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

**PONENCIA CONJUNTA**

**Exp. Nº 2006-0964**

Adjunto a oficio N° 8894-06 de fecha 12 de mayo de 2006, el Juzgado Décimo Séptimo de Primera Instancia de Sustanciación, Mediación y Ejecución del Circuito Judicial del Trabajo del Área Metropolitana de Caracas, remitió a esta Sala Político-Administrativa, el expediente contentivo de la solicitud de calificación de despido, reenganche y pago de salarios caídos incoada por la ciudadana **OTILDE JOSEFINA CHANG FERNÁNDEZ**, titular de la cédula de identidad N° 12.168.005, sin que se evidencie representación judicial alguna en autos, contra el **INSTITUTO NACIONAL DE AVIACIÓN CIVIL (INAC)**.

La remisión obedeció a que en fecha 5 de abril de 2006, el abogado Heberto Roldán López, inscrito en el INPREABOGADO bajo el N° 7.589, actuando con el carácter de apoderado judicial del Instituto Nacional de Aviación Civil (INAC), ejerció recurso de regulación de competencia contra la sentencia dictada por el mencionado Juzgado, en fecha 3 de abril de 2006, mediante la cual confirmó su competencia para conocer de la solicitud.

El 30 de mayo de 2006, se dio cuenta en Sala y se designó ponente al Magistrado Hadel Mostafá Paolini, a los fines de decidir la regulación de competencia.

Realizado el estudio de las actas que conforman el expediente, esta Sala Político-Administrativa pasa a dictar sentencia, con fundamento en las siguientes consideraciones:

**I**

**ANTECEDENTES**

En fecha 9 de enero de 2006, la ciudadana Otilde Josefina Chang Fernández, antes identificada, presentó ante la Unidad de Recepción y Distribución de Documentos del Circuito Judicial del Trabajo del Área Metropolitana de Caracas, solicitud de calificación de despido, reenganche y pago de salarios caídos contra el Instituto Nacional de Aviación Civil (INAC).

En su solicitud la ciudadana Otilde Josefina Chang Fernández expuso que comenzó a prestar servicios para el Instituto Nacional de Aviación Civil (INAC), desde el 12 de julio de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2005, en el cargo de Técnico Aeronáutico en Navegación Aérea.

Por auto de fecha 12 de enero de 2006, el Juzgado Décimo Séptimo de Primera Instancia de Sustanciación, Mediación y Ejecución del Circuito Judicial del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, admitió la solicitud cuanto ha lugar en derecho y ordenó el emplazamiento del Instituto Nacional de Aviación Civil (INAC), en la persona de su Presidente, a los fines de realizar la Audiencia Preliminar.

El 14 de marzo de 2006, el apoderado judicial del prenombrado Instituto solicitó la declinatoria de competencia, por considerar que el conocimiento del caso corresponde al “*Juez Contencioso Administrativo Funcionarial”*, toda vez que -según alega-*“la funcionaria pública****OTILDE JOSEFINA CHANG FERNÁNDEZ****, (…) a quien se le aplicó el cese de sus funciones dentro de una obligación contractual la misma fue aplicada en su condición de que ejercía como****personal técnico aeronáutico adscrito a este organismo público como lo es el Instituto Nacional de Aeronáutica****(sic)****Civil presta un servicio de seguridad de estado en su condición de Controlador Aéreo o su expresión técnica de TÉCNICO AERONÁUTICO EN NAVEGACIÓN AÉREA…”****.*(Negrillas del texto y subrayado de la Sala).

Mediante decisión de fecha 3 de abril de 2006, el Juzgado Décimo Séptimo de Primera Instancia de Sustanciación, Mediación y Ejecución del Circuito Judicial del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, confirmó su competencia para conocer de la solicitud.

Por diligencia de fecha 5 de abril de 2006, el apoderado judicial del Instituto Nacional de Aviación Civil (INAC), ejerció recurso de regulación de competencia.

Por diligencia de fecha 24 de abril de 2006, el apoderado judicial del aludido Instituto solicitó el debido pronunciamiento del Tribunal respecto a la admisión de la regulación de competencia.

Por auto de fecha 12 de mayo de 2006, el Juzgado Décimo Séptimo de Primera Instancia de Sustanciación, Mediación y Ejecución del Circuito Judicial del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, ordenó la remisión del expediente a esta Sala.

