|  |
| --- |
| http://historico.tsj.gob.ve/graficos/encabezadotsj.jpg |

**SALA CONSTITUCIONAL**

**Magistrada Ponente: LUISA ESTELLA MORALES LAMUÑO**

**Expediente Nº 14-0102**

            El 30 de enero de 2014, se recibió en esta Sala Constitucional escrito presentado por el abogado Alberto Ruiz Blanco, inscrito en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el número 58.813, en su carácter de apoderado judicial de la sociedad mercantil **COMPAÑÍA OPERATIVA DE ALIMENTOS COR, C.A.**, inscrita en el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Distrito Capital y Estado Miranda, el 6 de noviembre de 2002, bajo el número 55, tomo 79-A, contentivo de la solicitud de revisión constitucional de la sentencia del 18 de noviembre de 2013, dictada por el Juzgado Superior Primero del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Miranda.

El 4 de febrero de 2014, se dio cuenta en Sala y se designó ponente a la Magistrada Luisa Estella Morales Lamuño, quien con tal carácter, suscribe el presente fallo.

En reunión del 5 de febrero de 2014, convocada a los fines de la reincorporación a la Sala del Magistrado Francisco Antonio Carrasquero López, en virtud de haber finalizado la licencia que le fuera concedida por la Sala Plena de este máximo Tribunal para que se separara temporalmente del cargo, por motivo de salud, esta Sala quedó constituida de la siguiente manera: Gladys María Gutiérrez Alvarado, Presidenta; Magistrado Francisco Carrasquero López, Vicepresidente; y los Magistrados y Magistradas Luisa Estella Morales Lamuño, Marcos Tulio Dugarte Padrón, Carmen Zuleta de Merchán, Arcadio Delgado Rosales y Juan José Mendoza Jover.

Realizado el estudio individual de las actas que conforman el presente expediente, esta Sala Constitucional pasa a decidir previas las siguientes consideraciones.

**I**

**DE LA SOLICITUD DE REVISIÓN**

            El apoderado judicial de la solicitante fundamentó sus denuncias con base en los siguientes argumentos:

            Que “(…)*la SENTENCIA violó el principio constitucional del favorecimiento al derecho de acceso a la justicia, al derecho a la tutela judicial efectiva, al derecho a la defensa y al debido proceso y al derecho de petición que constitucionalmente están garantizados con base a los artículos 2, 26, 49, 51 y 257 Constitución*(…)” (Mayúsculas del escrito).

            Que “(…) *toda vez que declaró la inadmisibilidad de la demanda de nulidad que CORCA intentó contra la Providencia Administrativa, aun cuando no había transcurrido el lapso de 180 días a que hace referencia el artículo 32 (1) de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa* (…)”.

            Que “(…)[e]*l 29 de junio de 2012 la Inspectoría del Trabajo del Municipio Guaicaipuro, con sede en Los Teques, Estado Miranda, dictó la Providencia Administrativa procediendo, de manera inconstitucional e ilegal, a multar a CORCA por unos supuestos incumplimientos de la normativa laboral y de seguridad e higiene*(…)”.

            Que “(…)[l]*a Providencia Administrativa fue notificada a CORCA el 11 de julio de 2013, por lo que el lapso de caducidad de 180 días vencía el 7 de enero de 2013*(…)”.

            Que “(…)*con base a lo dispuesto en el artículo 34 de la LOJCA, nuestra representada procedió a consignar la demanda de nulidad por razones de inconstitucionalidad e ilegalidad contra la Providencia Administrativa el 4 de enero de 2013 por ante el Tribunal Décimo Séptimo de Municipio de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, el cual procedió a admitirla en la misma fecha*(…)”*.*

Que “(…) *el día 177 del lapso de caducidad, nuestra representada demandó la nulidad de la Providencia Administrativa de manera tempestiva, razón por la cual no operó la caducidad de la acción, tal como lo dispone el artículo 34 de la LOJCA cuando expresamente señala que ‘La caducidad de la acción se determinará por la fecha de presentación inicial de la demanda’*(…)”.

Que “(…) *el TRIBUNAL SUPERIOR*(…) *procedió a declarar la inadmisibilidad de la acción por haberse intentado ésta ante un Tribunal incompetente, y en consecuencia, a su criterio, para que no operara la caducidad, la demanda ha debido ser interpuesta ante el Tribunal competente de manera tempestiva*(…)” (Mayúsculas del escrito).

Que “(…) *el TRIBUNAL SUPERIOR realiza una interpretación errada del artículo 34 de la LOJCA y confunde el supuesto donde la ley permite la interposición de la demanda ante un Tribunal de Municipio ante la inexistencia de un Tribunal competente en una determinada jurisdicción, con la forma de cómo se determina si se configuró o no la caducidad, y que no es otra que con la mera interposición de la demanda, así sea en un Tribunal incompetente* (…)” (Mayúsculas del escrito).

Que “(…) *tomando en cuenta que la demanda de nulidad se interpuso tempestivamente el día 4 de enero de 2013, y con base al principio constitucional pro actione y el derecho a la tutela judicial efectiva, fundamentado en el propio artículo 34 de la LOJCA en concordancia con el artículo 26 de la Constitución, el TRIBUNAL SUPERIOR ha debido entrar a conocer el fondo de lo debatido en la demanda de nulidad y verificar si efectivamente la Providencia Administrativa contenía vicios de inconstitucionalidad e ilegalidad, y al no hacerlo, desacató la doctrina vinculante, que al respecto ha dictado de manera consecuente esa Sala Constitucional* (…)” (Mayúsculas del escrito).

Finalmente, sobre la base de lo expuesto, solicitó a esta Sala se declare la nulidad de la sentencia del 18 de noviembre de 2013, dictada por el Juzgado Superior Primero del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Miranda, y se ordene dictar un nuevo fallo.

