

LOS ACTOS CUASI JURISDICCIONALES DICTADOS POR LAS INSPECTORÍAS DEL TRABAJO COMO RUPTURA DE LA POTESTAD DE AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Pedro José Romero Albor¹

Resumen: *Mediante el presente trabajo se pretende realizar una revisión de la naturaleza jurídica de los actos emanados de las Inspectorías del Trabajo, haciendo especial énfasis en aquellos que dimanen del procedimiento constitutivo de solicitud de reenganche, así como también, la imposibilidad de ejecución de los mismos, con ocasión a la indebida y veleidosa asignación de competencias efectuada por el Ejecutivo al momento de dictar el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras confiriéndole a estos órganos integrantes de la Administración Pública Central funciones de naturaleza cuasi jurisdiccional, equiparándolo erróneamente con un juez erigiéndolo como un tercero imparcial, el cual se inmiscuirá y decidirá controversias que se susciten entre particulares, lo cual en ningún momento propugna la protección del interés general.*

Palabras clave: *Actos Administrativos – Actos cuasijurisdiccionales – Potestades Administrativas.*

SUMARIO. Introito. I. La Potestad de autotutela de la Administración Pública y su recepción en Venezuela. **II.** Los actos dictados por las Inspectorías del Trabajo y su naturaleza jurídica. **III.** La imposible ejecución de los actos dictados por la Inspectoría del Trabajo y la consecuencial ruptura de la potestad de autotutela administrativa. **Conclusiones.**

INTROITO

Con la egida de la revolución norteamericana y francesa, se edificaron un conjunto de postulados –libertad igualdad y fraternidad– debido a la realidad político-social que existía en aquel otrora momento; mediante la cesión de una fracción de la libertad de los sujetos individualmente entendidos, –en la que “cada uno, uniéndose a todos los demás, no obedezca más que a sí mismo y permanezca, por tanto, tan libre como antes”²–, a una enteleguía jurídica que se eleva sobre aquellos, denominada como cuerpo político o Estado al cual le fue conferida, dicha porción, para que desplegara la función de normar (legislativo), administrar (ejecutivo) e impartir justicia (judicial), –lo que de seguida se denominó Principio de Separación del Poder–, irradiando de contenido única y exclusivamente dentro de los límites establecidos por el

¹ Abogado de la Universidad Central de Venezuela (2017).

² Jean-Jacques Rousseau: *El Contrato Social*. Biblioteca Edaf N° 85. Madrid, 1982, p. 54.

pacto social, existiendo la necesidad, según CHARLES LUIS DE SECONDANT, “de un equilibrio entre los diversos órganos que ejercitan el Poder, mediante la afirmación que el Poder controlaría el ejercicio del Poder, lo cual garantizaría los derechos y las libertades individuales”³.

Esta tripartición nace, como se menciona anteriormente, del Principio de Separación del Poder Público, entendido tradicionalmente como los espacios estancos competenciales atribuidos prístina y típicamente a un determinado órgano, existiendo una identidad entre aquel y la función estatal que le fue conferida, en otras palabras es “el confinamiento de cada una de las funciones estatales como competencia propia o, más bien, adjudicada de modo preferente o preponderante al centro o complejo orgánico que ejerce el Poder Público de su respectivo nombre”⁴. Posteriormente esta tajante segmentación se vio atenuada, es decir, se permitió que estas funciones estatales puedan ser ejercidas por órganos que sustancialmente no le correspondería detentarlas.

Ahora bien, al ser, éste, un principio universalmente reconocido por el constitucionalismo tradicional y contemporáneo, es recogido por las constituciones venezolanas desde 1811 hasta nuestros días, entendiéndolo no sólo como “uno de los principios esenciales de la democracia y con ella de la libertad”⁵ sino también como un instrumento configurativo “para la organización formal del Estado, no debiendo dicho carácter instrumental,

³ Carlos Luis Carrillo Artilles: “La composición del Poder Público en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”. *Libro Homenaje Enrique Tejera París*. Centro de Investigaciones Jurídicas y Fundación Estudios Administrativos. Caracas. 2001.

⁴ José Araujo Juárez: *Derecho Administrativo Constitucional*. Colección de Manuales y obras generales N° 1. Centro para la Integración y el Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2017, p. 130.

⁵ Manuel García Pelayo, “La división de poderes y la Constitución Venezolana de 1961”, en *Libro Homenaje a Rafael Caldera: Estudios sobre la Constitución*, Tomo III, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1979, pp. 1403 y 1420; Hildegard Rondón de Sansó, “La separación de los poderes en Venezuela”, en *Libro Homenaje a Rafael Caldera: Estudios sobre la Constitución*, Tomo III, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1979, pp. 1369-1403; Allan R. Brewer-Carías, *Los Principios fundamentales del derecho público (Constitucional y Administrativo)*, Editorial Jurídica venezolana, Caracas 2005, p. 67 ss. Obras citadas por Allan R. Brewer-Carías: “El Principio de la separación de poderes como elemento esencial de la democracia y de la libertad, y su demolición en Venezuela mediante la sujeción política del Tribunal Supremo de Justicia”. *Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo. Homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, Año 12, N° 12, Asociación e Instituto Iberoamericano de Derecho Administrativo Prof. Jesús González Pérez, San José, 2012, pp. 31-43. Ver en: <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2012/09/739.-725.-Brewer.-El-principio-de-la-separaci%C3%B3n-de-poderes-como-base-esencial-de-la-democracia-y-su-demolici.pdf>

opacar su importancia política vinculada a la garantía de la democracia y de la libertad ciudadana”⁶

Así las cosas, el sistema constitucional venezolano vigente, consagra en el primer aparte del artículo 136⁷ la penta distribución horizontal del Poder Público Federal⁸, adicionando dos noveles e inéditas ramas, a las clásicamente edificadas (Rama Legislativa, Rama Ejecutiva y Rama Judicial) como sería la Rama Electoral y la Rama Ciudadana⁹. De lo antes mencionado, no se identifican los elementos típicos configurativos de la clásica enunciación del Principio de separación absoluta del Poder Público, sino que por el contrario se denota una atenuación en ésta tajante segmentación; sin hacer querer, en ningún momento, entrever la posibilidad que las prístinas funciones estatales conferidas debido a una sustancia material que unge a cada una de ellas, pudieren verse afectadas por la injerencia de cualesquiera otra Rama del Poder Público a la que le haya sido atribuido el concurrente ejercicio de una función estatal que originariamente no le correspondiera, fijando la

⁶ Allan R. Brewer-Carías obra citada en la nota anterior.

⁷ Del primer aparte del artículo 136 de la Constitución se colige que: “El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral”.

