

JURISDICCIÓN JUDICIAL LABORAL Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA*

DR. LUIS HENRIQUE FARÍAS MATA**

* (Ensayo de delimitación del concepto procesal de acto administrativo a través de una nueva y parcial referencia a la sedicente doctrina de los actos excluidos). Conferencia pronunciada en la Procuraduría General de la República el 1º de diciembre de 1987, dentro del ciclo sobre Derecho Procesal Administrativo organizado por esa Institución.

** Magistrado de la Sala Político-Administrativa. Profesor de Derecho Administrativo de las Universidades Central de Venezuela y Católica Andrés Bello, de Caracas.

Bajo el título "La doctrina de los actos excluidos en la jurisprudencia del supremo tribunal" publiqué, hace dieciocho años ya, un trabajo que ha corrido con singular suerte¹. Puesto que sus conclusiones parecen haberse mantenido en general válidas todavía, a él me remito con los naturales arreglos que el tiempo transcurrido aconseja; más, esta oportunidad –honrosamente invitado como he sido a abordar de nuevo el tema, ahora en el presente seminario– hubiera querido aprovecharla íntegramente para exponerlo con un nuevo enfoque, tratando de lograr de esta manera un propósito adicional, al desarrollar: en una Primera Parte, además de los antecedentes que enlacen con el ya aludido trabajo, las nuevas perspectivas (¿avance o retroceso?) que pareciera abrir la jurisprudencia suprema, particularmente la surgida en Sala Político-Administrativa respecto del catálogo de actos excluidos; mientras que, en una Segunda Parte, ensayaría la forma de aplicar a esa materia residual un tratamiento que nos condujera, a su vez, a la posibilidad de determinar, por esta vía de exclusión, cuál es en este momento, a la luz de nuestra jurisprudencia, el objeto del recurso contencioso administrativo en Venezuela.

En esa proyectada Primera Parte: (Balance y nuevas perspectivas, ¿avance o retroceso?), hubiera sido interesante examinar los pretendidamente excluidos del control judicial, siguiendo el mismo orden de los surcos en los cuales tradicionalmente han germinado: los supuestos "actos de gobierno"; los emanados de jurisdicción administrativa especial; y los actos administrativos con efectos jurídico-privados. Mientras que la Segunda Parte (bautizable con el nombre "Concepto residual de acto administrativo") intentaría desenvolverla, a su vez, en sendos capítulos dedicados: el

¹ "La doctrina de los actos excluidos en la jurisprudencia del Supremo Tribunal". Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración. Instituto de Derecho Público. Universidad Central de Venezuela. Volumen I; pp. 325 a 339.

primero, a un ligero recuento de las diversas corrientes doctrinarias que han contribuido a crear el concepto de acto administrativo, y cómo ellas se han reflejado, de alguna manera, en la definición de acto administrativo concretada por el artículo 7° de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; y, segundo capítulo, tratando de reconstruir esta noción conceptual de Derecho positivo, ahora con base en la materia residual –resultado de la aplicación del "*sustraendo*" actos excluidos a la noción global del "*minuyendo*" acto administrativo– que la propia jurisprudencia suprema ha venido dejando en manos de la jurisdicción contencioso-administrativa, mientras generosamente confía a otros tribunales lo que a ésta ha venido restando.

Pero, natural y razonablemente limitado como me encuentro por el tiempo de la exposición, abordo de seguidas, sólo el que por ahora se nos presenta entre los anunciados como el más actual y controvertido dentro del renglón de los actos excluidos: el tema de los emanados de jurisdicción administrativa laboral; sin que se pierda de vista el ambicioso propósito de que pretendo ir ensamblando más tarde estas preocupaciones doctrinarias en una –seguramente muy encogida pero más sincera– definición de acto administrativo derivada no sólo de la ley sino también de nuestras exclusiones jurisprudenciales.

Para evitar equívocos debo confesar también lo que ya –paradójicamente– resulta evidente: cuando califico la doctrina de los actos excluidos de "*sedicente*" me comprometo el título de la conferencia con mis confesas aspiraciones de que el control de la actuación administrativa por el juez sea absoluto y total; pero juro que ese compromiso interno no se extiende hasta las propias conclusiones, pues si bien –y lo he sostenido tercamente en cuanta ocasión ha tenido lugar²– ante el claro dispositivo constitucional (artículo 206) de que los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos (sin distinguos) contrarios a derecho no cabe al intérprete, juez incluido, distinguir; sin embargo –por otra parte– hay también que reconocer, muy a mi pesar, el hecho cumplido de que nuestra jurisprudencia continúa excluyendo actos del conocimiento de esa jurisdicción. Se impone entonces el balance de

