IRRECURRIBILIDAD EN VIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE LAS DECISIONES EMITIDAS POR LAS COMISIONES TRIPARTITAS CREADAS POR LA LEY CONTRA DESPIDOS INJUSTIFICADOS

Antonio Moles Caubet
Profesor Honorario de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo ha dictado Sentencia, fechada el 27 de septiembre último, con el voto salvado de los Magistrados Nelson Rodríguez García y Antonio J. Angrisano, la cual sienta la siguiente doctrina:

Primero: Las Comisiones Tripartitas instituidas en la Ley Contra Despidos Injustificados del 8 de agosto 1974, si bien constituyen organismos administrativos, sus decisiones tienen naturaleza jurisdiccional.

Segundo: Siendo así si los fallos dictados tienen naturaleza jurisdiccional estando por ello revestidos con toda la autoridad de la cosa juzgada.

Tercero: En consecuencia, los referidos fallos o decisiones quedan excluidos de la vía contencioso-administrativa.

I

Sin duda alguna han existido y continúan existiendo diversos órganos u organismos de la Administración activa cuyos actos producen efectos jurisdiccionales a los que por ello se les considera propios de la jurisdicción administrativa, término multívoco susceptible de varios significados. Bastará para comprobarlo aducir dos ejemplos, uno histórico y el otro actual.

El ejemplo histórico lo ofrece en Francia la figura tan relevante del Ministro-Juez, quien, desde 1790 era Juez de Derecho común en materia administrativa, hasta que el Consejo de Estado adquiere poderes jurisdiccionales plenarios, lo que sucede en 1872 con su independencia de la Administración activa y aun de una manera más completa cuando, por propia jurisprudencia desaparece la decisión previa ("decision préalable") en el contencioso de anulación (arrète Cadit, 13 décembre 1889), subsistiendo en el contencioso de plena jurisdicción.

El ejemplo actual se encuentra en las numerosas "Comisiones creadas por Ley" (Statutary Commissions) que funcionan en Inglaterra, provistas de una jurisdicción llamada "cuasi-judicial", es decir, con algunos atributos de la decisión judicial pero no todos, pudiendo inclusive dirimir contiendas entre dos partes. En puridad se trata de una decisión administrativa alguna etapa o elemento de la cual comporta características judiciales.

Teniendo todo ello en cuenta no es extraño que puedan existir también en Venezuela órganos u organismos semejantes siquiera sea con otras modalidades.

En efecto, la Sentencia analizada estima que las Comisiones Tripartitas son uno de tales organismos provistos de jurisdicción administrativa, si bien en unos términos que los hacen desbordar del marco hasta ahora establecido tanto por la doctrina como por el Derecho positivo de los diferentes países.

He aquí la importancia y la gravedad que comporta esta preocupante jurisprudencia, cuya construcción jurídica merece ser cuidadosamente examinada.

El primer punto a considerar es la razón por la cual el acto emanado de las Comisiones Tripartitas se declara de naturaleza jurisdiccional. Pues bien, la Sentencia aduce dos razones: una, porque el acto decisorio requiere un procedimiento; otra, porque se trata de una contención entre partes.

1. La Sentencia comienza afirmando que "son fallos (sic) de naturaleza claramente jurisdiccional, *lo que se pone de manifiesto por el procedimiento que deben seguir...*".

Que el procedimiento sea una nota definidora de la jurisdicción resulta totalmente inexacto. Por el contrario, "el procedimiento administrativo constituye la forma de la función administrativa" (M. S. Giannini). Así los actos administrativos han de ser necesariamente "actos procedimentalizados".

El procedimiento no es por tanto una exclusiva de la jurisdicción —o de la justicia— sino que paralelamente existe un procedimiento administrativo generador de actos administrativos. Esto lo advertía ya el conspicuo administratista de la Escuela Vienesa, Adolf Merkl en 1927 al afirmar que, "la teoría tradicional considera el procedimiento como propio de la justicia —o de la jurisdicción— identificándolo con el procedimiento judicial... pero a lo largo no fue posible desconocer junto al procedimiento judicial el procedimiento administrativo" (*Principios generales de Derecho Administrativo actual; Derecho Administrativo*, Ed. Giuffré, Milano 1965, T. 11, p. 820).

Las reglas de procedimiento para la formación del acto administrativo —algunas de ellas principios generales del Derecho— actúan como una garantía, hasta el punto de que su violación constituye un vicio susceptible de acarrear la nulidad del acto. Auby-Drago, *Traité de Contentieux Administratif*. L.G.D.J. París 1962. T. 11, págs. 145 a 338 y 593).

2. Tampoco es una nota definidora de la jurisdicción, como sostiene la Sentencia analizada, "el que los intereses contrapuestos entre dos sujetos sean dirimidos por un tercer sujeto en forma imparcial". En efecto, ello está contradicho por la existencia de "órganos administrativos contenciosos" que permiten la contención entre partes sin adquirir por ello carácter jurisdiccional (*M. S. Giannini*. Obra citada, T. 1. pág. 76).