⁸ Esta penta distribución a la que se hace alusión únicamente opera en el ámbito federal, ya que en las dos estratificaciones que incluye la Constitución, vale decir, nivel federado y local, existe una bicefalia en la ramificación del Poder Público, “se distinguen básicamente dos complejos orgánicos que ejercen respectivamente el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo”. Ver al respecto Allan R. Brewer-Carías: *Los Principios Fundamentales del Derecho Público (Constitucional y Administrativo)*. Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer-Carías de Derecho Administrativo. Universidad Católica Andrés Bello N° 17. Editorial Jurídica Venezolana Caracas, 2005, p. 69. Disponible en : <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2007/08/PRINCIPIOS-FUNDAMENTALES-DEL-DERECHO-P%C3%9ABLICO-2005.pdf>

⁹ Es nuestro considerar que, adicionar estas dos ramas al Poder Público (Electoral y Ciudadana), no aporoto nada novedoso al andamiaje constitucional, ya que los órganos que se condensaron en dichas ramas se encontraban edificados en la Constitución de 1961, como es el caso del otrora Consejo Supremo Electoral, órgano con autonomía funcional, actualmente denominado como Consejo Nacional Electoral, ente rector de la Rama Electoral (artículo 292 de la Constitución de 1999). Idéntica situación ocurre con el Ministerio Público (artículo 218 y ss.) y la Contraloría General de la República –órgano auxiliar del Congreso con autonomía funcional según exaltaba el artículo 236 de la Constitución de 1961–, que en la actualidad junto al Defensor del Pueblo integran la Rama Ciudadana del Poder Público según se colige del artículo 279 de la Constitución de 1999. Evidenciándose que no existe tal novedad, aunado al hecho que la sustancia de las funciones que desempeñaron en la vigencia de la Constitución de 1961 no dista de las hoy desarrolladas (pasando de órganos efectivamente independientes a órganos insertos en alguna de las Ramas del Poder Público) sin ser más que funciones meramente administrativas, existiendo una disonancia con los criterios sentados en las discusiones realizadas por la Asamblea Nacional Constituyente de 1999.

constitución “una delimitada esfera de funciones estatales que fija en forma precisa la órbita de actuación de cada una de ellas en forma positiva y en estos casos no pueden haber interferencias ya que habría entonces el vicio grave de usurpación de funciones”¹⁰, configurándose, de este modo, el sucedáneo Principio de Colaboración entre las Ramas del Poder Público recogido en el segundo a parte del artículo 136 constitucional¹¹.

Debido a esta construcción jurídica y de la letra, del ya no tan novísimo, Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, en su articulado se denota, según nuestro parecer, una muy peculiar asignación de competencias, puesto que se le confiere a las Inspectorías del Trabajo, la posibilidad de dirimir controversias intersubjetivas, que como se verá de seguida al no existir la tutela del interés general no gozaría de la potestad de ejecutividad ni de ejecutoriedad, reduciéndose, en gran medida, su poderío coactivo.

Sin embargo, al tratarse de un acto administrativo tradicionalmente gran parte de la doctrina y la jurisprudencia le han atribuido a la Administración Pública un carácter de legalidad, legitimidad¹² y veracidad¹³ a los proveimientos administrativos, por ésta proferidos, constituyendo dicho sea de paso “un privilegio de la administración fundamentada en la celeridad y

¹⁰ José Araujo Juárez. Obra citada, pp. 132 y 133.

¹¹ La parte *in fine* del artículo 136 constitucional exalta que: “Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado”.

¹² Siendo recogido en tres sentencias líderes de la extinta Corte Suprema de Justicia dictadas por la Sala Político-Administrativo, a saber: “a) la sentencia del 4 de abril de 1963 de acuerdo a la cual los actos administrativos gozan de una presunción de legitimidad que sólo puede ser desvirtuada mediante prueba del reclamante; b) La sentencia del 7 de diciembre de 1964 conforme a la cual los actos administrativos gozan de una presunción de legitimidad que debe ser desvirtuada por el recurrente; c) la sentencia del 2 de agosto de 1973 que dejó sentado que la presunción de legitimidad de los actos administrativos hace que éstos conserven su eficacia probatoria hasta que sea desvirtuada por el recurrente”. Al respecto véase el fragmento de la sentencia en Allan R. Brewer-Carías: *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia 1930-74 y estudios de Derecho Administrativo*, tomo III, Vol. I, p. 369. Obra citada por Jesús Caballero Ortiz: “La Eficacia de los Actos Administrativos”. *Revista de Derecho* N° 2. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas. 2000, p. 27.

¹³ La sentencia de la Sala Político-Administrativo de la Corte Federal y de Casación del 18-04-1939 conforme a la cual las decisiones de los funcionarios públicos, dentro de la órbita de sus atribuciones, contienen una presunción de veracidad en su contenido. Al respecto véase el fragmento de la sentencia en Allan R. Brewer-Carías: *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia 1930-74 y estudios de Derecho Administrativo*, tomo III, Vol. I, p. 369. Obra referida por Jesús Caballero Ortiz en la obra citada en la nota anterior, p. 27

seguridad de la actividad administrativa”¹⁴ atribuyéndole éste carácter debido a la “preocupación y necesidad de evitar todo posible retardo en el desenvolvimiento de la actividad de la Administración Pública”¹⁵.

A pesar de los postulados pacíficamente reiterados con el devenir del tiempo, se ha aceptado casi inequívocamente que los actos administrativos en la mayoría de los casos, se encontrarían unidos de esta presunción *juris tantum*¹⁶, que propugna la tutela del interés general para que efectivamente esta pudiera aplicar vehementemente cualesquiera de sus potestades para hacer cumplir sus dichos, aunque el fundamento de los actos administrativos seguidos, sea el encuentro y salvaguardo de un interés particular.

Así las cosas, sería poco feliz aseverar tal situación, aunado al hecho que los proveimientos administrativos dictados por las Inspectorías del Trabajo devienen de una función que en sustancia es inversamente opuesta a las que éste posee naturalmente, como sería la función cuasi jurisdiccional, puesto que en el entendido que al elevarse como un tercero imparcial al cual se le plantearían controversias entre particulares, teniendo la consecencial obligación de emitir un acto que en ningún momento se equipararía a una sentencia y al no encontrarse recubierto de los elementos tanto endógenos como exógenos de aquella, sucedáneamente, dicho dictamen, no podría doblegar la voluntad individual de la parte vencida por no encontrarse revestida de la autoridad de la cosa juzgada sino de la cosa decidida, impidiendo, de este modo, la materialización forzosa del pronunciamiento emitido por este órgano, aunque detente una gama plurisubjetiva de competencias tendientes a garantizar su ejecución, vulnerándose el derecho de la parte que resultó vencedora, pudiendo imponer, por dicho incumplimiento, sanciones satélite hasta tanto sea acatado el decir del acto;

¹⁴ Jesús Caballero Ortiz, Obra citada, p. 27.

¹⁵ Allan R. Brewer-Carías: “Aspectos de la ejecutoriedad y de la ejecutoriedad de los actos administrativos fiscales y la aplicación del principio *salve et repete*”. *Revista del Ministerio de Justicia* N° 53. Año XIV. Abril-Diciembre 1965, p. 71.

