



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE

EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

Magistrado Ponente: **INOCENCIO ANTONIO FIGUEROA ARIZALETA**
Exp. Nro. 2019-0157

Mediante escrito presentado ante esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en fecha 6 de junio de 2019, el abogado Pedro Camargo, inscrito en el INPREABOGADO bajo el Nro. 70.774, actuando con el carácter de apoderado judicial de la organización sindical **TRABAJADORES BOLIVARIANOS EMBOTELLADORAS DE BEBIDAS AL VACÍO (SINTRAB-INBEV)**, interpuso demanda de nulidad con solicitud de medida cautelar contra el acto denegatorio tácito producto del “*silencio administrativo*” en el que habría incurrido el **MINISTRO DEL PODER POPULAR PARA EL PROCESO SOCIAL DE TRABAJO**, al haber omitido dar respuesta al recurso jerárquico incoado a su vez contra el “*silencio administrativo*” de la Inspectoría Nacional y Otros Asuntos Colectivos del Trabajo del Sector Privado, por no decidir respecto al recurso de reconsideración ejercido contra la omisión de respuesta a la solicitud de Pliego de Peticiones de Carácter Conflictivo consignado por el prenombrado Sindicato el 9 de enero de 2019.

Por auto del 12 de junio de 2019 se dio cuenta en Sala y se ordenó pasar el expediente al Juzgado de Sustanciación.

El 3 de julio de 2019, el Órgano Sustanciador recalificó la presente acción como una demanda por abstención y ordenó remitir el expediente a esta Sala a los fines del pronunciamiento sobre su admisión.

En fecha 9 de julio de 2019 se dio cuenta en Sala y se designó ponente al Magistrado Inocencio Antonio Figueroa Arizaleta.

Por diligencia del 25 de julio del 2019, el representante judicial de la parte demandante solicitó se acuerde la “*medida cautelar innominada*” solicitada.

Realizado el estudio de las actas del presente expediente se pasa a decidir lo conducente con base en los siguientes razonamientos:

I **FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN**

El apoderado judicial de la organización sindical Trabajadores Bolivarianos Embotelladoras de Bebidas al Vacío (SINTRAB-INBEV), interpuso demanda de nulidad contra el Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social de Trabajo, sobre la base de los argumentos siguientes:

Indicó que “(...) *el día 25 de febrero de 2019, se interpuso recurso jerárquico ante el Ministro del Poder Popular para el Proceso Social de Trabajo (...), contra la Inspectoría Nacional y Otros Asuntos Colectivos del Trabajo del Sector Privado (...) en virtud de sus pronunciamientos tácitos de los actos administrativos en silencios administrativos, de la solicitud de Pliego de Peticiones Conciliatorios, solicitado el 9 de enero de 2019 y el recurso de reconsideración de fecha 01 de febrero del 2019 (...), en consecuencia (...) por la negativa (...) de admitir y sustanciar la solicitud de Pliego de Peticiones (...)*”. (Sic).

Afirmó que “(...) *el acto administrativo negativo viola categóricamente el artículo 51 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, (...) al desestimar tácitamente la solicitud de Pliego de Peticiones (...) solicitada por [su] representada por violaciones e incumplimientos de cláusulas contractuales de la Convención Colectiva, 2018/2020, producto de una homologación acordada y firmada el 12 de diciembre de 2018 (...) en donde se le violaron el debido proceso y la garantía constitucional del derecho a la defensa (...) en donde [su] representada (...) fue considerada como simple vocero de los representantes de los trabajadores, que levantó su voz*”. (Agregados de la Sala).

Denunció que “(...) *el silencio administrativo es una falta absoluta de procedimiento que transgrede los derechos subjetivos y objetivos de [su] representada y de un colectivo de más de cinco mil (5.000) trabajadores que laboran hoy día para el patrono ‘COCA-COLA FEMSA DE VENEZUELA, S.A.’, a nivel nacional*”. (Agregado de la Sala).

Manifestó que la violación al debido proceso y al derecho a la defensa devienen de “(...) *la negativa de la asistencia jurídica técnica en las mesas de trabajo, constituidas para acordar la supuesta protección al proceso social del trabajo (...)*”.

Solicitó “(...) *la suspensión de los efectos de la homologación acordada en fecha 12 de diciembre de 2018 y la solicitud de su prórroga del 7 de mayo de 2019, bajo los asideros legales de los artículos 4, 31, 69 y 104 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (...)*”.