De otra parte así sucede en Venezuela; por de pronto y para no extender las referencias, en materia de patentes sujeta a un procedimiento con oposición de las partes interesadas y que finaliza mediante una decisión administrativa del Registrador que constituye un acto administrativo apelable ante el Ministro de Fomento contra cuya resolución cabe el recurso contencioso administrativo (Ley de la Propiedad Industrial, 2 septiembre 1955, artículos 58 a 69).

Otro ejemplo lo ofrece el procedimiento establecido para la regulación de alquileres, procedimiento administrativo contradictorio que "deberá asegurar a las partes las garantías procedimentales indispensables para el ejercicio de sus derechos", entre ellas "los términos concedidos a las partes para contestar las pretensiones; promover y evacuar pruebas, e interponer los recursos legales pertinentes".

La decisión adoptada en forma de Resolución corresponde a la Dirección de Inquilinato —en el D.F. y Distrito Sucre del Estado Miranda— procediendo contra aquella el recurso de apelación ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato (Ley 1 de agosto de 1960, artículos 12 y 13. Reglamento 26, enero 1972, artículos 46 a 54 y 67).

En consecuencia, por las razones que aduce la Sentencia analizada, las Comisiones Tripartitas no difieren ni del Registro de la Propiedad Industrial ni de la Dirección de Inquilinato. Ninguna de ellas tiene carácter jurisdiccional ni sus decisiones

pueden producir por sí mismas efectos de cosa juzgada aun cuando sí adquirida al acceder a la jurisdicción contencioso administrativa o en terminología francesa, alemana e italiana, sencillamente a la *jurisdicción administrativa.*

II

Si se atiende únicamente a la nota funcional resulta imposible diferenciar la administración de la jurisdicción. En efecto, la jurisdicción suele definirse corrientemente como "la subsunción de una situación de hecho en una norma abstracta, con lo cual se dice o declara el derecho en un caso individual entre partes contendientes". Pero semejantes actos pueden ser también —como se ha visto— propios de la administración.

La única nota diferencial, conforme a la doctrina y a las modernas tendencias del Derecho positivo, está dada por la independencia del órgano jurisdiccional con respecto a la Administración, independencia además constitucionalmente garantizada. Con ello la jurisdicción se identifica con la justicia, es decir, con el orden judicial. El Juez está solamente sujeto a la Ley, para aplicarla e interpretarla, y en esto consiste su independencia, la cual no puede lograrse si se encuentra formando parte o sometido de alguna manera al orden administrativo; contrariamente, los órganos de la Administración activa, con su estructura jerárquica, dependen de las órdenes del superior y entre ellas el modo de interpretar la Ley.

Esta tendencia, cada vez más decidida, comenzó con un organismo tan prestigioso como el Consejo de Estado francés que fue parte de la Administración activa hasta que la Ley 24 de mayo de 1872 lo separa orgánicamente de aquélla para constituir una Administración contenciosa dotada de independencia plenaria, con lo que se convierte en un verdadero Tribunal (las Secciones y Subsecciones contenciosas). Por tanto, en Francia, como en Alemania, Italia y España la jurisdicción administrativa está identificada con la justicia administrativa.

Las Comisiones Tripartitas integran la organización administrativa. Dependen del Ministerio del Trabajo (Ley, art. 17 y Reglamento art. 19). Sus componentes son designados por el Ministerio del Trabajo (Ley, art. 1) e inclusive sus atribuciones serán determinadas por el Ejecutivo Nacional (Ley, Art. 4).

Con respecto pues a la independencia exigida para los organismos jurisdiccionales, el contraste no puede ser más rotundo.

III

Las Comisiones Tripartitas, siguiendo la terminología de la Ley y su Reglamento —que además es la técnicamente adecuada— dictan *decisiones*, sin que éstas puedan constituir "fallos de naturaleza claramente jurisdiccional" según expresa la Sentencia analizada.

Las disposiciones administrativas —cuidadosamente estudiadas por la doctrina alemana e italiana— son, ante todo, actos administrativos, actos de tipo dispositivo, una de cuyas especies se designa con el nombre de "decisión contenciosa", o para ser más exacta en la traducción, actos administrativos que son decisiones contenciosas ("Strecientscheinden Verwaltungsakte"). Ahora bien, el concepto resulta claro si se tiene en cuenta que semejante decisión deriva de un procedimiento contradictorio (con contención), en el que se han de observar los principios y reglas que le confieren estructura contenciosa, lo que permite resolver un conflicto de intereses particulares, coincidiendo con la realización de un "interés judicial".

Este es precisamente el caso de las Comisiones Tripartitas cuya actuación ha de sujetarse a un procedimiento administrativo, previsto para regular una controversia, en el que la reclamación del trabajador es seguida de citaciones, comparecencia del patrono, oposición del mismo con sus alegatos y defensas, articulación de prueba y finalmente la decisión (Reglamento, arts. 22 al 25), todo lo cual revela su estructura contenciosa tipo de procedimiento administrativo que, como señala agudamente la profesora Doctora Hildegard Rondón de Sansó, ha tomado por razones históricas el modelo del proceso civil pero —y ello es lo concluyente— sin ser en manera alguna un proceso ni producir por tanto sus efectos. (*El Procedimiento Administrativo* - Ed. Jurídica Venezolana. Caracas, 1976, págs. 16-18).