¹⁶ Sin embargo, esto pareciera ser un tanto exacerbada, puesto que perfectamente puede ser exigido el cumplimiento de alguno de los dichos contenidos en un proveimiento administrativo proferido por la Administración Pública cuando adolezca de alguno de los vicios reconocidos por el ordenamiento jurídico, aunque exista la posibilidad de atacar dicho acto, –por la presunción *juris tantum* que lo reviste–, lo cual, en ningún caso por el mero ejercicio de cualquiera de los vehículos, ya sean procedimentales o procesales, supondría que el acto administrativo sería carente de efectos. Circunstancia que carece de “toda razonabilidad ya que ninguna argumentación doctrinaria puede destruir el hecho de que puedan existir actos manifiestamente viciados; y ello, a su vez, implicará necesariamente que en tales casos el acto no podrá tener presunción de legitimidad.” Agustín Gordillo: *Tratado de Derecho administrativo*. Tomo 3. 10° ed. Fundación de Derecho Administrativo. Ver disponible en: https://www.gordillo.com/pdf_tomo3/capitulo5.pdf

sanciones que en ningún momento satisfacen el interés particular y mucho menos el interés general cuya tutela le fue reservada, produciendo una consecuencia ablatoria a la esfera jurídica de los particulares interesados por no conferirles la efectiva realización de la justicia.

I. LA POTESTAD DE AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU RECEPCIÓN EN VENEZUELA

Históricamente en Venezuela ha existido una dualidad en la forma como se presenta y entiende la potestad de la Administración Pública de autotutelar sus conductas; una de las construcciones doctrinales más tradicionales versa sobre la idea reiterada que estas potestades se encuentran irrestrictamente apegadas al poder que detentan los órganos de revisar y corregir sus dichos expresados en un acto administrativo, encontrando su regulación en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos pudiendo “desdoblarse en tres potestades: potestad revocatoria, potestad convalidatoria y potestad correctiva”¹⁷ restringiendo a la “Ejecutividad” y la “Ejecutoriedad” que detenta la Administración Pública exclusivamente como “una condición relativa a la eficacia del acto”¹⁸.

Según esta postura, no vienen a ser potestades autónomas que ostenta la Administración Pública, sino que por el contrario, son reminiscencias de la eficacia de un acto administrativo que debido a la presunción de legitimidad de la cual se encuentra ungido y al ser válidamente notificado, podrá ser ejecutado sin necesidad de un acto homologatorio que le “otorgue eficacia jurídica a una decisión precedente, la cual en espera de esta última, se presenta como válida y existente, pero carente de eficacia”¹⁹, pudiendo ser ejecutado hasta forzosamente por el órgano que emitió dicho acto.

Frente a este sector, se erigen los seguidores de la doctrina española, la cual tiene su origen en la época del absolutismo monárquico, que como es bien sabido el rey poseía un conjunto de omnímodas potestades, las cuales no tenían ninguna limitación, puesto que, se encontraban supeditadas a la voluntad de aquel, pero debido a una delegación de competencias tanto territorial como funcional efectuada por el monarca, al ser éste el poseedor de la soberanía producto de una vinculación irracional que existía en ese estadio

¹⁷ Allan R. Brewer-Carías: *El derecho administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Colección Estudios Jurídicos N° 16. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2010, p. 66 y ss.

¹⁸ Hildegard Rondón de Sansó: “Las potestades de Autotutela de la Administración en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”. *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1983, p. 77.

¹⁹ *Ibid.*, p. 75

histórico, edificada sobre la base de la existencia de una relación directa con la divinidad, fue distribuyéndose en diversas personalidades estas funciones, vale decir, función jurisdiccional, función administrativa y gubernativa.

En este entendido, “esa delegación generó la idea marcada, que de ninguna manera podría haber interferencias o supeditaciones de un delegado sobre otro, ya que ambos operaban en virtud de la misma fuente, por igual mandato delegado por el monarca”²⁰, en consecuencia “carecía de sentido que los actos de la Administración, emanados desde luego por delegados del rey, para poder cumplirse tuvieren que someterse a la jurisdicción de los mismos delegados del monarca”²¹. “El fundamento del sistema aquí es obvio, como ya hemos advertido: Administración y Tribunales participan en la misma sustancia soberana que participa el Rey”²², por lo que consecuentemente “No hay, por ello, razón de que aquella se someta a éstos, sus respectivas decisiones, a través de esa identidad de origen y de la unidad indivisible de la soberanía personalizada en el Monarca, de quien una y otros son igualmente delegados, han de tener, por consiguiente, idéntico rango y validez”²³.

Actualmente esta construcción doctrinaria ha ido cambiando con el devenir del tiempo y con la egida del Estado moderno fue abolido la concepción de la dominación por razones irracionales, como ocurría en ese otrora estadio histórico, vale decir, la supuesta conexión directa con la divinidad, pasando de una asignación veleidosa de funciones por parte del monarca a una que “es realmente producto del Estado de Derecho que materializa el principio de legalidad a través del cual se unge a quienes ejercitan la función administrativa”²⁴ y no, como es pensado genéricamente, del principio de separación de Poderes del Poder Público.

Ahora bien, los seguidores de este postulado establecen que el poder de estos órganos deviene de un conjunto de potestades expresas que el ordenamiento jurídico otorga a la Administración para producir actos con fuerza intrínseca propia que puedan crear modificar o extinguir situaciones

²⁰ Carlos Luis Carrillo Artilles: “La imbricación de la noción y contenido de la Potestad de Autotutela de la Administración Pública en Venezuela”. *Derecho Administrativo Iberoamericano*. Tomo II. Ediciones Paredes. Caracas, 2007.

²¹ José Peña Solís: *Manual de Derecho administrativo*. Volumen Tercero. Colección de Estudios Jurídicos del Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, 2003, p. 52. Citado en *ibíd.*

²² Eduardo García de Enterría y Tomas Ramón Fernández: *Manual de Derecho Administrativo*. Tomo I. Editorial Civitas. 4º ed., Madrid, 1986, p. 463. Citado por Carlos Luis Carrillo Artilles. *La imbricación...*

²³ *Ibíd.*

²⁴ Carlos Luis Carrillo Artilles. *La imbricación...*

jurídicas en las cuales los particulares tengan interés sin necesidad que dicho instrumento sea ratificado o convalidado por un órgano externo a este, que generalmente vienen a ser los Tribunales o cualesquiera otros órganos del Poder Público, es decir, es “el poder de la Administración de dimanar actos con fuerza intrínseca de títulos ejecutivos”²⁵ siendo identificado como “Autotutela Declarativa o Ejecutividad”.

Adicionalmente, pudiere hacer valer sus dichos mediante el empleo de medios coactivos, para constreñir la voluntad del particular y a través de estos, poder hacer cumplir con lo establecido en el acto administrativo, dicho en otros términos “la factibilidad de materializar en la práctica lo dispuesto en tales actos, inclusive por mecanismos de coacción física ante la resistencia pasiva del destinatario del acto en cumplir voluntariamente lo ordenado”²⁶ denominado como “Autotutela Ejecutiva o Ejecutoriedad”.

II. LOS ACTOS DICTADOS POR LAS INSPECTORÍAS DEL TRABAJO Y SU NATURALEZA JURÍDICA

Tal y como reconoce el primer aparte del artículo 506 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras²⁷, el cual exalta que las Inspectorías del Trabajo son órganos dependientes del Ministerio del Poder Popular con competencia en trabajo y seguridad social²⁸, más allá de la imprecisa delimitación realizada por el legislador federal, estas son órganos desconcentrados integrantes de la Administración Pública Central.