**II**

**DE LA SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN**

El acto jurisdiccional cuya revisión se pretende ante esta Sala Constitucional lo constituye la sentencia del 18 de noviembre de 2013, dictada por el Juzgado Superior Primero del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Miranda, en los siguientes términos:

“(…) *Alega el apelante que existe la incompetencia por la materia y por el territorio en el presente caso, ya que en primer lugar, la demanda se interpuso ante un Tribunal de Municipio incompetente por la materia, en vista de que el domicilio del demandante es la ciudad de Caracas y en esta ciudad existen tanto Tribunales en lo contencioso administrativo como laborales y pudo el recurrente en nulidad incoarla en alguno de estos Tribunales de la región capital competentes por la materia, asimismo alegó, que siendo la ciudad de Caracas el domicilio de la recurrente, debió llevarse el procedimiento en esta jurisdicción por ser competente por el territorio, violentándose normas de estricto orden público; y, siendo incompetentes por el territorio estos Tribunales para conocer de la demanda de nulidad, el lapso de caducidad transcurrió, ya que no existe interrupción por lo cual se verifica la caducidad de la acción en el presente Recurso de Nulidad.*

*Para resolver el punto previo sometido a esta jurisdicción, debemos acotar que en primer lugar, que la sede de la empresa, de la cual fue objeto la Providencia Administrativa de multa se encuentra en la ciudad de Los Teques, y en la jurisdicción de la Inspectoría del Trabajo del Municipio Guaicaipuro de esta ciudad fue donde emanó el acto administrativo, razón por la cual, al atacarse una Providencia Administrativa emanada de un Inspector del Trabajo debe hacerse en la jurisdicción de los Tribunales donde emanó el acto.-*

*En este sentido y no obstante lo anterior, se puede observar que el recurrente presentó la demanda de nulidad en un Tribunal de Municipio del Área Metropolitana de Caracas en fecha 04 de enero de 2013, el cual fue recibido por ante el Juzgado Tercero de Primera Instancia de Juicio del Trabajo de esta Circunscripción judicial del Estado Bolivariano de Mira*(sic)*con sede en Los Teques en fecha 02 de febrero de 2013.-*

*Considera esta Alzada que debe analizar el incumplimiento del requisito fundamental para la admisibilidad del recurso de nulidad postulado por la sociedad mercantil COMPAÑÍA OPERATIVA ALIMENTOS COR, C.A., como lo constituye el lapso de caducidad exigido a cumplir para el ejercicio de la acción judicial de nulidad del acto administrativo de efectos particulares, tal como se encuentra previsto en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se abstiene de examinar el fundamento del recurso de nulidad, así como tampoco entraría a conocer sobre los méritos del asunto planteado como defensa de fondo, o sea lo referido a la estimación positiva o desestimación de la pretensión, toda vez que para este estudio debe superar la admisión de la acción judicial, que constituye un presupuesto procesal para su pervivencia procesal, lo cual conducirá sin ninguna duda la vida legal y tramitación del juicio, donde se ubican los análisis materiales del derecho alegado y no se debe aplicar la declaratoria in limine litis, lo cual no lo constituye al caso de marras y en consecuencia, forzosamente la inutilidad de realizar consideración alguna sobre el fondo del asunto planteado y así se deja establecido.*

*Las causales de inadmisibilidad en materia contencioso administrativa, constituyen un aspecto de eminente orden público, razón por la cual pueden llegar a revisarse en cualquier estado y grado del proceso, aún cuando hayan sido detectados ab-initio.*

*En todo caso, se debe observar que la inadmisibilidad de la acción judicial hay obligatoriamente que analizar su naturaleza, exigencia legal o requisitos procesales que la Ley y han sido incumplido por el pretendiente de la acción judicial, de forma que no se puede comprender que de una manera injustificada se pueda impedir u obstaculizar el acceso a la justicia material que se encuentran en los principios constitucionales contenidos en los artículos 26 y 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.*

*Por otra parte, es menester que se deje bien precisado en el caso de marras, cuál es la interpretación lógica y racional desde el punto de vista jurídico de la norma contenida en el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuyo texto es el siguiente:*

*El demandante en cuyo domicilio no exista un tribunal de la jurisdicción Contencioso Administrativa competente para conocer de la demanda, podrá presentarla ante un Tribunal de municipio, el cual deberá remitir inmediatamente el expediente, foliado y sellado, al tribunal señalado por la parte actora. La caducidad de la acción se determinará por la fecha inicial de la demanda.*

(…)

*En el caso de marras, como ha quedado determinado, el recurrente presentó inicialmente la demanda en un Tribunal de Municipio del Área Metropolitana de Caracas, jurisdicción por demás incompetente para conocer de la demanda de nulidad, ante la existencia en dicha jurisdicción Tribunales competentes tanto en materia Contencioso Administrativo como la jurisdicción Especial Laboral, de acuerdo al fallo Nº 955 del fecha 23 de septiembre de 2010 dictado por la Sala Constitucional, por lo que la actuación debió realizarse ante los Tribunales de Primera Instancia de Juicio del Trabajo de esta Circunscripción y Sede, por encontrarse constituidos en esta jurisdicción, hecho no tomado en cuenta por el demandante. Así se establece.*

*Así mismo, ante la sanción por vía especial de la jurisdicción contencioso Administrativa, debió el recurrente examinar sobre la existencia o no, de los Juzgados con esta competencia material dentro de la jurisdicción en que se encuentra ubicada la empresa mencionada que está sometida por las normas del artículo de la Ley Orgánica del Trabajo los Trabajadores y las Trabajadoras a la jurisdicción de la Inspectoría del Trabajo de la ciudad de Los Teques, donde se encuentran los Juzgados con competencia en esta materia, lo cual no observó para consignar el recurso de nulidad, excluyéndose por lo tanto de los supuestos que las normas del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, establecen para los casos de inexistencia de los Juzgados o por existir impedimento o distancia geográfica que le pueda impedir el acceso a la justicia y así se establece.*