Para decidir se observa:

**II**

**DE LA COMPETENCIA**

Debe la Sala establecer en primer término su competencia para resolver el recurso planteado, y en tal sentido observa:

Dispone el artículo 71 del Código de Procedimiento Civil:

*“La solicitud de regulación de la competencia se propondrá ante el juez que se haya pronunciado sobre la competencia, aun en los casos de los artículos 51 y 61, expresándose las razones o fundamentos que se alegan. El juez remitirá inmediatamente copia de la solicitud al Tribunal Superior de la Circunscripción para que decida la regulación. En los casos del artículo 70, dicha copia se remitirá a la Corte Suprema de Justicia si no hubiere un Tribunal Superior común a ambos jueces en la Circunscripción. De la misma manera procederá cuando la incompetencia sea declarada por un Tribunal Superior. ...Omissis...”*

En el caso de autos, el apoderado judicial del Instituto Nacional de Aviación Civil (INAC), ejerció recurso de regulación de competencia contra la decisión de fecha 3 de abril de 2006, dictada por el Juzgado Décimo Séptimo de Primera Instancia de Sustanciación, Mediación y Ejecución del Circuito Judicial del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, mediante la cual confirmó su competencia para conocer del asunto.

Ahora bien, en atención al contenido de la norma citada, se observa que la instancia superior natural para conocer de las decisiones dictadas por los Juzgados de Primera Instancia de Sustanciación, Mediación y Ejecución del Circuito Judicial del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, son los Juzgados Superiores con competencia en materia laboral de esa circunscripción judicial, los cuales serían, en principio, los llamados a conocer del presente recurso de regulación de competencia.

No obstante lo anterior, observa esta Sala que el caso de autos versa sobre una solicitud de calificación de despido, reenganche y pago de salarios caídos incoada por un controlador aéreo que prestó sus servicios en el Instituto Nacional de Aviación Civil (INAC), desempeñando el cargo de técnico aeronáutico en navegación aérea.

Así las cosas, en aras de salvaguardar el derecho a la tutela judicial efectiva de la accionante, previsto en el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, así como los principios de celeridad y economía procesal, esta Sala atendiendo a lo que se ha establecido en la jurisprudencia respecto al régimen aplicable a los controladores aéreos, acuerda conocer el recurso de regulación de competencia, a los fines de evitar retardos procesales en el caso de autos. Así se declara.

**III**

**CONSIDERACIONES PARA DECIDIR**

Siendo la oportunidad para pronunciarse sobre el recurso de regulación de competencia formulado por el apoderado judicial del Instituto Nacional de Aviación Civil (INAC), debe la Sala determinar cuál es el tribunal competente para conocer la presente causa, para lo que considera necesario precisar algunos aspectos relativos al régimen aplicable a los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Control de Navegación Aérea adscrito al Ministerio de Infraestructura (antes Ministerio de Transporte y Comunicaciones), los cuales a través del Decreto Nº 572 dictado por el Presidente de la República en fecha 1° de febrero de 1995, pasaron a tener el carácter de Cuerpo de Seguridad del Estado debido a la naturaleza de las funciones que desempeñan, quedando exceptuados de la aplicación de la legislación ordinaria sobre funcionarios públicos.

Así, en el referido Decreto se estableció el carácter de utilidad pública de las actividades de dirección técnica del tránsito aéreo y de los servicios de telecomunicaciones aeronáuticas y de ayuda a la navegación aérea, quedando comprendidos en la seguridad y defensa de la nación y debiendo ser prestados de manera directa por el Estado. (Vid. Sentencia Sala Plena de fecha 2 de julio de 1996, Expediente 0785-1).