Ahora bien, es cristalino afirmar que, al tratarse de un órgano integrante de la estructura organizativa del Estado, específicamente a la Administración Central, la misma, cualquiera que sea su manifestación de voluntad tiene que irrestrictamente proferirla siguiendo el conjunto encadenado de fases,

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ Artículo 506 el cual exalta que: “En todos los estados del país, en el Distrito Capital, en las dependencias federales y territorios federales funcionará, al menos, una Inspectoría del Trabajo dependiente del Ministerio del Poder Popular con competencia en Trabajo y Seguridad Social. Por circunstancias especiales, y para facilitar la atención de los trabajadores y las trabajadoras, se podrá extender la jurisdicción territorial de alguna Inspectoría a una zona inmediata de otro Estado colindante a aquel donde tenga su sede, tomando como base la población existente y ofrecer un servicio de atención integral en materia laboral. El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de Trabajo y Seguridad Social, progresivamente pondrá en funcionamiento una Inspectoría o Subinspectoría en cada municipio del país”.

²⁸ Hoy Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social Trabajo.

–procedimiento administrativo–, que a la postre devendrá en un acto administrativo definitivo.

Este acto administrativo entendido en términos genéricos por el artículo 7 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos²⁹ como una declaración de voluntad, per se insuficiente, para encasillar la complejidad de la actuación administrativa. Es por ello que, doctrinalmente se ha tratado de establecer una serie de caracteres que permitan delinear esta sensible actividad; la Corte Federal y de Casación definió el acto administrativo como “aquella declaración de voluntad realizada por la Administración con el propósito de producir un efecto jurídico”³⁰, más profundamente como “aquella manifestación de voluntad realizada por una autoridad pública actuando en ejercicio de la función administrativa con el objeto de producir efectos jurídicos determinados que pueden ser, o la creación de una situación jurídica individual o general, o la aplicación a un sujeto de derecho de una situación jurídica general”³¹.

Ahora bien, inequívocamente nos encontramos en presencia de un acto administrativo, debido al carácter orgánico, por el que se encuentra revestido el proveimiento. Sin embargo, es nuestro parecer que además del prístino *carácter administrativo* que detentan los actos por ella dictados, a su vez, le fue atribuida una atípica función asimilable³² a la desplegada por los jueces³³, vale decir, *pseudo jurisdiccional*, resolviendo sobre posibles conflictos intersubjetivo entre particulares devenidos de una vinculación de índole laboral, tutelando

²⁹ Artículo 7: “Se entiende por acto administrativo, a los efectos de esta Ley, toda declaración de carácter general o particular emitida por de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la Ley, por los órganos de la Administración Pública”.

³⁰ CF–59–1, 3–6– 59 citada por Allan R. Brewer-Carías: *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III Los Actos Administrativos y los Contratos Administrativos*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 2013, p. 87.

³¹ *Ibíd.*, p. 100.

³² Puesto que, al no tratarse de una función propia, y al ser detentada concurrentemente, no puede extralimitarse en su ejercicio, caso en el cual, los actos que esta dicte no se encontrarán revestidos de la cosa juzgada, elemento de toda sentencia, cuyas notas características permiten que el órgano judicial constriña la voluntad de la parte perdedora, circunstancia que según nuestro entender, no ocurre con los actos pseudo jurisdiccionales dictados por estos órganos administrativos en cumplimiento de esta función.

³³ Al respecto ver Aristides Rengel Romberg: *Tratado de derecho procesal civil venezolano (según el nuevo código de 1987)*. Volumen I. Editorial Arte. Caracas, 1992, p. 105. Caso en el cual el autor la entiende como aquella “función estatal destinada a la creación por el juez de una norma jurídica individual y concreta necesaria para determinar la significación jurídica de la conducta de los particulares, cada vez que entre ellos surjan conflictos de intereses y de asegurar por la fuerza, si fuere necesario, la practica ejecutiva de la norma creada”.

un interés particular o privado, sin que se evidencie la nítida existencia de un interés general en estas circunstancias.

Así las cosas, desvelar la naturaleza jurídica de los actos dictados por órganos administrativos, en materia del trabajo³⁴, que les fue conferida esta peculiar función, ha sido tema de acrisoladas discusiones desde los años 80, iniciando con una sentencia dictada por la Sala de Casación Civil de la extinta Corte Suprema de Justicia de fecha 08-08-1978, la cual estableció que los actos administrativos de las Comisiones Tripartitas “son actos de naturaleza claramente jurisdiccional por más que emanen de un órgano administrativo estando por ello revestido de la autoridad de la cosa juzgada”³⁵, resultado poco feliz las aseveraciones sentadas en esta sentencia

Sin embargo, en Sentencia dictada por la Sala Político-Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia en fecha 10-01-1981, que revisó el criterio antes mencionado, estableció que “se trataba de decisiones de carácter administrativo sin valor o atributo de cosa juzgada propio de los fallos de los órganos jurisdiccionales”³⁶, adoptando “una definición material de las funciones del Estado, es decir basada en la naturaleza de la actividad estatal y no en la forma o el órgano del cual emana”³⁷, por ello resulta indispensable “no confundir la función misma con el acto que emana de su ejercicio, o sea que no debe mezclarse la naturaleza de la actividad estatal (función) con el resultado de su ejercicio (actos jurídicos)”³⁸.

Como se expuso en líneas precedentes, las diversas ramas del Poder Público se encuentran facultadas para ejercer funciones distintas a las que naturalmente les corresponden, atendiendo a las funciones prístinas o a las secundarias, en el caso *in comento*, la función jurisdiccional puede ser ejercida tanto por la rama judicial como por la rama ejecutiva; la primera de ellas en forma principal y la segunda por vía concurrente, pero lo que las diferencia es la naturaleza del acto que emana de estas; debido al recelo del constituyente como del legislador, únicamente quien puede emitir un dictamen con autoridad de cosa juzgada sería un Tribunal, es decir, la sentencia vendría a ser la que se encontraría unguido con este carácter. Es por ello que “solo los

³⁴ En idéntica situación se encuentran los actos administrativos tendentes a regular la relación arrendaticia de bienes inmuebles destinados para uso de vivienda, dictados por la Superintendencia Nacional de Arrendamientos de Vivienda (SUNAVI).

³⁵ Mary Ramos Fernández: “Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso Administrativo): Primer Trimestre 1980”. *Revista de Derecho Público* N° 1, 1980. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, p. 129.

³⁶ *Ibid.*, p. 130.

³⁷ *Ibid.*, p. 132.

³⁸ *Ibid.*, p. 133.

tribunales pueden resolver controversias y declarar el derecho en un caso concreto, con fuerza de verdad legal, por lo que solo los órganos del Poder judicial pueden desarrollar la función judicial”³⁹, pero cuando “la Administración Pública emite actos de sustancia jurisdiccional, estos actos, no obstante su expresada sustancia, son actos administrativos, debiendo ser tratados jurídicamente como tales”⁴⁰.

De otra parte, al ser el criterio explanado por la Sala Político-Administrativo de la extinta Corte Suprema de Justicia sobre un órgano distinto al aquí analizado, es decir, las Comisiones Tripartitas, debido a la identidad en la naturaleza jurídica entre estas y las Inspectorías del Trabajo edificadas por el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, guardando recelo con sus respectivas particularidades, pudiere ser perfectamente aplicado, según nuestro considerar para desvelar la naturaleza jurídica del acto administrativo que rige en la actualidad.