*Así las cosas, de la revisión de las actas procesales se evidencia al folio ciento veinticuatro (124) de la primera pieza del expediente, que la parte recurrente fue notificada del acto que aquí se recurre en nulidad en fecha 11 de julio de 2012, por lo que al realizar el cómputo del lapso de 180 días para la caducidad previstos en el numeral 3 del artículo 180 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, requisito al cual está obligado el juez verificar como requisito de admisibilidad de la acción de acuerdo al artículo 35 eiusdem, se constata el mismo se configuró el día 11 de enero de 2013, concluyéndose que al ser recibida la demanda en el Circuito Judicial del Trabajo de esta Circunscripción y sede en fecha 28 de enero de 2013, evidenciándose que superó el lapso de la caducidad indefectiblemente, operó la misma, en consecuencia, debe forzosamente declarar la inadmisibilidad del presente recurso de nulidad y así se decide* (…)”.

**III**

**DE LA COMPETENCIA**

Debe esta Sala determinar su competencia para conocer de la presente solicitud de revisión y, al respecto, observa que conforme lo establece el numeral 10 del artículo 336 de la Constitución, la Sala Constitucional tiene atribuida la potestad de *“revisar las sentencias definitivamente firmes de amparo constitucional y de control de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas dictadas por los tribunales de la República, en los términos establecidos por la ley orgánica respectiva”*.

Por su parte, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, en su artículo 25, cardinales 10 y 11, atribuye a esta Sala la competencia para *“Revisar las sentencias definitivamente firmes que sean dictadas por los tribunales de la República, cuando hayan desconocido algún precedente dictado por la Sala Constitucional; efectuado una indebida aplicación de una norma o principio constitucional; o producido un error grave en su interpretación; o por falta de aplicación de algún principio o normas constitucionales”*y *“Revisar las sentencias dictadas por las otras Salas que se subsuman en los supuestos que señala el numeral anterior, así como la violación de principios jurídicos fundamentales que estén contenidos en la Constitución de la República, tratados, pactos o convenios internacionales suscritos y ratificados válidamente por la República, o cuando incurran en violación de derechos constitucionales”.*

Ahora bien, visto que en el caso de autos se solicitó la revisión de una sentencia dictada por el Juzgado Superior Primero del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Miranda, que decidió en alzada la demanda de nulidad interpuesta contra una providencia administrativa, esta Sala Constitucional asume su competencia para conocer de la solicitud de revisión propuesta contra dicho acto jurisdiccional, y así se decide.

**IV**

**MOTIVACIONES PARA DECIDIR**

  Habiendo determinado su competencia, y estudiadas como han sido las actas que conforman el presente expediente, esta Sala pasa a pronunciarse sobre la solicitud planteada, no sin antes reiterar, como premisa del análisis subsiguiente, el criterio sostenido en sentencia N° 44 del 2 de marzo de 2000 (caso: “*Francia Josefina Rondón Astor*”), ratificado en el fallo N° 714 del 13 de julio de 2000 (caso: “*Asociación de Propietarios y Residentes de la Urbanización Miranda*”), conforme al cual la discrecionalidad que se atribuye a la facultad de revisión constitucional, no debe ser entendida como una nueva instancia y, por tanto, la solicitud en cuestión se admitirá sólo a fin de preservar la uniformidad de la interpretación de normas y principios constitucionales o cuando exista una deliberada violación de preceptos de ese rango, lo cual será analizado por esta Sala, siendo siempre facultativo de ésta, su procedencia.

            Por otra parte, esta Sala ha sostenido en casos anteriores, que la labor tuitiva del Texto Constitucional mediante la revisión extraordinaria de sentencias no se cristaliza de forma similar al establecido para los recursos de gravamen o impugnación, diseñados para cuestionar la sentencia, para ese entonces, definitiva. Para la revisión extraordinaria el hecho configurador de la procedencia no es el mero perjuicio, sino que, además, debe ser producto de un desconocimiento absoluto de algún precedente dictado por esta Sala, de la indebida aplicación de una norma constitucional, de un error grotesco en su interpretación o, sencillamente, de su falta de aplicación, lo cual se justifica en el hecho de que en los recursos de gravamen o de impugnación existe una presunción de que los jueces de instancia o casación, de ser el caso, actúan como garantes primigenios de la Carta Magna. Sólo cuando esa presunción logra ser desvirtuada es que procede, en tales casos, la revisión de la sentencia (Vid. Sentencia de la Sala N° 2.957 del 14 de diciembre de 2004, caso: “*Margarita de Jesús Ramírez*”).

Ahora bien, el acto decisorio sometido a revisión de esta Sala Constitucional lo constituye el pronunciamiento del 18 de noviembre de 2013, dictado por el Juzgado Superior Primero del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Miranda, que declaró con lugar el recurso de apelación interpuesto por la representación de la Procuraduría General de la República, contra la sentencia del 9 de julio de 2013, dictada por el Juzgado Tercero de Primera Instancia de Juicio del Trabajo de la referida Circunscripción Judicial, y en consecuencia, revocó el referido fallo y declaró inadmisible la demanda de nulidad intentada por la hoy solicitante contra la Providencia Administrativa número 0068-2012 del 29 de junio de 2012, dictada por la Inspectoría del Trabajo del Municipio Guaicaipuro del Estado Bolivariano de Miranda, al considerar que operó la caducidad de la acción.

