzo de 2005, la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, dictó una sentencia que ha generado que se plantee nuevamente un conflicto de competencia entre las Cortes de lo Contencioso Administrativo y los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo. Dicha sentencia, por una parte, ratificó el criterio de las sentencias anteriores, con la concreción de ciertos aspectos, en cuanto a que la competencia para conocer de los recursos contencioso-administrativos de anulación, contra los actos administrativos emanados de las Inspectorías del Trabajo, corresponde a los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa “ordinaria”. Específicamente, dicha sentencia llega a cuatro conclusiones concretas en cuanto a la competencia:

1. *Son los órganos contencioso-administrativos los competentes para conocer de las providencias emanadas de las Inspectorías del Trabajo.* Textualmente la sentencia referida establece:

Ahora bien, tal como lo refiere la jurisprudencia anterior de la Sala Constitucional, ni la Ley Orgánica del Trabajo promulgada el 27 de noviembre de 1990 -vigente para la época del caso “Corporación Bamundi, C.A.”- ni la actual Ley Orgánica del Trabajo de fecha 19 de junio de 1997, establecen que corresponda a la jurisdicción laboral el conocimiento de los recursos contra las decisiones de las Inspectorías del Trabajo y, frente al principio de legalidad de la competencia,

parecen insuficientes las razones fundadas en los principios de preeminencia de las normas laborales y unidad de la jurisdicción en materia laboral consagradas en la Ley Orgánica del Trabajo. Al no estar de forma explícita en una norma expresa en este sentido, no puede pretender aplicarse una excepción al principio general de la universalidad del control por parte de los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa de los actos administrativos que se establece en el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

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. (Cursivas nuestras)*

2. *Existe una jurisdicción contencioso-administrativa “ordinaria” y una “especial”.* La “ordinaria” se encuentra conformada por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, los Tribunales Superiores Contencioso Administrativos, y los Tribunales Contencioso Administrativos especializados, y la “especial” son todos los demás Tribunales de la República que conozcan de impugnaciones contra determinados actos administrativos por mandato expreso de la Ley. Al respecto, la sentencia referida establece:

*En efecto, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa no son sólo aquellos que ostentan esa denominación (la llamada jurisdicción contencioso administrativa “ordinaria”), a saber, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, Tribunales Superiores Contencioso Administrativos y Tribunales Contencioso Administrativos especializados. También los demás tribunales de la República, al conocer de impugnaciones contra determinado tipo de actos administrativos por expresos mandatos de las leyes correspondientes, actúan en esas causas como órganos de la jurisdicción contencioso administrativa (“especial”, si se quiere). Y ello no resulta contrario a lo establecido en el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sino que obedecerá en todo caso, a que por razones de política judicial (afinidad de la materia, especialidad del órgano judicial, entre otras), se haya optado por la decisión de asignar una competencia específica y de esencia contencioso administrativa, a un tribunal cuya competencia fundamental se inscriba dentro de la jurisdicción ordinaria. Pero en tales casos, los referidos tribunales actuarán como órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, independientemente de su denominación, competencia fundamental o ubicación en la distribución de los tribunales de acuerdo con su ámbito material de competencia. (Cursivas nuestras)*

3. *Son los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa “ordinaria” los competentes para conocer de los recursos contencioso administrativos de anulación contra los actos administrativos emitidos por las Inspectorías del Trabajo.* Dicha sentencia señala:

Para finalizar, en razón de la inexistencia en el ordenamiento jurídico venezolano de un basamento normativo que permita predicar que (*sic*) la competencia para conocer de los recursos contencioso administrativos interpuestos contra los actos emanados de las Inspectorías del Trabajo, los cuales son actos administrativos, *corresponderá a los tribunales de la jurisdicción ordinaria el conocimiento de tales asuntos*, en virtud de la aplicación del principio de la universalidad de su control por parte de los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa (artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela). (Resaltado nuestro).

