



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE

EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

SALA PLENA

SALA ESPECIAL PRIMERA

MAGISTRADO PONENTE: LUIS MARTÍNEZ HERNÁNDEZ

Expediente N° AA10-L-2009-000023

I

Por auto de fecha 30 de septiembre de 2009, se designó ponente al Magistrado que con tal carácter suscribe el presente fallo, a los fines de conocer sobre el conflicto negativo de competencia suscitado con ocasión de la ***“DEMANDA DE NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD E ILEGALIDAD”***, interpuesta por el abogado Marino Alvarado, inscrito en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el número 61.381, en representación del ciudadano **FRANCESCO GULINO ROGAZIONE**, titular de la cédula de identidad número 4.286.350, contra el acto administrativo N° ORRHH/UAL 0202, de fecha 29 de

enero de 2004, emanado de la Oficina de Recursos Humanos del Ministerio de Agricultura y Tierras.

El expediente, contenido de esta causa, fue remitido a la Sala Plena de este Tribunal Supremo de Justicia mediante el oficio N° CSCA-2009-0331, de fecha 10 de febrero de 2009, procedente de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, en virtud de la decisión de dicho órgano judicial de fecha 16 de octubre de 2008.

Mediante Resolución N° 2009-0013, de fecha 13 de mayo de 2009, publicada en la Gaceta Oficial N° 39.210 del 30 de junio de 2009, la Sala Plena de este Tribunal Supremo de Justicia, con fundamento en el segundo aparte del artículo 2 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, creó dos Salas Especiales para el conocimiento y decisión de las causas contentivas de conflictos de competencia entre tribunales que no tengan un superior común y que pertenezcan a ámbitos competenciales distintos, quedando conformada la Sala Especial Primera por los Magistrados Doctores Luis Alfredo Sucre Cuba, en su carácter de Presidente, Luis Martínez Hernández y Rafael Arístides Rengifo Camacaro, la cual se constituye para decidir el conflicto de competencia planteado en esta causa.

Siendo la oportunidad para decidir y analizadas las actas procesales, esta Sala Plena Especial pasa a dictar sentencia, previas las siguientes consideraciones:

II

ANTECEDENTES

En fecha 15 de septiembre de 2004, fue recibido, en la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, el escrito contentivo del recurso de nulidad antes descrito.

Mediante decisión de fecha 10 de mayo de 2005, el Juzgado de Sustanciación de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, declaró la incompetencia de la Sala Político Administrativa para conocer de la presente causa y ordenó su remisión al Juzgado Superior Primero en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital (distribuidor).

En fecha 17 de junio de 2005 el Juzgado Superior Primero en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital recibió el expediente, remitido por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia y, por auto de fecha 21 de junio de 2005 lo dio por recibido y asignó el caso al Juzgado Superior Quinto en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital, el cual lo recibió en fecha 23 de junio de 2005 y, por sentencia de fecha 29 de junio de 2005, aceptó la competencia y declaró la querrela inadmisibile por caducidad.

El 6 de julio de 2005, la abogada María Elena Rodríguez, inscrita en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el número 35.463, en su carácter de apoderada judicial de la parte accionante, apeló de la decisión dictada por el Juzgado Superior Quinto en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital, por lo que dicho órgano judicial, por auto del 8 de julio de 2005, oyó en ambos efectos dicha apelación y remitió el expediente, dándose cuenta a la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo el día 9 de agosto de 2005 y designándose ponente ese mismo día.

Mediante sentencia, de fecha 16 de octubre de 2008, la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo se declaró competente para conocer de la apelación contra la sentencia del Juzgado Superior Quinto de lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, la cual anuló por violación de normas de orden público, relativas a la competencia. Asimismo, declaró incompetentes,

tanto al Juzgado Superior Quinto de lo Contencioso Administrativo de la Región Capital como a dicha Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo para conocer de la presente demanda, por lo que ordenó remitir el expediente a la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, a los fines de que conozca el conflicto negativo de competencia planteado.