En este sentido, advierte la Sala, que los fundamentos contenidos en la presente solicitud de revisión están dirigidos a denunciar la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a la defensa y al debido proceso, así como el  principio constitucional de favorecimiento al derecho de acceso a la justicia, ya que la sentencia impugnada, al razonar sobre la inadmisibilidad de la demanda de nulidad interpuesta, consideró que ésta había caducado, al no haber sido recibida tempestivamente en un tribunal competente, por no estar dado el supuesto previsto en el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que viabilizaba su interposición en un juzgado de municipio como prevé el referido artículo.

Al respecto, el fallo cuya revisión se solicitó a esta Sala analizó el contenido y alcance del artículo 34 *eiusdem*, a fin de verificar si al hoy solicitante le era posible la interposición de la demanda en un juzgado incompetente con el fin de interrumpir el lapso de caducidad; y, a tal efecto, señaló la existencia de juzgados con competencia en la materia y el territorio, lo que -a su decir- le excluía del supuesto previsto en la referida norma.

En este sentido, el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es del tenor siguiente:

“*Artículo 34. Presentación de la demanda ante otro tribunal. El demandante en cuyo domicilio no exista un tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa competente para conocer de la demanda, podrá presentarla ante un tribunal de municipio, el cual deberá remitir inmediatamente el expediente, foliado y sellado, al tribunal señalado por la parte actora. La caducidad de la acción se determinará por la fecha de presentación inicial de la demanda.*

*El tribunal receptor antes de efectuar la indicada remisión, lo hará constar al pie del escrito y en el libro de presentación*”.

Ahora bien, el artículo transcrito prevé la posibilidad de presentar la demanda ante un tribunal de municipio en los casos en que no exista un juzgado con competencia contencioso administrativa en el domicilio del demandante, pero omite la referencia expresa a los casos -como el de autos- en los que la interposición de la demanda se realiza tempestivamente ante un juzgado de municipio, aun cuando se verifica la existencia de tribunales con competencia contencioso administrativa en el domicilio del demandante. Así, el presente caso se circunscribe a determinar si es posible afirmar, bajo el principio *pro actione*, que el alcance y contenido del artículo 34 *eiusdem* permite o debe considerarse como válida y eficaz la interposición de la demanda ante un tribunal incompetente, en orden a lograr evitar la caducidad de la acción.

Al respecto, debe reiterarse que esta Sala en sentencia N° 97 del 2 de marzo de 2005, (caso: “*Banco Industrial de Venezuela*”), sostuvo en relación al principio *pro actione* que:

“*La Sala pasa a pronunciarse sobre de la solicitud de revisión del fallo que emitió la Sala Político-Administrativa el 19 de diciembre de 2002, para lo cual comienza por el análisis de la decisión cuya revisión se requirió y observa que la misma declaró inadmisible el recurso contencioso de nulidad que intentó el ahora solicitante de revisión, con fundamento en el artículo 84.2 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, entonces vigente, esto es por la consideración de que la demanda se incoó ante un tribunal incompetente.*

*Ahora bien, la decisión objeto de revisión se apartó de la interpretación que ha hecho esta Sala Constitucional sobre el derecho constitucional a la obtención de una tutela judicial efectiva, acceso a la justicia y principio pro actione, según los cuales todo ciudadano tiene derecho a acceder a la justicia, al juzgamiento con las garantías debidas, a la obtención de una sentencia cuya ejecución no sea ilusoria y a que los requisitos procesales se interpreten en el sentido más favorable a la admisión de las pretensiones procesales.*

(…)

*El alcance del principio pro actione (a favor de la acción) ha sido objeto de un sistemático tratamiento por parte de esta Sala. La conclusión que se puede extraer de las decisiones que han considerado el tema, es que****las condiciones y requisitos de acceso a la justicia no deben imposibilitar o frustrar injustificadamente el ejercicio de la acción a través de la cual se deduce la pretensión, toda vez que ‘el propio derecho a la tutela judicial efectiva garantiza la posibilidad de ejercicio eficiente de los medios de defensa, así como una interpretación de los mecanismos procesales relativos a la admisibilidad que favorezca el acceso a los ciudadanos a los órganos de justicia’****(s.S.C. nº 1.064 del 19.09.00).*

(…)

***En abundancia, esta Sala recuerda que es una máxima en Derecho Procesal que la competencia es requisito esencial para la resolución de fondo del asunto, no así para su tramitación, de manera que mal puede declararse la inadmisibilidad de una demanda por razón de la incompetencia sin que con ello se enerve el contenido esencial del derecho al acceso a la justicia y, en definitiva, el derecho a la tutela judicial eficaz.***

(…)

*Por último, es de hacer notar que la propia Sala Político-Administrativa modificó recientemente su criterio en relación con las consecuencias jurídicas de la declaratoria de incompetencia a la luz de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Así, mediante sentencias nos 782 de 7-7-04; 792 de 7-9-04; 1.114 y 1.115 de 18-9-04; 1.796 de 19-10-04; 1.715 de 7-10-04; y 1.900 de 27-10-04, dicha Sala estableció que, si bien la incompetencia da lugar a la declaratoria de inadmisibilidad de la demanda –en atención a una interpretación literal del artículo 19 de dicha Ley- y comporta el archivo del expediente (s. n° 1.679 de 6-10-04), el derecho al acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva no puede verse menoscabado por el transcurso del lapso de caducidad, que legalmente se preceptúa desde la interposición de la demanda hasta la decisión de incompetencia de la Sala. Así, de la decisión 1.114 de 18-9-04 se lee lo siguiente:*

*‘No obstante la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo de nulidad interpuesto conjuntamente con amparo cautelar, debe la Sala observar que ha sido clara la pretensión de los recurrentes de salvaguardar legítimamente sus derechos, acudiendo por ante esta Máxima instancia a los fines de que se produzca un pronunciamiento acerca de la validez del acto administrativo mediante se declaró su responsabilidad administrativa; de allí que, en principio, la declaratoria de inadmisibilidad del aludido recurso, sin que se efectúen mayores consideraciones, podría producir un menoscabo en la situación jurídica de los actores, concretamente en el ejercicio de su derecho constitucional a la defensa y de acceso a la justicia, como consecuencia del vencimiento del lapso de caducidad legalmente previsto, para procurar, en vía contenciosa, la defensa del derecho por ellos invocado.*

