



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE
EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

Magistrado Ponente **MALAQUÍAS GIL RODRÍGUEZ**

Exp. Nro. 2022-0174

Por escrito del 7 de junio de 2022, el abogado Rafael Ángel Dávila, cédula de identidad Nro. 2.456.637, INPREABOGADO Nro. 8.960, actuando como apoderado judicial de la **UNIVERSIDAD DE LOS ANDES**, (Universidad Nacional Autónoma, con domicilio en la ciudad de Mérida, Estado Mérida, creada originalmente por Decreto de la Superior Junta Gubernativa de la Provincia de Mérida el 21 de septiembre de 1810, con el nombre San Buenaventura de Mérida de los Caballeros y con la nomenclatura Universidad de Los Andes que le fue conferida en el año 1883, según Decreto Nro. 2543, Título I, Artículo 5, publicado en la Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela, Tomo X del año 1887) interpuso demanda de nulidad conjuntamente con amparo cautelar contra el *“INSTRUCTIVO relacionado con el PROCESO DE AJUSTE DEL SISTEMA DE REMUNERACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CONVENCIONES COLECTIVAS, TABLAS ESPECIALES Y EMPRESAS ESTRATÉGICAS”* de fecha 22 de marzo de 2022, emanado del **MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA**, a efecto de implementar el aumento salarial decretado por el Ejecutivo Nacional, el 3 de marzo de 2022.

En fecha 28 de junio de 2022 se dio cuenta en Sala y se designó ponente al Magistrado Malaquías Gil Rodríguez, a los fines de decidir sobre la admisibilidad de la demanda de nulidad y el amparo cautelar.

Realizado el estudio de las actas que conforman el expediente, pasa este Alto Tribunal a pronunciarse con fundamento en las siguientes consideraciones:

I

ALEGATOS DE LA DEMANDANTE

La parte actora adujo lo siguiente:

Que el 22 de marzo de 2022 fue enviado a la Universidad de los Andes por vía *telegram*, el “*INSTRUCTIVO relacionado con el PROCESO DE AJUSTE DEL SISTEMA DE REMUNERACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CONVENCIONES COLECTIVAS, TABLAS ESPECIALES Y EMPRESAS ESTRATÉGICAS*” emanado del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, ratificado mediante correo electrónico maquetasiu2022@gmail.com de fecha 23 de marzo de 2022, a través del cual se envió la información inherente a la implementación del incremento salarial decretado por el Ejecutivo Nacional el 3 de marzo de 2022, a los fines de que fuese de su conocimiento y consideración para la presentación de la Maqueta de Gastos de Personal del mes de marzo de 2022, dada la aplicación del incremento a partir del 15 de ese mes y año.

Que en dicho correo electrónico también se indicó que “*Esta información se requiere para el día de mañana 23/03/2022. Así como la preparación y remisión de la Maqueta de Gastos de Personal del mes de abril de 2022. Se requiere para antes del día 25/03/2022 (...)*”.

Que el contenido de ese instructivo lo conocieron el 22 de marzo de 2022 y con él las nuevas tablas salariales que se aplicarían al personal docente, de investigación, administrativo, obrero, activo, jubilado y pensionado de la Universidad de los Andes.

Que en el mencionado instructivo se puede apreciar que no se utilizó el método de construcción convenido y aprobado en el acta del 28 de julio de 2022 suscrita en la sede del Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social de Trabajo en el marco de las Discusiones de la IV Cuarta Convención Colectiva única para el Sector Universitario, derivada de Reunión Normativa Laboral “*IV CCU*”.

Que en el acto impugnado se disminuyeron los porcentajes para el cálculo del beneficio de la prima profesional, prima de actividad universitaria, se modificó la base de cálculo de la prima de antigüedad, desaparecieron algunos conceptos salariales como la prima de titularidad, prima por responsabilidad, prima por hijos con discapacidad, “*así como se subsumieron conceptos salariales*”.

Que es importante destacar que los criterios para el cálculo del incremento salarial fueron modificados unilateralmente por el citado instructivo, aun cuando estos derechos y beneficios salariales ya fueron establecidos en la “*IV CCU*”, fueron reconocidos y se vienen pagando a los trabajadores “*ulandinos*” desde el 1° de agosto 2021, calculados de conformidad con el “*Instructivo para aplicación de beneficios acordados en la IV CCU emanado del MPPEU*”, que se adjunta marcado con la letra “*E*”.

Que sus representantes ante el sistema de la plataforma patria, (designados por el Consejo Universitario, conforme a la Resolución Nro. CU-0246/21 del 26 de abril de 2021), visto el requerimiento formulado vía correo electrónico maquetasiu2022@gmail.com de ajustar la maqueta para materializar el aumento en la segunda quincena del mes de marzo de 2022, y de enviar la maqueta de Gastos de Personal correspondiente al mes de abril 2022, cuya fecha límite para el envío fue el 23 de marzo de 2022, procedieron a enviar lo solicitado en base a los criterios contenidos en el referido instructivo. (Anexo marcado con la letra “*F*”).

Que el pago de salario correspondiente a la segunda quincena de marzo, generó reclamos por parte de los trabajadores (docentes-administrativos-obreros) jubilados, pensionados, sobrevivientes, así como por parte de las organizaciones gremiales que hacen vida en esta casa de estudios, lo cual ameritó que el Consejo Universitario sesionara de manera virtual el día 2 de abril de 2022 y se pronunciara fijando postura mediante un

remitido público, frente a las nuevas tablas salariales del sector universitario, el cual fue aprobado en esa misma fecha.

Que el 4 de abril de 2022, el Consejo Universitario llevó a cabo una sesión presencial ampliada, con la participación de todos los gremios que hacen vida en la Universidad, para debatir la problemática que se había generado en el conglomerado universitario por la aplicación del instructivo impugnado y la evidente desmejora salarial.

Que dicho Consejo Universitario entre otras propuestas, aprobó solicitar al ciudadano Vicerrector Administrativo, profesor Manuel Clemente Aranguren, elaborar un informe detallado de la causa exacta de la diferencia en los pagos entre esa casa de estudios y el resto de las universidades, mediante las Resoluciones Nros. CU-0356/22 y CL-0359/22, de igual fecha, las cuales se anexan marcadas con las letras “G” y “H” en ese orden.

Que el 10 de abril de 2022 el Consejo Universitario en sesión virtual, aprobó que se enviara la maqueta de Gastos de Personal del mes de mayo de 2022, incorporando los beneficios de carácter salarial que de manera legal y por vía contractual se habían aprobado, firmado, reconocido y pagado a los trabajadores activos, jubilados y pensionados “*ulandinos*” desde el 1° de agosto de 2021.

Que en esa maqueta se incluyeron las primas de profesionalización, actividad universitaria y de antigüedad, de acuerdo con el acta suscrita en fecha 28 de julio de 2021 en el marco de las discusiones de la “*IV CCU*” (cláusulas 63, 67 y 75) como se deriva del anexo marcado con la letra “D”.

Que ello se hizo en apego a las garantías previstas en los numerales 1 y 4 del artículo 89 constitucional, referidas a los principios de intangibilidad, progresividad e irrenunciabilidad de los derechos labores.

Que esa maqueta fue devuelta, tal como se evidencia del contenido del correo electrónico de fecha 10 de abril de 2022, remitido por el usuario “*Maquetas IEU*” maquetasiEU2022@gmail.com y el motivo alegado para su devolución fue que “*no cumple*

con lo establecido en el Instructivo del mes de marzo”, referente al Incremento Salarial decretado por el Ejecutivo Nacional; específicamente en el cálculo de los beneficios tales como primas de profesionalización, actividad universitaria, antigüedad, por lo que a su representada se le solicitó que adecuara la maqueta “a lo previsto en los instrumentos generados por el MPPEU para tal fin”, documento que se anexa marcado con la letra “I”.

Que lo expuesto demuestra la materialización por parte del “MPPEU” de la violación de los derechos laborales (salario y beneficios y/o conceptos) de los trabajadores de la Universidad de los Andes, motivo por el cual se genera esta demanda.

Que esta medida trajo como consecuencia que para el mes de mayo de 2022, la universidad no tuvo maqueta de gastos de personal aprobada, procediendo la Plataforma Patria a realizar la acreditación del pago de la primera quincena del mes de mayo 2022, con base a la maqueta aprobada del mes de abril de 2022.

Que la Plataforma Patria pagó en la primera quincena de mayo de 2022 el mismo monto que se les acreditó en la primera quincena del mes de abril de 2022.

