

Comentarios Jurisprudenciales

EL CONTROL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DICTADOS EN FUNCION JURISDICCIONAL EN MATERIA LABORAL*

Análisis de la sentencia dictada por la sala político-administrativa
de la Corte Suprema de Justicia en fecha 10 de enero de 1980:
caso Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo

Irene C. Paul Moros
Abogado

I. INTRODUCCION

Desde la creación de las Comisiones Tripartitas por mandato de la Ley Control Despidos Injustificados de fecha 8 de agosto de 1974, se planteó la problemática, para doctrinarios, juristas y administrados -sobre todo para estos últimos al momento de recurrir contra las decisiones de dichos entes- de la naturaleza jurídica tanto de sus decisiones como de los órganos propiamente dichos, ¿conformaban acaso sus decisiones verdaderos “fallos” por resolver conflictos entre particulares? ¿tenían sus decisiones la fuerza de cosa juzgada y eran por lo tanto imposibles de ser recurridas tales decisiones? ¿ante que órgano se podía ejercer - en caso de poderse- el recurso pertinente y cual era éste?. Lo único que explanaba la norma contenida en el artículo 8 de dicha Ley era que contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas no podría ejercerse recurso de casación, sin explicar por que razón no podía ejercerse tal recurso. Esto, lo que trajo como consecuencia fue un sin fin de complicaciones y versiones varias, que no son resueltas sino hasta el momento de pronunciar la Corte Suprema de Justicia la decisión que comentaremos.

Dicha decisión sirvió para dilucidar todas las dudas que en torno a las Comisiones Tripartitas giraban.

La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia hizo un análisis exhaustivo del carácter y naturaleza jurídico de estos entes (Comisiones Tripartitas), señalando para su mejor comprensión el objetivo, elementos, composición, duración, régimen presupuestario, deliberaciones y decisión, atribuciones y alcance de sus decisiones, para una mejor comprensión de tales entes.

Igualmente, se explica la función pública de las Comisiones Tripartitas, llegando a la conclusión de la importante función que cumplían; el interés colectivo, garantizar la política de pleno empleo y el mantenimiento del volumen de empleos existentes así como el control que ejercía el Estado en la esfera laboral de los planes de las empresas, ésto era suficiente para negar plenamente la naturaleza que de Juntas o Tribunales Arbitrales se les quería atribuir, ya que, si bien éstas tendían a lograr la armonía y paz laborales, ésto no podía ser equiparado a la función pública que las Comisiones Tripartitas ejercían.

* Trabajo presentado en el curso sobre *Derecho Administrativo Profundizado*, a cargo del Prof. Allan R. Brewer-Carías, Centro de Estudios de Post-Grado, Especialización Derecho Administrativo, Universidad Central de Venezuela.

La sentencia *in comento* señala igualmente que tales órganos pertenecían al campo del Derecho Público aunque resolvían problemas de carácter privado, cuestión que antes de ésta sentencia también resultaba fuertemente debatida.

Otra de las grandes incógnitas resueltas en esta sentencia de la Corte Suprema de Justicia es la relativa a la naturaleza de estos órganos, señalando que eran órganos administrativos "...ya que no son jurisdiccionales ni legislativos, por no estar encuadrados en la estructura del Poder Judicial", y que los miembros de las Comisiones Tripartitas no eran jueces en el sentido a que se refiere el Código de Procedimiento Civil y la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo.

Otra gran interrogante resuelta por esta decisión y tal vez la más importante, es la relativa al carácter de las decisiones emanadas de estos órganos administrativos, que si bien poseían tal naturaleza, sin embargo se prestaba a confusión el carácter de sus decisiones, llegando a haber corrientes que estimaban que sus decisiones eran verdaderas sentencias con fuerza de cosa juzgada y excluidas, por tanto, de ulterior revisión judicial. Igualmente otra tendencia doctrinaria opina aún actualmente que tales decisiones pueden ser consideradas como "actos cuasijurisdiccionales", tal y como lo planteó la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó en su obra Homónima.

La corte, después del análisis antes señalado devela con claridad por que contra tales decisiones no cabía el recurso de casación. A tal fin señala que al colocar la frase de exclusión del recurso de casación contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas, no se quiso con ello afirmar su carácter jurisdiccional sino todo lo contrario: confirmar el carácter administrativo de estos órganos siendo que los legisladores estaban conscientes del conflicto que se suscitaba en torno a la irrecurribilidad de las decisiones emanadas de las Comisiones Tripartitas de Segunda Instancia. Ahora bien, considera la Sala que sí se planteó el problema de la naturaleza jurídica de tales decisiones y tal problema fue resuelto al concluir que eran decisiones administrativas sin valor de cosa juzgada. Por tanto, se desvirtúa el carácter de fallos judiciales atribuido a tales decisiones y por lo tanto, al no ser sentencias, sino resoluciones -como la misma sentencia lo señala expresamente- contra tales decisiones no cabía el recurso de casación, porque como se sabe éste especial recurso solo puede ser ejercido contra sentencias y jamás contra un acto administrativo, contra lo cual cabría el recurso contencioso administrativo de nulidad sea por ilegalidad o por inconstitucionalidad.

Por otra parte, la Corte indica en la sentencia comentada que existen tres vías para impugnar los actos estatales: El recurso de nulidad por inconstitucionalidad para actos legislativos; el recurso de casación para impugnar actos jurisdiccionales; y el recurso contencioso administrativo de anulación para impugnar los actos administrativos. Este último es el recurso que debía ejercerse contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas. Ahora bien, aun cuando las Comisiones Tripartitas de Segundo Instancia reemplazaban al Ministro del Trabajo, esto no obstaba para presumir que las decisiones de ésta, entonces ya no eran recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ya que esto hubiera sido como dejar estas decisiones sin régimen impugnatorio y fuera por tanto del control de legalidad.

Otro de los avances que se observa en la decisión comentada y que ya había sido expuesto por conocidos juristas fue el de señalar que los distintos poderes cooperan recíprocamente para cumplir las funciones del Estado; de esta manera, unos órganos realizan eventualmente funciones de naturaleza distinta a la que le es propia, y esto sin desconocer el principio de separación de poderes.

La división de poderes no coincide con la separación de funciones de una manera estricta, pues muchas veces el Poder Legislativo, por citar un ejemplo, se atribuye potestades netamente jurisdiccionales o administrativas; y otras el Poder Judicial ejerce funciones legislativas o administrativas. Así, cada uno de los poderes ejerce su función y excepcionalmente

funciones de otros poderes. Esto exactamente era lo que pasaba con las Comisiones Tripartitas, que si bien eran órganos administrativos, sin embargo, ejercían funciones jurisdiccionales.

La Sala entonces llega a la conclusión de que existe la posibilidad de que los órganos administrativos creen o dicten actos de naturaleza jurisdiccional. Ahora bien, aunque sean órganos administrativos y sus decisiones parecieran tener un carácter jurisdiccional, sin embargo sus decisiones se consideran verdaderos actos administrativos y por lo tanto, de querer impugnar éstos se debía recurrir a la jurisdicción contencioso-administrativa y ejercer un recurso contencioso administrativo de nulidad, ya que, ningún acto administrativo escapa del control de legalidad.

Por tanto, se deja al descubierto la respuesta definitiva al problema de años acerca de si las decisiones de las Comisiones Tripartitas eran recurribles y ante que órgano se debía acudir para impugnarlas una vez conocida la naturaleza de tales decisiones, siendo que se debía ejercer el recurso contencioso administrativo de nulidad por las siguientes razones:

1.- Porque las decisiones de las Comisiones Tripartitas estaban cubiertas del principio del control de legalidad propio de los actos administrativos.

2. Porque las decisiones emanadas de las Comisiones Tripartitas causaban estado, es decir, agotaban la vía administrativa y no estaba previsto recurso alguno contra el Ministro ni contra alguna otra autoridad.

3.- Porque tales decisiones tenían carácter definitivo.

4.- Porque ninguna disposición legal expresaba o señalaba algún recurso paralelo en contra de tales decisiones.

5.- Porque procedía el recurso contencioso administrativo al no estar prohibido expresamente por la Ley.

La Sala señala la competencia para conocer de tales decisiones, siendo que era la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo la competente para ello según lo establecido en el artículo 185 original 3° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Ahora bien, la causa se la reservó la Sala Político-Administrativa por estar en estado de sentencia, por motivos de celeridad procesal.