III

FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Alega la representación de la parte accionante en su querrela, lo siguiente:

Que su representado ingresó a trabajar en el Ministerio de Agricultura y Cría el 15 de enero de 1959, desempeñándose ininterrumpidamente en el cargo de Auxiliar de Veterinario y, el 29 de junio de 1994, luego de 35 años, 5 meses y 14 días de trabajo presentó su solicitud de egreso, acogándose a las Cláusulas 27 y 45 del Contrato Colectivo vigente para la época, no obstante lo cual, el mencionado Ministerio omitió otorgarle el beneficio de jubilación, de conformidad con el Contrato Colectivo de Trabajo de fecha 1° de septiembre de 1992, cancelándole únicamente prestaciones sociales dobles.

Luego, expone que el 26 de junio de 2001, su mandante dirigió una comunicación al antiguo Ministerio de Producción y Comercio solicitando el disfrute de su derecho a la jubilación, señalando que, en virtud de que el Ministerio de Agricultura y Tierras incumplió la obligación de descontar las cotizaciones al fondo especial de jubilación, era imposible que el accionante

tuviese conocimiento de la existencia del mismo, recibiendo respuesta mediante Oficio N° DGRH/4473, de fecha 8 de mayo de 2002, a través de la Dirección de Recursos Humanos del antiguo Ministerio de Agricultura y Tierras, negándole la misma. Ante ello, el 1° de octubre de 2002, su representado solicitó al Ministerio de Agricultura y Tierras los argumentos legales y jurídicos por los cuales no se le jubiló al momento de la entrada en vigencia del Plan de Jubilación, siéndole respondido el 15 de noviembre de 2002, a través del Oficio N° ORRHH/UAL 1055, que ratificó el contenido de la anterior decisión.

Agrega que el 27 de agosto de 2003, su mandante presentó otra solicitud al aludido Ministerio, la cual fue contestada el 29 de septiembre del mismo año, a través del Oficio N° ORRHH/UAL 3462, reiterándole la improcedencia de dicho beneficio, circunstancia por la cual solicitó que se reconsiderara la citada decisión, recibiendo respuesta a través del Oficio N° ORRHH/UAL 0202, de fecha 29 de enero de 2004, denegándole la misma, razón por la que en fecha 3 de febrero de 2004 *“(...) interpuso el respectivo recurso jerárquico, sin obtener respuesta, por lo que considera que las violaciones al derecho al trabajo y la seguridad social del Sr. Gulino continúan.”*.

Aduce que el acto administrativo N° DGRH/4473, de fecha 8 de mayo de 2002, emanado de la Dirección de Recursos Humanos del antiguo Ministerio de Agricultura y Tierras, que negó el beneficio de jubilación a su mandante, así como el acto administrativo N° ORRHH/UAL 1055, de fecha 15 de noviembre de 2002, que reitera dicha respuesta y sus reediciones contenidas en las comunicaciones números: ORRHH/UAL 3462 y 0202, de fechas 29 de septiembre de 2003 y 29 de enero de 2004, respectivamente, adolecen de vicios que acarrearán su nulidad absoluta por ser contrarias a lo dispuesto en los artículos 80 y 89 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, disposiciones que también se encontraban en la ya derogada Constitución de 1961.

Seguidamente, indica que la negativa del beneficio de jubilación a su representado se ha hecho partiendo de la aplicación de disposiciones contractuales contrarias a la Constitución y que las mismas se han interpretado de forma contraria al principio *in dubio pro operario*.

Denuncia que no se aplicó el Acuerdo Marco II, suscrito entre la Confederación de Trabajadores de Venezuela y la Administración Pública Nacional, el 1º de septiembre de 1992, el cual contemplaba un “Plan de Jubilación para los obreros al servicio de la Administración Pública Central”, violándose por lo tanto el principio de intangibilidad y progresividad de los derechos laborales de su mandante, ya que se habría aplicado erróneamente la Cláusula N° 30 del contrato colectivo de 1993, en tanto que la misma resulta lesiva de sus derechos adquiridos, en el sentido de que hacen nugatorio su derecho a la jubilación, por suponer la renuncia a una u otra pensión.