Que este hecho podría generar responsabilidad debido a las consecuencias de este acto, ante la posibilidad de haberse generado pagos indebidos, *“así como la omisión de procesar trescientos cuarenta y dos (342) movimientos, entre los cuales tenemos: 28 ingresos por concursos, 21 reincorporaciones, 109 ascensos, 9 jubilaciones, 28 renunciaciones, y otros movimientos que en su totalidad suman 342 casos”,* que no se pudieron materializar debido a la decisión de devolver la maqueta del mes de mayo de 2022 *“responsabilidad que debe asumir el MPPEU Plataforma Patria”.*

Que las condiciones de trabajo del personal que conforma el Sector Universitario del país, están reguladas en las Normas de Homologación, de carácter nacional, desde hace aproximadamente cuatro décadas, alcanzando beneficios como la prima de antigüedad para el año 2004, prima profesional, *“prima hijos, prima hogar”,* por ejemplo.

Que a partir del año 2013 se aprobó la I Convención Colectiva Única para el Sector, suscrita e impuesta en el marco de una Reunión Normativa Laboral para los trabajadores universitarios 2013-2014.

Que entre los aspectos a resaltar de ese primer convenio, se encuentran que se incorporó, en el renglón de definiciones, el término salario integral, el cual ya se venía contemplando para el cálculo de los bonos: vacacional y de fin de año (aguinaldos), sin embargo, ya los trabajadores “*ulandinos*” venían gozando de esta modalidad de pago en estos beneficios con el salario integral, en apego a lo preceptuado en la Ley Orgánica del Trabajo de 1997.

Que esa Convención Colectiva Única contempló, en su Capítulo VIII, entre otros, los siguientes beneficios socioeconómicos: prima por hogar, prima por hijas e hijos, prima para la atención de hijos e hijas con discapacidad grave o severa, prima de apoyo a la actividad docente y de investigación, prima de profesionalización, prima por titularidad y prima por antigüedad (cláusulas 65, 66, 67, 68, 69, 70 y 71, en ese orden).

Que todos esos conceptos laborales ya los estaban percibiendo de manera recurrente los trabajadores “*ulandinos*” por vía de las Normas de Homologación y algunas por convenciones de trabajo internas, las cuales se iban actualizando y mejorando.

Que se suscribió la II Convención Colectiva Única de Trabajadoras y Trabajadores del Sector Universitario, en el marco de una Reunión Normativa Laboral para trabajadores universitarios 2015-2016, que entró en vigencia el 1° de enero de 2015 (cláusula 114).

Que “*se fue estableciendo*” una mejora en los beneficios socio-laborales percibidos por los trabajadores universitarios, que se resumen, entre otros, en las siguientes: prima por hogar, prima por hijas e hijos, prima para la atención de hijas e hijos con discapacidad, prima de apoyo a la actividad docente y de investigación, prima por titularidad, prima por antigüedad y prima por profesionalización (cláusulas 86, 87, 88, 89, 90, 91 y 92).

Que en cuanto a la III Convención Colectiva Universitaria 2017-2018, se debe indicar que el contenido completo de las cláusulas que conforman el cuerpo contractual de

esa convención fue desconocido por el sector universitario, solo se presentaron mediante infografías extractos de los beneficios de la misma, dentro de los que destacan: que determinadas primas calculadas en bolívares pasaría a ser determinado en Unidades Tributarias, ello con la promesa que esto blindaría las condiciones laborales de la inflación y se creó una prima “(...)’familiar’ que subsume las prima por hogar y prima por hijos de 300 UT, con lo cual, más que un beneficio, se transformó en un retroceso para los trabajadores del sector”.

Que no obstante lo expuesto se pudo tener acceso a la referida convención a través del portal web “[http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/vrad/documentos/RRHH/Publicaciones/NormativaLaboralConvencion colectiva PDF](http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/vrad/documentos/RRHH/Publicaciones/NormativaLaboralConvencion_colectiva_PDF)”, del cual anexa un ejemplar marcado con la letra “J”.

Que se presentaron “*incrementos porcentuales de las primas de Profesionalización, TSU 12%. Licenciatura 14%. Especialidad 16% Maestría 18%. Doctorado 20%, con relación al bono recreacional se [elevó] a 105 días y el de fin de año a 120 días, se [creó] el Sistema Integral de Atención para la Salud de los Trabajadores Universitarios (SISMEU)*”. (Agregados de la Sala).

Que el 28 de julio de 2021, se suscribió un acta en el marco de continuar con las negociaciones de la “IV CCU”, la cual se centró en los siguientes beneficios:

“Cláusula N° 31. PRIMA TITULAR: El Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria conviene en otorgar a los miembros docentes, en condición de activos y con categoría de titular, una prima mensual equivalente al 20% del salario básico de acuerdo a su dedicación. En su Parágrafo Único se señala, este beneficio será considerado para los trabajadores jubilados o pensionados que al momento de jubilarse habían alcanzado la categoría de titular.

En la Cláusula N° 57. SALARIO BÁSICO: El Ministerio (...) se compromete en pagar el tabulador salarial de acuerdo a los siguientes criterios:

1.- El salario básico del obrero Grado 1 será ajustado en la oportunidad en que sean ajustados los salarios mínimos por el Ejecutivo Nacional, manteniendo la interescala establecida en el

presente tabulador entre los niveles de personal obrero, administrativo y docente.

2.- En relación al sector obrero:

2.1.- Se integrarán los niveles de cargo correspondientes a los grados 1, 2, 3 sin que esto implique su eliminación del tabulador, los trabajadores ubicados en el grado 1, 2, 3 devengarán la remuneración equivalente al grado 4.

2.2.- Los trabajadores ubicados en el grado 4 devengarán la remuneración equivalente al grado 5, sin que esto implique su eliminación del tabulador.

2.3.- Se integrarán los niveles de cargo correspondientes a los grados 5, 6 de los trabajadores obreros, sin que esto implique su eliminación del tabulador. Los trabajadores ubicados en el grado 5 devengarán la remuneración equivalente al grado 6.

2.4.- Las interescalas entre grados son: (...)

3.- En relación al sector administrativo:

3.1.- Se mantienen los 15 niveles para los cargos del personal administrativo.

3.2.- En nivel Apoyo 1 de los trabajadores administrativos es igual al nivel obrero grado 4.

3.3.- Las interescalas entre niveles son: (...)

4.- En relación al Sector Docente:

4.1.- los niveles docente instructor y auxiliar docente III a tiempo completo son iguales al nivel 13 de los trabajadores administrativos.

4.2.- El nivel de auxiliar docente I es igual al nivel 2 de trabajadores administrativos.

4.3.- El nivel de auxiliar docente II es igual al nivel 7 de los trabajadores administrativos.

4.4.- La intermediación entre tiempo completo y dedicación exclusiva se mantiene en 18% para todas las categorías.

Las interescalas entre categorías se mantienen en 13% para todas las categorías". (Resaltado del texto).

Que en referencia a la cláusula Nro. 58 denominada prima familiar, el Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria se comprometió a pagar una prima mensual

de carácter salarial para gastos familiares a los trabajadores universitarios en todas sus categorías y de acuerdo a su dedicación horaria, a partir de la firma de esa convención colectiva, equivalente a un cuarenta por ciento (40%) del Ingreso Mínimo Mensual Nacional (Salario Mínimo Nacional más el Cesta Ticket, así como cualquier otro concepto que a criterio del Ejecutivo Nacional formara parte del mismo).

Que en cuanto a la cláusula Nro. 59 denominada prima por hijos e hijas: el referido Ministerio se comprometió a pagar una prima mensual de carácter salarial por hijo a los trabajadores. En el Parágrafo Primero de esa cláusula se estableció que ello cubriría hasta un máximo de seis (6) hijos, de estado civil soltero y no emancipado que dependieran económicamente del trabajador, de 0 a 21 años y si el hijo cursaba estudios universitarios de pregrado hasta los 25 años inclusive. Asimismo se previó que para aquellos hijos que presentaran discapacidad debidamente certificada por los entes correspondientes, el beneficio se pagaría sin límite de edad.

Que en cuanto a la cláusula Nro. 67 denominada prima de profesionalización: el citado Ministerio convino en pagar una prima mensual de carácter salarial, equivalente al porcentaje sobre el salario básico del trabajador, según la tabla que figura en el folio 5 del libelo.

Que con relación a la cláusula Nro. 68 referida a la prima de responsabilidad: el prenombrado Ministerio acordó pagar una prima mensual de carácter salarial por responsabilidad a los trabajadores universitarios *“que desempeñaran cargos de jefatura y supervisión de servicios, en cargos de dirección, coordinación, jefaturas y responsables de departamentos administrativos y en cargos académicos-administrativos”*, de acuerdo a la tabla que figura en el folio 5 del libelo.