*En ese contexto, no puede dejar de advertir esta Sala el hecho notorio que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, para el momento de la interposición del presente recurso, formalmente no estaba en funcionamiento; situación fáctica que –a juicio de esta Sala- en la situación evaluada, razonablemente permite presumir que ha podido influir en que el presente recurso se haya interpuesto por ante esta Sala, a los fines de salvaguardar sus derechos constitucionales a la justicia y tutela judicial efectiva.*

*En vista de lo anterior, considera esta Sala que es su deber ineludible garantizar la preeminencia del respeto de los derechos y garantías constitucionales, con el fin de asegurar el orden social justo consagrado en la Carta Magna, y que prevalezca la verdad como elemento consustancial de la justicia. En razón de ello, y a pesar de no ser esta Sala la autoridad judicial competente para conocer del recurso interpuesto, cabe destacar que sí es el máximo órgano de la jurisdicción contencioso administrativa en la cual se enmarca el asunto planteado; por lo que, habiéndose presentado el recurso ante la misma, se hace necesario establecer expresamente que el tiempo transcurrido desde su interposición hasta la presente fecha, no deberá ser tomado en cuenta a los efectos de determinar el vencimiento de los plazos de caducidad para ejercer la acción in commento (sic). Así se establece’ (Destacado añadido)*” (Destacado de esta Sala).

En efecto, esta Sala ha señalado que el principio *pro actione* forma parte del núcleo esencial de los derechos fundamentales a la tutela judicial eficaz y al debido proceso, lo que impone la exigencia de una interpretación de los requisitos de admisibilidad de las demandas en el sentido que más favorezca el derecho de acceso a la jurisdicción que establece el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En ese contexto, se estima que es contrario al artículo 26 del Texto Constitucional que el Juzgado Superior Primero del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Miranda,declare inadmisible una demanda, al considerar que la interposición de la misma ante un juzgado de municipio de forma tempestiva resultaba insuficiente para evitar la caducidad, y en consecuencia, determinara que esta operó por cuanto el expediente llegó extemporáneamente al tribunal competente, pues de ese modo, dicha decisión se estaría fundamentando en una interpretación formal del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que no toma en cuenta los criterios de esta Sala que antes fueron expuestos en relación con el favorecimiento al derecho de acceso a la justicia, al derecho a la acción y, en definitiva, con la absoluta garantía del derecho a la tutela judicial efectiva (Vid. Sentencias de esta Sala Constitucional Nros.759 del 20 de julio de 2000, caso: “*Elena Barreto Li*”*;* 1.764 del 25 de septiembre de 2001, caso: “*Nello José Casadiego Vivas*”; 371 del 16 de febrero de 2003; caso: “*Ovidio Rondón Boada*”; 97 del 2 de marzo de 2005, caso: “*Banco Industrial de Venezuela*” y 2.229 del 20 de septiembre de 2009, caso: “*Pesajes del Puerto C.A*.”).

De manera que no existen dudas para esta Sala Constitucional sobre que, si bien la decisión objeto de revisión se fundó en la lectura literal del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ante la circunstancia fáctica en la cual los justiciables presenten la demanda ante un juzgado incompetente dentro del lapso que prevé la ley, aún cuando exista uno con competencia en el domicilio del demandante, tal disposición debe ser interpretada y aplicada en concordancia con la norma de rango constitucional que garantiza de manera expresa el acceso de toda persona a los órganos de administración de justicia, y en relación con el resto de las normas estatutarias de derecho público y de naturaleza adjetiva que regulan la jurisdicción contencioso administrativa.

Así, cabe reiterar que la hermenéutica jurídica y para el caso concreto, el análisis de las normas, es una actividad que debe desarrollarse en su totalidad, lo cual comporta que la interpretación normativa debe realizarse enmarcada en el sistema global del derecho positivo, para así esclarecer el significado y alcance de las disposiciones legales, cuyo conocimiento es necesario para determinar cuál ha sido la voluntad del legislador.

Ello implica “*tener en cuenta el fin del derecho, pues lo que es para un fin por el fin ha de deducirse*”, así, el principio general de interpretación de la ley consagrado en el artículo 4 del Código Civil -conforme al cual, a la ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador-, resulta aplicable no sólo en un contexto lógico sino teleológico o finalista, con lo cual los elementos normativos deben ser armonizados como un todo, en el sentido de no poder hacer abstracción unos de otros, sino que los mismos han de ser tomados en cuenta al momento de hacer la correcta valoración del contenido del texto legal (Vid. Sentencia de esta Sala Nº 2.152 del 14 de noviembre de 2007, caso: “*Antonio José Ledezma Díaz*”).

Conforme a lo expuesto, la Sala ha señalado que “(…) *la interpretación jurídica debe buscar el elemento sustantivo que se halla en cada una de las reglas del ordenamiento jurídico, constituido por los principios del derecho que determinan lo que García de Enterría (Revolución Francesa y Administración Contemporánea. Madrid: Editorial Cívitas, 4° edición. 1994. P. 29), denomina como ‘fuentes significativas’ del ordenamiento, esto es, lo que el iuspublicismo con Kelsen, por un lado, y Santi Romano por otro, teorizaron como una Constitución <en sentido material> distinguible de la <Ley constitucional> en sentido formal, como un condensado de reglas superiores de la organización del Estado, que expresan la unidad del ordenamiento jurídico. Así, la Constitución como expresión de la intención fundacional y configuradora de un sistema entero que delimita y configura las bases jurídico-socio-políticas de los Estados, adquiere valor normativo y se constituye en lex superior, lo cual imposibilita la distinción entre artículos de aplicación directa y otros meramente programáticos, pues todos los preceptos constituyen normas jurídicas directamente operativas, que obligan a las leyes que se dictan a la luz de sus principios a respetar su contenido esencial*” (Vid. Sentencia de esta Sala Nº 2.152/2007).