Finalmente pidió que “(...) *se declare la nulidad absoluta del silencio administrativo (...) y a los fines de la seguridad jurídica (...) se declare la medida cautelar innominada (...)*”.

II CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

Corresponde a esta Sala pronunciarse respecto de su competencia para conocer la demanda interpuesta por el representante judicial de la organización sindical Trabajadores Bolivarianos Embotelladoras de Bebidas al Vacío (SINTRAB-INBEV), contra el Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social de Trabajo, y al respecto observa:

De la lectura del escrito libelar se desprende que el demandante pretende la nulidad del supuesto acto denegatorio tácito producto del silencio administrativo del Ministro accionado, al haber omitido dar respuesta al recurso jerárquico incoado a su vez contra el “*silencio administrativo*” en el que incurrió la Inspectoría Nacional y Otros Asuntos Colectivos del Trabajo del Sector Privado, por no decidir respecto al recurso de reconsideración que había ejercido contra el supuesto acto surgido como consecuencia de no responder la solicitud de Pliego de Peticiones de Carácter Conflictivo consignado el 9 de enero de 2019.

En este sentido, se evidencia que el Órgano Sustanciador de esta Máxima Instancia por auto del 3 de julio de 2019, señaló lo siguiente:

“(...) se observa que la representación judicial del recurrente planteó una demanda de nulidad con fundamento en la verificación de un supuesto silencio administrativo ante la consignación del escrito contentivo del pliego de peticiones y, posteriormente, frente a los sucesivos recursos administrativos interpuestos, sin que existiera un pronunciamiento de la Administración. En este contexto, cabría preguntar si es posible el ejercicio de una demanda con el objeto de que sea declarada la nulidad de un acto tácito que se entiende denegatorio de lo peticionado, cuando se advierta la ausencia absoluta de respuesta del órgano o ente de la Administración en el procedimiento de que se trate.

La respuesta a esta interrogante ha de buscarse en el criterio esgrimido -en un caso similar al de autos-, por la Sala Político-Administrativa de este Máximo Tribunal en sentencia Nro. 1256, publicada el 6 de diciembre de 2018, habida cuenta que en aquel escenario el accionante cuestionaba que la Administración había dejado de dar oportuna y adecuada respuesta a su solicitud, lo que -en su opinión- configuró el silencio administrativo negativo. En esa oportunidad el referido órgano jurisdiccional se pronunció acerca de la naturaleza de la pretensión esgrimida -relacionada con el aparente silencio administrativo en que había incurrido la Junta Permanente de Evaluación del Ejército Bolivariano de Venezuela-, así como en torno al trámite procedimental respectivo, en los términos siguientes:

(...omissis...)

Como puede apreciarse de la anterior decisión, la Sala Político-Administrativa consideró que en los casos en los cuales no medie un acto expreso por parte de la Administración Pública -como en el que ahora se examina- lo procedente es interponer una demanda por abstención, toda vez que lo que se pretende delatar es la supuesta lesión del derecho constitucional de petición y oportuna respuesta, en razón de la inactividad de la Administración en la tramitación y resolución del asunto llevado a su consideración.

En efecto, en la controversia aquí planteada, lo que persigue el sindicato accionante es obtener respuesta sobre el pliego de peticiones presentado ante la Inspectoría Nacional y otros Asuntos Colectivos de Trabajo del Sector Privado, por lo que -siguiendo el citado fallo- no puede tenerse configurado el silencio administrativo negativo, ya que este solo opera en vía recursiva.

*Frente a esto, como quiera que no estamos en presencia del silencio administrativo en el asunto bajo análisis -en atención al criterio parcialmente transcrito-, este Juzgado **recalifica** la demanda de nulidad interpuesta conjuntamente con solicitud de medida cautelar como una **acción por abstención o carencia**, todo ello en atención al criterio jurisprudencial sentado por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia Nro. 1256, publicada el 6 de diciembre de 2018. Así se declara”.*

Ello así, firme como se encuentra el mencionado auto y teniendo en cuenta que la recalificación de la acción como una demanda por abstención opera contra la inactividad de la Administración en la fase constitutiva

del procedimiento, resultando inoperativo los recursos administrativos en tales supuestos, esta Máxima Instancia entiende que la referida acción se ha interpuesto contra la negativa de la Inspectoría Nacional y Otros Asuntos Colectivos del Trabajo del Sector Privado, de pronunciarse sobre la admisión del Pliego de Peticiones de Carácter Conflictivo consignado por la organización sindical Trabajadores Bolivarianos Embotelladoras de Bebidas al Vacío (SINTRAB-INBEV), el 9 de enero de 2019.

