

[www.lablabor.com.ve](http://www.lablabor.com.ve)

**Datos de la Sentencia**

|  |  |
| --- | --- |
| **Fecha:** | 14/10/2022 |
| **Sala:** | Constitucional |
| **Magistrado Ponente:** | Tania D’Amelio |
| **Partes:** | Ramón y otros en amparo constitucional |
| **Número de Sentencia:** |  |

**Contenido Relevante**

|  |  |
| --- | --- |
| **Materia** | **Criterio Establecido** |
| Memorándum 2792 (naturaleza jurídica y vía recursiva) | La Sala considera que el Memorándum – Circular Nº 2.792 corresponde a un acto administrativo de efectos generales emanado por el Ministerio con competencia en materia laboral, en razón de lo cual al ser dictado por el superior jerárquico, se agotó la vía administrativa, quedando abierta la vía del recurso contencioso administrativo de nulidad con medida cautelar suspensiva y; en razón de lo cual se declara inadmisible el amparo constitucional. |
|  |  |
|  |  |
|  |  |

|  |
| --- |
|  |

**MAGISTRADA PONENTE: TANIA D’ AMELIO CARDIET**

En fecha 2 de agosto de 2022, fue presentado por ante esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, escrito contentivo de la acción de amparo constitucional intentada por los ciudadanos **RAMÓN CASTILLO**, titular de la cédula de identidad N° V-11.169.613, en su condición de Diputado del Concejo Legislativo del Estado Bolívar (CLEB), en representación de los trabajadores y trabajadoras del Estado Bolívar; **CAMILO TORRES**, titular de cédula de identidad N° V-15.984.243, en su condición de Diputado del Concejo Legislativo del Estado Bolívar (CLEB), representando a los trabajadores y trabajadoras del sector de enfermería del Estado Bolívar; **FIDEL BRITO**, titular de la cédula de identidad N° V-4.941.911, en su condición de Presidente Estatutario de la Federación de Trabajadores del Estado Bolívar (FETRABOLÍVAR), representando a los trabajadores y trabajadoras pertenecientes a dicha federación; **HUGO MEDINA**, titular de la cédula de identidad N° V-7.627.771, en su condición de Presidente de la Asociación de Jubilados y Pensionados de VENALUM (AJUPEVE), en representación de los jubilados y pensionados de la empresa VVG VENALUM, Estado Bolívar; **CAMELIA GUERRERO**, titular de la cédula de identidad N° V-6.855.065, en su carácter de Secretaria General del Sindicato Unitario del Magisterio del Estado Bolívar (SUMA HERES), en representación de los trabajadores y trabajadoras del sector educación del Estado Bolívar, agrupados en dicho sindicato; **PEDRO RONDÓN,**titular de la cédula de identidad N° V-8.894.229, en su condición de Director Laboral, representando a los trabajadores y trabajadoras denominados Accionistas Clase B de la Siderúrgica del Orinoco (SIDOR); todos domiciliados en el Estado Bolívar y quienes manifiestan actuar en su propio nombre y representación, en defensa de sus derechos e intereses propios, colectivos y difusos como trabajadores activos y pasivos de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal, así como de los derechos e intereses laborales de los obreros, empleados, profesionales, jubilados y pensionados de los sectores de la Educación y Salud de las Empresas Básicas Socialistas que conforman la Corporación Venezolana de Guayana (CVG); debidamente asistidos por los abogados en ejercicio Francisco Medina Salas y Anny Isabel Marcano López, domiciliados en el Estado Bolívar e inscritos en el Inpreabogado bajo los números 45.449 y 266.012 respectivamente; contra el acto administrativo de efectos generales emanado del Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo, fechado 11 de octubre de 2018, denominado Memorando-Circular N° 2792, que contiene los “Lineamientos para ser Implementados en las Negociaciones Colectivas de Trabajo en el Marco del Programa de Recuperación, Crecimiento y Prosperidad Económica”, firmado por el entonces Ministro del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo, ciudadano Eduardo Piñate Rodríguez, documento éste, que fue consignado conjuntamente con el presente escrito.

 Después de la recepción del referido escrito, se dio cuenta en Sala por auto de fecha 11 de agosto de 2022 y fue designado ponente, la Magistrada Dra. **TANIA D’AMELIO CARDIET**, quien con tal carácter suscribe la presente decisión.