Igualmente sostiene que no se aplicó la Cláusula N° 67 de dicho contrato colectivo y que se interpretaron las Cláusulas N° 27 y 45 del convenio colectivo de 1993 de forma contraria a lo que establecía la Cláusula N° 67 del mismo contrato.

Señala, en cuanto al alegato de que su mandante dejó transcurrir 7 años desde la fecha de su egreso para hacer la reclamación correspondiente, que la jubilación es un derecho vitalicio e irrenunciable, por lo que no está sometido al lapso de prescripción a que se refería la derogada Ley de Carrera Administrativa, porque no es una prestación que se origina de la relación laboral, sino que nace una vez extinguida la misma.

Finalmente, solicita que se declare la nulidad del acto administrativo N° ORRHH/UAL 0202, de fecha 29 de enero de 2004, en el que se solicita la revocatoria del acto N° DGRH/UAL 4473, de fecha 08 de mayo de 2002, en virtud de que fue este acto el primero que expresamente le niega el beneficio de jubilación a su mandante y como consecuencia de ello se le otorgue el correspondiente beneficio de jubilación en los términos expuestos por el Plan de Jubilación del 1° de septiembre de 1992, desde la fecha de su egreso de la Administración Pública.

IV

DECISIONES DE LOS JUZGADOS A QUO RESPECTO A LA COMPETENCIA

El Juzgado de Sustanciación de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, al evidenciar que en el presente caso existe una relación de empleo público, cuyo conocimiento corresponde al Juzgado Superior Primero en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital (distribuidor), conforme con el criterio expuesto en la decisión de la Sala Político Administrativa de fecha 3 de junio de 2003, declaró la incompetencia de dicha Sala y ordenó la remisión del expediente al juzgado declarado competente, en atención al criterio establecido en la sentencia N° 1316 de esa misma Sala.

Por su parte, el Juzgado Superior Quinto de lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, aceptó la competencia declinada por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia y declaró inadmisibles por caducidad la querrela planteada.

Finalmente, la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo anuló el fallo del Juzgado Superior Quinto de lo Contencioso Administrativo, por considerar que fueron violentadas normas de orden público relativas a la competencia, por cuanto las acciones que intenten los obreros -entendiendo a éstos como aquellas personas que en la prestación de su servicio prevalece el esfuerzo manual frente al intelectual, así como aquellos que se encargan de su supervisión- aun cuando se desempeñen dentro de la Administración Pública Nacional, Estatal o Municipal, la competencia para conocer de las mismas corresponde a la jurisdicción laboral. En tal razón, visto que el recurrente se desempeñaba como “Auxiliar de Servicio Veterinario”, al servicio del extinto Ministerio de Agricultura y Cría, estando categorizado dicho cargo como de obrero, estima que la presente pretensión debe ser ventilada ante la jurisdicción laboral.

Con base en las consideraciones previas y dado que el Juzgado de Sustanciación de la Sala Político-Administrativa, se declaró incompetente para conocer de la presente causa, visto que los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo serían igualmente incompetentes para conocer del caso de autos, plantea conflicto negativo de competencia ante la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, a los fines de que decida cuál es el órgano jurisdiccional competente para resolver el caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 70 del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 51 del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela.

V

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

Debe la Sala, ante todo, pronunciarse sobre su propia competencia para conocer y decidir el presente asunto, para lo cual se estima indispensable

analizar las distintas vías procesales en virtud de las cuales puede desarrollarse el mecanismo de regulación de la competencia.