La decisión recaída en semejante tipo de procedimiento administrativo de estructura contenciosa es, según se dijo, un acto administrativo de carácter declarativo, recurrible ante la jurisdicción contencioso administrativa.

IV

Uno de los puntos más delicados de la Sentencia que se analiza es el considerar que las decisiones de las Comisiones Tripartitas "están revestidas con toda la autoridad de la cosa juzgada", lo cual no aparece en la Ley, antes por el contrario ella declara que se trata de "una decisión definitivamente firme" (Art. 8 p. 2º). Ahora bien, esta expresión procede del léxico jurídico español, en el que es clásica, designando los actos administrativos consentidos por no haberse interpuesto el recurso contencioso administrativo en tiempo y forma, como también cuando hubiera sido desestimado, con lo que tal expresión no tiene aquí sentido alguno. Sí lo tiene en cambio, la expresión "decisión definitiva", es decir, que ya no es susceptible de recurso ordinario en vía administrativa (F. Garrido Falla - *Tratado de Derecho Administrativo,* Ed. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1963. T. 1. págs. 65-72).

En otros términos, la decisión definitiva constituye la "decisión ejecutoria" ("Decision exécutoire") impuesta coactivamente mediante la ejecución forzosa, como lo prescribe el citado artículo 8 p. 2º de la Ley, aun cuando a reserva de que no sea recurrida ante la jurisdicción contencioso administrativa para obtener su nulidad o su invalidez (Rivero, *Droit Administratif.* Ed. Dallaz. París. 1975. págs. 107-109).

Con ello se plantea inmediatamente la cuestión de la recurribilidad de los actos administrativos irregulares, en vía contencioso-administrativa.

En Francia la solución es sencilla. El recurso por exceso de poder queda siempre abierto contra cualquier decisión administrativa, inclusive sin texto legal que lo establezca, ello en virtud de los principios generales del Derecho. En suma, el recurso por exceso de poder es de Derecho común y de orden público (Jeanneau, *Les principes généraux du Droit dans la jurisprudence administrative.* Ed. Sirey. París, 1954, págs. 69-71).

En Venezuela el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa es de rango constitucional, lo mismo que en Italia.

Primeramente, el artículo 68 de la Constitución venezolana, equivalente al artículo 24 de la Constitución italiana, preceptúa que "todos pueden utilizar los órganos de la administración de justicia en los términos y condiciones establecidas en la Ley". Dicho de otra manera; los órganos jurisdiccionales están constitucionalmente dispuestos, precisamente por su independencia e imparcialidad, para tutelar los derechos e intereses de los particulares con las medidas y pronunciamientos consiguientes. Ello tiene el carácter de una garantía constitucional, sin que la Ley pueda contradecirla ni hacerla nugatoria. Es así preceptivo, que corresponda a los órganos del orden judicial resolver en definitiva los recursos contra la Administración.

Este es de otra parte el sentido que tiene el artículo 205 párrafo segundo, cuando prescribe que "los órganos de la jurisdicción contencioso administrativos generales o individuales contrarios a Derecho...". La Constitución establece por tanto una cláusula general de competencia que comprende todos los actos administrativos, sin excepción, con los requisitos procesales de recurribilidad. A la inversa; la misma cláusula general de competencia asegura la posibilidad de someter a la jurisdicción contencioso administrativa las diversas pretensiones que se deduzcan con respecto a todos los actos administrativos.

Como afirma tan certeramente el profesor Eduardo García de Enterría: "Mal puede hablarse de imperio de la Ley, de sometimiento del Estado al Derecho, si, no importa cuáles y por qué, determinadas actividades del Poder Público se consideran como inmunes a todo control independiente, a toda revisión jurisdiccional".

Al comenzar esta nota se afirmaba que la jurisdicción administrativa —la atribuida a órganos de la Administración activa— no sólo ha existido sino que continúa existiendo o subsistiendo. En efecto; una veces se trata de un residuo histórico y otras veces de alguna solución moderna en defecto de una mejor.

Lo cierto es que en el Estado de la época actual ese tipo de jurisdicción suscita desconfianza. En Francia, desde 1937, la jurisprudencia del Consejo de Estado hace desaparecer las últimas supervivencias de la justicia retenida (*Auby-Drago*. Obra citada T. 1. pág. 144-146). En Inglaterra el "Informe para el estudio de los poderes ministeriales" de 30 octubre 1939, recomienda que las funciones jurisdiccionales —de carácter judicial— siempre excepcionales y justificadas sean confiadas a un Tribunal ministerial, independiente del Ministro, quien queda obligado por sus decisiones. Finalmente Italia, en su Constitución de 1947 atribuye la función jurisdiccional a la Magistratura del orden judicial quedando así abolida cualquier otra clase de jurisdicción (Art. 102).

Estas son las reflexiones que sugiere, como comentario, la Sentencia examinada.