En virtud de la licencia autorizada por la Sala Plena de este Alto Tribunal al Magistrado doctor Calixto Ortega Ríos y la incorporación de la Magistrada doctora Michel Adriana Velásquez Grillet, segunda suplente, contenida en el acta del 27 de septiembre de 2022, esta Sala queda constituida de la siguiente manera: Magistrada doctora Gladys María Gutiérrez Alvarado, Presidenta; Magistrada doctora Lourdes Benicia Suárez Anderson, Vicepresidenta; Magistrado doctor Luis Fernando Damiani Bustillos,  Magistrada doctora Tania D'Amelio Cardiet y Magistrada doctora Michel Adriana Velásquez Grillet.

Realizado el estudio individual del expediente, esta Sala procede a decidir previas las siguientes consideraciones:

**I**

**FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN DE AMPARO CONSTITUCIONAL**

1. Conforme al escrito de la presente acción de amparo, los demandantes alegaron:

1.1. Que, ***“Es un Hecho Público, Notorio y Comunicacional***, *que el* ***Ejecutivo Nacional,****anunció en cadena nacional de radio y televisión, junto a varios dirigentes sindicales de distintos sindicatos de trabajadores de empresas del País,****la aplicación del MEMORANDUM***(sic)***2792****de fecha 11 de Octubre*(sic) *de 2018, acto administrativo de efectos generales emanado del****Despacho del Ministro para el Proceso Social del Trabajo****bajo el asunto: “LINEAMIENTOS PARA SER IMPLEMENTADOS EN LAS NEGOCIACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE RECUPERACIÓN, CRECIMIENTO Y PROSPERIDAD ECONÓMICA”.*(Resaltado y mayúsculas propias del escrito).

1.2. Que, *“A partir de esa fecha, 11-10-2018, dejaron de aplicarse en todo el País Nacional*(sic), *las Convenciones Colectivas de Trabajo, mientras se revisaban, se ajustaban los tabuladores y escalas de sueldos y salarios, y se aplicaban a los nuevos Lineamientos ordenados por el Ejecutivo Nacional en el Marco del Programa denominado****“Recuperación, Crecimiento y Prosperidad Económica”****.* (Resaltado propio del escrito).

1.3. Que, *“el****MEMORANDUM***(sic)***2792, aplano y uniformó todos los Sistemas de Remuneración establecidos en regímenes Legales distintos, como el Sistema Funcionarial y el Sistema Ordinario Laboral y sus especificidades en los distintos sectores y ámbitos Laborales de Salud, Educación, Seguridad Social, afectando las Convenciones Colectivas de Trabajo, las Tablas Salariales y Tabuladores de Cargos, Sueldos y Salarios y demás instrumentos concertados, convenidos y suscritos en su oportunidad, entre el Sector Patronal y el Sector Laboral Obrero y Empleados, donde se acordaron previa y progresivamente, mejoras y demás beneficios económicos y sociales”.***(Resaltado y mayúsculas propias del escrito).

1.4. Que, ***“El aludido Instructivo, derogó y desaplicó el régimen salarial o remunerativo múltiple existente en el Sistema Laboral Venezolano al amparo de los Principios y Garantías Constitucionales y Legales, mediante una normativa de carácter SUBLEGAL, como lo es un MEMORANDO-CIRCULAR, pretendiendo ser un acto administrativo de efectos generales, AFECTANDO, DESMEJORANDO E INCLUSO SUPRIMIENDO, BENEFICIOS LABORALES DE CARÁCTER SOCIO-ECONÓMICOS, considerados por la jurisprudencia y la doctrina Laboral Patria, DERECHOS ADQUIRIDOS IRRENUNCIABLES, logrados durante muchos sacrificios, años de lucha y concertación, entre el sector Patronal y el Sector Sindical de los trabajadores y trabajadoras de Venezuela”.*** (Resaltado y mayúsculas propias del escrito).