Por tanto, es sobre la referida inactividad que esta Máxima Instancia procederá a realizar el análisis correspondiente a la competencia, para lo cual debe tenerse en cuenta que en estos casos donde la accionada es un órgano de la Administración del Trabajo rige tanto el criterio material como el orgánico, siendo que corresponde analizar la materia laboral a tales fines; todo ello, de conformidad con el fallo Nro. 920 del 1° de noviembre de 2016, emitido por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, caso: *Azertia Gestión de Centros de Venezuela, S.A (AZERTIA)*, en la cual expresamente se resolvió lo siguiente:

“Al efecto, el conflicto de competencia se planteó ya que -según se expusiera ut supra- la Sala Político Administrativa de este Tribunal Supremo de Justicia no aceptó la declinatoria de competencia que le efectuara la Sala de Casación Social para conocer del referido recurso de nulidad ejercido contra la Ministra del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social.

Así, la Sala de Casación Social indicó que la competencia le correspondía a la Sala Político Administrativa ‘por ser la llamada a conocer de la acción de nulidad contra los actos administrativos dictados por las máximas autoridades de los organismos de rango constitucional’, ello de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26.5 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia y 23.5 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

*Por su parte, la Sala Político Administrativa, a los fines de sostener su incompetencia para el conocimiento del recurso de nulidad, hizo uso del criterio material, al entender que el mismo ‘versa en definitiva sobre un mismo acto que como ya se explicó **es de naturaleza eminentemente laboral**’. (Resaltado de la Sala Político Administrativa).*

Ahora bien, entrando al análisis del fondo de la presente causa, es decir, determinar cual (sic) jurisdicción -entendida como especialidad de juzgados- es la competente para conocer del recurso de nulidad ejercido contra la Ministra del Poder Popular para el Trabajo y la Seguridad Social, estima esta Sala necesario efectuar las siguientes consideraciones.

En primer término, debemos destacar que la jurisdicción contencioso administrativa tiene previsión constitucional, destacándose que ella tiene competencia para conocer de la nulidad de los actos administrativos. Así, textualmente dispone el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela lo siguiente:

(...Omissis...)

Por su parte, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, además de consagrar en su articulado los distintos órganos administrativos que están sujetos al control de esa jurisdicción, consagra en su artículo 8 lo siguiente:

(...Omissis...)

Así, quiere destacar esta Sala Constitucional que dentro del control de la jurisdicción contencioso administrativa no solo están incluidos los actos o actuaciones de la Administración Pública (sentido orgánico) sino que también se utiliza el criterio material,

atrayendo así a esta jurisdicción la 'actividad administrativa' con independencia de la autoridad que despliegue esa actividad. En este orden de ideas, debemos destacar dos casos especiales que fueron excluidos de la organización contencioso administrativa general, como lo son el contencioso administrativo electoral que se encuentra regulado por la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia y el contencioso agrario regulado por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Ahora bien, en el caso de autos, el recurso de nulidad fue ejercido contra un acto dictado por una máxima autoridad del Poder Público Nacional como lo es un Ministro, en particular se atacó un acto dictado por la Ministra del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social.

Frente a este supuesto en el cual se ejercen recursos de nulidad contra actos dictados por los ministros, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativo dispone expresamente que su conocimiento corresponde a la Sala Político Administrativa de este Tribunal Supremo de Justicia, al consagrar en su artículo 23.5 lo siguiente:

(...Omissis...)