Es importante destacar que la decisión comentada contiene el voto salvado que se atribuye al Magistrado René de Sola, quien disiente del criterio de la mayoría por considerar que si bien tales órganos eran administrativos y sus decisiones verdaderos actos administrativos, sin embargo, se debía analizar la materia objeto de la decisión para verificar si era de naturaleza administrativa o de otra índole. Para el Magistrado disidente las decisiones de las Comisiones Tripartitas tenían carácter laboral, de derecho privado y la naturaleza misma podía limitar a los jueces contencioso administrativos -como era el caso de las Comisiones Tripartitas- en el conocimiento de tales decisiones pues no formaban parte de su especialidad. En su criterio las decisiones de las Comisiones Tripartitas debían corresponder no a la jurisdicción laboral tal y como lo prevé la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo en forma expresa debiendo por tanto, dicha Ley prevalecer sobre la Ley Contra Despidos Injustificados. Por tal razón, las decisiones emanadas de las Comisiones Tripartitas debían ser declaradas nulas por la Corte Suprema de Justicia por emanar de un órgano incompetente, violándose así la garantía constitucional que se refiere a que nadie podrá ser juzgado sino por sus jueces naturales que en el presente caso eran los órganos del Poder Judicial.

Posteriormente y a raíz de la promulgación de la Ley Orgánica del Trabajo, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia dicta en fecha 9 de abril de 1992, caso Corporación Bamundi, C.A. una sentencia en la cual declara la competencia de los

órganos laborales para conocer de las demandas de nulidad contra las decisiones administrativas dictadas por las Inspectorías del Trabajo en aplicación de las normas de la Ley Orgánica del Trabajo que regulan su parte administrativa.

En fecha 15 de febrero de 1995 la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo hace suyo el criterio dictado por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en fecha 9 de abril de 1992 y declina la competencia en los Tribunales de Primera Instancia del Trabajo de la respectiva jurisdicción para conocer de las demandas de nulidad contra las decisiones administrativas emanadas de las Inspectorías del Trabajo dictadas en aplicación de las normas de la Ley Orgánica del Trabajo que regulan su parte administrativa.

La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia de fecha 18 de mayo de 1995, caso Publiamer, C.A. cambia el criterio por ella sostenido a través de los años y equipara las decisiones de las Comisiones Tripartitas a las de las Inspectorías del Trabajo y por lo tanto, declina igualmente en los Tribunales de Primera Instancia Laboral de la Circunscripción respectiva, el conocimiento de los recursos contenciosos administrativos de nulidad, indicando que dado que el régimen de estabilidad laboral se había judicializado, debían ser los tribunales laborales los que conocieran también de las decisiones pendientes de los recursos contenciosos administrativos ejercidos contra las Comisiones Tripartitas siendo que si bien los Tribunales Laborales eran los que conocerían de los recursos de nulidad intentados contra los Inspectores del Trabajo, dictados antes de la vigencia de la Ley Orgánica del Trabajo, “con mayor razón habrá de afirmarse ello con relación a las Comisiones Tripartitas”.

Dicha decisión contiene -lo que se mantiene hasta el momento- dos votos salvados que corresponden a los Magistrados María Amparo Grau y Gustavo Urdaneta Troconis, quienes manifiestan su desacuerdo, en base a que ninguna Ley declara de manera expresa la competencia en los órganos laborales para conocer de los recursos intentados contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas, de hecho, en la nueva Ley Orgánica del Trabajo ni siquiera aparecen mencionadas las Comisiones Tripartitas, siendo que se quebrante el principio de legalidad, base constitucional del derecho administrativo, quitándosele a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo una competencia que por Ley expresa le era atribuida, específicamente por el artículo 185, ordinal 3° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En consecuencia, consideran que al ser las Comisiones Tripartitas órganos administrativos y sus decisiones verdaderos actos administrativos, no pueden por lo tanto sus decisiones, ser controladas por la jurisdicción laboral, sino por la contencioso-administrativa y específicamente por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

El anterior criterio, con relación a la competencia de los órganos laborales para conocer de los recursos contenciosos administrativos contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas sigue en vigencia hasta el momento.

Para concluir se puede expresar que con la sentencia Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo se solucionó el gran problema que giraba en torno a la naturaleza jurídica de las decisiones de las Comisiones Tripartitas y a la competencia para conocer contra las decisiones por ellas dictadas, que vino a desaparecer definitivamente con la promulgación de la Ley Orgánica del Trabajo, por medio de la cual se crean las Inspectorías del Trabajo y se fija expresamente la competencia para conocer de los recursos en contra de las decisiones de aquellas, y aun cuando pareciera estar superado tal criterio, no se puede negar que tuvo una gran importancia en su momento -siendo que tal decisión todavía nos trae a la reflexión- logrando solucionar uno de los mayores problemas suscitados en el contencioso administrativo, formando parte dicha decisión de las llamadas “sentencias líderes” dentro de esta rama

del derecho, por lo claro de sus aciertos en la solución de los problemas existentes hasta ese momento en torno a esos órganos de naturaleza híbrida llamados Comisiones Tripartitas.

II. ANTECEDENTES

La recurrente Carmen Teresa Brea de Salguez, ejerció recurso de nulidad por ilegalidad contra la Resolución de fecha 16 de marzo de 1978 dictada por la Comisión Tripartita de Segunda Instancia en el Distrito Federal y Estado Miranda, en el procedimiento de calificación de despido, reenganche y pago de salarios caídos contra la firma MIRANDA ENTIDAD DE AHORRO Y PRESTAMO, calificando el recurso de nulidad como de un acto administrativo de efectos particulares.

Por otra parte, el Procurador General de la República consideró lo siguiente:

1. Que contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas no existía la posibilidad de ejercer recurso de nulidad por ante la Corte Suprema de Justicia.
2. Que tampoco se podía ejercer recurso paralelo ante los Tribunales de Trabajo.
3. Que las Comisiones Tripartitas eran Juntas o Tribunales de Arbitraje creadas por una Ley Especial cuyas decisiones eran Laudos Arbitrales de carácter jurisdiccional, los cuales al ser dictados quedan definitivamente firmes y revestidos con toda la autoridad de cosa juzgada.
4. Que en caso de ser órganos administrativos, éstos ejercen una función jurisdiccional no susceptible de ulterior recurso.

Planteada así la controversia, la sentencia en cuestión plantea los principales problemas que giraban en torno a las Comisiones Tripartitas. Dichos problemas, que son planteados y resueltos a lo largo de dicho fallo son los siguientes:

En primer lugar, saber a ciencia cierta la naturaleza jurídica de dichos órganos; y en segundo lugar, el carácter de las decisiones que de ellas emanaban, para así llegar a la conclusión de cual era la jurisdicción competente para conocer de los recursos en contra de tales decisiones.

Sólo planteando la controversia y resolviendo a profundidad dichas dudas, es que se lograría por un tiempo largo el descanso de nuestros juristas y doctrinarios e inclusive de las personas que se sentían lesionadas en sus intereses personales, legítimos y directos ante la duda de cual era la vía idónea para impugnar las decisiones de dichos órganos y de cual era, al fin, la naturaleza de dichos entes.

Sin embargo, algunos juristas y doctrinarios no tuvieron igual descanso o no aceptaron el criterio que ese fallo traería consigo, mostrando su rechazo algunos y su resignación otros a lo largo de los años, hasta ser promulgada la Ley Orgánica del Trabajo y aparecer consecuentemente el cambio de criterio por parte de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, entremos en el análisis propiamente dicho de la sentencia en cuestión.

Como punto previo, consideró la Corte como se acaba de señalar, que lo más importante y lo central de la controversia era definir que eran las Comisiones Tripartitas. Para ello comienza la Corte explanando que eran órganos creados por la Ley Contra Despidos Injustificados, siendo allí donde aparecen por primera vez tales órganos a los cuales se les asigna -entre otras- la función de calificación de despidos, es decir, decidir si el despido de un patrono a un trabajador era justificado o injustificado. Se plantea entonces, o se da a entender, que es un órgano que va a decidir una controversia, ya no como parte, sino como una especie de juez en un conflicto entre dos particulares bien definidos.