2.      Se denunció:

2.1. La violación de Principios y Garantías Constitucionales, a saber: El Principio de Intangibilidad y Progresividad, establecidos en el artículo 89 de la CRBV; El Principio de Irrenunciabilidad, contenido en el artículo 89, numeral 2 de la CRBV; El Principio de Igualdad y de No Discriminación, previsto en el artículo 89, numeral 5 de la CRBV; y los Principios Constitucionales referidos a la Justicia Social y de la Primacía de la Realidad de los Hechos sobre las Formas o Apariencias, previstos en el artículo 69, numerales 1 y 2 de la CRBV; es decir, que según los accionantes, el MEMORANDO-CIRCULAR N° 2792, que contiene los Lineamientos para ser Implementados en las Negociaciones Colectivas de Trabajo en el Marco del Programa de Recuperación, Crecimiento y Prosperidad Económica, *“viola, lesiona, de manera grosera y arbitraria, los Postulados, Principios y Garantías Constitucionales Laborales, establecidos en los artículos 25, 26, 27, 87, 91, 93, 94, 96 y 97 de la CNRBV*(sic), *y los Principios Rectores Laborales establecidos en los artículos 18 y 19 de la vigente Ley Orgánica del Trabajo, de los Trabajadores y de las Trabajadoras (LOTTT), (…); con el propósito, contrario a la Ley y a la Constitución Nacional, de darle al empleador o patrono, la discrecionalidad de decidir el cumplimiento o no, de las Convenciones Colectivas de Trabajo ya firmadas, o en discusión o negociación con los sindicatos de trabajadores”.*

3. Los accionantes solicitaron, se acuerde medida cautelar innominada de suspensión de efectos del acto administrativo de efectos generales emanado del Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo, fechado 11 de octubre de 2018, denominado Memorando-Circular N° 2792, que contiene los “Lineamientos para ser Implementados en las Negociaciones Colectivas de Trabajo en el Marco del Programa de Recuperación, Crecimiento y Prosperidad Económica”; todo ello de conformidad a lo previsto en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

4. Finalmente solicitaron, la declaratoria con lugar de la demanda de amparo y como consecuencia de ello, la nulidad absoluta del acto administrativo accionado*.*

**II**

**DE LA COMPETENCIA DE LA SALA**

Previo cualquier pronunciamiento, pasa esta Sala a determinar su competencia para conocer de la presente acción de amparo, y a tales efectos, observa lo siguiente:

            La presente acción de amparo constitucional, se interpone en contra del acto administrativo de efectos generales emanado del Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo, fechado 11 de octubre de 2018, denominado Memorando-Circular N° 2792, que contiene los “Lineamientos para ser Implementados en las Negociaciones Colectivas de Trabajo en el Marco del Programa de Recuperación, Crecimiento y Prosperidad Económica”. En ese sentido, los accionantes señalaron como legitimado pasivo o agraviante, al Ministro del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo en funciones, ciudadano Francisco Torrealba, a quien solicitó fuese notificado en la sede donde funciona dicho Ministerio.

Ahora bien, el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, señala lo siguiente:

“(…) la Corte Suprema de Justicia conocerá en única instancia, en la sala de competencia afín con el derecho o garantía constitucionales violados o amenazados de violación, de la acción de amparo contra el hecho, acto u omisión emanados del Presidente de la República, de los Ministros, del Fiscal General de la República, del Procurador General de la República o del Contralor General de la República (…)”.

            Por su parte, el artículo 5 numeral 18 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, publicada en la Gaceta Oficial N°5.991 Extraordinario del 29 de julio de 2010, reimpresa por error material en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 39.483, del 9 de agosto de 2010, y Nº 39.522, del 1° de octubre de 2010, posteriormente reformada en fecha 19 de enero de 2022, según Gaceta Oficial N° 6.684, Extraordinario de la referida fecha; señala lo siguiente:

“(…) Es de la competencia del Tribunal Supremo de Justicia como más alto Tribunal de la República.

*(…omissis…)*

18. Conocer en primera y última instancia las acciones de amparo constitucional interpuestas contra los altos funcionarios públicos nacionales (…)”.

De lo que se colige que corresponde a esta Sala, el conocimiento de las demandas de amparo constitucional que se ejerzan contra los hechos, actos u omisiones que emanen de las altas autoridades de rango constitucional y con competencia nacional.

            En consecuencia, por cuanto en el caso de autos, el hecho presuntamente lesivo emanó del Ministro del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo, siendo una de las altas autoridades a las cuales alude el artículo 8 *eiusdem*, esta Sala se declara competente para el conocimiento de la presente acción de amparo constitucional en única instancia. Así se establece.