Que en cuanto a la cláusula Nro. 75 denominada prima de antigüedad: el mencionado Ministerio acordó mantener el pago de una prima de carácter salarial a los trabajadores universitarios en servicio activo *“de acuerdo a la siguiente fórmula: [(Salario normal. 2%) x número de años de servicio en la Institución de Educación Universitaria]. En el marco del proceso de homologación de las jubilaciones y pensiones por incapacidad y sobreviviente se utilizará la siguiente fórmula a los efectos del cálculo de la prima de*

antigüedad del personal jubilado y pensionado: [(Salario normal 2%) x número de años de servicio en la Institución de Educación Universitaria a la fecha de egreso]. (...) el Parágrafo Segundo indica que en las Instituciones de Educación Universitaria donde exista este beneficio de forma más favorable para el trabajador universitario prevalecerá el más favorecedor”. (Agregados del texto).

Que “si bien es cierto, los porcentajes establecidos en la cláusula prima por responsabilidad se calcularán en base al salario básico de un docente a dedicación exclusiva en la categoría asociado. Los trabajadores universitarios gozarán de este beneficio a partir de la firma de la presente convención colectiva, de acuerdo al Parágrafo Primero de la presente cláusula. Esta prima, además, será considerada a los efectos de los ajustes a jubilaciones y pensiones por incapacidad y sobrevivientes, según el Parágrafo Segundo”.

Que conforme a los acuerdos suscritos en el marco de la “IV CCU” se han obtenido reivindicaciones salariales para los trabajadores universitarios, que deben ser entendidas como derechos adquiridos e irrenunciables, que bajo ningún concepto pueden ser desmejoradas por políticas económicas unilaterales, so pena de nulidad absoluta del acto que altere la continuidad del disfrute de estos beneficios por infringir garantías de rango constitucional, todo ello en virtud del principio de intangibilidad y progresividad previsto en el artículo 89 de la Carta Magna, en concordancia con el artículo 18 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras.

Que esas nuevas condiciones laborales, fueron notificadas formalmente a la Universidad de Los Andes, mediante “*Instructivo para la Aplicación de Beneficios Acordados en la Cuarta Convención Colectiva Única (IVCCU), de fecha 01 de agosto de 2021*” según anexo marcado con la letra “E”, y cuyo contenido está publicado en el portal *web* de la Universidad Central de Venezuela que a continuación se describe “http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/vrad/documentos/RRHH/Publicaciones/CriteriosdePaco/INSTRUCTIVOAPLICACION_IV_CCU_VIGENTE_AL_01-08-2021.pdf”.

Que tales beneficios venían siendo pagados al personal de la Universidad de Los Andes hasta el 15 de marzo de 2022 “*cuando de manera abrupta, arbitraria, violatoria y flagrante fueron cercenados unilateralmente mediante la aplicación de un instructivo denominado ‘PROCESO DE AJUSTE DEL SISTEMA DE REMUNERACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CONVENCIONES COLECTIVAS, TABLAS ESPECIALES Y EMPRESAS ESTRATÉGICAS’ (...)*”, documento “*emanado del MPPEU, enviado a las Instituciones de Educación Universitaria oficiales en fecha 22 de marzo de 2022, a través del canal oficial de la Oficina de Planificación del Sector Universitario vía plataforma Telegram, (...) contentivo del aumento salarial decretado por el Ejecutivo Nacional en fecha 03 de marzo de 2022*”.

Que el contenido de dicho instrumento “*que carece de fuerza normativa, fue elaborado de manera unilateral por parte del Estado Empleador, y (...) desde esa fecha, modifica, altera y vulnera de manera flagrante las condiciones salariales que venía percibiendo el personal docente administrativo, obrero, activo, contratado, jubilados, pensionados y sobrevivientes, y desde luego el contenido de [sus] Convenciones Colectivas existentes hasta ahora, como es el caso de las convenciones suscritas por la Universidad de Los Andes con las organizaciones gremiales como la Asociación de Empleados de la Universidad de Los Andes (AEULA), el Sindicato de Obreros de la Universidad de Los Andes (SOULA), el Sindicato de Profesionales y Técnicos Universitarios de la Universidad de Los Andes (SIPRULA) y el Sindicato de Artes Gráficas del Estado Mérida (SAGEM), así como la I, II, III y el de la IV Convención Colectiva Única para el Sector Universitario del 28 de julio de 2021, derivadas de Reunión Normativa Laboral (...)*”. (Agregado de la Sala).

Que “*(...) no hay duda de que se trata de una violación flagrante de los beneficios laborales de los trabajadores, debido [a] que el nuevo ‘INSTRUCTIVO’ modifica, unilateralmente, los porcentajes que ya se habían suscrito por ante la Inspectoría Nacional (...) por el entonces Ministro del Poder Popular para la Educación Universitaria, César Trómpiz, el Consultor Jurídico del [referido] Ministerio, Dr. José Lorenzo Rodríguez y el Director del Programa de Administración Financiera (PAF) de [ese] Ministerio, Licenciado Omar Oberto*”. (Agregados de la Sala).

Que todas estas desmejoras se evidencian en el cuadro que se anexa al libelo marcado con la letra “K”, en el cual se grafican, de forma cronológica, los logros salariales alcanzados por vía de las convenciones colectivas únicas, suscritas en el marco de las reuniones normativas laborales, situación que claramente vulnera los principios constitucionales de progresividad e intangibilidad del salario, previstos en el artículo 89 constitucional y 18 numeral 5 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras.

Que el “MPPEU” expone en el instructivo impugnado que *“1.- Se han salarizado los conceptos que se han venido adoptando en la coyuntura de la guerra económica. Se han incorporado dentro del nuevo salario base los conceptos como el bono complementario de estabilización y protección del ingreso del trabajador así como el bono de alimentación y transporte, máxima eficiencia y otros bonos complementarios. 2.- Se ajustan las primas de las convenciones colectivas ‘Prima de actividad Universitaria’ 12,5% del salario base; ‘Prima familiar’ 10% del Ingreso Mínimo Legal”*. (Sic).

Que *“la Prima de Actividad Universitaria, devengada por Instructivo de la IV Convención Colectiva Única del 01 de agosto de 2021, tiene como base de cálculo el 25% del salario básico del trabajador universitario, y actualmente, fue rebajada al 12,5% del Salario Mínimo Nacional, es decir, un Profesor Asociado, a quien le correspondería una Prima por Actividad Universitaria de Bs. 97,9, está devengando en la actualidad, y con base al INSTRUMENTO, la cantidad de Bs.16,25 por el mismo concepto, es decir, una desmejora equivalente a Bs. 81,65”*.

Que la misma situación pasa con el Obrero Grado 7 *“a quien le correspondería una Prima de Actividad Universitaria equivalente a Bs. 48.77, percibiendo actualmente Bs. 16.25, dejando de percibir Bs. 32,52”*.

Que por Prima Familiar *“se percibía el 40% del Salario Mínimo, es decir, la cantidad de Bs. 52 para todo el personal universitario, recibiendo actualmente la cantidad de Bs. 13, lo que equivale a una rebaja de Bs. 39”*.

Que lo expuesto evidencia la desmejora sustancial que se produce al rebajar los porcentajes y la base de cálculo de las primas señaladas.

Que el instructivo impugnado señala que *“3.- Se adecua el recorrido de las tablas salariales, para el mayor balance con la recuperación progresiva del ingreso, con la estructura y parámetros anexos”*.

Que según la cláusula Nro. 57 del Acta Convenio suscrita en fecha 28 de julio de 2021, las interescalas entre categorías se mantienen en trece por ciento (13%) para todas las categorías, tomando en consideración lo expuesto en el instructivo, se observa que realmente se redujo al siete por ciento (7%), es decir, seis por ciento (6%) menos de lo acordado por las partes.

Que el acto impugnado estableció lo siguiente: *“4.- Los conceptos tales como prima por hijos e hijas, becas para hijos e hijas estudiantes, becas de estudios para los trabajadores y trabajadoras contribución para trabajadores o trabajadoras con discapacidad, ayuda por hijas o hijos con discapacidad, día de la madre, día del padre, día del niño, bonos navideños, bonos de juguetes, ayuda por nacimiento, ayuda por matrimonio, se establecen en un valor de Bs. 12,50, en las tablas donde existiese alguno de estos conceptos previamente”*.

Que *“según el Instructivo de la IV Convención Colectiva Única del 1° de agosto de 2021, la Prima por Hijos equivale al 17,5% del Salario Mínimo, es decir, correspondería a la cantidad de Bs. 22,75, siendo que, en la realidad, y por imposición del nuevo INSTRUCTIVO, se percibe la cantidad de Bs.16, 25, es decir, Bs. 6,5 menos que lo realmente acordado por las partes según Acta Convenio”*.