*Ahora bien, destacó la Sala Político Administrativa que según el criterio material, el presente caso debía ser conocido por los tribunales de la jurisdicción laboral y que siendo 'que la competencia para el conocimiento de los actos emanados de las Inspectorías del Trabajo corresponde a la jurisdicción laboral, y en atención a los criterios jurisprudenciales antes citados, debe entenderse igualmente que la competencia para conocer de los actos emanados de la Ministra del Poder Popular para el Proceso Social de Trabajo, también corresponde a dicha jurisdicción, pues versa en definitiva sobre un mismo acto que como ya se explicó **es de naturaleza eminentemente laboral**, por lo cual debe ser conocido por el juez especialista en la materia'. A esta conclusión arribó la Sala Político Administrativa, luego de interpretar el artículo 25.3 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativo.*

Así lo expuesto, a fin de resolver la presente causa resulta de vital importancia, entrar al análisis de la referida disposición de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la cual sirvió de base para que la Sala Político Administrativa planteara la incompetencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa para conocer del recurso de nulidad que nos ocupa. En este sentido, la norma referida textualmente indica:

(...Omissis...)

Puede apreciarse que la norma excluyó de la jurisdicción contencioso administrativa los casos relativos a 'inamovilidad' que sean dictados por la Administración del trabajo, es decir, efectivamente utilizó un criterio material en la distribución de competencia, ya que prevaleció la materia laboral sobre el hecho de que la actuación atacada hubiese sido atribuida a una autoridad administrativa. Ahora bien, como debe analizarse la materia laboral para distribuir la competencia en estos casos, es lo que tiene que entrar a estudiar esta Sala.

(...Omissis...)

Ahora bien, como puede apreciarse, la referida atribución de competencia no se realiza de una forma general de manera que derogue el principio del control contencioso administrativo sobre la Administración Pública, sino que por el contrario se ha configurado como una doctrina referida a esos casos (Inspectoría del Trabajo e Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad laborales); casos que por demás y como se

expusiera, eran atribuidos a la jurisdicción contencioso administrativa antes de que se aprobara la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En este sentido, debemos destacar el caso relativo a la negativa en el registro de las organizaciones sindicales por parte del ‘ministro o ministra del Poder Popular con competencia en materia del trabajo y seguridad social’, supuesto este que, siendo evidentemente materia laboral, es recurrible ante la jurisdicción contencioso administrativa (Sala Político Administrativa) de conformidad con lo dispuesto expresamente en el artículo 387 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras.

Así, no resulta cierto afirmar que en virtud del criterio material todo caso laboral debe excluirse del conocimiento de los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa, ya que ésta -tal y como se refirió- puede conocer de casos en los cuales está presente la Administración laboral o en los cuales estén en discusión normas relativas al derecho del trabajo. En este sentido, no debemos olvidar que si bien la Administración Pública puede aplicar normas de derecho laboral su actuación nunca escapa del ámbito del derecho administrativo. Siendo esto así, aún en estas materias especiales, como la laboral, el derecho administrativo se mantiene presente y rige la actuación de la Administración, la cual nunca escapará de su aplicación.

En este orden de ideas, visto que el caso de autos se trata de la impugnación de un acto administrativo dictado por un máximo jerarca de la Administración Pública Nacional como lo es la Ministra del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social, esta Sala declara que la competencia para su impugnación le corresponde a la Sala Político Administrativa de este Tribunal Supremo de Justicia de conformidad con lo establecido en el artículo 23.5 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, así se decide.” (Destacado de esta Sala).

En la referida decisión, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia destacó -entre otras cosas- que dentro del control de la jurisdicción contencioso administrativa no solo están incluidos los actos o actuaciones de la Administración Pública (sentido orgánico) sino que también se utiliza el criterio material, atrayendo así a esta jurisdicción la actividad administrativa con independencia de la autoridad que la despliegue.

Asimismo aclaró que por efecto del criterio material no resulta acertado considerar que todo caso laboral debía excluirse del conocimiento de los tribunales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ya que ésta puede -y así fue establecido- conocer de los casos en los cuales está presente la Administración laboral o estén en discusión normas relativas al derecho del trabajo.

Igualmente la referida Sala dejó establecido que si bien la Administración Pública puede aplicar normas de derecho laboral, su actuación nunca podrá escapar del ámbito del derecho administrativo. (*Vid*, sentencia de esta Sala Nro. 00189 del 15 de marzo de 2017).

Aplicando lo anterior al caso de marras, se observa que nos encontramos frente a una demanda que fue recalificada como una abstención incoada contra la negativa de la Inspectoría Nacional y Otros Asuntos Colectivos del Trabajo del Sector Privado, de decidir respecto a la solicitud de Pliego de Peticiones de Carácter Conflictivo consignado el 9 de enero de 2019, lo cual en modo alguno se corresponde con los casos puntuales a los cuales se refirió el fallo citado, vale decir, los relativos a impugnación de actuaciones relativas a “inamovilidad” que sean dictados por la Administración del Trabajo, ni los referidos al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales.