4. *Si bien no existe un tribunal contencioso-administrativo especialmente competente para dilucidar conflictos suscitados con ocasión del ejercicio de las competencias de las inspectorías del Trabajo; en garantía del derecho de acceso a la justicia de los particulares, en ese caso en concreto por tratarse de un asunto acaecido fuera de la Región Capital, su conocimiento puede corresponder a un Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo Regional.* La sentencia antes referida finaliza señalando lo siguiente:

Ahora bien, dilucidada como ha sido la jurisdicción competente para conocer y decidir casos como el presente, es *necesario determinar y declarar cuál es el tribunal contencioso administrativo competente para conocer del mismo.*

A este respecto existen precedentes, como la sentencia número 1333, de fecha 25 de junio de 2002, proferida por la Sala Constitucional de este Máximo Tribunal, en la cual señaló:

... 2. *No existe un tribunal contencioso-administrativo especialmente competente para dilucidar conflictos suscitados con ocasión del ejercicio de las competencias de las inspectorías del trabajo; por ello, toca a la jurisdicción ordinaria contencioso-administrativa ver de estos casos* (ver: sentencias núms. 207/2001, 1318/2001 y 2695/2001). Siendo, pues, que a la accionante le resulta más accesible un Juzgado del Estado Bolívar, corresponde tramitar la acción de amparo incoada al Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil, del Tránsito, del Trabajo, de Menores y Contencioso-Administrativo del Segundo Circuito de la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar. Así se decide.

Conforme a la doctrina expuesta, en la que *se considera el tribunal ‘...que a la accionante le resulta más accesible’, esto es, en garantía del derecho de acceso a la justicia de los particulares, esta Sala Plena declara que, tratándose de un asunto acaecido fuera de la Región Capital, específicamente la providencia administrativa emanada de la Inspectoría del Trabajo del Estado Carabobo*, mediante la cual se declaró con lugar la solicitud de reenganche y pago de salarios caídos de un trabajador de la recurrente, *su conocimiento corresponde a un Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo Regional. Esta determinación de competencia se hace en aras al acceso a la justicia y a la celeridad de la misma, evitando así, que la persona afectada deba trasladarse a grandes distancias del sitio donde se concretó el asunto, a fin de obtener la tutela judicial efectiva.* Así las cosas, y en beneficio del justiciable, esta Sala Plena declara que el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo competente es el de la Región Centro Norte del Estado Carabobo. Así se decide. (Destacados nuestros)

Tal como podemos observar, en el caso particular, dicha sentencia de la Sala Plena declara como competente al Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo Regional. Dicha declaración de competencia, tal como la misma Sala Plena lo establece, es una competencia excepcional en aras del derecho constitucional de acceso a la justicia y a la celeridad de la misma, evitando así que la persona afectada deba trasladarse a grandes distancias del sitio donde se concretó el asunto, a fin de obtener la tutela judicial efectiva.

Siguiendo este criterio, el Juzgado de Sustanciación de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, señalando como competentes a los Juzgados Superiores en lo Contencioso Administrativo Regionales, lo cual, en los términos de la Sala Plena, no aplica en aquellos casos donde se encuentra involucrada la Inspectoría del Trabajo del Distrito Capital, por cuanto no se ve afectada la parte en su derecho al acceso a la justicia, al efecto, en sentencia del 6 de abril de 2005, (Caso *Operaciones Al Sur Del Orinoco, C.A.*), señaló lo siguiente:

Ahora bien, el referido conflicto fue resuelto mediante sentencia de la Sala Plena de este Máximo Tribunal de fecha 5 de abril de 2005, en la cual se dejó sentando 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 de la jurisdicción contencioso administrativa, conforme a los dispuesto en el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

*Concluyó la Sala Plena, que el conocimiento de los recursos contenciosos administrativos que se intenten contra los actos administrativos emanados de las Inspectorías del Trabajo, atendiendo al derecho de acceso a la justicia de los particulares, corresponde a los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo Regionales.*

Conforme a las consideraciones expuestas en el fallo antes aludido, esta Sala, atendiendo al caso de autos, observa que *se ha ejercido un recurso de nulidad contra la Providencia Administrativa N° 00/091 de fecha 11 de diciembre de 2000, dictada por la Inspectoría del Trabajo de la Zona del Hierro del Estado Bolívar*, mediante la cual se ordena a la sociedad mercantil Operaciones al Sur del Orinoco, C.A. (OPCO), el reenganche y pago de salarios caídos a favor del ciudadano Gregory José Ugas Rodríguez, por lo que resulta aplicable el criterio expuesto por la Sala Plena de este Máximo Tribunal, *siendo procedente declarar competente para conocer del caso al Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil, del Tránsito, del Trabajo, de Menores y de lo Contencioso Administrativo del Segundo Circuito de la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar*. Así se declara. (Cursivas nuestras)

Es de notar que la anterior sentencia reconoce la competencia en aras del derecho de acceso a la justicia de los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo, para conocer de los recursos contencioso administrativos de anulación sólo contra las providencias administrativas dictadas por las Inspectorías del Trabajo que se encuentren en una zona distinta a la Región Capital.