Que el acto impugnado estableció lo siguiente *“5.- En los sectores en los que se aplica la política de evaluación de desempeño, se avanza en implementar una política fortalecida, desde una metodología de evaluación para la máxima eficiencia y estímulo del trabajador y la trabajadora, en lugar de su cancelación en un valor fijo como debió hacerse en el contexto de pandemia y guerra económica. 6.- Se asume el valor del Cestaticket Socialista en Bs. 45. 7.- Se adecuan las tablas de antigüedad y*

profesionalización, ajustados a una política de estímulo y dimensión del nuevo salario mínimo”.

Que la rebaja de las primas de Antigüedad y Profesionalización es evidente y sustancial, alcanzando, inclusive, una desmejora del setenta por ciento (70%), como se describirá en los párrafos que siguen.

Que según el Instructivo de la IV Convención Colectiva Única, del 1° de agosto de 2021 y el cuadro comparativo denominado “*RELACIÓN CRONOLÓGICA DE BENEFICIOS SOCIO LABORALES CONTEMPLADOS EN LA CONVENCIÓN COLECTIVA ÚNICA Y EL INSTRUCTIVO MPPEU 2022*”, la base de cálculo para la Prima de Antigüedad es Salario Normal por dos por ciento (2%), por el número de años de servicio activo, independientemente del tiempo de antigüedad acumulado, es decir, “*un Profesor Titular con 50 años de servicio activo cobraría una cantidad equivalente Bs. 1.091,17, siendo que por vía del instructivo impugnado se le impone un límite máximo de 23 años de servicio, ajustado al 30% del Salario Mínimo, esto es, Bs. 39,00, lo que representa una desmejora de Bs. 1,052,17*”. (Sic). (Ver Anexos “E” y “K” respectivamente).

Que lo mismo ocurre con las Primas de Profesionalización, conforme a la cual una persona con Doctorado, de acuerdo con el Instructivo del 1° de agosto de 2021, percibe el sesenta por ciento (60%) del salario básico del trabajador. Por ejemplo, “*un Profesor Titular a Dedicación Exclusiva con grado de Doctorado percibiría una Prima Doctoral de Bs. 313,29; hoy, con la aplicación del ‘INSTRUCTIVO’, percibe la cantidad de Bs. 52,00, es decir, una rebaja de Bs. 261,29*”.

Que la prima de profesionalización “*fue mermada*” como indica en detalle en el cuadro que figura en el libelo (folio 7 vuelto).

Que a pesar de que en el instructivo impugnado se utilizan los términos de ajuste o adecuación, lo cierto es que, como se puede apreciar, se desmejoran los conceptos laborales aquí señalados, disminuyendo los porcentajes de las primas salariales y la aplicación como

base de cálculo del salario mínimo nacional, en sustitución del salario normal, como venía siendo percibido por los trabajadores “*ulandinos*”.

Que todo esto demuestra la violación del principio de intangibilidad del salario, toda vez que esta decisión del “*Estado Empleador*” ocasiona desmejoras a las condiciones socio-laborales que de forma legal, pacífica y reiterada venían percibiendo los trabajadores universitarios, lo que determina que dicha decisión esté viciada de nulidad absoluta, según lo consagrado en el artículo 89, numeral 2 de la Constitución.

Que el artículo 446 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras y el Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, (parcialmente vigente) prevén que el incumplimiento de los lineamientos técnicos, financieros y de la normativa legal por parte de los representantes de los órganos y entes del Poder Público involucrados, dará lugar al establecimiento de su responsabilidad de conformidad con la Ley que rige la materia contra la corrupción, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, penales y civiles a que hubiere lugar. Pues bien, es el caso que el acto impugnado incumple los lineamientos técnicos y financieros.

Que se debe tener presente el principio de supremacía de la realidad.

Que la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia ha dictaminado con base a este principio que, cuando se genere una inconformidad entre los hechos reales y la apariencia legal, se debe privilegiar la realidad y no la apariencia que las partes den de ella.

Que la realidad de los hechos tal como ocurre tiene primacía frente a las apariencias que las partes puedan dar a sus manifestaciones de voluntad, independientemente de que estas sean producto de la espontaneidad o de las presiones que podrían envolver una intención fraudulenta.

Que esta primacía de la realidad frente a la apariencia ha permitido que la jurisprudencia haya tomado decisiones a favor de los derechos de los trabajadores en casos

en los cuales el patrono ha pretendido evadir sus responsabilidades laborales a través de fraude o simulación.

Que los derechos laborales no pueden ser vulnerados y deben permanecer en el estado en que fueron concebidos por el legislador o por las partes contratantes, en el caso de las convenciones colectivas, y solo pueden recibir la influencia de otras leyes o normas siempre que se establezcan condiciones que superen lo establecido, como ocurre por ejemplo con las negociaciones colectivas en las cuales se pueden incrementar los beneficios, pero nunca disminuirse.

Luego de las anteriores consideraciones el representante judicial de la Universidad demandante adujo en concreto, lo siguiente:

1.- Violación del artículo 89 constitucional

1.1.- Principios de intangibilidad y progresividad de los derechos y beneficios laborales:

Que de acuerdo a los mencionados principios los derechos laborales una vez que se obtienen no podrán ser desmejorados.

Que los derechos laborales no pueden ser vulnerados y deben permanecer en el estado en que fueron concebidos por el legislador, sin embargo pueden recibir la influencia de otras leyes siempre que establezcan condiciones que superen las descritas, ejemplo de ello pueden ser las negociaciones colectivas, en las cuales se pueden incrementar los beneficios, pero nunca disminuirse.

Que los trabajadores de la Universidad de los Andes, mediante contratos colectivos internos y las Convenciones Colectivas Únicas suscritas en el marco de Reuniones Normativas Laborales, han sido durante muchos años acreedores de beneficios de carácter salarial que no pueden ser desmejorados so pena de nulidad absoluta del acto que produce dicha violación.

1.2.- La irrenunciabilidad:

Que tanto la Constitución como la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras consagran la irrenunciabilidad de los derechos laborales como un principio que garantiza la tutela efectiva de los intereses de los trabajadores frente a las pretensiones del empleador, evitando así situaciones que atenten contra los derechos que legalmente les corresponden.

Que en ningún caso serán renunciables las normas que favorezcan a los trabajadores.

Que el principio de irrenunciabilidad es una norma sustantiva de orden público en la legislación laboral venezolana, de manera que cualquier acto que implique renuncia o menoscabo de los derechos laborales es nulo.

1.3- Aplicación de la norma más favorable:

Que el numeral 3 del artículo 89 de la Constitución prevé que cuando hubiere dudas acerca de la aplicación o concurrencia de varias normas, o en la interpretación de una determinada disposición, se aplicará la más favorable al trabajador.

Que este es un principio clásico de la interpretación de las normas laborales, mediante el cual el Juez puede resolver la controversia acudiendo a la orientación que le da el señalado principio. En apoyo de lo expuesto citó la sentencia de la Sala Constitucional Nro. 650 del 23 de mayo de 2012.

1.4. No discriminación:

Que la discriminación está prohibida por la Constitución, siguiendo la línea establecida por el Convenio Nro. 11 de la Organización Internacional del Trabajo, que entró en vigencia el 15 de junio de 1960.

Que la Constitución prohíbe todo tipo de discriminación por razones de política, edad, raza, sexo o credo o por cualquier otra condición y que al igual que todos los trabajadores, los trabajadores universitarios tienen derecho a la negociación colectiva.

Que las convenciones colectivas prevalecen sobre toda otra norma, contrato o acuerdo, siempre y cuando beneficien a los trabajadores, y su extensión alcanza a todos los trabajadores, incluso a los no inscritos en las organizaciones sindicales signatarias de la misma.

Que los trabajadores de la Universidad de los Andes, son acreedores de varios beneficios laborales adquiridos mediante contratación colectiva que no pueden ser desconocidos mediante la aplicación del instructivo impugnado.

2.-Violación de la autonomía universitaria

Que conforme al principio de supremacía constitucional, la Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico y todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a aquélla (artículo 7 constitucional).

Que en casos de colisiones de normas prevalecen las constitucionales.

Que la autonomía universitaria es la independencia política y administrativa de una universidad pública respecto de factores y poderes externos.

Que el principio de autonomía universitaria sostiene que la universidad debe ser autónoma y auto administrada, que debe elegir sus propias autoridades sin injerencia del poder político, decidiendo sus propios estatutos y programas de estudio, así como administrar sus recursos financieros.