² "Bases constitucionales del contencioso-administrativo en Venezuela". Ponencia (inédita) presentada a la Primera reunión entre Cortes Supremas de Justicia de Venezuela y Guatemala, celebrada en la ciudad de Guatemala del 1 al 4 de septiembre de 1987. Su publicación, a cargo de la Corte Suprema de Justicia de Guatemala, es inminente.

estos últimos, realizándolo honestamente –sin tentaciones de confundir deseos confesos con realidades jurisprudenciales–, para tratar de lograr, a través de esta metodología, una concepción realista de la noción de acto administrativo materia del recurso contencioso, apártese o no de la mejor doctrina el concepto así elaborado, por aquello de que más vale un párrafo de sentencia que varios tomos de elucubraciones autorales.

Otra advertencia introductoria: suelo hablar –como también lo hice en el ya señalado trabajo, antecesor del presente– de jurisprudencia suprema, para abarcar de esta manera las decisiones emanadas de nuestro más alto tribunal, caso omiso de las denominaciones que a él se adjudiquen o se haya adjudicado, es decir, ya se trate de salas o de Corte Plena, de Corte Suprema de Justicia o de Corte Federal y de Casación, de Sala Político-Administrativa o de Sala Federal; todas alguna vez recibidas, o que ahora recibe, nuestro máximo órgano decisor.

* * *

Entre los actos surgidos de jurisdicción administrativa especial destacan los de contenido laboral ("actos laborales"). Emanados de órganos administrativos –inspectorías del trabajo, comisiones tripartitas–, se trata de actividad jurisdiccional a cargo de esos organismos, los cuales deciden conflictos entre particulares o entre éstos y la Administración –a la manera en que lo hacen los tribunales judiciales–, es decir, ejecutando disposiciones, siempre de interés colectivo, contenidas en la Ley del Trabajo y en otros textos laborales. Jurisprudencia suprema no del todo congruente los ha excluido de control o, en ocasiones y por épocas, sometido en cambio a revisión contencioso-administrativa³.

1. El primitivo razonamiento para la exclusión –no olvidemos que es el tema en estudio– descansaba sobre la base de que los emanados de jurisdicción administrativa laboral no reunían las características del que la jurisprudencia rotuló como "acto administrativo propiamente dicho", sin que el sentenciador mostrara entonces mayor preocupación por precisar

³ Trabajo citado en la nota (1) del presente, pp. 333 a 336. Para la noción de "jurisdicción administrativa", véase asimismo mi trabajo: "El control jurisdiccional de la Administración Pública", en "Jornadas para un mejor conocimiento de la Administración Pública". Fundación Procuraduría General de la República. Caracas. 1987. pp. 393 a 401.

este concepto específico (ejemplo del razonamiento originario puede encontrarse en decisión de Sala Político-Administrativa del 18 de junio de 1963; caso: "José L. Negrón y otros"), tarea que en definitiva asume, en cambio la de 10-1-80 ("Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo" –S.P.A–, a la que nos referiremos seguidamente), fallo este último en el cual la misma Sala Político-Administrativa se pronuncia al respecto en los siguientes términos: "La administración 'activa' es la administración propiamente dicha, su función es permanente y sus decisiones constituyen los típicos actos administrativos"⁴.

2. Pero en la que acaba de ser citada –párrafo anterior– sentencia de 10-1-80 ("Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo"), la Sala Político-Administrativa, en cambio atrae de nuevo al redil del contencioso administrativo los actos emanados de jurisdicción administrativa laboral, en el caso decisiones de las Comisiones Tripartitas creadas por Ley contra Despidos Injustificados del 8 de agosto de 1974, acompañada de Reglamento ejecutivo (Decreto N° 5631) dictado el 19 de noviembre del mismo año.

El razonamiento ahora destaca por su amplitud al extender el control no sólo a los actos administrativos "propiamente dichos", provenientes de la administración "activa", sino aun a los emanados de la Administración "jurisdiccional", a saber, para decirlo con los propios términos de la sentencia: "la que decide las cuestiones promovidas por los administrados (recursos, reclamaciones, etc.)". "En estos casos –continúa el fallo–, los órganos o funcionarios de la Administración ejercen facultades judiciales, o sea las que, en el orden normal de las instituciones incumben a los jueces".