Ahora bien, resulta preciso reiterar que el acto dictado por las Inspectorías del Trabajo no pierde su naturaleza administrativa, aunque se encuentren desempeñando funciones pseudo jurisdiccionales, por lo cual en ningún momento pudieren dictar un acto que se asemeje a una sentencia.

III. LA IMPOSIBLE EJECUCIÓN DE LOS ACTOS DICTADOS POR LA INSPECTORÍA DEL TRABAJO Y LA CONSECUENCIAL RUPTURA DE LA POTESTAD DE AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA

Ahora bien, en un segundo estadio, debido a las dificultades devenidas de la posibilidad del ejercicio por parte de la Administración Pública de sus potestades autonómicas, como vendrían a ser la “Autotutela Declarativa y la Autotutela Ejecutiva” tendentes a garantizar la ejecución de sus dichos⁴¹, ya sea por cuenta propia o a través de un tercero, fue edificado por la Sala Político-Administrativo de la extinta Corte Suprema de Justicia en fecha 09-11-1989, mediante la cual se ventiló la posible ejecución o, no de los actos

³⁹ Allan Brewer Carías: *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. Facultad de Derecho. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1975, p. 133.

⁴⁰ Mary Ramos Fernández, *Obra citada*, p. 133.

⁴¹ Dificultades estas que se suscitan cuando versan sobre el ejercicio de la función pseudo jurisdiccional, debido a que como se ha reiterado en diversas ocasiones, la Administración Pública en dichas circunstancias, no se encuentra tutelando un interés general, sino por el contrario conoce de un conflicto intersubjetivo entre particulares que, inequívocamente se encuentra revestido de un interés particular, situación que la inhibe del poderío de ejecución de sus propios dichos, al no encontrarse inserto el resguardo de este interés.

dictados por la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, de la que se colige que “la decisión que autoriza el desalojo de un inquilino de vivienda, constituye, en efecto, un acto administrativo de autorización, encaminado a suprimir los obstáculos jurídicos previamente impuestos por la ley al libre ejercicio del derecho propio del arrendador”, aduciendo de seguida que “se trata de una forma de intervención de la Administración en el ámbito jurídico de los particulares, fundamentada en que la ley concede potestades al órgano administrativo para producir efectos jurídicos aun en situaciones que afecten a otro individuo”⁴².

Para así concluir que “por estar dotado de ejecutoriedad, el acto administrativo adoptado en los términos expuestos, no requiere de homologación alguna por parte del juez: la ejecución de dicha decisión opera por su propia virtualidad, y con los mismos efectos para el caso de una sentencia judicial”⁴³. Se *extravierte* la posibilidad, según esta concepción, que dichos actos al tratarse de unos de sustancia administrativa, pudieren ser ejecutados por la misma administración sin necesidad de ser homologados por cualesquiera de los otros órganos del Poder Público, debido a las autonómicas potestades declarativas y ejecutivas, teniendo aparejada la presunción de legalidad y legitimidad que ostentan estos proveimientos administrativos, todo ello sin hacer mención alguna al interés tutelado por dicho acto.

Ahora bien, es nuestro considerar que, admitir el criterio sentado por el Magistrado LUIS HENRIQUE FARIAS MATA, conllevaría a aceptar que, sin existir la tutela del interés general, la Administración Pública podría, sin más, ejecutar cualquier acto administrativo, aunque verse sobre un interés particular, como sería el caso del amparo al derecho al trabajo, sin existir un beneficio general en dicha protección y al no versar sobre la tutela del interés general, –fin perseguido por la Administración Pública–, no gozaría de las potestades, anteriormente desarrolladas, por lo que resultaría imposible que dicho acto con ocasión de su fuerza intrínseca pudiese ser ejecutado por la propia Administración doblegando de este modo la voluntad de los particulares mediante medios coactivos.

Asimismo, al no encontrarse aparejado el resguardo de este interés el acto administrativo por ella proferido en función cuasi jurisdiccional, tendría que equipararse a una sentencia con autoridad de cosa juzgada, lo cual en ningún momento pudiese ocurrir, debido a que esta función se encuentra, como se

⁴² Mary Ramos Fernández: “Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso Administrativo): Cuarto Trimestre 1989”. *Revista de Derecho Público* N° 40, 1989. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, p. 79.

⁴³ *Ibid.*

arguyó en líneas anteriores, privativamente conferida a los órganos jurisdiccionales a los cuales se les ha encomendado la administración de la justicia y, de aceptarse esta errónea equiparación se estaría incurriendo en el vicio de usurpación de funciones entendido este como la “incompetencia que se produce en aquellos casos en que un órgano de una de la ramas del Poder Público ejerce una función que, de acuerdo con la Constitución y las leyes está atribuida a otra de las ramas del Poder Público”⁴⁴.

Además de ello, al tratarse de un acto administrativo se encuentra revestido de la cosa decidida administrativa y no de la cosa juzgada, característico de toda sentencia, lo cual fue delineado, por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en los siguientes términos⁴⁵:

Los conceptos de cosa juzgada y cosa decidida administrativa no pueden ser empleados como sinónimos, la primera encuentra su fundamento en el ordinal 8 del artículo 60 de la Constitución, norma esta que consagra un principio general del derecho aplicable a las sentencias de todos los órganos jurisdiccionales (civil, penal, laboral, contencioso-administrativo, de amparo); mientras que la segunda tiene un fundamento de rango legal, desarrollado en los artículos 19 ordinal 2 y 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y es aplicable solamente a los actos administrativos.

Resulta evidente que ambas figuras jurídicas son bien distantes, tal y como ha establecido la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo bajo ponencia del Magistrado GUSTAVO URDANETA TROCONIS, del cual se colige⁴⁶:

En el ámbito del Derecho Administrativo, las decisiones administrativas no son inmutables, salvo que hayan creado derechos subjetivos a los particulares, como lo establece la propia Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos cuando, si bien dispone en un ordinal 2º del artículo 19 como causal de nulidad absoluta de los actos administrativos la resolución de un caso precedentemente decidido con carácter de definitivo y que haya creado derechos particulares, al mismo tiempo dispone el 82 la posibilidad de la revocación en cualquier momento de los actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular y el artículo 83 otorga la facultad a la administración para que en cualquier momento, de oficio o a solicitud de particulares, reconozca la nulidad absoluta de los actos dictados por ella.

⁴⁴ Vid. Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 31-01-1990 caso Farmacia Unicentro C.A., Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez. En José Araujo-Juárez: *La Nulidad del Acto Administrativo*. Serie Monografías. Ediciones Paredes. Caracas, 2015, p. 82.

⁴⁵ Vid. Sent. de la CPCA de fecha 04-08-1994, caso *Felix Miralles C.*, Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet, *Revista de Derecho Público* N° 59/60, p. 201. En *ibíd.*, p. 95.

⁴⁶ Vid. Sent. de la CPCA de fecha 20-05-1994, casos varios, Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis, *Revista de Derecho Público* N° 57/58, p. 254. En *ibíd.*, p. 94.