Que en Venezuela, desde 1970, con la sanción de la Ley de Universidades se reconoció la autonomía universitaria plena (artículo 9 *eiusdem*) y la inviolabilidad de sus recintos por ningún organismo de seguridad del Estado.

Que en 1999, se reconoció constitucionalmente la autonomía universitaria.

Que el artículo 109 de la Carta Magna establece que las universidades autónomas se darán sus normas de gobierno, funcionamiento y la administración eficiente de su patrimonio bajo el control y vigilancia que a tales efectos establezca la ley.

Que cuando la Constitución señala que el Estado reconocerá la autonomía universitaria, expresa categóricamente que las universidades autónomas son las que determinan lo que se debe hacer en las materias que le corresponden, como por ejemplo en la administración eficiente de su patrimonio, pero sometidas a lo que determine la ley y a los órganos contralores correspondientes.

Que el artículo 9 de la Ley de Universidades establece que las universidades disponen de autonomía organizativa, académica, administrativa y *“económica y financiera para organizar y administrar su patrimonio”*.

Que el instructivo impugnado al determinar el proceso de ajuste del sistema de remuneración vulnera la autonomía universitaria.

3.- Violación del artículo 91 de la Constitución y del régimen socioeconómico constitucional

Que el instructivo impugnado constituye una desconfiguración del salario, consagrado y definido ampliamente por la legislación venezolana.

Que los artículos 91 constitucional y 104 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, definen el salario.

Que el salario y sus componentes (incentivos, bonos, primas, compensaciones, etc.) gozan de la protección del constituyente y bajo esa premisa, se regirá el resto del ordenamiento jurídico del país.

Que uno de los derechos humanos fundamentales es el derecho a una remuneración justa que permita una existencia digna.

Que el derecho al salario suficiente incide directamente en la calidad de vida de los trabajadores, dado que el mismo constituye un medio fundamental para asegurar una vida digna, pues de ello depende el acceso a servicios que contribuyan al disfrute de los derechos humanos consustanciales al bienestar de las personas, tales como la alimentación, vivienda adecuada con servicios indispensables, salud, agua y saneamiento.

Que el preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) identifica la garantía de un salario vital como una de las condiciones para la paz universal y permanente basada en la justicia social.

Que ese derecho humano fundamental a un salario suficiente está consagrado también en tratados internacionales *“como lo son el Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la protección del salario y el Convenio C131 de esa misma organización, sobre la fijación de un salario mínimo, en los cuales se obliga a los Estados parte a garantizar el poder adquisitivo del salario, en particular el artículo 3 del Convenio C131”*.

Que debe tomarse en cuenta que los referidos tratados tienen rango constitucional, conforme a lo dispuesto en los artículos 22 y 23 de nuestra Carta Magna.

Que *“el Ejecutivo Nacional, a través de la Oficina de Planificación del Sector Universitario del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria”*, ha venido contraviniendo, inclusive, los acuerdos contenidos en las convenciones colectivas únicas (CCU) acordadas y suscritas por dicho despacho ministerial con las diferentes federaciones o gremios intervinientes, lo cual se confirma con la publicación por el canal oficial de Telegram del instructivo enviado por la *“OPP-PAF, Proceso de Ajuste del Sistema de Remuneración de la Administración Pública, Convenciones Colectiva, Tablas Especiales y Empresas Estratégicas”* para la aplicación del incremento salarial.

Que los derechos y beneficios laborales concertados en la *“IV CCU”*, vienen aplicándose desde el 1° de agosto de 2021, y el instructivo impugnado *“infringe las escalas salariales al modificar las interescalas dirigida su aplicación al personal obrero, debido [a] que establece el 7% de forma lineal, afectando la interescala del personal administrativo y, en consecuencia, del personal docente, a tal efecto la cláusula 67 de la IV CCU establece que se inicie con el salario mínimo nacional para el Obrero Grado I y se incremente para el Grado II el 70% del salario mínimo, señalando sucesivamente los distintos porcentajes de las interescalas según el tipo de personal, grado y nivel”*. (Agregado de la Sala).

Que el ajuste de las escalas salariales no se corresponde con el incremento del salario mínimo, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela extraordinaria Nro. 6.691 del 15 de marzo de 2022.

Que el instructivo impugnado pretende imponer un tabulador salarial que se aleja de los derechos ya consolidados y adquiridos por los trabajadores universitarios (a través de las diferentes Convenciones Colectivas suscritas) y que de manera pacífica y reiterada venían siendo pagados a los mismos, lo cual se traduce en una “*prosaica desmejora*” que a la luz del artículo 89, (numerales 2 y 4) constitucional resulta viciada de nulidad absoluta y carece de eficacia jurídica para su aplicación.

4.- Nulidad absoluta del “*instructivo*” por mandato constitucional

Que el principio de supremacía constitucional se encuentra previsto en el artículo 7, el cual reza: “*La Constitución es la Norma Suprema y el fundamento del Ordenamiento Jurídico. Todas las personas y los Órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta*”.

Que dicho artículo establece la primacía de los preceptos constitucionales sobre el resto del ordenamiento jurídico, por lo que tendrán aplicación inmediata en caso de colisiones entre normas, como ocurre en el presente asunto.

Que aunado a lo expuesto, el artículo 137 de la Carta Magna prevé que la Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público a las cuales debe sujetarse su ejercicio.

Que la Administración Pública en cualquiera de sus niveles, está sujeta al Principio de Legalidad, por el cual todas sus actuaciones deben estar enmarcadas en las disposiciones previstas en las normas vigentes del ordenamiento jurídico.

Que el artículo 1 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece la obligación para todos los organismos administrativos de ajustar su actividad a las prescripciones de la ley.

Que el artículo 19 numeral 1 *eiusdem* dispone que los actos de la Administración serán absolutamente nulos cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal.

Que el instructivo impugnado viola flagrantemente los principios de progresividad e intangibilidad del salario y es contrario a la garantía constitucional al salario digno y suficiente, por lo cual de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 89 constitucional (numerales 2 y 4) en concordancia con lo previsto en el artículo 18 (numerales 2, 4 y 6) de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, así como las normas mencionadas anteriormente, está viciado de nulidad absoluta, no genera efecto alguno lo cual lo hace inaplicable de pleno derecho.

Que a pesar de ello, el Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria incurre en la violación de estos principios constitucionales *“al rechazar la maqueta de gastos de personal de la Universidad de Los Andes, correspondiente al mes de abril de 2022, instando a la [citada] Universidad a la adecuación de la misma a los parámetros previstos en el Instructivo objeto de la presente acción”*, según se evidencia de la comunicación que se recibió el 10 de abril de 2022, a través de la dirección electrónica *maquetasiu2022@gmail.com*, y que se acompaña marcada con la letra *“I”*. (Agregado de la Sala).

Amparo Cautelar

El apoderado judicial de la Universidad de los Andes indicó:

Que en el caso de autos *“se pretende la nulidad del acto administrativo de efectos generales emanado de la Oficina de Planificación para el Sector Universitario del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria”*.

Que en este asunto, no queda duda de la grave presunción de daño y la violación o desconocimiento de la garantía constitucional y fundamental al salario suficiente, de la violación al principio de progresividad e intangibilidad de los derechos laborales y de la autonomía universitaria.

Que la aplicación del instructivo impugnado constituye la grave presunción de daño y de violación de los citados principios y derechos constitucionales, del cual se evidencia el peligro temido y fundado.

Que en el presente caso, el juicio de probabilidad y verosimilitud de lo argüido por esa representación se deriva del propio acto recurrido y de los alegatos esgrimidos como fundamento de esta demanda de nulidad, toda vez que las arbitrariedades cometidas por el Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria ponen en grave riesgo los derechos laborales del personal que integra la comunidad universitaria de la Universidad de Los Andes.

Que los elementos indicados también se derivan de la violación flagrante de las disposiciones constitucionales que consagran los principios de intangibilidad y progresividad de los derechos laborales, así como la irrenunciabilidad de los mismos, resultando nula, por mandato constitucional, toda acción, acuerdo o convenio que implique renuncia o menoscabo de estos derechos.

Con fundamento en todas las consideraciones que anteceden, pidió lo siguiente:

1.- Que se declare procedente el amparo cautelar y en consecuencia se suspendan los efectos del *“INSTRUCTIVO relacionado con el PROCESO DE AJUSTE DEL SISTEMA DE REMUNERACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CONVENCIONES COLECTIVAS, TABLAS ESPECIALES Y EMPRESAS ESTRATÉGICAS”* de fecha 22 de marzo de 2022, emanado del Ministerio Poder Popular para la Educación Universitaria, a efecto de implementar el aumento salarial decretado por el Ejecutivo Nacional, el 3 de marzo de 2022.