Y, concluye la decisión: "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, SIN PERJUICIO DE LAS NOTAS ESPECÍFICAS QUE LE CORRESPONDIEREN POR SU REFERIDO CARÁCTER JURISDICCIONAL" (las mayúsculas son de la sentencia); resumiendo el fallo sus

⁴ V. ob cit., en la nota (1), p. 336; y asimismo: "Tendencias de la jurisprudencia venezolana en materia contencioso-administrativa" (Trabajos de las VIII Jornadas "J. M. Domínguez Escovar. Enero. 1983). Publicación con junta de la Universidad Central de Venezuela, la Corte Suprema de Justicia y el Colegio de Abogados del Estado Lara. Tipografía PREGON. 1987. p. 319, primer párrafo.

propias conclusiones de esta manera: "En tal virtud, queda perfectamente establecido, y así también lo declara la Sala, que pese al contenido o sustancia jurisdiccional que indiscutiblemente reúnen las decisiones de las Comisiones Tripartitas laborales, éstas no pierden su condición de actos administrativos, y nada obsta al ejercicio del recurso contencioso administrativo"⁵.

Para poder culminar en la forma que hemos dejado reseñada, previamente tuvo la sentencia que dejar establecido, como modo de guardar la necesaria congruencia del razonamiento, que las Comisiones Tripartitas son órganos de carácter administrativo; y mucho más, si cabe –acoto, por lo que interesa a} presente ensayo–, lo son las Inspectorías del Trabajo, enclavadas dentro de la organización de la Administración Central o del Ejecutivo, que emiten decisiones revisables en vía administrativa interna por el correspondiente superior jerárquico. Aclaremos, por otra parte, que aun el único voto salvado a la sentencia en análisis se muestra, incluso, acorde con las conclusiones expuestas: las Comisiones Tripartitas órganos del Ministerio del Trabajo, por tanto, de naturaleza administrativa, emiten también actos administrativos susceptibles de impugnación, naturalmente, ante la vía judicial contencioso-administrativa. La discrepancia entre voto salvado y sentencia la precisaremos más adelante; pero digamos desde ahora que, según mi parecer, tiene más que ver, aunque no se exprese así textualmente en aquel, con la naturaleza propia de la norma específica que las Comisiones Tripartitas ejecutan; a la que el voto salvado alude –también según mi parecer– calificándola de: naturaleza de la materia objeto de la decisión recurrida, si administrativa o de índole distinta. Es la razón por la cual, pienso, aclarado esto último más tarde –como veremos seguidamente– por "FETRAEDUCACION", esta nueva sentencia (de 5-6-86) logra entonces unanimidad de los integrantes de la Sala Político-Administrativa, su autora.

3. Parecería desprenderse de "Fetraeducación" que la amplitud del control propiciada por "Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo" produjo –como el aprendiz al brujo– tenor a la propia Sala⁶.

⁵ "Tendencias..." citada en la nota anterior; p. 320.

⁶ La Sala Político-Administrativa se ha visto abarrotada por infinidad de recursos contra actos que a veces no tenían la condición de administrativos, sino que presentaban características de actos típicamente laborales. Lo mismo ha sucedido en la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo que, sin embargo, no ha osado declinar con lpetencia en la materia cuando ésta sea de naturaleza administrativa.

En efecto, "Fetraeducación", surgida seis años y medio más tarde, ha proporcionado al juzgador –no con ocasión del caso más apropiado, digo pensando⁷ oportunidad para "recoger velas", en el sentido de haberse fijado límites la propia sala sentenciadora, destinados quizá a disipar preocupaciones reveladas por el voto salvado que la primera cosechara. Pero, en mi opinión, lo que en realidad se le ha censurado a "Fetraeducación" –más que los criterios en ella cristalizados, no exentos sin embargo de alguna, aun cuando autorizada, crítica doctrinaria adversa⁸ ha sido sobre todo, la aplicación que de esos principios han hecho, en casos posteriores, bien el Juzgado de Sustanciación o la propia Sala, asuntos concretos de los cuales saltaba a la vista el carácter administrativo de actos cuya revisión, no obstante, esta última ha venido arrojando inmerecidamente en brazos de la jurisdicción ordinaria laboral, mientras la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en cambio, la mantiene en su seno cuando, por razones de competencia jerárquica administrativa, le corresponde conocer de ella. El punto preocupa, no sólo ante la perspectiva, que podría abrirse, del deformante tratamiento que esos casos podrían recibir de los jueces laborales –por naturales razones de especialización no habituados al manejo de otra jurisdicción, de suyo enrevesada, como la contencioso-administrativa– sino, ante todo y sobre todo, por la injusta consecuencia práctica de embarazar el trabajo de éstos con el conocimiento de nuevos asuntos que en rigor no le corresponden.