Sin embargo, surge un conflicto de competencia en virtud de la interpretación que el Juzgado de Sustanciación de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia realizó de la sentencia de la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, mediante auto del 21 de abril de 2005 (Caso *Laboratorios Ponce, C.A.*), en el cual estableció expresamente que la competencia para conocer de los recursos contencioso administrativos de anulación intentados contra las providencias administrativas dictadas por la Inspectorías del Trabajo corresponderá siempre a los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo Regionales en primera instancia, incluso en el caso de providencias administrativas dictadas por las Inspectorías del Trabajo de la Región Capital, en lugar de las Cortes de lo Contencioso Administrativo. Dicho auto señala textualmente:



[...]como quiera que el presente asunto versa sobre una acción de nulidad contra la Providencia Administrativa n° 215-04, de fecha 21 de enero de 2004, dictada por la Inspectoría del Trabajo del Este del Área Metropolitana de Caracas, cuyo conocimiento, de conformidad con el fallo *parcialmente transcrito*, *corresponde a los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo Regionales*; es por lo que, en acatamiento asimismo a lo establecido por esta Sala en sentencia n° 01316 de fecha 6 de abril de 2005, ordena remitir estas actuaciones al Juzgado Superior Primero en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital (Distribuidor), y así se declara. (Destacado nuestro)

Ahora bien, es nuestro criterio que la sentencia de la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia no le otorga la competencia exclusiva a los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo, para conocer de los recursos contencioso administrativos de anulación contra las providencias administrativas de las Inspectorías del Trabajo, tal como se afirma en el auto del Juzgado de Sustanciación de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

Sin embargo, en vista de la confusión derivada de las anteriores sentencias, en la práctica los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo declinan su competencia en los Cortes de lo Contencioso Administrativo y las Cortes igualmente en los Juzgados Superiores, ya que ambos se consideran incompetentes, culminando dicho conflicto de competencia en el Tribunal Supremo de Justicia.

Como ejemplo del conflicto anterior, existen sentencias, tales como, la identificada con el N° 2005-466 de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, del 14 de junio de 2005, (caso *PDVSA Sur Barinas*). En dicha sentencia, la Corte ordena remitir el expediente al Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región de los Andes, para que asuma la competencia en virtud del siguiente argumento:

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. Así entonces, concluye esta Corte, que los siguientes elementos cualificantes de la situación analizada traducen como consecuencia necesaria 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:

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 faculta 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.

Además de ello, la pretensión de nulidad no conoce directamente de infracciones de Derecho sustantivo laboral, sino de la actuación administrativa del órgano autor del acto, es decir, 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. 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.

... *omissis*...

Conforme a la doctrina expuesta, en la que se considera el tribunal “...que a la accionante le resulta más accesible”, esto es, en garantía del derecho de acceso a la justicia de los particulares, esta Sala Plena declara que, tratándose de un asunto acaecido fuera de la Región Capital, específicamente la providencia administrativa emanada de la Inspectoría del Trabajo del Estado Carabobo, mediante la cual se declaró con lugar la solicitud de reenganche y pago de salarios caídos de un trabajador de la recurrente, su conocimiento corresponde a un Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo Regional. Esta determinación de competencia se hace en aras al acceso a la justicia y a la celeridad de la misma, evitando así, que la persona afectada deba trasladarse a grandes distancias del sitio donde se concretó el asunto, a fin de obtener la tutela judicial efectiva. Así las cosas, y en beneficio del justiciable, esta Sala Plena declara que el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo competente es el de la Región Centro Norte del Estado Carabobo. Así se decide.

Siendo ello así, comparte esta Corte y lo asume como doctrina a seguir en lo adelante, que la competencia para conocer de las demandas de nulidad de los actos administrativos que dicten las Inspectorías del Trabajo en materia de estabilidad especial (inamovilidad laboral), serán los Juzgados Regionales de lo Contencioso Administrativo y en alzada de esta Corte de lo Contencioso Administrativo.