Por consiguiente, la competencia para el conocimiento del presente caso corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativa; en consecuencia, a los fines de emitir el pronunciamiento correspondiente, es necesario citar el contenido de lo establecido en el numeral 3 del artículo 24 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 24. Los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa son competentes para conocer de:

(...omissis...)

3. La abstención o negativa de las autoridades distintas a las mencionadas en el numeral 3 del artículo 23 de esta Ley y en el numeral 4 del artículo 25 esta Ley.”

De la norma antes trascrita se desprende que el legislador implementó un criterio de competencia residual según el cual los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa conocerán las demandas por abstención interpuestas contra las autoridades administrativas distintas a las señaladas en el artículo 23, numeral 3 *eiusdem*, esto es, el Presidente o Presidenta de la República, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, los Ministros y las Ministras, así como las máximas autoridades de los demás órganos de rango constitucional, cuyo conocimiento está a cargo de esta Sala Político-Administrativa y también distintas a las señaladas en el numeral 4 del artículo 25 de la misma ley como son las autoridades estatales o municipales.

Siendo así, visto que la parte demandada es un órgano que integra la Administración Pública Nacional, - en este caso en concreto- la Inspectoría Nacional y Otros Asuntos Colectivos del Trabajo del Sector Privado, autoridad que encuadra en el supuesto de la competencia residual atribuida a los Juzgados Nacionales Contencioso Administrativo, de acuerdo a la disposición legal *supra* indicada, esta Instancia Jurisdiccional concluye que la competencia en el caso de autos corresponde a los Juzgados Nacionales Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Capital, a los que se ordena remitir el expediente para su conocimiento. (*Vid*, sentencia Nro. 00418 del 25 de marzo de 2014). **Así se establece.**

En consecuencia, esta Sala declara su incompetencia para conocer y decidir el caso de autos y declina dicha competencia en el Juzgado Nacional Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región que corresponda, previa distribución. **Así se decide.**

Vinculado a lo anterior, es preciso recalcar que la demanda de nulidad que originalmente fue interpuesta por la representación judicial de la organización sindical accionante fue reconducida (recalificada) como una demanda por abstención, razón por la cual la misma debe ser reformulada a los fines de una tutela judicial efectiva. **Así se establece.**

III DECISIÓN

Por los razonamientos expuestos, esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara:

1. SU INCOMPETENCIA para conocer la demanda por abstención interpuesta por el abogado Pedro Camargo, actuando con el carácter de apoderado judicial de la organización sindical **TRABAJADORES BOLIVARIANOS EMBOTELLADORAS DE BEBIDAS AL VACÍO (SINTRAB-INBEV)**, contra la **INSPECTORÍA NACIONAL Y OTROS ASUNTOS COLECTIVOS DEL TRABAJO DEL SECTOR PRIVADO**.

2.- QUE CORRESPONDE a los Juzgados Nacionales de lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, conocer y decidir el presente asunto, en virtud de lo cual se **DECLINA** la competencia en el Juzgado Nacional que corresponda previa distribución.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Notifíquese a la Procuraduría General de la República. Remítase el expediente a la Unidad de Recepción y Distribución de Documentos (U.R.D.D.) de los Juzgados Nacionales de lo Contencioso Administrativo de la Región Capital. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, al primer (1) día del mes de octubre del año dos mil diecinueve (2019). Años 209º de la Independencia y 160º de la Federación.

La Presidenta,
**MARÍA CAROLINA
AMELIACH VILLARROEL**

La Magistrada,
**BÁRBARA GABRIELA
CÉSAR SIERO**

La Magistrada,
**EULALIA COROMOTO
GUERRERO RIVERO**

El Vicepresidente,
**MARCO ANTONIO
MEDINA SALAS**

El Magistrado -
Ponente
**INOCENCIO
FIGUEROA
ARIZALETA**

La Secretaria,
GLORIA MARÍA BOUQUET FAYAD

En fecha dos (2) de octubre del año dos mil diecinueve, se publicó y registró la anterior sentencia bajo el N° 00571.

La Secretaria,
GLORIA MARÍA BOUQUET FAYAD