De todas maneras lo que importa, a los fines del proyectado desarrollo del tema, es destacar el criterio directriz asomado por "Fetraeducación" para trazar fronteras entre jurisdicción ordinaria (civil, mercantil, laboral) y contencioso-administrativa, a saber: destinada ésta al exclusivo conocimiento de materia administrativa y, especialmente, al de los actos administrativos, su objeto ha de ser necesariamente el producto de la regulación previa de esa materia por normas de Derecho Administrativo. En efecto, citando a MOLES, la sentencia expresa textualmente: "... el contencioso administrativo se justifica cuando las situaciones jurídicas de los particulares en sus relaciones con la administración estén reguladas por normas

⁷ El caso pudo ser resuelto con la sola declaratoria previa de inadmisibilidad, sin entrar en otras consideraciones.

⁸ V. BREWER CARÍAS, A.R.: "Estado de Derecho y Control Judicial". Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1987. pp. 493 a 498.

de Derecho Administrativo (v.g. relaciones de empleo públicos, servicios públicos, ejercicio de derechos cívicos, etc.). En estos casos, los derechos subjetivos de los particulares son de índole administrativa y, si la administración actuando de manera antijurídica afecta algunas de esas situaciones, el administrado puede solicitar ante la jurisdicción contencioso-administrativa tanto la nulidad del acto, como el restablecimiento de la situación jurídica vulnerada o la condena de la administración, conforme a los términos del artículo 206 de la Constitución. (Vid. Moles Caubet, Antonio: "Contencioso Administrativo en Venezuela". Colección Estudios Jurídicos N°10. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1981)".

"Fetraeducación" resume la tesis que le sirve de sustento, recogiendo textualmente la expresión (que cita incluso entre comillas) utilizada por la ley española de lo contencioso-administrativo como criterio clave para la distinción, cuando dicha Ley señala que esta jurisdicción debe conocer exclusivamente de las pretensiones "que se deduzcan en relación con los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo". Y la sentencia encuentra además fundamento de Derecho positivo venezolano a dicha tesis en "la redacción de las normas constitucionales y legales referentes al contencioso de anulación ('cuando sea procedente', 'si su conocimiento no estuviere atribuido a otra autoridad' ", ejemplifica).

Pero el problema no queda resuelto, sino –a lo más– remitido ahora a determinar cuándo la pretensión que se deduzca está conectada "con los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo", como rezan la comentada sentencia y la Ley española por aquélla citada. He aquí, en mi opinión, el nudo gordiano de la discrepancia revelada ya seis años y medio antes por el voto salvado al fallo "Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo", aquél coincidente con éste casi en todas sus conclusiones, menos en el reconocimiento de la vigencia, para el caso concreto, de la Ley contra Despidos Injustificados, la cual –criterio del magistrado discrepante– debió ser inaplicada en la ocasión por la Corte (guardiana de la constitucionalidad) para dejar reconocimiento expreso, en cambio, del tradicional imperio de la legislación laboral, especialmente de la Ley Orgánica de los Tribunales y de Procedimiento del Trabajo, que reserva a la jurisdicción laboral ordinaria, los asuntos de que conocen las tripartitas.

Con la remisión indicada, el problema ahora se agudiza, porque: ¿cómo habremos de saber cuándo nos encontramos precisamente ante una norma de derecho administrativo?; sobre todo, si se toma en cuenta que, incluso,

puede ésta aparecer colocada, casi subrepticamente, dentro de un texto legal complejo, no necesariamente de la misma naturaleza administrativa que la norma concreta sí comportaría.

Hay que reconocer sin embargo que "Fetraeducación" se esfuerza, al menos, por ofrecer una "solución-puente" entre "Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo" y su respectivo voto salvado, desarrollándola en dos fases: "PRIMERA, cuando el Estado interfiere una actividad, en principio de derecho privado o no reservada hasta entonces al Derecho Administrativo, es cierto que surge una especie de "juspublización" (perdón por el término, ajeno a la sentencia), pero, sólo, en el caso de que decida además –en uso de su poder de imperio– convertirla en norma jurídica obligatoria. Así y todo, semejante intervención no autoriza todavía a considerar la norma como de Derecho Administrativo, sino –a lo sumo– de Derecho Público. Sería necesario aún (para que se convirtiera, adicionalmente, en norma de Derecho Administrativo), SEGUNDA fase, que el Estado asumiera a través de sus propios órganos, la tarea impuesta por esa o esas normas, ahora sí de Derecho Administrativo. Los términos de la sentencia, en el punto, son textualmente los siguientes:

"Las dudas se presentan en los casos límite, sobre todo cuando actividades consideradas como de Derecho privado comienzan a desplazarse de este campo por efecto de la intervención de normas jurídico-públicas. ¿Puede deducirse entonces, el solo hecho de la señalada intervención, que los actos de la Administración producidos en esas circunstancias se encuentran sujetos al Derecho Administrativo y, por tanto, al correspondiente régimen de control contencioso-administrativo? La respuesta es negativa: considera la doctrina que, para que una relación de Derecho Administrativo aparezca, es necesario, por una parte, que el Estado intervenga "en la relación jurídica de que se trate, haciendo de la norma jurídica una norma obligatoria". Así nace la norma de Derecho público: pero "ello no nos pone necesariamente en presencia de normas de Derecho administrativo. Para que (éstas) surjan, es preciso –por otra parte– que aparezca en escena el Estado actuando a través de sus órganos administrativos, dispuesto a tutelar, con su intervención, el interés que la norma declara". Es decir, que el propio Estado acuda a su poder de coacción montando, además, un aparato administrativo encargado de la puesta en marcha, aplicación y ejecución de esa normativa jurídico-pública. Sólo entonces es posible el sometimiento de los actos emanados de la Administración, en ejecución de dichas

normas, al régimen administrativo total, incluida su impugnación en vía contencioso-administrativa".

"Fetraeducación" se presenta ella misma como apegada a la doctrina tradicional de la Corte en el punto de la delimitación entre jurisdicción ordinaria y contencioso-administrativa. Cita al efecto decisiones de la Sala Político-Administrativa de 3-12-59 (G.F. N° 26, p. 142 del 11-8-65 y G.O. N° 27.845 de fecha 22-10-65), anterior aquélla y posterior ésta a la vigencia de la norma constitucional reguladora del contencioso administrativo incorporada al Texto Magno de 1961. Se inscribe también, a mi juicio, dentro de la doctrina sentada por una más reciente y controversial decisión (S. P-A) de 18-7-85 ("Leopoldo Díaz Bruzual c/ Decreto del Presidente de la República", G.F. 129, págs. 149 a 183)⁹.

4. Reexaminando los principios sentados por "Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo" respecto de las Comisiones Tripartitas, pero ahora a la luz de los desarrollados por la Sala en "Fetraeducación", podrían esclarecerse problemas prácticos y teóricos que aquella planteara entonces a litigantes e investigadores jurídicos:

1° Los propiamente teóricos, concretados en el voto salvado a "Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo", serían en síntesis los siguientes:

La materia objeto de decisión por las Comisiones Tripartitas actuando en función jurisdiccional, es decir, calificando de justificado o no el despido de un trabajador, no podría ser de otra naturaleza que laboral, y consecuentemente el conocimiento de la misma debería corresponder única y exclusivamente a tribunales también laborales, tal como lo prescribe el artículo 1° de la Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimiento del Trabajo cuando dispone que: "los asuntos contenciosos del trabajo que no correspondan a la conciliación ni al arbitraje y, en todo caso, las cuestiones de carácter contencioso que suscite la aplicación de las disposiciones legales y de las estipulaciones de los contratos de trabajo, serán sustanciados y decididos por los tribunales del trabajo ... ". Confiada la materia en esos términos a la jurisdicción laboral por el citado artículo, en concordancia –además– con el 241 de la Ley del Trabajo, el procesamiento de dicha materia por órganos distintos (las Comisiones Tripartitas), hiere de inconstitucionalidad –reza el voto salvado– a la Ley

⁹ En efecto, se destaca en esta última sentencia la actuación de la Administración en las relaciones jurídico-privadas, distinta entonces de sus tareas en el campo jurídico público.

que lo consagra; esto último, en virtud del irrespeto –así se lo concibe– del principio de la separación de poderes; desembocándose, por tanto, en usurpación de autoridad y en privación, para los lesionados, de sus jueces naturales e incurriéndose de esta manera en violación de los artículos 117 y 118, y, además, del 69, de la Constitución; todo lo cual debería traer aparejada la inaplicabilidad a los casos concretos que se ventilen, de la Ley contra Despidos Injustificados (excepción de inconstitucionalidad) ; aparte de la posibilidad de obtener también su anulación por la vía directa y principal del recurso de inconstitucionalidad. Todo lo expuesto, dentro del razonamiento del referido voto salvado.