En este sentido hay que señalar que, como lo ha apuntado la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, la regulación de la competencia puede ser planteada, en primer lugar, como consecuencia de un conflicto negativo de competencia surgido entre distintos tribunales. En efecto, de conformidad con lo establecido en los artículos 70 y 71 del Código de Procedimiento Civil, cuando un tribunal declare su incompetencia por razón de la materia o del territorio y además, el tribunal al cual haya remitido las actuaciones para que le supla, se declare igualmente incompetente, lo único procedente en tal hipótesis es que el último de los señalados tribunales solicite de oficio la regulación de competencia. Dicha regulación debe solicitarse al tribunal superior común a los tribunales en conflicto y sólo si no existe un tribunal superior común, se solicitará a la “*Corte Suprema de Justicia*”, hoy Tribunal Supremo de Justicia.

Destaca, como característica fundamental de este mecanismo procesal, en primer lugar, que es condición esencial para que sea planteada la regulación de competencia, que exista un *conflicto entre tribunales*, surgido de la forma antes apuntada; en segundo lugar, que al ocurrir un conflicto entre tribunales, la regulación debe ser planteada *de oficio*, por el último de los órganos jurisdiccionales que haya declarado su incompetencia.

En estos casos, dadas determinadas condiciones, pudiera eventualmente corresponder al Tribunal Supremo de Justicia (a través de la Sala afín con la materia debatida o de la Sala Plena si dicha afinidad no puede determinarse de antemano), decidir sobre la regulación de competencia; esto último ocurriría únicamente si los Tribunales involucrados en el mencionado conflicto carecen de un superior común.

Por otra parte, la regulación de la competencia puede surgir de otra vía completamente distinta, cuando alguna de las partes en el proceso, actuando de conformidad con lo establecido en el artículo 69 del Código de Procedimiento Civil, solicite la regulación de la competencia dentro del plazo de cinco (5) días después de pronunciada la sentencia del Tribunal por medio de la cual declare su incompetencia. En este caso se trata de un medio de impugnación de la sentencia declarativa de la incompetencia, cuya interposición corresponde a las partes, las cuales, de acuerdo con el artículo 71 del mismo Código, deben formular su solicitud ante el Juez que se haya pronunciado sobre la competencia, expresando las razones o fundamentos que se aleguen. Realizada esta solicitud, según lo que dispone la última de las normas mencionadas, “[e]l juez remitirá inmediatamente copia de la solicitud al Tribunal Superior de la Circunscripción para que decida la regulación”.

En esta segunda vía para la activación del mecanismo de regulación de la competencia, la decisión pudiera corresponder al Tribunal Supremo de Justicia únicamente cuando la sentencia impugnada mediante la solicitud de regulación haya sido dictada por un “*Tribunal Superior*” (Vid.: artículo 71 *in fine* del Código de Procedimiento Civil).

A la luz de todo lo anteriormente expuesto, se observa que, en el caso de autos, la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo acordó plantear un conflicto de competencia y remitir el expediente a la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia. Sin embargo, advierte esta Sala que en este caso no ha quedado planteado conflicto alguno entre tribunales que pueda dar lugar a una decisión sobre la competencia por parte de este órgano judicial.

En este sentido, lo primero que debe señalar esta Sala es que los conflictos de competencia entre tribunales, a los que alude tanto el numeral 7 del artículo 266 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela,

como el numeral 51 del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, no pueden surgir de la mera voluntad de un juez. Con esto se desea precisar que, en rigor, no es un juez el que plantea el conflicto a su voluntad, sino que el conflicto queda planteado *per se* cuando, como se ha explicado, se producen consecutivamente dos (2) decisiones jurisdiccionales sobre la competencia, pero en sentido diverso. Para que quede planteado el conflicto se requiere, entonces, que dos (2) órganos jurisdiccionales declaren consecutivamente su propia incompetencia; esta es la hipótesis que plantea el artículo 70 del Código de Procedimiento Civil.

Por todas estas razones observa esta Sala, que la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo decidió plantear el conflicto de competencia, cuando, como ya se ha explicado, dicho conflicto sólo puede quedar planteado cuando se produzcan dos decisiones consecutivas sobre la competencia, pero en sentidos divergentes, cosa que no sucedió en el presente caso.