De ello resulta pues, que la Sala al contrastar la expresión jurídica legal o sub legal con el Texto Fundamental, de acuerdo al principio de supremacía constitucional, debe tener presente que toda manifestación de autoridad del Poder Público debe seguir los imperativos o coordenadas trazadas en la norma fundamental, como un efecto del principio de interpretación conforme a la Constitución y de la funcionalización del Estado a los valores que lo inspiran.

En este sentido, sobre el enfoque sistemático en la interpretación de normas, WEAVER ha señalado que “*es deber del Tribunal recurrir a la totalidad del instrumento en orden a desentrañar el significado de una disposición particular, y ninguna de las partes del mismo debe ser considerada superflua. Una disposición no debe ser separada de las otras o considerada sola, sino que todas las disposiciones relativas a un sujeto particular deben ser consideradas conjuntamente para dar efecto al propósito del instrumento. Si existe repugnancia entre diversas disposiciones, el tribunal debe ponerlas en armonía*” (Vid. Segundo Linares Quintana;  “*Tratado de Interpretación Constitucional*”, Abeledo-Perrot,  Buenos Aires, 1998, p. 405).

Sobre la base de tales parámetros, esta Sala advierte que la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa señala, en el artículo 34, en términos generales, que condiciona la validez de la presentación de la demanda ante otro tribunal -a los fines del cómputo del lapso de caducidad- a la inexistencia de “*un tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa*”, y que tal aserto no puede ser interpretado fuera del contexto de la propia Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la cual establece la existencia de juzgados con competencia nacional, estadal e incluso municipal, como parte de la tendencia legislativa y jurisprudencial de acercar a los órganos jurisdiccionales a los justiciables.

Así, resultaría contraria a la finalidad de dicha Ley y a la eficacia de la mencionada norma, una interpretación que tienda a invalidar la posibilidad de presentar la demanda ante un tribunal de municipio, cuando existan órganos de la jurisdicción contencioso administrativa (en general, nacionales estadales o municipales), en la medida que el propio ordenamiento jurídico establece una estructura jurisdiccional que en caso de adquirir plena eficacia -vgr. Creación de todos los tribunales que prevé la Ley (nacionales, estadales y municipales)- imposibilitaría la existencia de circunscripciones judiciales sin la presencia tribunales con competencias en materia contencioso administrativa, con lo cual no sería viable la interposición de una demanda ante un tribunal de municipio.

Aunado a ello, la naturaleza de la norma contenida en el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es la de una disposición atributiva de derechos procesales que amplía el acceso a la jurisdicción en la medida en que se vincula con la verificación del cómputo de la caducidad de la demanda, por lo que su interpretación no debe ser restrictiva, sino por el contrario amplia o extensiva, que en el presente caso se debe concretar a admitir que la interposición tempestiva de una demanda ante un tribunal de municipio sea válida a los fines de considerar la caducidad de la acción, independientemente de que existan tribunales con competencia contencioso administrativa en la jurisdicción correspondiente. Más aún, si se tiene en consideración el contenido de los artículos 69 y 75 del Código de Procedimiento Civil, aplicables supletoriamente por remisión del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, los cuales establecen que la incompetencia por la materia y por el territorio se declarará aún de oficio, en cualquier estado e instancia del proceso, y se pasarán los autos al juez competente, ante el cual continuará con la sustanciación del procedimiento, con los límites que impone la propia norma procesal. Con lo cual la interpretación efectuada del artículo 34 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa por el Juzgado Superior Primero del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Miranda, debió considerar el referido artículo de manera integral y sistémica con la Constitución, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y el Código de Procedimiento Civil, siendo la conclusión de dicho análisis que la fecha de interposición tempestiva de la demanda ante el Juzgado Décimo Séptimo de Municipio de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, era la que debía considerarse a los efectos de determinar la caducidad de la acción, y no la fecha de recepción del expediente declinado al Juzgado Tercero de Primera Instancia de Juicio del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Miranda.

En este contexto, cabe señalar que el Juzgado Superior Primero del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Miranda, a fin de lograr la prevalencia de los principios constitucionales, tenía la obligación de formular una interpretación progresiva de la norma contenida en el artículo 34 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa conforme al Texto Fundamental y a la jurisprudencia vinculante de esta Sala en la materia.

En virtud de lo expuesto, debe concluir esta Sala que el Juzgado Superior Primero del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Miranda, en el fallo objeto de revisión constitucional, vulneró los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a la defensa, y los criterios que sobre el principio *pro actione* ha reiterado esta Sala Constitucional, razón por la cual, debe declararse ha lugar la revisión constitucional y, en consecuencia, se anula el fallo del 18 de noviembre de 2013, y se repone la causa al estado en que sea dictada sentencia de fondo en el presente caso, por el Juzgado Superior Segundo del Trabajo de la referida Circunscripción Judicial. Así se decide.

Así pues, dada la necesidad de una interpretación progresiva y sistémica, considera esta Sala Constitucional necesario establecer con carácter constitucionalizante, en aras de salvaguardar el derecho a la defensa y el debido proceso, previsto en el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el contenido del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, según el cual deberá entenderse que es posible la presentación de la demanda ante un tribunal de municipio, el cual, al declarar su incompetencia remitirá los autos al juzgado competente; siendo que la caducidad de la acción se determinará por la fecha de presentación inicial de la demanda en el juzgado de municipio cualquiera que sea éste.