Para ahondar más en la situación y explicar de una manera mejor cual era la naturaleza de esos órganos -que no se sabía como se dijo anteriormente, a ciencia cierta que eran- la Sala Político-Administrativa hace un análisis del objetivo de las Comisiones Tripartitas, de como estaban integradas, exponiendo que su constitución, atribuciones y funcionamiento, así como el establecimiento de los procedimientos y las normas aplicarse estaban a cargo del Ejecutivo Nacional.

La Corte creyó necesario explicar la composición de las Comisiones Tripartitas, su duración, régimen disciplinario y presupuestario, deliberaciones y decisiones, atribuciones y el alcance de las decisiones. Pero todo esto ¿para qué?. Creemos que para llegar a una conclusión cierta, veraz, descomplicada acerca de que se entendía de la famosa frase que aparecía al final del artículo 8 de la Ley Contra Despidos Injustificados: "...contra ésta última decisión... NO PROCEDERA EL RECURSO DE CASACION" que causaba el conflicto, la duda, el antagonismo y hasta cierto punto la incógnita.

Ahora bien ¿por qué no procedería el recurso de casación? ¿Por ser un recurso especialísimo? ¿por ser tales órganos de carácter administrativo y contra tales decisiones cabía el recurso contencioso administrativo de nulidad por ilegalidad y no el de casación? ¿porque tenían sus decisiones fuerza de cosa juzgada no pudiendo por tanto ejercerse ningún recurso, ni aun el de casación?.

Consideramos pertinente ir al ritmo que fue marcando la sentencia *in comento* para llegar al fin, a donde se quiso llegar, a través del estudio, del análisis de las Comisiones Tripartitas a la luz de la Ley Contra Despidos Injustificados.

Señala dicha Ley que las Comisiones Tripartitas estaban compuestas -como su nombre lo indica- de tres miembros: uno representaba los intereses de los trabajadores, el otro el de los patronos y otro actuaba en representación del Ministerio del Trabajo. Los tres miembros eran designados por el Ministerio del Trabajo y dicha Comisión era presidida por el representante del Ministerio.

Los representantes de los trabajadores y de los patronos, -nos señala la Ley- eran escogidos de ternas presentadas por las organizaciones mas representativas de ellos, a solicitud de las respectivas Inspectorías del Trabajo.

No dice la Ley que elementos se tomarían en cuenta para los efectos de determinar las organizaciones mas representativas de los patronos y trabajadores, ni el término para que fueran presentadas dichas ternas por el Ministerio del ramo. Lo que señalaba la norma era que el Ministro designaría a dichos representantes si, vencido el término estipulado, las partes o alguna de ellas no hubiere presentado su terna.

También señala la sentencia comentada que las Comisiones Tripartitas tenían carácter permanente. Que el representante del Ministerio era de libre elección y remoción del Ejecutivo Nacional, pero que se entendía que los representantes de trabajadores y patronos lo eran también, ya que, la Ley señalaba que podían ser removidos a solicitud de sus postulantes o por el Ministerio, si existían causas justificadas para ello, teniendo un amplio poder para establecer la causa de remoción y proceder a ésta.

En cuanto al régimen presupuestario, dichos miembros eran pagados con cargo al presupuesto del Ministerio del Trabajo, es decir, los gastos de funcionamiento y las remuneraciones de *todos* sus miembros. El régimen de excepción lo constituía el de que si los patronos solicitaban al Ejecutivo Nacional la constitución de Comisiones Tripartitas especiales, serían estos patronos los que debían sufragar los gastos pertinentes.

De sus deliberaciones y decisiones se señaló que los actos efectuados por dichas Comisiones se consideraban válidas con la asistencia de dos de sus integrantes, siempre y cuando uno de ellos fuera el representante del Ministerio del Trabajo, que como ya se señaló, era además el Presidente de la Comisión. Ahora bien, se entiende de acuerdo a este artículo

(artículo 18) que el solo voto de dicho miembro hacía válido el acto, pues al decir que si no se logra la mayoría decide el voto del Presidente, esto significa que él podía tomar la decisión del caso en concreto, si no se lograba esa mayoría, siendo que en todos los casos se puede decir que quien decidía era él. Se puede decir que era el único y verdadero “juez”, la parte totalmente imparcial, ya que cada uno de los representantes de las partes tendría a parcializarse hacia su propia parte y a favor de sus intereses, quedando por ello -y creemos que ésta fue la voluntad del legislador- la decisión final en manos de él.

Con respecto a las atribuciones de las Comisiones Tripartitas, éstas calificaban los despidos de los trabajadores y decidían las solicitudes de los patronos cuando por necesidades técnicas o económicas de la empresa era necesaria la reducción de personal.

El alcance de dichas decisiones era el de que si el despido era injustificado se ordenaba al patrono a reincorporar al trabajador a su puesto de trabajo y el pago de los salarios desde el día en que permaneció separado. Si el patrono persistía en despedir al trabajador debía pagarle una indemnización doble de antigüedad y auxilio de cesantía, más el doble por concepto de preaviso, estando obligado a sustituir al trabajador por otro con salario igual o mayor.

La Corte en este punto le da la vuelta, sondea, el concepto de la función pública que desempeñaban dichos entes señalando el interés colectivo que cumplían; no sólo con un fin práctico o de celeridad, o de conveniencia, sino basado en un principio de FUNCION PUBLICA E INTERES COLECTIVO. Pero ¿cual era esa interés colectivo? No era otro que el de garantizar la política de pleno empleo, mantener el volumen de trabajo que ya existía, crearles a los trabajadores un régimen de seguridad, de estabilidad, que a la vez creaba una carga, una obligación del patrono al no permitirle despedir a un trabajador o a un grupo de trabajadores por razones de su conveniencia; entonces entra el control del Estado en todas las actividades laborales de todo el país, aun siendo una empresa privada, ya que ésta no escapaba del control que sobre ella ejercería el Estado a través de las Comisiones Tripartitas.

Por otro lado, el Estado se sentía en la necesidad de ejercer el control sobre la base del empleo, sobre todo lo que girara en torno al despido o reducción de personal, velando sobre el interés económico que incidía sobre él determinadamente.

Tales fines sociales, económicos, de interés colectivo -al parecer de la Corte- configuraban uno de los cimientos para considerar que tales comisiones no eran Juntas o Tribunales Arbitrales, pues por medio de ellas se resolvían conflictos entre patronos y obreros lográndose la paz, siendo que las Comisiones Tripartitas eran otra cosa, ya que iban más allá, porque lograban proteger un interés colectivo, velaban por un interés más general, interés que el Estado se sentía en la necesidad de proteger, es decir, ejerciendo por medio de las Comisiones Tripartitas una FUNCION PUBLICA, jamás equiparable -al parecer de la Corte- a las Juntas o Tribunales Arbitrales, razón por la cual negó la Corte la naturaleza arbitral a las Comisiones Tripartitas.

Otro punto interesante es que al parecer las Comisiones Tripartitas, al ser creadas por la Ley Contra Despidos Injustificados, pierden toda errada interpretación de que son entes de naturaleza privada, laboral o social y se trasladan al campo del Derecho Público (Administrativo). Existían entonces contratos y convenciones que regulaban la estabilidad de los trabajadores, siendo que a raíz de la creación por Ley, es cuando se introduce al campo del derecho público unos entes capaces de resolver, de solucionar los conflictos que se suscitaban otrora, siendo lo más importante, que hacían cumplir las decisiones que definitivamente ponían fin a los conflictos unificando de una vez por todas en esos entes la competencia para conocer de los problemas entre la generalidad de patronos y trabajadores, logrando así estabilidad, al saber donde recurrir al plantearse tales problemas. Pero esto no quedaba aquí, ya que, se sabía donde recurrir al ser despedido o cuando se quisiese reducir el personal, pero los nue-

vos conflictos se plantearían más adelante cuando contra esas decisiones que desfavorecían a unos u otros se quería plantear rechazo, y tal vez, en un primer momento, se salía del atolladero apelando ante esa Comisión Tripartita de Primera Instancia, conociendo entonces de dicha apelación las de Segunda Instancia, pero si contra esa última decisión de segunda instancia se encontraba una u otra parte en desacuerdo ¿no se podía hacer nada al respecto? ¿se podía recurrir ante la Corte Suprema de Justicia? ¿o acaso ante otro tribunal: de la jurisdicción contencioso-administrativa o laboral? ¿o tal vez ante el Ministro?. Este problema es resuelto por la decisión *in comento* MIRANDA ENTIDAD DE AHORRO Y PRESTAMO.