**III**

**ADMISIBILIDAD DE LA PRETENSIÓN**

Determinada la competencia, pasa esta Sala a decidir la acción de amparo interpuesta y, en tal sentido, observa lo siguiente:

Es preciso reiterar, que la acción de amparo constitucional constituye una vía extraordinaria que opera como mecanismo procesal de control ante transgresiones graves y directas a los derechos y garantías fundamentales consagrados en el Texto Constitucional, con el objeto de lograr el restablecimiento de la situación jurídica infringida, sólo en aquellos casos en los cuales el ordenamiento jurídico no disponga de un medio procesal adecuado y eficaz para lograr la restitución de los derechos y garantías invocados como lesionados; sin embargo, es necesario destacar, que de manera excepcional, el accionante tiene la posibilidad de interponer esta acción, sin haber agotado previamente los mecanismos preexistentes, siempre que invoque razones suficientes y valederas por las cuales se escogió el amparo, en lugar de los mecanismos ordinarios, es decir, el accionante tiene la carga procesal de justificar su elección, pues de lo contrario se estaría  atribuyendo al amparo los mismos propósitos del recurso ordinario (*vid*. Sentencia N° 939/9-8-2000 (caso: *Stefan Mar, C.A*).

Con ello, esta Sala reitera una vez más, que la acción de amparo constitucional procede cuando se cumplen ciertas condiciones.

Al respecto, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, ha sostenido en sentencia Nº 4.147, de fecha 9 de diciembre de 2005 (caso: “*María Amalia Ortega*”), lo siguiente:

“(…) es criterio de esta Sala, tejido al hilo de los razonamientos precedentes, que la acción de amparo constitucional opera bajo las siguientes condiciones:

a)   Una vez que los medios judiciales ordinarios han sido agotados y la situación jurídico constitucional no ha sido satisfecha; o

b)   Ante la evidencia de que el uso de los medios judiciales ordinarios, en el caso concreto y en virtud de su urgencia, no dará satisfacción a la pretensión deducida”.

La exigencia del agotamiento de los recursos a que se refiere el aludido literal a), no tiene el sentido de que se interponga cualquier recurso imaginable, sino sólo los que permitan reparar adecuadamente lesiones de derechos fundamentales que se denuncian. No se obliga, pues, a utilizar en cada caso todos los medios de impugnación que puedan estar previstos en el ordenamiento procesal, sino tan sólo aquellos normales que, de manera clara, se manifiesten ejercitables y razonablemente exigibles. En consecuencia, por ejemplo, ante el agotamiento de la doble instancia en un juicio civil, el actor tendrá la posibilidad de recurrir en casación o en amparo constitucional, pues es sabido que aquélla constituye una vía extraordinaria de revisión.

De cara al segundo supuesto, relativo a que la acción de amparo puede proponerse inmediatamente, esto es, sin que hayan sido agotados los medios o recursos adjetivos disponibles, el mismo procede cuando se desprenda de las circunstancias fácticas o jurídicas que rodean la pretensión, que el uso de los medios procesales ordinarios resulta insuficiente al restablecimiento del disfrute del bien jurídico lesionado”.

En concordancia con el precitado criterio, la Sala estima pertinente señalar lo establecido en el artículo 6, numeral 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales:

“Artículo 6.No se admitirá la acción de amparo:

*(…omissis…)*

5) Cuando el agraviado haya optado por recurrir a las vías judiciales ordinarias o hecho uso de los medios judiciales preexistentes”.

            Al respecto, esta Sala en innumerables decisiones, entre las que pueden destacarse N° 2.369/23-11-01 (caso: *Mario Telles García y Otros*) y N° 1.726/9-12-2014 (caso: *Heder Manuel Calderín Vargas*), ha interpretado el contenido de la referida causal, estableciéndose que en la misma, se consagra simultáneamente el supuesto de admisibilidad e inadmisibilidad de la acción de amparo. En ese sentido, se señaló:

“Así, en primer término, se consagra claramente la inadmisión de la acción cuando el agraviado haya optado por recurrir a las vías ordinarias o a los medios judiciales preexistentes, sobre el fundamento de que todo juez de la República es constitucional y, a través del ejercicio de los recursos que ofrece la jurisdicción ordinaria, se pueda alcanzar la tutela judicial efectiva de derechos o garantías constitucionales.

No obstante, la misma norma es inconsistente, cuando consagra que, en el caso de la opción por la vía ordinaria, si se alega violación o amenaza de violación de un derecho o garantía constitucionales, la acción de amparo será admisible, caso en el cual el juez deberá acogerse al procedimiento y a los lapsos previstos en los artículos 23, 24 y 26 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, y su decisión versará exclusivamente sobre la suspensión o no, de manera provisional, sobre el acto cuestionado de inconstitucionalidad.