Comentando más tarde el fallo, CORDERO GIUSTI¹⁰ asoma –a pesar de acogerse al voto salvado– la idea de que, habiendo atribuido la Ley a las Comisiones Tripartitas "competencia plena para resolver acerca de la calificación de los despidos", se ha producido una "invasión de competencia de los órganos jurisdiccionales" tradicionales (tribunales del trabajo) por mandato de la Ley contra Despidos Injustificados, creadora ésta de las Comisiones Tripartitas. Y me parece que es, en efecto, la idea –jurídicamente aséptica, en mi opinión–, desarrollada más prolijamente por "Fetraeducación". Pero en este último fallo se dio el paso adicional: a más de la "invasión", se ha producido –reconoce la sentencia– una especie de "sustracción", impuesta por el legislador, de la materia de calificación de despidos; materia, arrebatada de esta manera a los órganos que la detentaban originariamente, y trasladada coactivamente por la Ley a los de la Administración del Poder Ejecutivo (Comisiones Tripartitas), creados *ad hoc* para juzgar acerca de los despidos en vía administrativa. Natural consecuencia de todo lo cual es que sus correlativas decisiones (actos administrativos de índole jurisdiccional) resulten impugnables a nivel judicial supremo, mas no por la vía de la casación laboral sino del recurso contencioso administrativo de anulación, como agudamente se apuntaba ya en "Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo".

Es a mi parecer lo que el voto salvado a esta última decisión no tomó en cuenta, y que "Fetraeducación" en cambio, adoptada mayoritariamente, trata de esclarecer: materia originaria y típicamente laboral (la calificación

¹⁰ CORDERO GIUSTI: "Los actos de las Comisiones Tripartitas", en "Tendencias...", citada en la nota (4), p. 280.

del despido de un trabajador), es imperativamente confiada por el Estado (a través del legislador y en uso del *jus imperium*) a nuevos órganos administrativos (Comisiones Tripartitas), atendiendo a las que en el momento se consideraron apremiantes razones de interés general (protección de los trabajadores contra los despidos sin causa justificada, reza la norma); y se dicta, también al efecto, la normativa procedimental que se estimó asimismo la más adecuada para la satisfacción de esa específica manifestación del interés colectivo (artículos 1º, 4º, 5º, 6º, 16 de la Ley, y 1º, 8º, 14 del Reglamento).

La primitiva norma típicamente laboral es ahora, desde ese momento, de Derecho administrativo; y su ejecución por órganos administrativos culmina en actos administrativos cuyo destino final en vía de revisión deja de ser la casación laboral —el artículo 8º de la Ley lo previene— para tomar ahora el cauce natural del contencioso administrativo de anulación, al que ningún acto de naturaleza administrativa podría escapar (artículo 206 de la Constitución).

Se trata de un *hecho*, de invasión o de injerencia del Estado, *cumplido* a través de un proceso normativo que transforma la naturaleza de la materia en estudio; *hecho cumplido* que el juez competente no puede eludir dejando de aplicar las nuevas normas, ahora de naturaleza administrativa (he aquí la diferencia), sino, por el contrario, ejecutándolas también, a la par que lo hace la Administración, pues ambas tareas (la del juzgador y la del órgano administrativo) son, en fin de cuentas, actividades de rango sublegal y, por tanto, de estricta obediencia a la Ley.

2º Lo anterior vale en cuanto a los reproches teóricos que se han formulado a "Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo", esclarecidos ahora —según pienso— por "Fetraeducación".

b. Pero no olvidemos tampoco que "Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo" versó sobre un caso en el cual la supuesta trabajadora solicitó de la Tripartita la calificación de su despido conforme a la Ley respectiva, en tanto que la Entidad demandada cuestionaba la propia relación laboral. Forzada por el planteamiento, la sentencia consideró competente a la jurisdicción contencioso-administrativa (en el caso, la Corte Primera de lo Contencioso) para decidir el recurso contra el acto del organismo calificador del despido; pero declinó, no obstante, en la jurisdicción del trabajo, la previa calificación de la relación laboral, es decir, el carácter de trabajadora o no de la demandante. Consecuencia más bien impráctica:

porque si los tribunales del trabajo, a su vez, llegaban a considerar a la actora trabajadora, ¿se produciría entonces un nuevo reenvío a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo para que ésta –ahora sí– entrara a calificar la justificación del despido? Para mí la respuesta positiva resulta inevitable, en una de esas imprácticas –más, en modo alguno ilógicas– consecuencias del doble reenvío (de la Sala Político-Administrativa al tribunal laboral, y de éste a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) a las que nos tiene acostumbrados el Derecho Internacional Privado, y que no son tampoco ajenas a otros sistemas jurídicos, sobre todo a los de índole procesal, ni extrañas, en su consecuencia, al Procesal Administrativo. CORDERO GIUSTI piensa¹¹ por el contrario, que en este caso debería la jurisdicción laboral asumir la competencia total: calificación de la naturaleza de la relación laboral, y, subsiguientemente, de la del despido, es decir, si éste se encuentra justificado o no; más, tal solución me parece insostenible desde el momento en que la Ley contra Despidos Injustificados, mediante normas de Derecho administrativo, trasladó coactivamente a las Comisiones Tripartitas la calificación de los despidos, que –repito– la Administración está obligada a ejecutar y el Poder Judicial a respetar; revisables esas decisiones de órganos administrativos sólo ante la jurisdicción contencioso-administrativa y no en la laboral.

De sostener lo contrario sí que –pienso– se produciría un verdadero atentado contra el principio de la separación de poderes que, atenuado por el de colaboración entre los mismos (artículo 118, globalmente interpretado), nos ha venido acostumbrando asimismo a esta transferencia de facultades, originariamente dentro de un poder y respecto de las cuales el legislador, por razones de interés general o colectivo, súbitamente habilita para el ejercicio de las mismas a órganos del Estado emplazados en otro Poder, pero sin que por ello se rompa el equilibrio que el principio –de este modo interpretado– consagra¹².

c. La otra anunciada consecuencia impráctica no es atribuible en modo alguno a "Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo" y ni siquiera a "Fetraeducación".

En efecto, el Juzgado de Sustanciación de la Sala –diciendo, en fallos posteriores, acatar la doctrina expuesta en "Fetraeducación"– ha remitido

¹¹ CORDERO GIUSTI, ob. cit., en nota (10), pp. 284 y ss.

¹² 14. V. obs. cits., nota (1), p. 335; y nota (4), "Tendencias ... ", pp. 46 y 47.

sin embargo a la jurisdicción laboral, el conocimiento de asuntos que, en mi opinión y sin la menor duda, corresponden no obstante a la jurisdicción contencioso administrativa. Dos de los más ostensibles han sido los casos "Banco República" y "Félix Ramón Perozo Pinto" (ambas en S. P-A y de la misma fecha: 11-12-86). El voto salvado a estas dos sentencias fue formulado con base en las consideraciones precedentemente expuestas.

5. Mas una nueva luz aporta en este momento la decisión ANSA (30-01-87, también en S. P-A), cuyos términos son más expresivos que cualquier comentario adicional respecto de la misma. El caso es así descrito por la propia sentencia: "En esta causa solicitan los recurrentes la nulidad de un acto administrativo dictado por el Ministerio del Trabajo, publicado en la Gaceta Oficial N° 31.601 del 19-11-86 y también en el Diario Ultimas Noticias el 29-12-86, mediante el cual el ente administrativo convocó formalmente a los representantes de las empresas mencionadas en dicho acto, a una Convención Obrero-Patronal, con el objeto de negociar y suscribir un Contrato Colectivo de Trabajo"; y mereció dicho caso que la Sala recordara los precedentes jurisprudenciales ("Fetraeducación", fundamentalmente):

"Recientemente esta Corte, en fecha 5 de junio de 1986 al conocer de un recurso de nulidad interpuesto contra una decisión del Ministerio de Educación mediante la cual se procedió a descontar un día de salario a todos los trabajadores obreros al servicio de dicho Ministerio, declaró dicho asunto de naturaleza contenciosa del trabajo y calificó a la reclamación planteada ante esta jurisdicción como un conflicto " ... en orden al reconocimiento de un pretendido derecho retributivo referente al descuento de un día de salario". Afirmó este Juzgador inadmisibile el señalado recurso contencioso-administrativo por ser los derechos pretendidamente lesionados de índole laboral, regidos por la Ley del Trabajo, aplicable esta normativa al fondo de la cuestión entonces planteada, y correspondiente, en consecuencia, a la jurisdicción del trabajo la resolución de tales litigios".