En efecto, si bien es cierto que la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia declinó la competencia en los Juzgados Superiores con competencia en lo contencioso administrativo de la Región Capital, no es menos cierto que dicha declinatoria fue aceptada por el Juzgado Superior Quinto de lo Contencioso Administrativo Región Capital, el cual declaró inadmisibile la demanda incoada y es con ocasión del conocimiento de la apelación interpuesta contra dicha sentencia que la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo pretendió plantear el conflicto de competencia.

Debe entonces reiterar esta Sala que, como se ha visto, al órgano judicial al cual correspondió conocer sobre la apelación interpuesta contra una sentencia definitiva de primera instancia, planteó de oficio un “*conflicto de competencia*”, sin que haya surgido, previamente, un verdadero conflicto entre tribunales, en los términos que antes se han señalado.

Advierte la Sala que lo procedente en el presente caso ha debido ser que el órgano judicial que conoció de la apelación interpuesta resolviera el asunto debatido, con la finalidad de confirmar, anular o revocar la sentencia recurrida, como en efecto así lo hizo al anular el fallo del *a quo*, pero, en caso de considerar que no era la jurisdicción contencioso administrativa la competente para conocer y decidir el presente asunto, ha debido, en consecuencia, declinar en los Tribunales laborales, a los cuales estimó competentes.

Es por todo ello que no procede la solicitud de regulación de la competencia planteada por la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, en virtud de que no se trata de dos declinatorias consecutivas, sino que procedía en todo caso la remisión de la causa al órgano judicial declarado competente por dicho órgano judicial. Así se declara.

Sin embargo, en este caso concreto, la declaratoria de improcedencia del conflicto determinaría la remisión de la causa a la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, la cual, al haber previamente declarado su incompetencia, declinaría la competencia en el tribunal laboral que considerase competente, traduciéndose esto en un retardo judicial que puede prevenirse al determinar en este mismo fallo cuál es el tribunal laboral competente para conocer de esta causa.

Ante ese panorama, en atención a los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y a un proceso judicial sin dilaciones indebidas, esta Sala ordena remitir la presente causa al tribunal de la jurisdicción laboral competente para conocer y resolver la demanda planteada.

En vista de lo anterior, dado que se trata de una demanda contra un órgano de la Administración Pública Nacional, interpuesta por un ciudadano

que prestó servicios como obrero para la misma y que pretende se le reconozca el derecho a jubilación, se está en presencia de pretensiones que deben ser resueltas con arreglo a las disposiciones sustantivas laborales, por lo que corresponde decidir la presente causa a un Juzgado de Primera Instancia de Juicio del Trabajo del Área Metropolitana de Caracas, por lo que se ordena la remisión del presente expediente a la Unidad de Recepción y Distribución de Documentos del Circuito Judicial Laboral del Área Metropolitana de Caracas, a objeto de su pronta distribución al Juzgado correspondiente. Así se decide.

VI

DECISIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, esta Sala Plena Especial del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República Bolivariana de Venezuela y por autoridad de la Ley, declara:

1.- **IMPROCEDENTE** la solicitud de regulación de competencia planteada en el presente caso por la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo.

2.- **REMÍTASE** el expediente a la Unidad de Recepción y Distribución de Documentos del Circuito Judicial Laboral del Área Metropolitana de Caracas, a objeto de su pronta distribución al Juzgado de Primera Instancia de Juicio del Trabajo del Área Metropolitana de Caracas que corresponda, a los fines de decidir la presente causa.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Remítase con copia de la presente decisión a la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Especial Primera de la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los veintisiete (27) días del mes de enero del año dos mil diez (2010). Años: **199º** de la Independencia y **150º** de la Federación.

LOS MAGISTRADOS,

El Presidente,

LUIS ALFREDO SUCRE
CUBA

LUIS MARTÍNEZ
HERNÁNDEZ
Magistrado-Ponente

RAFAEL ARÍSTIDES RENGIFO CAMACARO

La Secretaria,

OLGA M. DOS SANTOS P.

LMH/

Exp. N° AA10-L-2009-000023