En otras palabras, la acción de amparo es inadmisible cuando el agraviado haya optado por recurrir a vías ordinarias o hecho uso de los medios judiciales preexistentes; por argumento a contrario es admisible, entonces, si el agraviado alega injuria constitucional, en cuyo caso el juez debe acogerse al procedimiento y a los lapsos establecidos en los  artículos 23, 24 y 26 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, a fin de ordenar la suspensión provisional de los efectos del acto cuestionado. Ahora bien, para que el artículo 6.5 no sea inconsistente es necesario, no sólo admitir el amparo en caso de injuria inconstitucional, aun en el supuesto de que el agraviado haya optado por la jurisdicción ordinaria, sino, también, inadmitirlo si éste pudo disponer de recursos ordinarios que no  ejerció previamente. De otro modo, la antinomia interna de dicho artículo autorizaría al juez a resolver el conflicto de acuerdo con las técnicas integrativas de que dispone el intérprete (H. Kelsen, Teoría Pura del Derecho, Buenos Aires, Eudeba, 1953, trad, de Moisés Nilve)”.

Conforme a lo expuesto anteriormente, en el caso bajo examen, la Sala observa que el acto que se identificó como lesivo de derechos constitucionales, lo constituye un acto administrativo que fue dictado por el entonces Ministro del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo, quien es el superior jerárquico de ese Ministerio. Por tanto, los accionantes cuentan con una vía judicial idónea para el ejercicio de su pretensión de protección de sus derechos constitucionales, como lo es, el recurso contencioso administrativo de nulidad con medida cautelar de suspensión de efectos contra el referido acto administrativo, toda vez que al haber sido dictado por el superior jerárquico, se agota, por sí sola, la vía administrativa, de modo que los accionantes puedan acudir directamente a la jurisdicción, sin el previo agotamiento de la vía administrativa.

De igual manera se observa, que los accionantes no alegaron ninguna circunstancia que, a juicio de esta Sala, implique que el referido recurso contencioso administrativo de nulidad con medida cautelar de suspensión de efectos, no era la vía idónea para restituir, de manera adecuada y oportuna, la situación jurídica que se alegó como infringida.

Ahora bien, al evidenciarse en el presente caso, que los accionantes no ejercieron el recurso ordinario destinado al restablecimiento de la situación jurídica denunciada como infringida, ni tampoco alegaron circunstancias que, a juicio de esta Sala, implique que el mencionado recurso, no era la vía idónea para restituir, de manera adecuada y oportuna, la situación jurídica que se alegó como infringida; esta Sala declara inadmisible la presente acción de amparo, todo ello de conformidad con lo previsto en el numeral 5 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Así se decide.

Vista la declaratoria que antecede, resulta inoficioso para esta Sala pronunciarse sobre la medida cautelar solicitada.

**IV**

**DECISIÓN**

Por las razones que anteceden, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República Bolivariana de Venezuela, por autoridad de la Ley, declara **INADMISIBLE** la acción de amparo interpuesta por los ciudadanos **RAMÓN CASTILLO, CAMILO TORRES, FIDEL BRITO, HUGO MEDINA, CAMELIA GUERRERO y PEDRO RONDÓN,**todos identificados anteriormente,en contra del acto administrativo denominado Memorando-Circular N° 2792, que dictó el entonces Ministro del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo, fechado 11 de octubre de 2018, todo ello de conformidad a lo establecido en el artículo 6, numeral 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Publíquese y regístrese. Archívese el expediente.

Dada, firmada y sellada en la Sala de Audiencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los 14 días del mes de octubre de dos mil veintidós (2022). Años: 212º de la Independencia y 163º de la Federación.

La Presidenta,

GLADYS MARÍA GUTIÉRREZ ALVARADO

                                                                                              La  Vicepresidenta,

 LOURDES BENICIA SUÁREZ ANDERSON

Los Magistrados,

LUIS FERNANDO DAMIANI BUSTILLOS

TANIA D´AMELIO CARDIET

**PONENTE**

MICHEL ADRIANA VELÁSQUEZ GRILLET

El Secretario,

CARLOS ARTURO GARCÍA USECHE

Exp. N° 22-0594

TDC/