2.- Que se declare la nulidad absoluta del mencionado acto administrativo.

3.- Que se ordene el ajuste salarial para todo el personal universitario, enmarcado en las convenciones colectivas existentes, que permita a los trabajadores percibir un salario justo, digno y suficiente para satisfacer sus necesidades y la de sus familiares, conforme al artículo 91 constitucional.

4.- Que se ordene el pago por concepto de la diferencia resultante de la aplicación del instructivo impugnado sobre los conceptos y/o beneficios salariales aprobados en el marco de las discusiones de la “*IV CCU*”.

II

COMPETENCIA DE LA SALA

Corresponde a la Sala determinar su competencia para conocer de este caso.

En este sentido se observa, que estamos frente a una demanda de nulidad interpuesta conjuntamente con amparo cautelar contra el “*INSTRUCTIVO relacionado con el PROCESO DE AJUSTE DEL SISTEMA DE REMUNERACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CONVENCIONES COLECTIVAS, TABLAS ESPECIALES Y EMPRESAS ESTRATÉGICAS*” de fecha 22 de marzo de 2022, emanado del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, a efecto de implementar el aumento salarial decretado por el Ejecutivo Nacional, el 3 de marzo de 2022.

Al respecto se advierte, que conforme a lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 23 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y numeral 5 del artículo 26 de la Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Extraordinaria Nro. 6.684 del 19 de enero de 2022, corresponde a esta Sala conocer de las pretensiones de nulidad de los actos emanados de las más altas autoridades del Poder Público Nacional, como lo son: el Presidente o Presidenta de la República, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva de la República, **los Ministros o Ministras**, así como por las máximas autoridades de los demás órganos de rango constitucional, si su competencia no está atribuida a otro tribunal.

Como ha sido expuesto antes, en el caso bajo examen, las demandantes le atribuyen el acto impugnado a la Ministra del Poder Popular para la Educación Universitaria, motivo por el que de conformidad con lo previsto en las normas mencionadas corresponde a esta Sala conocer de la presente demanda de nulidad. Así se declara.

III

PROCEDIMIENTO APLICABLE PARA EL TRÁMITE DEL AMPARO CAUTELAR

Como punto previo al pronunciamiento sobre la procedencia del amparo cautelar ejercido, se impone reiterar en esta oportunidad algunas consideraciones en torno al procedimiento a seguir en la tramitación de las solicitudes de amparo formuladas conjuntamente con un recurso de nulidad, y en tal sentido es de destacar que mediante sentencias Nros. 1050 y 1060 del 3 de agosto de 2011, casos: *Luis Germán Marcano vs. Contraloría General de la República* y *Javier Marcial Salazar Coa vs. Contraloría General de la República*, respectivamente (ratificadas, entre otras, en sentencias Nros. 1454 y 327 de fechas 3 de noviembre de 2011 y 18 de abril de 2012, respectivamente), esta Sala Político-Administrativa estimó que el trámite de las solicitudes cautelares en los procedimientos de naturaleza contencioso-administrativa (con excepción de aquellas dictadas dentro del procedimiento breve) previsto en los artículos 103 y 105 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, “*no resulta el más idóneo para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva (...) tomando en consideración las exigencias de brevedad y no formalidad, contempladas en el artículo 26 (de la Constitución) para el restablecimiento, de forma inmediata, de la situación jurídica infringida*”. De esa forma, se advirtió que al estar vinculado dicho amparo a la violación de derechos y garantías de rango constitucional, debe examinarse y decidirse de manera expedita (sin dilaciones indebidas), con el objeto de restablecer la situación jurídica que hubiere sido lesionada, conforme al principio de tutela judicial efectiva.

Por tal motivo, la Sala consideró necesario aplicar nuevamente el criterio por ella sostenido en la Sentencia Nro. 402 del 20 de marzo de 2001 (caso: *Marvin Enrique Sierra Velasco*), esto es, antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, respecto al procedimiento que debía seguirse en los casos en

que se solicitara un amparo constitucional conjuntamente con la interposición de un recurso contencioso administrativo de nulidad.

Así, se reiteró en los aludidos fallos Nros. 1050 y 1060, ambos del 3 de agosto de 2011, con base en la antes indicada sentencia Nro. 402 del 20 de marzo de 2001, que: (i) cuando se interpusiere un recurso de nulidad conjuntamente con una acción de amparo, este Órgano Jurisdiccional deberá pronunciarse provisionalmente sobre la admisibilidad de la acción principal con prescindencia del análisis de la causal atinente a la caducidad del recurso ejercido, debiendo resolver de forma inmediata la pretensión de amparo cautelar formulada; (ii) en el supuesto de declararse improcedente el amparo cautelar solicitado, se remitirá el expediente al Juzgado de Sustanciación a fin que emita el pronunciamiento correspondiente sobre la admisibilidad de la demanda.

IV

ADMISIÓN DE LA DEMANDA DE NULIDAD

Precisado lo anterior, corresponde a esta Sala pronunciarse sobre la admisibilidad de la demanda. A tal efecto deberán examinarse las causales de inadmisibilidad previstas en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Aprecia la Sala que en el presente caso no se verifica alguna de las restantes causales de inadmisibilidad establecidas en el mencionado artículo, las cuales son: 1) no se han acumulado acciones excluyentes; 2) se ha acompañado la documentación necesaria a los fines de la admisión de la acción; 3) no existe evidencia de infracción a la cosa juzgada; 4) no se aprecian en el escrito recursivo conceptos irrespetuosos, ni contradicción con el orden público, las buenas costumbres o alguna disposición expresa de la ley.

En consecuencia, al no incurrir la solicitud bajo análisis en alguna de las referidas causales de inadmisibilidad, se admite provisionalmente la presente demanda de nulidad cuanto ha lugar en derecho. Así se declara.

AMPARO CAUTELAR

Admitida como ha sido provisionalmente la demanda de nulidad, corresponde a la Sala pronunciarse sobre el amparo cautelar incoado.

En tal sentido, este Alto Tribunal revisará los requisitos de procedencia de la medida cautelar de amparo constitucional solicitada, con el propósito de evitar una lesión irreparable o de difícil reparación en el orden constitucional al ejecutarse un acto administrativo que eventualmente resultare anulado, pudiendo ello constituir un atentado al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Por tanto, debe analizarse el *fumus boni iuris* con el objeto de concretar la presunción grave de violación o amenaza de violación del derecho o derechos constitucionales alegados por la parte quejosa, para lo cual es necesario no un simple alegato de perjuicio, sino la argumentación y la acreditación de hechos concretos de los cuales nazca la convicción de violación a los derechos constitucionales de la accionante. En cuanto al *periculum in mora*, se reitera que en estos casos, generalmente es determinable por la sola verificación del extremo anterior, pues la circunstancia de que exista una presunción grave de violación de un derecho de orden constitucional o su limitación fuera de los parámetros permitidos en el Texto Fundamental, conduce a la convicción de que por la naturaleza de los intereses debatidos debe preservarse *in limine* su ejercicio pleno, ante el riesgo inminente de causar un perjuicio irreparable en la definitiva a la parte que alega la violación.

En el presente caso se observa que la representación judicial de la parte actora adujo la violación del artículo 89 constitucional, de la autonomía universitaria y del artículo 91 del Texto Fundamental, alegatos que serán analizados en ese orden.

1.- Violación del artículo 89 de la Constitución

La referida norma dispone lo siguiente:

*“Artículo 89.- El trabajo es un hecho social y gozará de la protección del Estado. La ley dispondrá lo necesario **para mejorar** las condiciones materiales, morales e intelectuales de los trabajadores y trabajadoras. Para el cumplimiento de esta obligación del Estado se establecen los siguientes principios:*

1. Ninguna ley podrá establecer disposiciones que alteren la intangibilidad y progresividad de los derechos y beneficios laborales. En las relaciones laborales prevalece la realidad sobre las formas o apariencias.

2. Los derechos laborales son irrenunciables. Es nula toda acción, acuerdo o convenio que implique renuncia o menoscabo de estos derechos. Sólo es posible la transacción y convenimiento al término de la relación laboral, de conformidad con los requisitos que establezca la ley.

3. Cuando hubiere dudas acerca de la aplicación o concurrencia de varias normas, o en la interpretación de una determinada norma se aplicará la más favorable al trabajador o trabajadora. La norma adoptada se aplicará en su integridad.

4. Toda medida o acto del patrono contrario a esta Constitución es nulo y no genera efecto alguno.

5. Se prohíbe todo tipo de discriminación por razones de política, edad, raza, sexo o credo o por cualquier otra condición (...).”
(Resaltado de la Sala).