... *omissis* ...

De modo que entiende esta Corte que los órganos del contencioso administrativo competentes para conocer de las pretensiones de nulidad contra los actos administrativos emanados de las Inspectorías del Trabajo de todo el país corresponde a los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo, incluso los ubicados en la región capital, tal como lo sostuvo el Juzgado de Sustanciación de la Sala Político Administrativa en reciente decisión de 21 de abril de 2005, en el caso *Laboratorios Ponce, C.A.*, en el cual se remitió el expediente al Juzgado Superior Distribuidor de la Región Capital.

Observamos que la sentencia anterior hace la remisión a un Juzgado Superior Contencioso Administrativo Regional por tratarse de una Inspectoría ubicada en una Región distinta a la del Área Metropolitana de Caracas, en la cual se encuentran las Cortes de lo

Contencioso Administrativo, confundiendo, desde nuestro punto de vista, el “derecho” de acceso a la justicia del actor en cuanto a su facultad de acudir a los Juzgados Superiores en lo Contencioso Administrativo que se encuentran ubicados en la región donde se encuentra la Inspectoría accionada, con la competencia formal para conocer de dichos recursos. Nótese que en su motiva la Corte señala que dicha remisión a los Juzgados Superior Contencioso Administrativos procede incluso en los casos de los actos dictados por inspectorías del trabajo de la Región Capital.

A pesar de lo señalado anteriormente, dicho criterio jurisprudencial ha sido confirmado por varias sentencias. Al respecto, citamos la sentencia N° 2005-490 de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, del 15 de junio de 2005, (caso *Sistemas Multiplexor, S.A.*), en la cual la Corte ordena remitir el expediente al Juzgado Superior Quinto de lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, el cual, al igual que los demás Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, en virtud del derecho de acceso a la justicia, en los siguientes términos:

De la sentencia parcialmente transcrita, este Órgano Jurisdiccional interpreta que los recursos contenciosos administrativo de nulidad que se intenten contra las Providencias Administrativas emanadas de las Inspectorías del Trabajo ubicadas fuera de la Región Capital, deberán ser conocidos en primera instancia por los Juzgados Superiores Contencioso Administrativo Regionales, determinación de competencia que, según la sentencia antes referida, se hace “(...) en aras al acceso a la justicia y a la celeridad de la misma, evitando así, que la persona afectada deba trasladarse a grandes distancias del sitio donde se concretó el asunto, a fin de obtener la tutela judicial efectiva”. Asimismo, y en aplicación del principio constitucional de igualdad ante la Ley, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo interpreta que dentro de esta categoría de Juzgados Superiores, deben quedar comprendidos los Juzgados Superiores de la Región Capital, así parece haberlo entendido también la Sala Político Administrativa del Máximo Tribunal de la República, en reciente sentencia N° 2363 del 28 de abril de 2005, en la cual se remitió el expediente al Juzgado Superior Distribuidor de la Región Capital.

La sentencia arriba trascrita declina la competencia en el Juzgado Superior Contencioso Administrativo de la Región Metropolitana de Caracas, fundamentando su decisión en el derecho constitucional de acceso a la justicia. Ahora bien, además de que dicho derecho es facultativo para el justiciable, tal como lo señalamos con anterioridad, es completamente inútil en el caso en referencia, debido a que tanto las Cortes de lo Contencioso Administrativo como los Juzgados de lo Contencioso Administrativo se encuentran ubicados en el mismo edificio.

Ahora bien, tal como lo expresamos anteriormente, en la práctica los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo, igualmente se declaran incompetentes para conocer de los recursos contencioso administrativos contra actos dictados por las inspectorías del trabajo, y ordenan remitirlos a las Cortes de lo Contencioso Administrativo por considerar que son ellas los tribunales competentes. Al respecto, el Juzgado Superior Quinto de lo Contencioso Administrativo dictó sentencia el 9 de junio de 2005 (caso *Banco Mercantil, C.A. Banco Universal*), en la cual se declaró incompetente, por cuanto consideró que le corresponde conocer sobre dicho recurso a las Cortes de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo a las competencias residuales, y según el criterio vinculante de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Dicha sentencia textualmente señala:

A juicio de este Juzgador la sentencia que dictara la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia en fecha 02 de marzo de 2005, no modifica ni contradice para nada el criterio que con carácter vinculante estableciera la Sala Constitucional de ese Máximo Tribunal en el caso *Ricardo Baroni*, por el contrario, lo que hace la Sala Plena es coincidir con el criterio que sentara la Sala Constitucional en fecha 25 de junio de 2002, en el cual estableció en un caso de amparo, que con fin de hacer más accesible la jurisdicción contenciosa administrativa a los accionantes, correspondía a los Juzgados Superiores Contenciosa Administrativos Regionales conocer de la acciones de amparo.