Sigamos analizando y descubriendo a donde nos quiere llevar dicha decisión. Ya hemos visto que no eran Juntas o Tribunales Arbitrales tal y como lo alegaba el representante de la República, por la función pública que desempeñaban, ya que al ser creadas por la Ley Contra Despidos Injustificados pierden todo carácter privatista, convirtiéndose en ORGANOS ADMINISTRATIVOS, enmarcados dentro de la estructura del Poder Ejecutivo.

La Corte para llegar a esta conclusión va al estudio del Diario de Debates y Exposición de Motivos de la Ley Contra Despidos Injustificados, buscando el fondo de la problemática tratando de introducirse en la mente del legislador, de los proyectistas, indagando sobre lo que quisieron dar a entender con la frase que causó el sinnúmero de ambigüedades y opiniones contradictorias al respecto, relativa a que contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas no había recurso de casación.

Igualmente la Corte dilucida el problema de la naturaleza administrativa de las Comisiones Tripartitas al señalar que eran órganos administrativos, ya que, no eran ni jurisdiccionales ni legislativos, por no estar en la estructura del Poder Judicial, ni de la rama legislativa del Poder Público.

Como se puede ver, la Corte va resolviendo el problema: son órganos administrativos por estar creados por Ley, por quererlo así el legislador, por no ser judiciales ni legislativos. Se apoya también la Sala Político-Administrativa en una decisión de la Sala de Casación Civil, mercantil y del Trabajo que sostuvo que las Comisiones Tripartitas no eran jueces en el sentido que denota el Código de Procedimiento Civil y la Ley orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo.

La Corte por descarte, -se puede decir- va atribuyendo de naturaleza administrativa a tales entes: No son jurisdiccionales, no son legislativos, tampoco son de gobierno, entonces son administrativos.

La Sala entonces resuelve el problema de la naturaleza de las Comisiones Tripartitas, pero cabría preguntarse: Si son órganos administrativos, sus decisiones... ¿tienen la misma naturaleza, es decir, son administrativos también?. Había que hacer por tanto otro análisis para ver la conclusión a la cual poder llegarse, ya que el solo hecho de decir que eran órganos administrativos, dejaba a los recurrentes en una especie de estado de indefensión por la pluralidad de pensamientos y pareceres de doctrinarios y juristas, por lo que se planteaba entonces el mayor problema: ¿a donde recurrir una vez decidida la controversia por la Comisión Tripartita de Segunda Instancia? Tal decisión ¿era un acto administrativo y por tanto recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa? ¿era acaso mas bien una sentencia? ¿era una Resolución? Total ¿eran recurribles o no?. Esto era lo que había que dilucidar y determinar para que en lo sucesivo no hubiese más conflictos al respecto.

La Corte hace un análisis en este punto, de las corrientes existentes en aquel momento. Indica que eran dos las vertientes más comunes de la doctrina. Tales opiniones sin embargo, coinciden en aceptar la naturaleza administrativa de las Comisiones Tripartitas, pero en lo que estaban totalmente en desacuerdo era en lo concerniente precisamente al carácter de las decisiones que de aquellas emanaban.

Una de las corrientes optó por considerar tales decisiones como TÍPICOS ACTOS JURISDICCIONALES REVESTIDOS DE LA AUTORIDAD DE COSA JUZGADA Y EXCLUIDOS DE REVISIÓN JURISDICCIONAL ULTERIOR. Por ello consideraban que la Ley habría querido dar a entender con esa frase de que no procedía el recurso de casación contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas de Segunda Instancia, que por estar revestidas tales decisiones de la autoridad de cosa juzgada por ese medio especialísimo como lo es la casación.

Otra de las corrientes doctrinales -contraria a ésta- señalaba que tales decisiones eran verdaderos actos administrativos, sometidos por ende al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Aquí podríamos colocar, aún cuando no aparece mencionada en la sentencia que nos interesa analizar, una tercera corriente, un tercer juicio, que opina que estas decisiones son “Actos Cuasi-jurisdiccionales”, o sea, decisiones que aun cuando no son sentencias, sin embargo se les parece bastante, son “como sentencias”, cuasi-jurisdiccionales, por el modo en que son producidas y por el efecto que ellas conllevan. Estas decisiones son realizadas dentro de un procedimiento, con un lapso para comparecer, otro para promover pruebas, en fin, tal y como sería producido un “acto jurisdiccional”, dentro de un procedimiento contencioso, con dos partes, una contra la otra tratando de resultar vencedoras frente a un ente imparcial que decidirá cual de esas partes tiene razón y cual no. Es por tanto quien decide, una persona ajena a la relación de esas dos partes y que decidirá la controversia. Ese ente que resolverá un conflicto es la Administración y no un órgano judicial, por así estipularlo la Ley. Entonces, es la Administración que se coloca como juez para resolver un problema entre dos particulares, sin estar velando ella por su propio interés o el de una generalidad de personas (administrados), es un árbitro y por lo tanto, debe ser imparcial. No cumple como se dijo, la función de velar por sí misma o por la colectividad en masa, sino que debe declarar entre las partes que disputan quien tiene consigo la razón.

La Administración en estos casos, no produce el típico acto administrativo más generalizado y más conocido, como es aquel que crea, modifica o extingue una situación jurídica de un particular, tomándolo como una expresión de voluntad unilateral y autoritaria de la Administración (si bien no escapa al control de la legalidad). No declara algo a los fines de otorgar certeza jurídica a un hecho o actuación, donde ella es juez y parte. En estos casos - como los de las decisiones emanadas de las Comisiones Tripartitas- solo es juez y debe otorgar -en razón a esa potestad dada por Ley- la justicia que se le requiere.

El por que el Estado a través de las leyes da a la Administración esta facultad de ser en cierta manera juez, no se entiende perfectamente. Los doctrinarios han indicado que la voluntad de los legisladores fue sustituir la vía judicial con un procedimiento más rápido y económico de tiempo y de dinero.

Pero sigamos con la búsqueda de la naturaleza de las decisiones de estos órganos que, como se dijo, son administrativos. La Corte creyó conveniente también en relación a esta cuestión, explicar un poco lo que era el procedimiento ante estos órganos para ir dilucidando el problema e ir descubriendo la respuesta.

A tal efecto, se explica entonces que cuando un trabajador creía que su despido había sido producido sin justa causa, debía dentro de los 5 días siguientes a aquel, comparecer ante la Comisión Tripartita solicitando se calificase su despido. La Comisión citaba al patrono, el cual debía comparecer ante dicho organismo. Posteriormente, se abría un lapso probatorio por ocho (8) días de los cuales 5 eran para promover pruebas y 3 para evacuarlas. La decisión debía ser dictada en un plazo de 15 días. Contra dicha decisión se podía apelar por ante la Comisión Tripartita de Segunda Instancia, dentro de los 5 días siguientes a la fecha de la

decisión. Esta a su vez debía decidir dentro de un plazo de 15 días siendo que contra ésta última decisión se señalaba en la Ley: “NO PROCEDERA EL RECURSO DE CASACION”.

Entonces ¿Que englobaba o encerraba esta frase? De aquí es de donde parten algunos doctrinarios expresando que son decisiones judiciales, porque sólo contra las sentencias propiamente dichas es que se podía ejercer este especial recurso. Es así pues, que señalaban que eran decisiones judiciales al usar el Legislador esa palabra específica y no, como ha podido ser, apelación, por ejemplo. Lo que significaba que esas decisiones aunque emanaran de un órgano administrativo, eran de tipo jurisdiccional y tenían toda la autoridad de cosa juzgada.

Los que sostienen tal criterio basaban sus argumentos en otra decisión del Supremo Tribunal en Sala de Casación Civil, que establecía:

“...utilizar la vía ordinaria jurisdiccional para ventilar el mismo asunto, después de agotar aquella vía que, como se dijo, aduce a una decisión también de carácter jurisdiccional, significaría una doble actuación de los órganos del Estado tendientes al mismo fin...”

Tal criterio fue rechazado en la sentencia in comento por la Sala Político-Administrativa, al considerar que si el Legislador había quitado toda posibilidad de ejercer ante esa Corte el recurso de Casación, su intención no era considerar que se trataba de decisiones judiciales con autoridad de cosa juzgada, sino REAFIRMAR SU CARÁCTER ADMINISTRATIVO y poner de manifiesto que no se trataba de los actos jurisdiccionales dictados sobre la misma materia por los tribunales laborales.

No se quería lograr con ello el efecto que causó en los defensores de la tesis de acto jurisdiccional de las decisiones de las Comisiones Tripartitas, sino hacer ver que tan eran actos administrativos que *jamas* procedería recurso de casación porque contra tales actos lo que procedía era ejercer los recursos contenciosos administrativos de nulidad por ilegalidad e inconstitucionalidad. Se desvirtuó entonces, al parecer de la Sala, el sentido de la frase que señalaba la prohibición o imposibilidad de recurrir en Casación ante la Corte por ser tales decisiones actos administrativos y no actos jurisdiccionales, contra los cuales es que procede dicho recurso.

Al parecer el Legislador sabía el problema que se le avecinaba al plantear la irrecurribilidad de tales decisiones e hizo varios ensayos para dar a entender que no podía ser interpuesto el recurso de casación contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas. Se discutió si la Ley debía decir inapelable, pero tal palabra no resultó feliz a los propósitos del Legislador, dejando por último la frase “...contra la decisión de Segunda Instancia no procederá el recurso de Casación”.

Se creyó así que no habría duda alguna y que se cerraba el problema, de una manera clara e inequívoca, lo cual no fue así, en virtud de que se prestó tal frase a múltiples interpretaciones, problema que como se dijo anteriormente, resolvió la Corte Suprema de Justicia en fecha 10 de enero de 1980, mediante la sentencia comentada.

Decide entonces la Corte darle el significado que se presume quiso darle el Legislador a dicha frase, señalando que tal significado no es otro que las decisiones de las Comisiones Tripartitas de Segunda Instancia son DECISIONES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO SIN VALOR O ATRIBUTO DE COSA JUZGADA, PROPIO DE LOS FALLOS JURISDICCIONALES.

A tal efecto, cabe señalar que este supuesto de cosa juzgada que no poseen las decisiones de las Comisiones Tripartitas de Segunda Instancia se refiere a la cosa juzgada judicial propiamente dicha, mediante la cual no puede volverse a decidir sobre un caso ya resuelto,

con el mismo objeto. La cosa juzgada administrativa es aquella que recae sobre los actos administrativos definitivamente firmes, y consolida el principio de legalidad, siendo que la Administración debe someterse a sus propios actos, no pudiendo con posterioridad revocarlos si éstos han creado derecho a favor de los particulares.

Por tanto, esta parte del fallo debe ser entendida, ya que señala que las decisiones administrativas carecen del valor de cosa juzgada, colocando dicho valor solo a los órganos jurisdiccionales, siendo que ese atributo también lo poseen los actos administrativos no siendo *propio* y *exclusivo* de los fallos de los órganos jurisdiccionales.

Una vez decidido por la Corte lo relativo a que las decisiones de las Comisiones Tripartitas de Segunda Instancia no eran fallos judiciales y que no procedía contra ellas el recurso de casación para evitar que pudieran ser conceptuadas como tales enfatizando la improcedencia de tal recurso, la Sala dejó claro que tampoco se trataba pues, dichas decisiones, de autos o sentencias, ya que no se administraba justicia en los términos señalados en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Concluye así esta parte de la controversia señalando la Sala que tales decisiones eran RESOLUCIONES sometidas a las formalidades de los actos administrativos y regidos en buena parte por la Ley Orgánica de Administración Central, indicando además que dichas decisiones si eran REVISABLES EN VIA JURISDICCIONAL.

Señala entonces la Corte las vías de impugnación de los actos administrativos, ya que no podía dejar de hacer referencia a las vías de impugnación de estos actos, pues no bastaba que señalara que no eran actos judiciales, sino administrativos, siendo así que la Corte quiso ir mas allá explicando cada uno de los recursos que podían ejercerse contra los distintos actos estatales.

Explica así la sentencia comentada que contra los actos legislativos procede el recurso de nulidad por inconstitucionalidad o acción popular; contra los actos administrativos procede el recurso contencioso administrativo de nulidad; y contra los actos jurisdiccionales procede el recurso de casación. Es decir, todos los actos del poder Público son controlables por mandato de la Constitución, en base al principio de legalidad establecido en el artículo 206 de la Constitución, por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, incluyendo, por supuesto, al Máximo Tribunal.

De lo anteriormente expuesto estimó la Corte que siendo que las decisiones de las Comisiones Tripartitas eran actos administrativos, éstos podían ser impugnados mediante el ejercicio del recurso contencioso administrativo de anulación por ante la jurisdicción contencioso-administrativa, entendiéndose que los requisitos para ejercerlos debían ser, -aunque no lo señalara expresamente la decisión- los establecidos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Quería la Corte también en apoyo de sus pronunciamientos, en relación a los recursos que contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas podían ejercerse, señalar que por razones de equidad y conveniencia no podía excluirse todo tipo de recursos contra aquellas pues habría habido un tratamiento injusto entre actos dictados por autoridades diferentes sobre la misma materia. Esto, por cuanto la Ley Contra Despidos Injustificados establecía que hasta que se constituyeran las Comisiones Tripartitas, la solicitud y calificación de despido o la solicitud de reducción de personal debían ser tramitadas por ante la Inspectoría del Trabajo correspondiente. Contra esas decisiones conocería el Ministro y contra las decisiones del Ministro si conocería la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, a través del recurso contencioso administrativo de anulación, por tratarse de un acto emanado del Poder Ejecutivo Nacional.

La Corte argumentó que al constituirse las Comisiones Tripartitas, las de Segunda Instancia revisaban las decisiones de las de Primera Instancia reemplazando las de Segunda Instancia al Ministro, siendo que contra la decisión de éste se podía ejercer luego el recurso contencioso administrativo de anulación. Resulta entonces necesario explicar que al suplantar la Comisión Tripartita de Segunda Instancia al Ministro, no significaba que contra las decisiones de dicha Comisión no se podía ejercer recurso contencioso administrativo de nulidad, como si dicho recurso solo pudiese ser intentado contra el acto de un Ministro, sino que se quiso también con ello dejar claro, que era viable el ejercer dicho recurso de igual manera contra las decisiones de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia. Lo que si cambiaba era la competencia, pero no la posibilidad de ejercerlo o no, porque por ser el control de legalidad, que se dijo anteriormente, de base constitucional, todos los actos de las ramas del Poder Público están sujetos a dicho control. La competencia era lo que cambiaba de un caso a otro, ya que contra los actos emanados de un Ministro era (y es) la Corte Suprema de Justicia la competente para ejercer el control de legalidad de dicho acto; y contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas de Segunda Instancia era competente para aquel momento, -ya que actualmente es otro el criterio sostenido-, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

Continúa la Sala señalando que se pretende de un fallo dictado por esa misma Sala, sacar el argumento de que es improcedente el recurso contencioso administrativo contra actos de la misma sustancia y efectos que los emanados de otras autoridades laborales. Mediante dicho fallo de fecha 2 de Junio de 1977 la Sala mencionó el principio de la separación de poderes, indicando también que la condición de acto administrativo no viene dada necesariamente por el órgano del cual emana dicho acto sino más bien de la función que ejerce cuando lo realiza. Alude dicho fallo a que no desconoce el principio de separación de poderes ni a la eficacia de los actos realizados con usurpación de autoridad. Que dicha separación de poderes no coincide en su totalidad con la separación de funciones, es decir, no implica que cada uno de los órganos del Poder Público tenga el ejercicio "exclusivo" de alguna función estatal, ya que ejercen funciones que aunque no le son "propias", igualmente pueden ejercerlas en un momento dado.

Se ha dicho que "funciones del Estado" no es lo mismo que "poderes del Estado". El Poder Público constituye una situación jurídica constitucional individualizada, propia y exclusiva del Estado siendo que mediante su ejercicio realiza funciones que le son propias.

Las funciones del Estado constituyen las actividades propias e inherentes al Estado, siendo poder previo a función.

Según parte de la doctrina dedicada al estudio profundizado del Derecho Administrativo así como del Contencioso Administrativo existen cuatro (4) funciones que ejerce el Estado.

Estas son:

- Función Legislativa
- Función de Gobierno
- Función Administrativa
- Función Jurisdiccional

Dichas funciones no son "exclusivas" de algún órgano en particular, sino que pueden ser ejercidas por varios de ellos.

Así pues, como lo señala la sentencia comentada "...corrientemente se asignan al poder Legislativo potestades típicamente administrativas y aún jurisdiccionales, y al Poder Judicial, funciones administrativas, como el caso de nombramiento de jueces que hace este

mismo Tribunal; y a la inversa, se atribuyen al Poder Ejecutivo, funciones legislativas, como la reglamentación parcial o total de las leyes...”

Señala igualmente que de manera parecida a como lo hace comúnmente la autoridad judicial, en el caso que se dilucidaba en dicha sentencia, la autoridad administrativa imparte justicia y decide una controversia entre partes litigantes.

Dicha sentencia finaliza negando el recurso de Alzada de las decisiones de los Inspectores del Trabajo ante el Ministerio porque se hubiera permitido que fuera la Corte Suprema de Justicia la competente para conocer de la impugnación contra las decisiones de aquel, estimando que no eran las decisiones del Inspector del Trabajo susceptibles de revisión por ese órgano jurisdiccional.

Niega la Sala, en la sentencia del 2 de junio de 1977, o mejor dicho, declara inadmisibles el recurso por no ser ella competente para conocer de las impugnaciones de las decisiones de los Inspectores del Trabajo, por cuanto no eran éstas emanadas del Ejecutivo Nacional. Igualmente no podía conocer en el caso concreto, puesto que la decisión del Inspector del Trabajo no había causado estado, es decir, no agotaba la vía administrativa, siendo por lo tanto inadmisibles dicho recurso por esa importante razón. Como dijo la Corte en la sentencia, era más un problema de recurribilidad del acto que de la competencia de la Corte. El artículo 124 en concordancia con el artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia señala las causales de inadmisibilidad y entre ellas está la falta de agotamiento de la vía administrativa, que fue lo que ocurrió en el caso decidido por la Corte en sentencia de fecha 2 de junio de 1977.

Ahora bien, ni siquiera fue por la falta de agotamiento de la vía administrativa o la incompetencia de la Corte, que ésta declaró inadmisibles el recurso, sino por existir un recurso paralelo.

Dejó claro la sentencia que era irrecurrible la decisión del Inspector en el ámbito administrativo, mas no así en el jurisdiccional, pues se podía recurrir por ante la jurisdicción laboral.

Dicha sentencia por tanto, destaca dos aspectos importantes:

1.- Se reconoce que los órganos administrativos dictan actos de naturaleza jurisdiccional, y

2.- Se niega la posibilidad de ejercer recurso contencioso administrativo de nulidad ante la Corte Suprema de Justicia, por no tratarse de actos que emanan del Poder Ejecutivo Nacional.

Estudemos el primer punto: Los órganos administrativos pueden dictar actos de naturaleza jurisdiccional. Ahora bien, aunque sean actos de tal naturaleza, no por ello deben ser considerados “sentencias” sino verdaderos actos administrativos. Aquí hay que distinguir entre FUNCION DEL ESTADO, ACTIVIDADES DEL ESTADO Y ACTOS DICTADOS EN EJERCICIO DE LA FUNCION.

Se adopta la definición material de las funciones del Estado, basada en la naturaleza de la actividad del Estado y no en la forma o el órgano del cual emana. No debe por tanto confundirse función con acto o resultado.

Los doctrinarios que analizan la actividad administrativa la clasifican en dos:

1.- Por la estructura del órgano

2.- Por la naturaleza de la función. Esta a su vez se divide:

Activa (típicos actos administrativos) y jurisdiccional (por medio de la cual se deciden conflictos entre particulares).

Interna y Externa

Consultiva, reglada y discrecional; y contralora

Funciones del Estado es distinto a poderes del Estado.

Las funciones del Estado se clasifican en:

-Función Legislativa

-Función de Gobierno

-Función Administrativa

-Función Jurisdiccional

Dichas funciones no están atribuida con carácter exclusivo a un órgano u órganos determinados, sino que pueden ejercerse por todos.

Dicha función legislativa por ejemplo, que es la que crea, modifica o extingue normas jurídicas de carácter general y es propia de los órganos que ejercen el Poder Legislativo (Cámaras Legislativas) puede sin embargo, ser ejercida por otros órganos del Poder Público. Por ejemplo, el Presidente de la República puede dictar Decretos-Leyes. Los Tribunales de la República al dictar sus reglamentos están ejerciendo una función legislativa.

Pueden por lo tanto, todos los órganos del Poder Público ejercer la función propia del Poder Legislativo pues no es exclusiva de éste. Ahora bien, si es exclusivo de tal poder, el ejercicio de la función legislativa en una forma determinada: en ejecución directa de las atribuciones constitucionales y mediante la emisión de leyes.

Son entonces los actos emanados de otras ramas del Poder Público, ejerciendo la función legislativa, actos administrativos de efectos generales, mas no son leyes.

Por otro lado, la función de gobierno es la que ejerce el Presidente de la República como Jefe de Estado. Puede por tanto, adoptar decisiones, no siendo ésto de su exclusividad, pero ésto debe estarle dado por mandato constitucional. Los órganos del Poder Legislativo también pueden ejercer este tipo de función pero igualmente por un mandato constitucional. Ahora bien, esta función aún cuando puede ser ejercida por dichos poderes, es una función propia del presidente de la República.

La función jurisdiccional, que es la que más nos interés ahora en el desarrollo del presente trabajo, es aquella mediante la cual se deciden las controversias entre dos o más partes. Es propia de los órganos jurisdiccionales, pero no es exclusiva de ellos, ya que los otros órganos estatales pueden perfectamente ejercerlas. Lo que si es propio a los órganos jurisdiccionales es dictar sentencias, sólo ellos pueden desarrollar la función jurisdiccional. Los demás órganos no dictan por tanto sentencias, sino actos administrativos.

Los órganos del Poder Ejecutivo realizan tal función "...cuando las autoridades administrativas deciden controversias entre partes..." y el Poder Legislativo la ejerce cuando autoriza, por ejemplo, el enjuiciamiento del Presidente de la República.

Por otra parte, está la función administrativa, la cual es ejercida por el Estado al entrar en relación con los particulares, gestionando un interés público. La Administración es parte y no un simple tercero, pero gestor de dicho interés. Esta función no es exclusiva de determinado órgano en particular, más bien, todos los órganos del Estado ejercen dicha función. Si bien, es una función propia de los órganos ejecutivos y administrativos no es privativa de ellos y pueden crear actos administrativos.

También es necesario hacer la distinción entre función y acto, pues se ha incurrido en el error de aparejarlos, tal como ha sido sostenido por algunos doctrinarios. No puede esta-

blecerse que los actos realizados en ejercicio de la función legislativa, todos, sean actos legislativos, o que los actos realizados en función de gobierno, sean actos de gobierno, o que todo acto realizado en función administrativa, sea un acto administrativo o todo acto en función judicial sea un acto judicial.

El ejercicio de la función legislativa se manifiesta en leyes, actos parlamentarios sin forma de Ley, Decretos-Leyes y Reglamentos. El ejercicio de la función de gobierno se manifiesta a través de actos de gobierno, leyes y actos parlamentarios sin forma de Ley. El ejercicio de la función jurisdiccional, a través de actos parlamentarios sin forma de Ley, actos administrativos y sentencias; y el ejercicio de la función administrativa, a través de leyes, actos parlamentarios sin forma de ley y actos administrativos.

Ahora bien, sólo las Cámaras Legislativas dictan leyes; sólo el Presidente de la República dicta actos de gobierno; sólo los tribunales dictan sentencias. Los actos administrativos pueden emanar tanto de las Cámaras Legislativas, como de los Tribunales, como del Ejecutivo, es decir, si pueden ser dictados por todos los órganos.

De lo anterior se concluye que “la definición de las funciones del Estado, por tanto, ha de ser una definición material que se deriva de la naturaleza de la actividad estatal y no del órgano del cual emana o de su forma”.

Queda entonces hecha la distinción entre función jurisdiccional del órgano judicial y función jurisdiccional del órgano administrador. Así, como el órgano judicial produce actos jurisdiccionales (sentencias) así también puede emitir actos administrativos y el órgano administrativo que emite principalmente actos administrativos, también puede crear actos jurisdiccionales (que no sentencias).

Señala la sentencia comentada que el aspecto que interesaba dilucidar se refería a los efectos que dimanaban de ejercer la Administración la función jurisdiccional, que pasa cuando la Administración ejerce esa función y, por tanto, decide, resuelve, provee, un conflicto entre dos partes tal y como lo hacen normalmente los órganos jurisdiccionales.

Es aquí donde deja bien claro la Corte, que aún cuando algunos afirmaban que los actos de naturaleza jurisdiccional dictados por los órganos administrativos eran fallos revestidos con autoridad de cosa juzgada y no susceptibles de ser revisados por los tribunales, el criterio valedero era que: “CUANDO LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EMITE ACTOS DE SUSTANCIA JURISDICCIONAL, ESTOS ACTOS, NO OBSTANTE SU EXPRESADA SUSTANCIA, SON ACTOS ADMINISTRATIVOS, DEBIENDO SER TRATADOS JURIDICAMENTE COMO TALES, SIN PERJUICIO DE LAS NOTAS ESPECÍFICAS QUE LES CORRESPONDIEREN POR SU REFERIDO CARÁCTER JURISDICCIONAL”.

Con ello la Sala deja sentado definitivamente el carácter de tales decisiones: *actos administrativos*, y por tanto, recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, con carácter jurisdiccional.

Distinto caso es, pues, el de los Inspectores del Trabajo que están excluidos de la jurisdicción contencioso-administrativa, ya que contra sus decisiones existen los recursos ante la jurisdicción laboral, es decir, existe un recurso paralelo.

Continúa la Sala señalando, una vez aclarado que las decisiones de las Comisiones Tripartitas eran actos administrativos, que tales decisiones están sujetas por tanto, al control de legalidad propio de todo acto administrativo y que además reúnen los requisitos de admisibilidad exigidos para ejercer el recurso contencioso administrativo de nulidad ante esa jurisdicción.

Es por lo tanto, en primer lugar una decisión que causa estado, es decir, agota la vía administrativa, ya que la Comisión Tripartita de Segunda Instancia es la que conoce de las apelaciones contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas de Primera Instancia siendo que no hay otro recurso ante otra autoridad superior. En segundo lugar, se trata también de decisiones que tienen carácter definitivo, es decir, ellas ponen fin en la vía administrativa al asunto controvertido. En tercer lugar, al no estar prohibido el recurso contencioso administrativo de anulación contra ellas, éste puede ser ejercido para impugnarlas.

La Corte culmina indicando cual es el órgano competente señalando que era la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo el órgano al que le correspondía conocer el recurso contencioso administrativo de nulidad contra ellas. Es por tanto, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo -por competencia residual establecida en el ordinal 3° del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia- la que debía conocer del recurso contencioso administrativo por ser las Comisiones Tripartitas "...órganos administrativos creados por Ley (...) y no tratarse de Ministerios ni Oficinas Centrales de Presidencia..." no siendo competente por tanto, la Corte Suprema de Justicia.

No obstante, en este caso, la Sala se reservó la presente causa por encontrarse ésta en estado de sentencia. Actualmente el criterio de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, es que corresponde a los tribunales laborales la competencia para conocer de los recursos contra las Comisiones Tripartitas, por aparejarse éstas a las Inspectorías del Trabajo. Es de señalar que en fecha 18 de diciembre de 1996 la Corte Suprema de Justicia en sala de Casación Civil, señaló que la competencia para conocer de los recursos contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas, dictadas antes de la promulgación de la ley -y por tanto no pendientes de decisión- corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, criterio que no ha acogido dicha Corte, que continúa declinando la competencia en los tribunales laborales.

Dicha decisión señala:

"En el caso de autos, la providencia administrativa emanada de la comisión tripartita, es un hecho cumplido para la fecha de entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Trabajo, por lo que al no artículo 656 *eiusdem*, -procesos pendientes- la competencia para el conocimiento del recurso de nulidad planteado contra ella, corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, ya que ese es el órgano jurisdiccional competente conforme al ordinal 3° del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Así se establece".

III. VOTO SALVADO

El Magistrado René de Sola, salvó el voto en la decisión comentada por considerar que si bien eran órganos administrativos las Comisiones Tripartita y sus decisiones de carácter jurisdiccional y susceptibles de ser impugnadas ante el órgano jurisdiccional competente, no obstante, "...el alcance de la acción de nulidad está íntimamente relacionado con la materia de fondo decidida por el órgano administrativo en función jurisdiccional, y que por ello es deber del juez de lo contencioso administrativo analizar en primer lugar la materia que fue objeto de la decisión recurrida para así determinar si aquella es de naturaleza administrativa o de índole distinta".

Señala el Magistrado Disidente que las Comisiones Tripartitas resuelven conflictos de derecho privado y que la naturaleza de la materia (netamente laboral) limita el alcance de la decisión que se pueda dictar "... impedido como está de invadir la jurisdicción que le corresponde a los tribunales ordinarios o especiales para conocer de cuestiones e naturaleza civil,

mercantil o del trabajo...” y que en este caso la convertirían en una tercera instancia sobre materia extraña a la de su competencia.

Continúa señalando el Magistrado Disidente que la Corte tenía no sólo la facultad sino el deber de declarar la inaplicabilidad de la Ley Contra Despidos Injustificados por atribuir a dichas Comisiones cuestiones que deben ser resueltas por los órganos del poder Judicial, como lo señala la Ley Orgánica de Tribunales y procedimientos del Trabajo en concordancia con la Ley del Trabajo, teniendo la Ley Orgánica citada preferente aplicación.

Concluye expresado que las decisiones de las Comisiones Tripartitas debían ser declaradas nulas por emanar de un órgano incompetente no pudiéndoseles adjudicar facultades jurisdiccionales a órganos administrativos para una supuesta más ágil y pronto solución del problema.

Tal criterio del Magistrado Disidente fue acogido posteriormente aunque no por todas las razones por el explanadas. Es decir, actualmente se permite un “recurso ulterior de carácter judicial” contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas, que es aquel que se ejerce ante los tribunales laborales, siendo que la competencia no va a ser de los órganos contencioso administrativos sino de la jurisdicción laboral, por lo que al menos una de los argumentos del disidente fue acogido posteriormente.

En lo que respecta a que sean directamente los órganos jurisdiccionales los que decidan algunos de los conflictos de derecho privado, si bien ahora no son resueltos por las Comisiones Tripartitas, tampoco son resueltos por los órganos jurisdiccionales sino por los Inspectores del Trabajo.

IV. CRITERIO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN CUANTO A LAS INSPECTORIAS DEL TRABAJO

En sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 9 de abril de 1992 (Caso Corporación Bamundi, C.A.) se sentó el criterio según el cual a partir de la promulgación de la nueva Ley Orgánica del Trabajo de fecha 1° de mayo de 1991 se consagraba la exclusividad de la jurisdicción laboral para conocer de toda disputa de derechos sobre las normas de dicha Ley, salvo la conciliación y el arbitraje, excluyendo los recursos contra el Ministro del ramo y otras decisiones de autoridades del trabajo. En lo referente a los recursos que pueden ejercerse en su contra, al misma ley señala que dichos recursos deben ejercerse por ante los tribunales, pero sin señalar si son los laborales o los contenciosos administrativos.

La Corte Suprema de Justicia señaló que los tribunales de primera instancia son los tribunales de la causa según lo establecido en el ordinal 1° del artículo 28 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo, en materia laboral y, por tanto, son 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. De tal forma que a partir del 1° de mayo de 1991 los Tribunales del Trabajo adquieren el carácter de tribunales especiales de lo contencioso administrativo en materia laboral.

V. CRITERIO ACTUAL DE LA CORTE PRIMERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN CUANTO A QUIEN CORRESPONDE EL CONOCIMIENTO DE LOS RECURSOS CONTRA LAS DECISIONES EMANADAS DE LAS COMISIONES TRIPARTITAS

En fecha 15 de febrero de 1995 la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo acogió el criterio de la Corte Suprema de Justicia, relativo a la competencia para conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las decisiones de los Inspectores del Trabajo.

Posteriormente en fecha 18 de mayo de 1995 la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo -con voto salvado de los Magistrados María Amparo Grau y Gustavo Urdaneta Troconis- considera análoga la naturaleza de las decisiones de las Inspectorías del Trabajo con la de las Comisiones Tripartitas, es decir, las equipara, señalando las semejanzas, entre las que se pueden indicar que ambas autoridades resuelven sobre la calificación de despidos, sobre la continuación o cesación de servicios del trabajador siendo organismos de naturaleza administrativa y que dependen del Ministerio del Trabajo.

La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo señaló igualmente en dicha decisión que al no haber en la Ley Orgánica del Trabajo alguna disposición que determinara la modificación en el régimen de atribuciones de competencia con relación a los procedimientos de control de legalidad de los actos dictados por aquellas y que estaban pendientes de decisión "...forzoso es concluir que a éstos debe continuar aplicándose la Ley bajo cuya vigencia se iniciaron".

Más adelante, se señala que el régimen de inamovilidad permanecía invariable en la Ley Orgánica del Trabajo, es decir, estaba atribuido a órganos administrativos siendo que no ocurrió así con el régimen de estabilidad laboral, el cual en la nueva Ley Orgánica del Trabajo se judicializó.

Esta decisión, señala su total acuerdo o conformidad con el voto salvado del Magistrado René de Sola en la sentencia Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo de fecha 10 de enero de 1980 ya que declara que efectivamente "...no es un signo inequívoco de que la *mens legis* no es otra que los tribunales laborales conozcan de los problemas referentes al régimen de estabilidad laboral."

Concluye la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo declarando que es procedente declinar a los Tribunales de Primera Instancia del Trabajo de la Circunscripción Judicial que corresponda, el conocimiento de los juicios de nulidad contra decisiones de los funcionarios de las Comisiones Tripartitas actuando con las atribuciones que confiere la Ley Orgánica del Trabajo a los Jueces de Estabilidad Laboral y contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas pendientes aún de decisión judicial.

Se culmina entonces señalando que al no expresar el Legislador nada ni implícita ni expresamente en la Ley Orgánica del Trabajo acerca del régimen de atribuciones de competencia referentes a los procedimientos de control de legalidad de los actos dictados por las Comisiones Tripartitas, entonces se les debe aplicar la Ley bajo cuya vigencia se iniciaron siendo que son los tribunales laborales los competentes para conocer de los recursos de nulidad intentados, tanto contra las decisiones de las Inspectorías del Trabajo como contra las decisiones dictadas por las Comisiones Tripartitas.

VI. VOTOS SALVADOS

De esta decisión salvaron su voto los Magistrados María Amparo Grau y Gustavo Urdaneta Troconis por considerar que la competencia para conocer a de los recursos por ilegalidad intentados contra los actos administrativos dictados por las Comisiones Tripartitas no corresponde -como lo expresó la mayoría sentenciadora- a los órganos de la jurisdicción laboral sino a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo siendo que la competencia de los órganos jurisdiccionales debe determinarse en base a una *expresa* disposición de la Ley.

La competencia de los órganos contenciosos administrativos por mandato expreso de la norma contenida en el artículo 206 está atribuida en la Constitución.

También manifiestan que el criterio jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia no podía aplicarse sin hacer una extensión que en su opinión resulta mucho más inadmisiblesi se tiene en cuenta que tal proceder -de declinar la competencia a los tribunales laborales- implica restarle una competencia que le corresponde a la Corte primera de lo Contencioso Administrativo conforme a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y sumársela -sin una norma expresa que así lo indique- a los órganos de la jurisdicción laboral.

Indican de igual manera que si en el texto legal -Ley Orgánica del Trabajo- no existen tales órganos -Comisiones Tripartitas- no puede aplicarse el criterio de que los órganos de la jurisdicción laboral son competentes para conocer de las decisiones emanadas de las Comisiones Tripartitas.

El principio "*perpetuo jurisdictionis*" es un principio que presupone la existencia de un texto legal expreso atributivo de la competencia que no existe en la realidad, siendo que por un criterio material por vía de interpretación no podía derogarse el criterio orgánico según el cual la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo es la competente, según lo establecido el artículo 185° ordinal 3 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

VII. CONCLUSIONES

Queda aún por ver si la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo acoge el criterio de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia plasmado en sentencia de fecha 18 de diciembre de 1996 en la cual se señala que si se trata de una providencia administrativa que se haya cumplido para la fecha de entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Trabajo y no un proceso pendiente -hipótesis prevista en el artículo 656 eiusdem- es la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con el ordinal 3° del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia la competente para conocer del recurso. Como ya se señaló, esta última no ha acogido dicho criterio, y sigue ordenando remitir a los tribunales de la jurisdicción laboral todos los casos aún no decididos por ella para que conozca dicha jurisdicción.

Se puede decir que la Ley Orgánica del Trabajo resuelve en gran parte y de manera expresa lo relativo a la competencia de los órganos jurisdiccionales para conocer acerca de las decisiones emanadas de las Inspectorías del Trabajo aun cuando no dilucida a quien corresponderá el conocimiento de las decisiones emanadas de las Comisiones Tripartitas que no estuvieran pendientes de decisión. Dicho vacío es llenado por la Corte Suprema de Justicia en la decisión mencionada de fecha 18 de diciembre de 1996, siendo que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo no ha acogido dicho criterio, señalando que son competentes los órganos de la jurisdicción laboral para conocer de los juicios de nulidad contra las deci-

siones de los funcionarios de las Comisiones Tripartitas actuando con las atribuciones que confiere la Ley Orgánica del Trabajo a los Jueces de Estabilidad Laboral y contra las de las Comisiones Tripartitas pendientes aún de decisión judicial. Dicho criterio es rechazado por los Magistrados María Amparo Grau y Gustavo Urdaneta Troconis, quienes lo demuestran en un estupendo voto salvado con el cual esta de acuerdo quien realiza este trabajo por considerar que le resta a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo una competencia que efectivamente le esta atribuida -según el criterio orgánico- por el artículo 185 ordinal 3° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. La competencia a los órganos de la jurisdicción laboral hubiera sido eficaz si la misma Ley Orgánica del Trabajo la hubiera concedido para conocer acerca de recurso de nulidad contra las Comisiones Tripartitas. Sin embargo la Corte Suprema de Justicia en fallo de fecha 18 de diciembre de 1996 dejó sentado que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo es la competente para conocer de los recursos contra las providencias administrativas emanadas de las Comisiones Tripartitas que hayan sido decididas para el momento de la promulgación de la Ley Orgánica del Trabajo, es decir, que no estuviesen pendientes de decisión, criterio que no ha sido acogido por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo hasta los actuales momentos, lo que creemos crea una grave inseguridad jurídica tanto por parte de los mas afectados: administrados, como de los abogados litigantes, situación que esperamos sea resuelta con prontitud.

BIBLIOGRAFIA

-Brewer-Carías, Allan. *Nuevas Tendencias en el Contencioso Administrativo en Venezuela*. Cuadernos de la Cátedra Allan Brewer-Carías de Derecho Administrativo. Universidad Católica Andrés Bello, N° 4, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas 1993.

-Brewer-Carías, Allan, Ortíz Alvadez Luís A. *Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso Administrativa*. Editorial Jurídica Venezolana.

-Brewer-Carías, Allan. *Derecho Administrativo*. Tomo I, Publicación de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1975.

-Duque Corredor, Román J. *Procedimientos Administrativos Laborales*. Editorial Jurídica Alva, 1986.

-Lares Martínez, Eloy. *Manual de Derecho Administrativo*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela.

-Ley Contra despidos Injustificados

-Ley de Trabajo

-Ley Orgánica del Trabajo. Farías Mata, Luis Henrique. Doctrina Jurisprudencial Venezolana en materia Contencioso-Administrativa.

-Revista de Derecho Público N° 1, Editorial Jurídica Venezolana, Año 1980.

-Rondón de Sansó, Hildegard. *Los Actos Cuasijurisdiccionales*. Ediciones Centauro. Caracas. Venezuela.

-Sabino Cassese. *Las Bases del Derecho Administrativo*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Serie Administración General.