Sobre la base de las anteriores consideraciones, esta Sala a fin de garantizar los principios jurídicos fundamentales como el de igualdad, confianza legítima y seguridad jurídica que debe procurarse en todo Estado de Derecho, se ordena la publicación del presente fallo en la Gaceta Judicial y en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, así como su reseña en la página web de este Tribunal. Así se decide.

**V**

**DECISIÓN**

Por las razones expuestas, este Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, administrando justicia en nombre de la República Bolivariana de Venezuela por autoridad de la ley, declara:

**PRIMERO:** Se declara **HA LUGAR**la solicitud de revisión de la sentencia que expidió, el 18 de noviembre de 2013, el Juzgado Superior Primero del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Miranda, la cual se revoca; y consecuencia, se repone la causa al estado en que sea dictada sentencia de fondo en el presente caso, por el Juzgado Superior Segundo del Trabajo de la referida Circunscripción Judicial.

**SEGUNDO:** Se fija con carácter vinculante el criterio contenido en el presente fallo respecto al artículo 34 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y, en consecuencia, se **ORDENA** la publicación íntegra del presente fallo en la página web de este Tribunal Supremo de Justicia, así como en la Gaceta Judicial y la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, en cuyo sumario se señalará “*Sentencia de la Sala Constitucional que fija la interpretación constitucionalizante del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*”.

Publíquese y regístrese. Remítase copia certificada del presente fallo al Juzgado Superior Primero del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Miranda. Archívese el expediente. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los 07 días del mes de julio  de dos mil catorce (2014). Años: 204° de la Independencia y 155° de la Federación.

La Presidenta de la Sala,

GLADYS MARÍA GUTIÉRREZ ALVARADO

                                                                                      El Vicepresidente,

 FRANCISCO ANTONIO CARRASQUERO LÓPEZ

Los Magistrados,

LUISA ESTELLA MORALES LAMUÑO

Ponente

MARCOS TULIO DUGARTE PADRÓN

CARMEN ZULETA DE MERCHÁN

ARCADIO DE JESÚS DELGADO ROSALES

JUAN JOSÉ MENDOZA JOVER

El Secretario,

JOSÉ LEONARDO REQUENA CABELLO

Exp. Nº AA50-T-2014-0102

LEML/k

Quien suscribe, Magistrada Carmen Zuleta de Merchán, salva su voto por disentir del criterio sostenido por la mayoría sentenciadora que declaró HA LUGAR la revisión de la sentencia dictada el 18 de noviembre de 2013 por el Juzgado Superior Primero del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Miranda ´que declaró la inadmisibilidad de la demanda de nulidad interpuesta por Compañía Operativa de Alimentos COR, C.A.  contra la Inspectoría del Trabajo del Municipio Guaicaipuro del Estado Miranda.

El motivo de la disidencia de quien suscribe radica en las consideraciones de derecho vertidas por la sentencia disentida en torno a la consideración de la interposición de la demanda ante un tribunal de municipio sólo cuando no exista el tribunal competente en su domicilio con un formalismo inútil.

En efecto, sostiene la mayoría sentenciadora que interpretar que la demanda se debe ejercer estrictamente ante el tribunal que la norma determina como competente sería restrictivo del derecho de acceso a la justicia, lo cual requeriría una interpretación constitucionalizante. Para la mayoría sentenciadora el argumento lógico parte del hecho de que la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa establece la existencia de Juzgados con competencia nacional, estadal e incluso municipal  y que ello imposibilitaría la existencia de circunscripciones judicial sin la presencia de tribunales con competencia en materia contencioso administrativa, haciendo inviable la interposición de una demanda ante cualquier tribunal de municipio.

Ahora bien, se ha de comenzar por precisar que no toda exigencia procesal es, en sí misma, un formalismo inútil. Las formalidades son necesarias para ordenar el proceso e imprimirle racionalidad y coherencia a su desarrollo; sólo cuando la formalidad supera este umbral y su existencia se vuelve auto-referenciada (no está justificada por un fin distinto a ella) es que puede hablarse de inutilidad en términos constitucionales. Aplicando lo expuesto a la necesidad de presentar la demanda ante el juez competente, se ha de afirmar que la exigencia del tribunal competente es la concreción primigenia del derecho constitucional al juez natural como forma de distribución del poder jurisdiccional bien sea por el territorio, la cuantía, materia o función. De tal suerte que es ante el Juez que el ordenamiento jurídico especifica como competente ante quien se ha de desenvolver el proceso con las consecuencias de rigor que ese mismo ordenamiento estipula y que el criterio sentado por la mayoría sentenciadora confunde.

Así, la tesis que sostiene la mayoría sentenciadora, de aplicarse de forma irrestricta, conduciría a la situación anárquica de que, en un supuesto respeto del derecho de acceso a la justicia y a la acción, se permita interponer la demanda en el tribunal que el demandante considere de su preferencia, sin obedecer a parámetros procesales mínimos que garanticen la seguridad jurídica y excluya la manipulación de reglas procesales pre definidas.

**I**

En efecto, la configuración del derecho de acción y del acceso a la justicia encuentra parámetros válidos en la normativa procesal referida al juez competente desde el momento en que la norma procesal discrimina racionalmente cómo se ha de diagnosticar la competencia y por qué (territorio, cuantía, grado, materia, función). Y para aquellos supuestos que el legislador consideró que estaba más comprometida esa racionalidad estableció la excepción que encontramos en el artículo 34, precisamente en tutela de los derechos aludidos: sólo si en el domicilio del demandante no existe el tribunal competente se le habilita a que lo interponga ante el tribunal de municipio *de su domicilio*.