Respecto a este artículo, esta Sala ha indicado:

“(...) De los citados artículos se deriva que el trabajo es un hecho social que gozará de la protección del Estado y que en función de ello la ley dispondrá lo necesario para mejorar las condiciones materiales, morales e intelectuales de los trabajadores y las trabajadoras (artículo 89 de la Constitución de 1999).

Asimismo se prevé que ninguna ley podrá establecer disposiciones que alteren la intangibilidad y progresividad de los derechos y beneficios laborales, que estos son irrenunciables, y que será nula toda acción, convenio o acuerdo que implique renuncia o menoscabo de tales derechos, dejando a salvo la transacción y el convenimiento al término de la relación laboral conforme a los requisitos que establezca la ley.

Respecto al principio de progresividad de los derechos laborales, esta Sala ha establecido que en las citadas normas constitucionales ‘se considera el trabajo como un hecho social, se prohíbe cualquier

retroceso de los derechos y beneficios laborales (principio de progresividad) y también se prohíbe todo tipo de discriminación relacionada con las condiciones mencionadas.’ (Sentencia N° 01131 de fecha 29 de julio de 2009).

Recoge también nuestra Constitución el principio in dubio pro operario ‘según el cual, en caso de dudas acerca de la aplicación o concurrencia de varias normas, o en la interpretación de una determinada norma, se aplicará la más favorable al trabajador o trabajadora.’ (Sentencia de esta Sala N° 01984 de fecha 03 de noviembre de 2004) (...).’ (Resaltado de ese fallo). (Sentencia Nro. 0654 del 7 de mayo de 2014. Caso: Aída Jacinta Valderrama vs. Decreto Presidencial Nro. 2.871 de fecha 25 de marzo de 1993).

En el presente caso, lo alegado por la parte demandante puede resumirse en que, en su criterio, el instructivo impugnado vulnera los principios de intangibilidad y progresividad de los derechos y beneficios laborales, de irrenunciabilidad, de aplicación de la norma más favorable y de no discriminación, previstos en la norma citada al desconocer los derechos laborales adquiridos por los trabajadores de la Universidad de los Andes mediante contratos colectivos y Convenciones Colectivas Únicas suscritas en el marco de Reuniones Normativas Laborales, lo cual determina la nulidad absoluta del acto recurrido.

Al respecto la Sala advierte que determinar si han sido desconocidos o no los derechos de la parte actora en este sentido, va mas allá del análisis de los cuadros insertos en el libelo y de los recaudos acompañados al mismo, que requiere de la realización de un debate probatorio, así como de un análisis de las cláusulas de las Convenciones Colectivas que se alegan como vulneradas para poder arribar a una decisión, que en definitiva constituye un aspecto relacionado con el fondo del asunto debatido, lo cual le está vedado a este Máximo Tribunal en esta fase cautelar, dado que pronunciarse de manera preliminar sobre dichos asuntos vaciaría de contenido la sentencia definitiva.

Con base en lo expuesto, la Sala desestima en esta fase cautelar la precitada denuncia. Así se decide.

2.- Violación de la autonomía universitaria

La autonomía universitaria está prevista en el artículo 109 del Texto Fundamental, norma que dispone lo siguiente:

“Artículo 109.- El Estado reconocerá la autonomía universitaria como principio y jerarquía que permite a los profesores, profesoras, estudiantes, egresados y egresadas de su comunidad dedicarse a la búsqueda del conocimiento a través de la investigación científica, humanística y tecnológica, para beneficio espiritual y material de la Nación. Las universidades autónomas se darán sus normas de gobierno, funcionamiento y la administración eficiente de su patrimonio bajo el control y vigilancia que a tales efectos establezca la ley. Se consagra la autonomía universitaria para planificar, organizar, elaborar y actualizar los programas de investigación, docencia y extensión. Se establece la inviolabilidad del recinto universitario. Las universidades nacionales experimentales alcanzarán su autonomía de conformidad con la ley”.

Conforme a la norma citada es un deber del Estado reconocer la autonomía universitaria como “*principio y jerarquía*” que permite a profesores, profesoras, estudiantes, egresados y egresadas de la comunidad, dedicarse a la búsqueda de conocimientos a través de la investigación científica, humanística y tecnológica para el beneficio espiritual y material de la Nación. Igualmente, la mencionada norma constitucional otorga a las universidades autónomas la facultad de dictar sus normas de gobierno y funcionamiento, así como la de administrar de manera eficiente su patrimonio bajo el control y vigilancia que establezca la Ley.

En este mismo sentido, el aludido artículo 109 *eiusdem* encierra dentro del concepto de autonomía universitaria la planificación, organización, elaboración y actualización de los programas de investigación, docencia extensión; y la inviolabilidad del recinto universitario (Ver sentencia de esta Sala Nro. 0162 del 18 de febrero de 2016. Caso: *Fundación de la Universidad del Zulia vs. Ministro del Poder Popular para Ecosocialismo, Hábitat y Vivienda*).

En el presente caso, lo argüido por la parte demandante puede reducirse a lo siguiente: que el instructivo impugnado al determinar el proceso de ajuste del sistema de remuneración de los trabajadores de esa casa de estudios, vulnera la autonomía universitaria prevista en el citado artículo 109 constitucional, la cual entre otras cosas

implica la administración eficiente de su patrimonio bajo el control y vigilancia que a tales efectos establezca la ley.

Ahora bien, a los fines de analizar la presente denuncia, esta Sala considera oportuno hacer alusión al criterio establecido por la Sala Constitucional respecto a la posibilidad de protección constitucional de la autonomía universitaria mediante el amparo constitucional (autónomo o cautelar), contenido en la sentencia Nro. 1395 de fecha 21 de noviembre de 2000 (ratificado, entre otras, por decisión de esa misma Sala Nro. 444 del 5 de abril de 2011), fallo en el que se indicó lo siguiente:

“(…) el objeto del amparo es la tutela judicial reforzada de los derechos y garantías constitucionales, lo cual comprende los derechos enunciados por la Constitución, algunos de los cuales se encuentran fuera de su Título III (vid., por ejemplo, los artículos 143, 260 y 317 de la Constitución), así como los consagrados en tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por la República, y cualquier otro que sea inherente a la persona humana.

Lo dicho no implica restringir la noción de derechos o garantías constitucionales a los derechos de las personas naturales, pues también las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales. Incluso las personas jurídicas de Derecho Público pueden ostentar algunos de esos derechos.

Pero lo hasta ahora expuesto sí permite concluir que entes político-territoriales como los Estados o Municipios, sólo han de acudir al amparo para defender los derechos o libertades de los que puedan ser titulares, como el derecho al debido proceso, o el derecho a la igualdad, o a la irretroactividad de la ley. En cambio, no pueden accionar en amparo para tutelar la autonomía que la Constitución les reconoce o las potestades y competencias que aquélla comporta.

La autonomía de un ente público únicamente goza de la protección del amparo cuando la Constitución la reconoce como concreción de un derecho fundamental de trasfondo, como ocurre con la autonomía universitaria respecto del derecho a la educación (artículo 109 de la Constitución).

En el caso de autos, los accionantes no invocan un derecho constitucional de los Estados que hubiese sido vulnerado, sino la autonomía que la Constitución les asegura y, particularmente, ‘la garantía de la autonomía financiera que se contempla en los artículos 159, 164, ordinal 3º, 167, ordinales 4º y 6º, de la Constitución’ (cursivas de la Sala).

*Sin embargo, bajo el concepto de garantía constitucional no pueden subsumirse contenidos completamente ajenos al elenco de libertades públicas constitucionalmente protegidas, como se pretende, ya que la garantía se encuentra estrechamente relacionada con el derecho. La garantía puede ser entendida como la recepción constitucional del derecho o como los mecanismos existentes para su protección. Tanto en uno como en otro sentido **la garantía es consustancial al derecho, por lo que no cabe emplear el concepto de garantía para ensanchar el ámbito tutelado por el amparo, incluyendo en el mismo toda potestad o competencia constitucionalmente garantizada. Ello conduciría a una desnaturalización del amparo, que perdería su especificidad y devendría en un medio de protección de toda la Constitución.***

En consecuencia, el amparo interpuesto debe ser declarado –in limine litis- improcedente (...)". (Resaltado de esta Sala).

Conforme al fallo citado, la autonomía de un ente público únicamente goza de la protección del amparo cuando la Constitución la reconoce como concreción de un derecho fundamental de trasfondo, como ocurre por ejemplo con la autonomía universitaria respecto del derecho a la educación. De manera que no cabe emplear el concepto de garantía para ensanchar el ámbito tutelado por el amparo, incluyendo en él toda potestad o competencia constitucionalmente garantizada, porque ello conduciría a una desnaturalización del amparo, que perdería su especificidad y devendría entonces en un medio de protección de toda la Constitución.