Como resulta evidente, la intensidad de la cosa decidida administrativa resulta menor al conferido a la cosa juzgada, es por ello que equipararla resultaría un craso error, sin dejar de lado el hecho que esta relación procedimental no propugna la protección del interés general.

Así las cosas, es preciso hacer mención a los dos criterios de los magistrados disidentes, de los dichos sentados por el magistrado ponente LUIS HENRIQUE FARÍAS MATA, resaltando el voto salvado del Magistrado RAMÓN DUQUE CORREDOR, el cual adujo que “estima que la sala ha debido regular la jurisdicción a favor del Juzgado Noveno de Parroquia del Municipio Libertador, para que éste conociera de la acción”, arguyendo que “la autorización de desalojo no es un acto constitutivo como se afirma en la sentencia de la cual disiento, porque no crea el derecho a desalojar, sino que remueve el obstáculo que existía para ejercerlo”, puesto que, este es un derecho que “nace del contrato de arrendamiento y no del acto autorizatorio”⁴⁷, con lo cual “trátase de, por tanto, la autorización de desalojo de un acto declarativo que faculta al arrendador para que proceda al desalojo”, es decir, lo capacita para su ejercicio. En tal sentido, la doctrina nacional ha reconocido que “la autorización tiene por efecto suprimir el obstáculo legal para que el poder o derecho preexistentes puedan cabalmente ser ejercidos... otras veces, la actividad autorizada consiste en actos jurídicos... con el objeto de pedir a un inquilino la desocupación de una casa”⁴⁸.

Además, asevera que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en caso de ejecución forzosa no detenta “ninguna competencia para que la administración lleve a cabo medidas ejecutivas de apremio sobre bienes privados, para hacer cumplir obligaciones de hacer en favor de otros particulares”⁴⁹, tal y como exalta el artículo 80 *eiusdem*⁵⁰.

⁴⁷ Mary Ramos Fernández. Obra citada. Nota 42, p. 80.

⁴⁸ Eloy Lares Martínez: *Manual de Derecho Administrativo*. 5º ed. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas 1983, pp. 154 y 155.

⁴⁹ Mary Ramos Fernández. Obra citada. Nota 42, p. 81.

⁵⁰ Artículo 80: “La ejecución forzosa de actos por la administración se llevará a cabo conforme a las normas siguientes: 1. Cuando se trate de actos susceptibles de ejecución indirecta con respecto al obligado, se procederá a la ejecución, bien por la administración o por la persona que esta designe, a costa del obligado. 2. Cuando se trate de actos de ejecución personal y el obligado se resistiere a cumplirlos, se le impondrán multas sucesivas mientras permanezca en rebeldía y, en el caso de que persista en el incumplimiento, será sancionado con nuevas multas iguales o mayores a las que se le hubieran aplicado, concediéndole un plazo razonable, a juicio de la administración, para que cumpla lo ordenado. Cada multa podrá

Como argumento final el Magistrado asevera “que la Sala ha debido regular favorablemente la jurisdicción del Tribunal Noveno de Parroquia del Municipio Libertador del Distrito Federal, puesto que es a dicho Juzgado”⁵¹.

Siendo nuestro considerar que, al ser el criterio explanado por el Magistrado disidente del fallo proferida por la Sala Político-Administrativo de la extinta Corte Suprema de Justicia sobre la ejecutoriedad de los actos administrativos dictados por la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, mediante la cual se negó el posibilidad que la propia Administración Pública ejecutara sus dichos y guardando recelo con sus respectivas particularidades, pudiere ser perfectamente aplicado al caso en concreto, con lo cual se tendría que acudir a la Rama Judicial por conducto de sus funcionarios competentes, para que se materialice dicho acto administrativo deviniendo en la ruptura de la Autotutela Declarativa o Ejecutividad y la Autotutela Ejecutiva o Ejecutoriedad que ostenta la Administración Pública como potestades autonómicas. Existiendo, a su vez, la posibilidad de modificar este Decreto devolviendo esa función al órgano que naturalmente la ejerce.

Sin embargo, al no existir un vehículo reconocido por el ordenamiento jurídico, para hacer valer un acto administrativo dictado por las Inspectorías del Trabajo, la jurisprudencia no ha sido conteste en determinarlo; en un primer intento para resolver este problemática, de dejar incierta a las partes debido a la imposible ejecución del proveimiento administrativo dictadas por la Inspectoría del Trabajo, la Sala Político-Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de fecha 23-09-1999 caso Aidee Campo Pérez “declaro que se podía acudir al recurso por abstención o carencia en contra de la negativa de las inspectorías del trabajo a ejecutar sus propios actos administrativos”⁵², empero, no pareciere ser el vehículo procesal más idóneo, puesto que al existir un acto administrativo, esto no conlleva aparejada la existencia de una abstención por parte de la Administración Pública.

tener un monto de hasta diez mil bolívares (Bs. 10.000,00), salvo que otra ley establezca una mayor, caso en el cual se aplicará ésta”.

⁵¹ Mary Ramos Fernández. Obra citada. Nota 42, p. 81.

⁵² Alejandro Manuel Canónico Sarabia: *El control Jurisdiccional sobre la Actividad de la Administración del Trabajo luego de la vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*. Trabajo Especial de Grado para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo. Caracas 2012, p. 49 Ver disponible en: <http://saber.ucv.ve/bitstream/123456789/4105/1/T026800006524-0>
canonicoalejandro_finalpublicacion-000.pdf

En un segundo estadio, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, mediante sentencia N° 1089 de fecha 11-05-2000 caso José Roger Zambrano “siendo la providencia dictada por el Inspector del Trabajo un acto administrativo, éste debía ejecutarla sin necesidad del auxilio judicial, por aplicación del principio de ejecutoriedad que de todo acto posee”⁵³, criterio que según las consideraciones antes expuestas no pudiere ser aplicable.

Posteriormente, se adoptó la tesis de la implementación del amparo constitucional autónomo para hacer cumplir un acto administrativo dictado por las Inspectorías del Trabajo, todo ello mediante sentencia N° 285 de fecha 19-02-2002 dictada por la Sala Político-Administrativa de la cual se colige que:

Ha sido pacífica y reiterada la jurisprudencia de este alto Tribunal en cuanto a que los efectos del amparo constitucional son siempre restablecedores y nunca constitutivos, entendiéndose que el efecto restablecedor significa poner una cosa en el estado original, por lo que solo puede pretender el quejoso que se le coloque en la situación que ostentaba antes de que se produjera la lesión denunciada ante el juez.

No obstante, tampoco pareciere ser el adecuado para dicho fin, puesto que únicamente supondría colocar a la parte que resultó vencedora en el procedimiento administrativo, en la situación que se encontraba anteriormente a la vulneración de su esfera jurídica, caso en el cual debido a la pluralidad de situaciones que se pueden ventilar ante dicho órgano administrativo, se precisan realizar las siguientes consideraciones:

(i) En caso que se trate de un acto administrativo devenido del procedimiento administrativo de *reenganche*, restitución de la situación jurídica infringida y pago de salarios caídos, edificado en el artículo 425 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, apareja una bicefalia en las obligaciones para el patrono como sería primeramente una *obligación de hacer*, colocar al trabajador quejoso en la situación jurídica anterior a la vulneración de su esfera subjetiva y además, supone una *obligación de dar*, como sería el pago de los salarios caídos y demás beneficios laborales dejados de percibir; al existir esta dualidad de obligaciones tiene que forzosamente ser desechado este vehículo procesal extraordinario, debido a que al exigirse el pago de sumas de dinero, conjuntamente con la restitución del derecho infringido, se desnaturalizaría dicha acción.

⁵³ *Ibíd.*, p. 50.

(ii) En caso que se trate de un acto administrativo devenido del procedimiento administrativo de solicitud de autorización de despido erigido en el artículo 422 *eiusdem*, entendido como un acto autorizatorio, que en ningún caso podría subsumirse dentro del ámbito de irradiación de la acción de amparo constitucional autónomo, al no existir la restitución de un derecho infringido, sino por el contrario, el levantamiento de los obstáculos contruidos por el ordenamiento jurídico para ejercicio de un derecho.

Por todo lo antes expuesto, es nuestro considerar que, debe ser desechado el empleo del amparo constitucional autónomo para tal fin.

Respecto a la ejecución de decisiones administrativas y el medio idóneo para hacerlas efectivas, la Sala Constitucional en sentencia N° 2308, dictada el 14-12-2006 ha establecido lo siguiente:

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

En fecha 30-04-2013, mediante sentencia N° 428 dictada por la Sala Constitucional ha sentado que:

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

Se trata, pues, de un asunto que debe ser resuelto en atención a las circunstancias particulares del caso, teniendo como principio la necesidad, por una [sic] lado, de mantener los poderes de la Administración –la ejecutoriedad, en especial–y, por el otro, el respeto a los derechos de los particulares, que no pueden verse negados en caso de que las vías ordinarias demuestren su ineficacia.

...mientras que, en los casos que se susciten bajo la vigencia de la nueva Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, publicada en la Gaceta Oficial (Extraordinaria) N° 6076, del 7 de mayo de 2012, se aplica el procedimiento que expresamente debe seguirse para la ejecución de providencias emanadas de la Inspectoría del Trabajo (Ver artículos 508 y siguientes). Así se declara.

Del criterio antes mencionado, el Magistrado ponente aduce que se aplicará el procedimiento establecido en el artículo 508 y siguientes de la norma sustantiva que regula la materia, pero es el caso que, en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras no se consagra procedimiento de ejecución alguno, sino que genéricamente se le atribuyen al Inspector del Trabajo la competencia para ejecutar sus dichos⁵⁴, por lo que mal pudiere el sentenciador remitir a un supuesto procedimiento de ejecución cuando no se encuentra tipificado. En cuanto al empleo del amparo constitucional autónomo, entiéndanse reproducidas las consideraciones antes realizadas.

Más recientemente mediante sentencia contenida en el Exp. N° 2019–0125 de fecha 08-10-2019 dictada por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de la cual se colige: “se impone ratificar una vez más el criterio –reiterado en sentencia de esta Sala Nro. 64 del 30 de enero de 2013– conforme al cual los actos emanados de las Inspectorías del Trabajo son actos administrativos que gozan de los principios de ejecutividad y ejecutoriedad”.

Sigue arguyendo que:

Por aplicación de los citados principios y en ejercicio de la potestad de autotutela, la Administración puede por sí sola realizar todas las actuaciones materiales tendentes a obligar o constreñir a los particulares a cumplir con sus actos o providencias, a cuyo fin cuenta con mecanismos expresamente previstos en la ley para ejecutar forzosamente sus decisiones...

...la Sala advierte que mediante la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, el Legislador patrio amplió los mecanismos con los cuales cuentan las Inspectorías del Trabajo para lograr la ejecución de sus propias decisiones, estableciendo además del procedimiento de multa –el cual, según las actas que conforman el expediente, no se evidencia que haya sido agotado en el caso de autos– una serie de actos u acciones, entre las que cabe referir la posibilidad de solicitar la pena de arresto para el patrono que incumpla u obstruya la ejecución de los actos emanados de las autoridades administrativas del trabajo (artículo 538 eiusdem).

En igual sentido, importa resaltar que el precitado cuerpo normativo en su artículo 512, creó la figura del Inspector de Ejecución dentro del seno de cada Inspectoría del Trabajo, en los términos siguientes:

⁵⁴ “Artículo 508: Cada Inspectoría del Trabajo estará a cargo de Inspector o Inspectora del Trabajo, quien ejercerá la representación de aquella en todos los asuntos de su competencia y cumplirá las instrucciones que le trasmita el ministro o ministra del Poder Popular en materia de trabajo y seguridad social. // Los Inspectores e Inspectoras del Trabajo, en el ejercicio de sus funciones y competencias. Podrán ejercer actos o acciones que garanticen la supervisión, divulgación y ejecución de sus propias decisiones”.

(...)

Así tenemos que, corresponde a dichos funcionarios la ejecución de los actos administrativos particulares que impongan alguna obligación a los patronos y, a propósito de tal competencia, se les faculta para adoptar determinadas previsiones ante el incumplimiento del obligado, a saber, dictar medidas cautelares, ordenar el procedimiento de sanción contra el patrono rebelde o reincidente, y solicitar la revocatoria de la solvencia laboral, pudiendo incluso requerir el apoyo de la fuerza pública y del Ministerio Público para el procedimiento de arresto.

De lo anterior se deriva, que la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, contempla de manera sistemática todo un mecanismo para hacer cumplir, en el ámbito de la propia Administración, las decisiones que emanen de las autoridades del trabajo, entre ellas, aquellas dictadas por las Inspectorías del Trabajo, motivo por el cual, al no constatarse que dicho procedimiento haya sido agotado en el caso sub examine, debe esta Sala forzosamente concluir que el Poder Judicial no tiene jurisdicción para conocer y decidir la presente causa, por lo que corresponde a la Inspectoría del Trabajo ante la cual se ampararon los demandantes identificada por ellos como “Capital Sur”, agotar los mecanismos legales establecidos en el ordenamiento jurídico vigente, a efectos de obtener el cumplimiento de los citados actos. Así se declara.

Del último criterio sentado por la Sala se afirma que, con la egida de este Decreto se ampliaron las competencias atribuidas a la propia administración para la materialización de sus propios actos administrativos, mencionando el conjunto de sanciones satélites, que en el caso concreto, van desde la imposición de multas⁵⁵, con ocasión del desacato a una orden dimanada del funcionario del trabajo (artículo 532)⁵⁶ pudiendo verse aumentada con ocasión de su reincidencia⁵⁷, hasta la de mayor afectación como sería el arresto (artículo 538)⁵⁸, según se colige de la norma sustantiva *eiusdem*, las cuales en

⁵⁵ Debiendo seguirse un procedimiento administrativo sancionatorio para tal fin, tal y como se erige en el artículo 542 y siguientes del Decreto con Rango, Fuerza y Valor de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras.

⁵⁶ “Artículo 532: Desacato a una orden del funcionario o funcionaria del trabajo Todo desacato a una orden emanada de la funcionaria o funcionario del ministerio del Poder Popular con competencia en materia de trabajo y seguridad social, acarreará al infractor o infractora una multa no menor del equivalente a sesenta unidades tributarias, ni mayor del equivalente a ciento veinte unidades tributarias”.

⁵⁷ “Artículo 540: En caso de que un infractor o una infractora al que se refieren los artículos anteriores reincida en el hecho que se le imputa, la pena prevista para la infracción se aumentará en la mitad”.

⁵⁸ “Artículo 538 El patrono o patrona que desacate la orden de reenganche de un trabajador amparado o trabajadora amparada por fuero sindical o inamovilidad laboral; el que incurra en violación del derecho a huelga, y el que incumpla u obstruya la ejecución de los actos

ningún momento satisfacen el derecho de la parte vencedora en el procedimiento, debido a que con ellas no se puede doblegar la contumacia de la parte vencida, aduciendo, además, el sentenciador, que debe agotarse dicho procedimiento, vale decir, por el desacato, que según nuestro considerar, no supondría un avance alguno en el tema y no podría entenderse como un requisito transversal para el ejercicio de una futura acción en la sede judicial.

A su vez, hace mención a la inserción de un Inspector de ejecución según la letra del artículo 512 *eiusdem*⁵⁹, a quien se le confirió la materialización de los actos administrativos, así como también, una muy peculiar, como sería el hecho de dictar las medidas cautelares cuando el acto administrativo no se cumpla en la temporalidad de ley o por no acatar sus condiciones, todo ello sin hacer mención a cual pudiera ser el ámbito de irradiación de la tutela cautelar, desnaturalizándola de cierto modo, ya que tal y como se encuentra redactado el artículo, pareciera que serán dictadas con posterioridad a que sea proferido el acto administrativo definitivo, rompiendo con las características intrínsecas de toda providencia cautelar, –instrumentalidad, provisoriedad, variabilidad, urgencia–, existiendo cuando “en vez de ser autónomo, sirve

emanados de las autoridades administrativas del trabajo, será penado con arresto policial de seis a quince meses. Esta pena, tratándose de patronos o patronas asociados o asociadas, la sufrirán los instigadores o instigadoras a la infracción, y de no identificarse a éstos o estas, se aplicará a los miembros de la respectiva junta directiva. El inspector o inspectora del trabajo solicitará la intervención del Ministerio Público a fin del ejercicio de la acción penal correspondiente”.

⁵⁹ “Artículo 512: Cada Inspectoría del Trabajo tendrá Inspectores o Inspectoras de Ejecución con la suficiente jerarquía, facultad y competencia para ejecutar y hacer cumplir todos los actos administrativos de efectos particulares, que hayan quedado firmes y que requieran medios y procedimientos para hacer cumplir el contenido de los mismas, que garanticen la aplicación de las normas de orden público del trabajo como hecho social y protejan el proceso social de trabajo. Serán facultades y competencias de los Inspectores o Inspectoras de Ejecución: a) Ejecutar los actos administrativos de efectos particulares que le sean aplicables a los patronos y las patronas. b) Dictar medidas cautelares en los supuestos en que el acto administrativo no se cumpla en el plazo de ley, ni acatadas sus condiciones, pudiendo ordenar el procedimiento de sanción por reincidencia o rebeldía del patrono o patrona. c) Solicitar la revocatoria de la Solvencia Laboral hasta que se demuestre el cumplimiento del acto administrativo de que se trate. // A los efectos de ejecutar las previsiones mencionadas y en caso de necesidad, cuando exista obstrucción por parte del patrono o patrona o de sus representantes, los Inspectores e Inspectoras de Ejecución podrán solicitar el apoyo de la fuerza pública que estará en la obligación de prestarlo. El Inspector o Inspectoras de Ejecución podrá solicitar, además, la actuación del Ministerio Público para el procedimiento de arresto del patrono, patrona o sus representantes que obstaculicen la ejecución de la medida, de lo cual informará al ministro o ministra del Poder Popular en materia de Trabajo y Seguridad Social”.

para garantizar (constituye una cautela para) el buen fin de otro proceso (definitivo)”⁶⁰.

Entonces “como quiera que el proceso cautelar nunca es autónomo, en el sentido que necesariamente está referido a otro proceso, presenta igualmente un carácter provisional”⁶¹, es por esta razón que aceptar que un funcionario una vez proferido el acto definitivo dicte una determinada medida cautelar sería un despropósito, al primero no anticipar “la realización de un efecto que puede o no ser repetido con mayor o menor intensidad por un acto posterior; segundo satisfi[er] la necesidad urgente de hacer cesar un peligro causado por el inevitable retardo... y tercero, sus efectos están preordenados y atendidos a lo que resuelva la providencia de mérito subsecuente”⁶², sin mencionar el hecho que en ningún momento se requiere que medie solicitud de parte interesada, supliendo, dicho funcionario, las actuaciones que conciernen a las partes.

De otra parte, de asumir la interpretación que únicamente el funcionario podrá ordenar el procedimiento de sanción por reincidencia o rebeldía del patrono, cuando el acto administrativo no se cumpla en el plazo de ley o no sean acatadas sus condiciones, así como también, revocar su solvencia laboral, como supuestos del proveimiento cautelar, se evidenciaría la errónea terminología empleada por el legislador y su falta de técnica legislativa, al atribuir un supuesto carácter cautelar a una potestad sancionatoria, en tal tendido se reeditaría el criterio precedentemente expuesto, en el cual este órgano administrativo por conducto de sus funcionarios solo tendría la competencia de imponer un conjunto de sanciones satélites que en ningún momento doblegaría la contumaz voluntad de la parte vencida, siendo irrisoria la ejecución del acto administrativo definitivo dictado por las Inspectorías del Trabajo.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Como queda evidenciado a lo largo de este opúsculo, en ningún caso las Inspectorías del Trabajo podrían hacer cumplir de modo coactivo los actos administrativos, por ella proferidos, puesto que al encontrarse en juego un interés particular, ésta no podría desplegar las autonómicas potestades para autotutelar su actuar, necesitando de la asistencia de la Rama Judicial para

⁶⁰ Francesco Carnelutti: *Instituciones del Proceso Civil*. Primera edición castellana, traducido por Santiago Sentis Melendo. Ediciones Jurídicas Europa-América. Buenos Aires. 1959. Vol. I. Obra citada por Ricardo Henríquez La Roche: *Medidas Cautelares (según el Nuevo Código de Procedimiento Civil)*. 3° ed. Centro de Estudios Jurídicos del Zulia. Maracaibo. 1988, p. 26.

⁶¹ Ricardo Henríquez La Roche. Obra citada, p. 27.

⁶² *Ibid.*, p. 39.

que, mediante un acto homologatorio pueda otorgarle eficacia al acto primigenio, siendo por sí sólo inejecutable vulnerando flagrantemente, de este modo, el derecho que nace en cabeza del particular.

Así las cosas, salta a la vista la necesidad de modificar el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, con el objeto de suprimir las Inspectorías del Trabajo y con ello las peculiares competencias que les han sido otorgadas y devolverlas al órgano que naturalmente las desempeña, como viene a ser la Rama Judicial del Poder Público, a los fines que no se convierta en letra muerta la resolución de estas controversias.