 La mayoría sentenciadora, en cambio, ha alterado peligrosamente estas reglas confundiendo la instauración de parámetros válidos con formalismo inútil. Para ello, parte de la errada premisa de que la implementación plena de la jurisdicción contenciosa administrativa vaciaría de contenido el artículo 34 de la Ley, pues no habría circunscripciones judiciales sin la presencia de tribunales con competencias en materia contencioso administrativa, dispensando un tratamiento indiscriminado a los conceptos de domicilio, sede y competencias. En ese sentido, advierte la Magistrada disidente que la Sala Político Administrativa es de ámbito territorial nacional, pero tiene su sede en Caracas; que los Tribunales Nacionales Contencioso Administrativo, tienen competencia territorial regional pero su sede está en uno de los Estados donde ejerce competencia por el territorio; que los Juzgados Superiores Estadales Contencioso Administrativo pueden pertenecer a circuitos judiciales diferentes; y que los Juzgados de Municipio Contencioso Administrativo puede considerarse el tribunal de mayor proximidad pero no ser necesariamente el competente para conocer de la demanda.

En definitiva, los órganos que integran la jurisdicción contencioso administrativa no conocen exclusivamente de asuntos que se produzcan allende se encuentra su sede, siendo este escenario el que permite la implementación de la norma contenida en el artículo 34. Así: cualquiera que tenga que presentar una demanda ante la Sala Político Administrativa y tenga su domicilio fuera de Carcas, puede presentarlo ante el Juzgado de Municipio de su domicilio; lo mismo ocurre con los Tribunales Nacionales Contencioso Administrativo, e incluso con los Juzgados Superiores Estadales, por ejemplo: el Juzgado Superior Contencioso Administrativo del Estado Miranda tiene su sede en la ciudad de Los Teques, pero conoce de las demandas administrativas cuya relación jurídica se hayan originado en la región de Barlovento, Los Valles del Tuy, Los Altos Mirandinos y los municipios pertenecientes al Área Metropolitana de Caracas.

**II**

Por otra parte, el criterio sostenido por la sentencia disentida no sólo permite que se interponga la demanda ante un tribunal de municipio aun teniendo el demandante su domicilio en el lugar donde el tribunal llamado a conocer la demanda tiene su sede, sino que además da por descontado que la excepción de la norma habilita a presentar la demanda ante **cualquier juez de municipio**, indistintamente de que no sea del domicilio del demandante, avalando que en el futuro la demanda se interponga por igual en Valencia que en Maracay o Caracas, etcétera, como ocurrió por cierto en el caso de autos, pese a que ni la sede del Tribunal competente ni el domicilio del demandante estaba en la ciudad capital.

Para la Magistrada disidente, la norma, aun cuando no es expresa sí es implícita: “*El demandante****en cuyo domicilio****no exista un tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa competente para conocer la demanda, podrá presentarla ante un tribunal de municipio*…” , entiéndase de *su domicilio* por ser el criterio territorial manejado por el encabezado de la norma, pues el sentido común informa que si se ha de tener la disposición para trasladarse ante cualquier Tribunal de Municipio para presentar la demanda, con más razón (y manifestación de litigio leal) ha de tenerse la disposición y el ánimo de trasladarse hasta el tribunal llamado a conocer la demanda; pero además, y más importante aún, esta excepción nació para proteger precisamente el derecho de acción y la tutela judicial efectiva primando la cercanía del demandante con el juez (incompetente) que ha de recibir la demanda. De manera que a nuestro entender no es cualquier tribunal de municipio ante el cual se ha de presentar, sino ante el Tribunal de su domicilio.

Finalmente, el criterio sostenido por la sentencia disentida, de cara a validar la interposición de la demanda ante el tribunal incompetente y superar la caducidad, invoca las normas contenidas en los artículos 69 y 75 del Código de Procedimiento Civil para afirmar que, como según esos preceptos la incompetencia por el territorio y la materia se declararán aun de oficio y se pasarán los autos al Juez competente quien continuará la causa, estas máximas son trasladables el supuesto glosado. En ese sentido, advierte la Magistrada disidente que, como bien lo afirma la sentencia disentida, estamos en presencia de un supuesto de caducidad, no de prescripción. Conforme con lo dispuesto en el artículo 1969 del Código Civil, la prescripción se interrumpe en virtud de una demanda judicial incluso si se hace ante un juez incompetente, que es precisamente el supuesto que de una u otra manera está recogido en los artículos 69 y 75 del Código de Procedimiento Civil; sin embargo, tanto en el régimen procesal común como el especial, la caducidad no se suspende ni interrumpe y conduce necesariamente al fenómeno procesal de declarar extinguida la acción por no incoarse ante el tribunal competente dentro del lapso establecido por el ordenamiento jurídico para ello.

De tal suerte que si ni siquiera al amparo del régimen común la interposición de la demanda ante el tribunal incompetente enerva la caducidad, con mucha menos razón se puede pretender enervarla con base en lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuyo único fin es preservar la tutela judicial efectiva facilitando la cercanía a los efectos de la interposición de la demanda, nada más. Las restantes exigencias procesales se mantienen incólumes y así debió ser declarado por la mayoría sentenciadora.

En Caracas,  fecha  *ut supra*.

La Presidenta,

**GLADYS M. GUTIÉRREZ ALVARADO**

                           Vicepresidente,

**FRANCISCO A. CARRASQUERO LÓPEZ**

Los Magistrados,

**LUISA ESTELLA MORALES LAMUÑO**

                     Ponente

**MARCOS TULIO DUGARTE PADRÓN**

**CARMEN ZULETA DE MERCHÁN**

Disidente

**ARCADIO DE JESÚS DELGADO ROSALES**

**JUAN JOSÉ MENDOZA JOVER**

El Secretario,

**JOSÉ LEONARDO REQUENA CABELLO**

V.S.Exp.- 14-0102

CZM/