Así las cosas, respecto de esta materia, en sentencia N° 00695 publicada en fecha 22 de marzo de 2006, esta Sala estableció lo siguiente:

*“…Sobre este particular, considera la Sala destacar que el personal aeronáutico es aquel que se desempeña a bordo de las aeronaves o en tierra, en funciones de índole técnica propias de la aeronáutica, tales como la conducción, dirección, operación y cuidado de las aeronaves; el control del tránsito aéreo y la operación de las estaciones aeronáuticas. En relación con el despegue, vuelo y aterrizaje de las aeronaves y, por razones de seguridad nacional, la autoridad aeronáutica puede prohibir o restringir el vuelo y aterrizaje de aeronaves en zonas determinadas del territorio nacional o bajo circunstancias específicas.*

*Así, pues, en virtud de la importancia que para la seguridad y defensa del Estado venezolano tienen las actividades de control de navegación aérea, el Ejecutivo Nacional, en aras de garantizar el orden público y la seguridad de la circulación y el tráfico aéreo, debe organizar, controlar y proporcionar tales servicios de manera directa, lo cual lleva aparejada la posibilidad de que disponga del recurso humano necesario en la forma y bajo las condiciones que mejor representen los intereses de la República.*

*En este orden de ideas, debe precisar la Sala, que la conversión de los servicios civiles de control de navegación aérea en un Cuerpo de Seguridad del Estado, coloca a los funcionarios que ejercen tales actividades bajo la protección de un régimen similar al de las Fuerzas Armadas o al de los servicios de policía.*

*Es evidente, pues, que el espíritu, propósito y razón del referido Decreto, no es otro que -en el plano de la aviación civil- disponer de confiables recursos humanos y materiales que garanticen el tránsito aéreo, fuera y dentro del país para lo cual, ciertamente, resulta pertinente y ajustado a derecho aplicar a los empleados que presten tales funciones un régimen laboral administrativo especial, separado de la legislación que regula comúnmente a los funcionarios del Estado.*

*Dicho de otro modo, con respecto a los cargos pertenecientes al Cuerpo de Control de Navegación Aérea, en virtud de la entrada en vigencia del Decreto Nº 572 publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela Nº 35.663 del 02 de marzo de 1995, se produjo un cambio en su régimen jurídico con el fin primordial de impedir las formas irregulares de huelga utilizadas por ese gremio, que pudieran obstaculizar la prestación de ese servicio público. Este servicio, dada su importancia y trascendencia para el Estado venezolano, no es susceptible de interrupción al tener como objeto fundamental la seguridad de la circulación aérea, así como el control y regulación del transporte de navegación aérea, lo cual garantiza una rápida, ordenada y segura circulación de aeronaves, tanto en vuelo como en tierra (Vid. Sentencia Nº 00832 del 11 de junio de 2003).*

*Así, los recursos humanos y materiales de los servicios de tránsito aéreo y afines, quedaron a partir de la publicación en la Gaceta Oficial, de tales instrumentos, regidos por una normativa especial que asegura su correcto funcionamiento y la no perturbación o interrupción de su prestación por conflictos de ninguna especie, ni siquiera laborales; lo contrario, podría generar situaciones perjudiciales que eventualmente afectarían la seguridad del tráfico aéreo.*

*(…)*

*En este orden de ideas, debe señalarse que el referido Decreto Nº 572 tuvo como fundamento lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 5 de la Ley de Carrera Administrativa y en el Parágrafo Segundo del artículo 3º de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, instrumentos normativos vigentes para la época en que fue dictado dicho Decreto, los cuales disponen:*

***‘Artículo 5:*** [Ley de Carrera Administrativa]*.-* *Los funcionarios al servicio del Poder Legislativo Nacional;*

(…)

*4. Los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales en su condición de tales y de los cuerpos de seguridad del Estado;  (…)’*

***‘Artículo 3°:*** [Ley Orgánica de Seguridad y Defensa]

*La seguridad y defensa de la República comprenden fundamentalmente:*

(…)

*La garantía y el empleo racional del poder nacional en todo conflicto interior o exterior, conmoción o catástrofe que puedan perturbar la paz de la República;*

(…)’*.*

*Por su parte, los artículos 1° y 3° del Decreto Nº 572 disponen:*

‘*Artículo 1°: Los servicios de control de la navegación aérea dependientes del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, por las funciones que cumple es su misión de vigilancia y control de la circulación aérea,****tendrán el carácter de cuerpo de seguridad del estado y serán organizados para cumplir con este objeto’***.

*‘Artículo 3°: Los servicios de control de navegación aérea estarán compuestos, en sus diferentes grados y clases****por los técnicos de información y aeronáutica***(**T.I.A.) (…)***adscritos al Ministerio de Transporte y Comunicaciones.’”* (Resaltado de la Sala).

Conforme a lo expuesto y específicamente en lo que respecta a los funcionarios que prestan servicios como personal aeronáutico, considerados como antes se indicó, personal de un cuerpo de seguridad del Estado, debe señalarse que esta Máxima Instancia -reiterando el anterior criterio- los ha excluido del régimen general dispuesto en la Ley del Estatuto de la Función Pública, ante la necesidad de preservar el interés colectivo que entrañan las funciones desplegadas en razón de estas particulares relaciones de empleo, considerando esencial para la estabilidad de tan importantes cuerpos de seguridad y defensa, que las reclamaciones suscitadas con ocasión de las actividades que realizan, deban ser ventiladas ante la máxima instancia de la jurisdicción contencioso administrativa, es decir, ante esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

Sin embargo, dentro de la concepción de Estado de Derecho y Justicia Social consagrada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (artículo 2), las nociones de libre acceso a los órganos de justicia y de tutela judicial efectiva, adquieren suprema relevancia como principios que apuntalan al sistema de administración de justicia nacional. Así, se ha interpretado que es deber del Estado acercar la justicia a los administrados como un medio para obtener la eficacia preceptuada en el artículo 26 de la Carta Magna, y como fin en sí mismo.

Adicionalmente, debe esta Sala resaltar que el derecho al juez natural se refiere básicamente a la necesidad que el proceso sea decido por el juez ordinario, esto es, por el juez que resulte más idóneo o adecuado para efectuar el pronunciamiento, de allí que el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela imponga al Estado la obligación de garantizar *“…una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, equitativa y expedita…”.*

De este modo, la labor legislativa promueve *“la regionalización”* de la justicia, y la tendencia del gobierno judicial ha sido la creación de nuevas instancias en el territorio de la República, encargadas de *“descentralizar”* la actividad jurisdiccional, haciéndola más eficiente y accesible al justiciable.

En orden a lo anterior, se impone para esta Sala la necesidad de analizar el criterio antes expuesto y al respecto estima, que si bien los funcionarios que prestan servicios en cargos pertenecientes al Cuerpo de Control de Navegación Aérea, por ser considerados parte integrante de los cuerpos de seguridad del Estado, se les aplica un régimen laboral administrativo especial, separado de la legislación que regula comúnmente a los funcionarios públicos, se trata en definitiva de relaciones funcionariales a las que resultan perfectamente aplicables las normas que, en cuanto a la competencia, rigen en esta materia, y que están contenidas en la Ley del Estatuto de la Función Pública.

Con fundamento en los argumentos precedentes esta Sala fija el criterio respecto a que las acciones o recursos que ejerzan los funcionarios o empleados del Cuerpo de Control de Navegación Aérea adscrito al Ministerio de Infraestructura con ocasión de su relación de empleo con dicho órgano, deben ser conocidas por los Juzgados Superiores Contencioso-Administrativos Regionales.

Visto  lo  anterior,  se  advierte  que  el  presente fallo debe tenerse como segundo complemento de las ponencias conjuntas de la Sala números: 1.209 del 2 de septiembre de 2004, 1.315 del 8 de septiembre de 2004, 1.900 del 27 de octubre de 2004 y 2.271 del 24 de noviembre de 2004, respectivamente, mediante las cuales, al igual que en la presente decisión, se han delimitado las competencias de los órganos judiciales que integran la jurisdicción contencioso-administrativa, con fundamento en la facultad que la Sala Plena delegó en cada una de las Salas que conforman este Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, a tenor de lo establecido en la letra b) de la Disposición Derogatoria, Transitoria y Final de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En este mismo sentido debe reiterarse que la presente decisión tiene la finalidad de desarrollar y aplicar el principio constitucional de acceso a los órganos de administración de justicia, en este caso con motivo de las acciones o recursos que ejerzan los funcionarios o empleados del Cuerpo de Control de Navegación Aérea adscrito al Ministerio de Infraestructura, mientras se dicte la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, razón por la cual, se fija que la aplicación de la competencia aquí determinada empezará a regir a partir del 1° de octubre del año en curso.

Por tanto, desde el 1° de octubre de 2006 inclusive, corresponderá en primera instancia a los Juzgados Superiores Contencioso-Administrativos Regionales la competencia para conocer de las acciones o recursos que ejerzan los funcionarios o empleados del Cuerpo de Control de Navegación Aérea adscritos al Ministerio de Infraestructura con ocasión de su relación de empleo con dicho órgano. Así se declara.

Ahora bien, en el caso concreto en atención al principio de *perpetuatio fori*, previsto en el artículo 3 del Código de Procedimiento Civil, aplicable supletoriamente por disposición expresa del primer aparte del artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, debe analizarse la presente solicitud conforme al criterio que en esta materia venía sosteniendo la Sala Político-Administrativa hasta el presente fallo. (Vid. sentencia N° 00695 publicada en fecha 22 de marzo de 2006).

Siendo ello así, al constatarse que en el caso de autos la recurrente interpuso solicitud *“de calificación de despido, reenganche y pago de salarios caídos”* contra el Instituto Nacional de Aviación Civil (INAC), en virtud de la relación de empleo que mantenía con dicho instituto, es competente, la Sala para conocer de la presente solicitud, en aplicación del indicado principio de la *perpetuatio fori*. Así se declara.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, se declara con lugar el recurso de regulación de competencia interpuesto por el abogado Heberto Roldán López, actuando con el carácter de apoderado judicial del Instituto Nacional de Aviación Civil y, en consecuencia, se revoca la decisión de fecha 3 de abril de 2006, dictada por el Juzgado Décimo Séptimo de Primera Instancia de Sustanciación, Mediación y Ejecución del Circuito Judicial del Trabajo de la CircunscripciónJudicial del Área Metropolitana de Caracas. Así se decide.

**IV**

**DECISIÓN**

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

1) Que en el caso concreto, es **COMPETENTE**para conocer de la regulación de competencia solicitada por el apoderado judicial del **INSTITUTO NACIONAL DE AVIACIÓN CIVIL**, en fecha 5 de abril de 2006.

2) **CON LUGAR**el recurso de regulación de competencia interpuesto por el abogado Heberto Roldán López, actuando con el carácter de apoderado judicial del **INSTITUTO NACIONAL DE AVIACIÓN CIVIL** y, en consecuencia, **COMPETENTE** para conocer de la solicitud formulada por la ciudadana **OTILDE JOSEFINA CHANG FERNÁNDEZ**, contra el **INSTITUTO NACIONAL DE AVIACIÓN CIVIL (INAC)**,en los términos expuestos en el presente fallo.

3) Se **REVOCA**la decisión de fecha 3 de abril de 2006, dictada por el Juzgado Décimo Séptimo de Primera Instancia de Sustanciación, Mediación y Ejecución del Circuito Judicial del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas.

Dada la relevancia del presente fallo, toda vez que define transitoriamente las competencias de los Juzgados Superiores de lo Contencioso-Administrativo, en lo relativo a las acciones o recursos que ejerzan los funcionarios o empleados del Cuerpo de Control de Navegación Aérea adscritos al Ministerio de Infraestructura, lo cual constituye un segundo complemento de los criterios jurisprudenciales sobre las competencias que ha sostenido hasta ahora la Sala, **ORDENA** su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, quedando intitulado en el sumario como “*Segundo complemento de las Ponencias Conjuntas de la Sala Político-Administrativa números. 1.209 del 02/09/04, 1.315 del 8/09/04, 1.900 del 27/10/04 y 2.271 del 24/11/04.”*

Publíquese, regístrese y comuníquese. Remítase el expediente al Juzgado de Sustanciación a los fines del pronunciamiento sobre la admisibilidad de la presente solicitud con prescindencia de la competencia ya aceptada en este fallo. 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 veintiséis (26) días del mes de julio del año dos mil seis (2006). Años 196º de la Independencia y 147º de la Federación.

La Presidenta

**EVELYN MARRERO ORTÍZ**

               La Vicepresidenta

**YOLANDA JAIMES GUERRERO**

**Los Magistrados,**

**LEVIS IGNACIO ZERPA**

**HADEL MOSTAFÁ PAOLINI**

**EMIRO GARCÍA ROSAS**

La Secretaria,

**SOFÍA YAMILE GUZMÁN**

**Exp. Nº 2006-0964**

**En veintisiete (27) de julio del año dos mil seis, se publicó y registró la anterior sentencia con Ponencia Conjunta bajo el Nº 01910.**

    La Secretaria,

**SOFÍA YAMILE GUZMÁN**