Al respecto esta Sala Político-Administrativa, siguiendo el criterio citado, se ha pronunciado en similares términos, indicando lo siguiente:

*“(...) Sobre la base de lo establecido por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en el fallo parcialmente transcrito, se desprende que la denuncia planteada por parte de la Fundación de la Universidad del Zulia Dr. Jesús Enrique Lossada (FUNDALUZ) acerca de **la violación de la autonomía universitaria, no puede ser formulada de manera aislada sino que, necesariamente, debe guardar relación con la transgresión de derechos constitucionales propios de ese ente a los fines de obtener protección constitucional.***

Bajo esta premisa, de la revisión de las actas del expediente (folios 1 al 24 vto.) se evidencia que al desarrollar su alegato de violación a la autonomía universitaria, la representación judicial de la parte demandante hace referencia a la transgresión de los derechos a administrar el patrimonio universitario y a la educación, así como el

derecho a crear conocimientos fomentando la investigación, la educación, la docencia y la extensión, ‘formando y creando año tras año nuevos profesionales en sus diversas facultades’ (...)”. (Sentencia Nro. 0162 del 18 de febrero de 2016).

En el presente caso, la parte demandante adujo que dispone de autonomía “*económica y financiera para organizar y administrar su patrimonio*” y estima que el instructivo impugnado al determinar el proceso de ajuste del sistema de remuneración vulnera dicha autonomía universitaria.

Como puede observarse, la accionante no invoca la autonomía universitaria concatenada a un derecho constitucional concreto que le hubiese sido vulnerado, deficiencia que no puede ser suplida por esta Sala.

De manera que en el caso de autos, siguiendo el criterio contenido en los fallos citados, en esta etapa de la controversia, debe desestimarse la denuncia de violación de la autonomía universitaria. Así se decide.

3.- Violación del artículo 91 de la Constitución

La norma mencionada dispone lo siguiente:

“Artículo 91. Todo trabajador o trabajadora tiene derecho a un salario suficiente que le permita vivir con dignidad y cubrir para sí y su familia las necesidades básicas materiales, sociales e intelectuales. Se garantiza el pago de igual salario por igual trabajo y se fijará la participación que debe corresponder a los trabajadores y trabajadoras en el beneficio de la empresa. El salario es inembargable y se pagará periódica y oportunamente en moneda de curso legal, salvo la excepción de la obligación alimentaria, de conformidad con la ley.

El Estado garantizará a los trabajadores y trabajadoras del sector público y privado un salario mínimo vital que será ajustado cada año, tomando como una de las referencias el costo de la canasta básica. La Ley establecerá la forma y el procedimiento”. (Resaltado de la Sala).

El precepto transcrito prevé todo lo atinente al derecho al salario. En este sentido el artículo citado contempla el derecho de los trabajadores a recibir un salario suficiente que le

permita vivir con dignidad, y cubrir las necesidades básicas materiales, sociales e intelectuales propias y de su familia.

Asimismo la disposición citada contempla el pago de igual salario por igual trabajo, así como la inembargabilidad del mismo, salvo la excepción de la obligación alimentaria, de conformidad con la Ley.

Igualmente esta prevista constitucionalmente la obligación de pagar el salario en forma periódica y oportuna.

Por último, se garantiza en el texto fundamental un salario mínimo vital ajustable cada año, tomando como una de las referencias el costo de la canasta básica, de acuerdo a lo previsto en la Ley.

En el presente caso lo alegado por la parte actora se reduce a afirmar que el derecho humano fundamental a un salario suficiente consagrado en la Constitución y en varios tratados internacionales, ha sido vulnerado dado que a través del instructivo impugnado se pretende imponer un tabulador salarial que desconoce los derechos adquiridos por los trabajadores universitarios (a través de las diferentes Convenciones Colectivas suscritas) y que de manera pacífica y reiterada venían siendo pagados a los mismos.

Al respecto nuevamente se advierte, que determinar si el instructivo impugnado vulnera o no el derecho de los trabajadores de la Universidad de los Andes a un salario suficiente que le permita vivir con dignidad, necesariamente requeriría la realización de un debate probatorio y del análisis de las cláusulas de las Convenciones Colectivas que se alegan como vulneradas, que en definitiva constituye un aspecto relacionado con el fondo del asunto debatido, lo cual le está vedado a este Máximo Tribunal en esta fase cautelar, dado que pronunciarse de manera preliminar sobre dichos aspectos vaciaría de contenido la sentencia definitiva.

Con base en lo expuesto, debe esta Sala desestimar, en esta etapa del juicio, la precitada denuncia. Así se decide.

Sobre la base de los razonamientos expresados, esta Sala, en esta etapa cautelar considera que no se configura el *fumus boni iuris*, por lo que -de acuerdo con el reiterado criterio de este Máximo Tribunal de la República- “*no procede examinar el cumplimiento del periculum in mora, el cual es determinable en caso de verificarse la presunción de buen derecho*”. (Ver, sentencia Nro. 0210 de fecha 8 de mayo de 2019). Así se declara.

En atención a lo expuesto este Alto Tribunal declara improcedente el amparo cautelar solicitado. Así se determina.

Finalmente, resulta menester para esta Máxima Instancia precisar que la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia en aras de garantizar la consecución de los postulados consagrados en los artículos 2, 26, 49 y 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, reconoció la preponderancia de la ciencia, la tecnología, y los servicios de información como elementos de interés público, destacando el deber del Poder Público -y concretamente de los órganos jurisdiccionales- de valerse de los avances tecnológicos para su optimización, procediendo en consecuencia a dictar la Resolución Nro. 2021-0011 de fecha 9 de junio de 2021, contentiva de las normas generales que regularán la suscripción y publicación de decisiones con firma digital, práctica de citaciones y notificaciones electrónicas y la emisión de copias simples o certificadas por vía electrónica relacionadas con los procesos seguidos ante esta Sala Político-Administrativa.

Ello así y, visto que los artículos 38 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y 3 de la Resolución en comento, consagran la posibilidad de practicar las citaciones y notificaciones por correo electrónico o cualquier otro medio que utilice tecnologías de la información y la comunicación, este Máximo Tribunal con miras a procurar la mejora continua del servicio de administración de justicia, **ordena** efectuar un análisis de las actas que conforman el expediente de la causa, a los efectos de determinar si las partes cuentan o no con los medios telemáticos suficientes para hacer efectiva dicha actuación procesal y, de ser el caso, proceder a practicar las notificaciones a las que haya lugar por medios electrónicos; en el entendido de que la falta de indicación en autos de algunos de los elementos digitales previamente señalados, dará lugar a que se practique la

notificación conforme a lo establecido en el artículo 5 de la aludida Resolución y en las leyes. Así se dispone.

VI

DECISIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República, por autoridad de la Ley, declara:

1.- Su **COMPETENCIA** para conocer de la demanda de nulidad incoada conjuntamente con amparo cautelar por el apoderado judicial de la **UNIVERSIDAD DE LOS ANDES**, contra el *“INSTRUCTIVO relacionado con el PROCESO DE AJUSTE DEL SISTEMA DE REMUNERACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CONVENCIONES COLECTIVAS, TABLAS ESPECIALES Y EMPRESAS ESTRATÉGICAS”* de fecha 22 de marzo de 2022, emanado del **MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA**, a efecto de implementar el aumento salarial decretado por el Ejecutivo Nacional, el 3 de marzo de 2022.

2.- **ADMITE** provisionalmente la demanda de nulidad incoada.

3.- **IMPROCEDENTE** el amparo cautelar interpuesto conjuntamente con la presente demanda de nulidad.

4.- Remítase el expediente al Juzgado de Sustanciación de esta Sala, a los fines de que verifique la admisibilidad de la referida demanda.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Notifíquese a la Procuraduría General de la República. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los catorce (14) días del mes de julio del año dos mil veintidós (2022). Años 212º de la Independencia y 163º de la Federación.

El Presidente –Ponente,

**MALAQUÍAS GIL
RODRÍGUEZ**

La
Vicepresidenta,

**BÁRBARA
GABRIELA
CÉSAR SIERO**

El Magistrado,

**JUAN CARLOS
HIDALGO PANDARES**

La Secretaria,

CHADIA FERMIN PEÑA
En fecha catorce (14) de julio del
año dos mil veintidós, se publicó y
registró la anterior sentencia bajo el
Nº 00254.

La Secretaria,

CHADIA FERMIN PEÑA