... *omissis* ...

Así pues, que para quien aquí decide, no existe modificación en la competencia que atribuyera el caso *Baroni* para el conocimiento de los recursos de nulidad, cuando los hechos se produzcan e la Región Capital, pues en la misma está sentado el Juez natural, esto es las Cortes de lo Contencioso Administrativo. Este orden de ideas debe concatenarse con la interpretación, según la cual, los criterios vinculantes que haya dictado la Sala Constitucional sólo pueden ser modificados por dicha Sala, ya que de entenderse lo contrario la fuerza vinculante constitucionalmente atribuida desaparecería. A esto debe aunarse el hecho cierto y objetivo de que el día 05 de abril de 2005, fecha posterior al fallo de la Sala Plena, nuevamente la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia con Ponencia del Magistrado Francisco Carrasqueño López, ratificó nuevamente el criterio establecido en el caso *Baroni*. En este último fallo se señala con claridad -luego de transcribir el fallo Baroni- que:

...De conformidad con la doctrina vinculante anteriormente transcrita (caso *Ricardo Baroni*), es la jurisdicción contencioso-administrativa la competente para conocer de aquellos recursos y acciones que se interpongan contra la administración laboral, a saber, las Inspectorías del Trabajo, incluso cuando se trate de omisiones de pronunciamiento, como es el presente caso” (Paréntesis de la fuente)

El caso se refería al conocimiento de una consulta en materia de amparo, no obstante es clara la Sala Constitucional cuando invoca el caso Baroni, para ratificar que lo allí decidido tiene carácter vinculante. De manera que lo que hace la Sala Plena es darle el mismo tratamiento de los amparos a los recursos de nulidad, en cuanto al Tribunal competente para conocerlos, pues el sacrificio para acceder a la justicia, dada las distancias, es igual en el caso de los recursos que en los amparos.

Bajo tal razonamiento este Tribunal estima que carece de la competencia para conocer del recurso de nulidad aquí interpuesto, por corresponder el mismo a las Cortes de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo a las competencias residuales que las mismas disponen y según el criterio vinculante de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en consecuencia se ordena remitir esta causa a la Unidad de Recepción y Distribución de Documentos de las cortes Primera y Segunda de lo Contencioso Administrativo, para que aquella Corte a quien corresponda según distribución conozca de la referida causa, y así se decide.

Al igual que lo señala la sentencia anterior, consideramos que la Sala Plena no otorgó la competencia exclusiva a los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo para conocer de los recursos contenciosos administrativos de anulación contra las providencias administrativas dictadas por las Inspectorías del Trabajo, más bien estableció una competencia excepcional en aras de proteger el derecho al acceso a la justicia de los accionantes, pero sin que la misma implicara que las Cortes de lo Contencioso Administrativo no son competentes para conocer de dichos recursos.

En virtud del conflicto de competencia creado, y por cuanto la mayoría de los recursos que actualmente se encuentran en las Cortes de lo Contencioso Administrativo, fueron remitidos por Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo Regionales que declinaron su competencia en virtud del criterio de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, establecido en la sentencia del 20 de noviembre de 2002 (caso *Ri-*

*cardo Baroni Uzcátegui*), anteriormente identificada, y en virtud de que los Juzgados Superiores igualmente se consideran incompetentes de aquellos recursos remitidos a ellos cuando los mismos se interponen directamente ante las Cortes de lo Contencioso Administrativo, dichos recursos terminan en la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia para que se defina el conflicto de competencia planteado.

Por lo tanto, es la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, de acuerdo a lo establecido en el ordinal 7º del artículo 266 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la que debe resolver dicho conflicto de competencia, y determinar cuál es el tribunal competente para conocer de los recursos contenciosos administrativos de anulación en contra de los actos administrativos dictados por las Inspectorías del Trabajo.