Pero la Sala en esta nueva sentencia, nos previene:

"La naturaleza jurídica de la cuestión ahora suscitada no coincide con la antes referida; se trata ahora de un acto administrativo de efectos particulares dictado por el Ministerio del Trabajo—ente administrativo—mediante el cual ordenó la convocatoria a una Convención Obrero-Patronal para un tipo de actividad empresarial y con el objeto de negociar y suscribir un Contrato Colectivo para esa rama empresarial. Sirvió de fundamento normativo a la impugnada providencia

administrativa el Decreto N° 440 de fecha 21-11-1958 emitido por la Junta de Gobierno entonces constituida y dictado en consideración a la necesidad de "una fecunda paz social", para lo cual el Estado, a través de su potestad de imperio, patrocinaría la realización de los Contratos Colectivos por Ramas de Industrias para uniformar las condiciones generales de trabajo. Dicho Decreto-Ley, –debe observarse– no regla el fondo o contenido mismo de tales contrataciones, sino que impone al Estado una actividad administrativa dirigida a fomentar, desarrollar e incentivar la contratación colectiva".

Pienso que el razonamiento coincide con el que ha venido sosteniendo la Sala en "Fetraeducación". Tratemos de demostrarlo, aplicándolo al citado caso concreto ANSA: aun cuando se trate de materia –de fondo– laboral (negociación de un contrato colectivo), el Estado a través de una regulación imperativa (Decreto N° 440 de 21-11-58) y –como la propia sentencia lo reconoce– con evidentes aspiraciones de interés general que se fundamentaron en la necesidad de restaurar la "paz social", encomienda a la Administración del Poder Ejecutivo (Ministro del Trabajo) la manifestación de voluntad (acto administrativo) de convocar "a una Convención Obrero-Patronal para un tipo de actividad empresarial y con el objeto de negociar y suscribir un contrato colectivo para esa rama empresarial".

Concluyendo con meridiana claridad:

Del modo aquí descrito y señalado, el caso de autos propuesto a este Tribunal es de naturaleza administrativa y no directa y estrictamente laboral. En efecto, no existe hasta ahora planteado un asunto que concreta y específicamente esté vinculado al fondo o contenido mismo de una contratación colectiva, sino a la obligación genérica, a la orden o mandato impuestos por el Estado a un particular para que emprenda una negociación destinada a suscribir un Contrato Colectivo. Como en el caso de autos se han llenado los requisitos reguladores de competencia exigidos por el citado fallo de esta Corte antes comentado, la tramitación y conocimiento de este recurso contencioso administrativo de anulación dirigido a impugnar un acto emitido por un órgano de la Administración Pública en ejecución de una norma de Derecho Administrativo como lo es el Decreto-Ley 440, corresponde a esta jurisdicción y así se declara"¹³.

¹³ Ya preparado este material para su publicación, la Sala Político-Administrativa acaba de emitir un pronunciamiento (caso "PEMOCA") donde, no obstante, su carácter previo confirma el criterio expuesto en el texto del presente trabajo; la decisión lleva fecha 18-4-88.

Análogo razonamiento podría utilizarse para continuar analizando algún otro tipo de actuaciones de la administración "jurisdiccional", incluso la disciplinaria (el caso de las provenientes del Consejo de la Judicatura en esta materia), así como las atinentes a la inquilinaria, tomando siempre en cuenta, sea dicho de paso, el matiz de que en algunas de estas últimas (tal como sucede también en las de jurisdicción administrativa laboral) el problema se enrevesa cuando el acto administrativo en semejantes circunstancias configurado, produce además consecuencias, por lo menos dobles, normalmente favorables unas para ciertos administrados pero que –al mismo tiempo– desfavorecen en cambio a otros, lo que seguramente trenzará a ambos grupos (favorecidos y desfavorecidos) en un litigio ventilable ante la jurisdicción contencioso-administrativa, donde abogarán aquéllos por la validez de la respectiva actuación administrativa objeto de la impugnación, y éstos por la anulación de la misma¹⁴.

Pero por hoy basta: sólo he querido prestar mi colaboración en el presente seminario al colocar sobre la mesa de discusión problemas prácticos –unos que he desarrollado ahora, y otros que guardo para nueva ocasión–, todos merecedores de más profunda reflexión doctrinaria, capaz de contribuir a una mejor dilucidación jurisprudencial, para provecho de los jueces, tanto del contencioso-administrativo como de la jurisdicción laboral; y también a la discusión, que podría comenzar ahora con las subsiguientes preguntas que ustedes tengan a bien formular.

¹⁴ FARIÁS MATA, L. H.: "Procedimientos para la fijación de cánones de arrendamientos en el Derecho Venezolano". Publicado en "Studia Jurídica" N° 3. U.C.V. 1973, pp. 403 y 404. (Mención honorífica en el primer concurso de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales).