



CU.00502-2014

Febrero 17 de 2014

Ciudadano

Armando E. Guédez Alejo

Sub-Contralor de la República (E)

Su Despacho.-

Yo, **JORGE PALENCIA PIÑA**, mayor de edad, de nacionalidad venezolana, Profesor Universitario, casado, titular de la cédula de identidad No 2.857.785 y domiciliado en la ciudad y Municipio Maracaibo, del Estado Zulia, actuando con el carácter de Rector-Presidente del Consejo Universitario de la Universidad del Zulia (LUZ), institución autónoma de educación superior, del mismo domicilio, carácter que consta en acta de proclamación de fecha 21 de Julio de 2008, emanada de la Comisión Electoral de dicha institución, debidamente autorizado por el Consejo Universitario en su sesión extraordinaria del 17.02.2014, interpongo el presente Recurso de Reconsideración en contra de las actuaciones, conclusiones y recomendaciones contenidas en el Informe Definitivo de Auditoría efectuada sobre el Fondo de Jubilaciones y Pensiones de la Universidad del Zulia (FJPLUZ), por funcionarios adscritos a la Dirección de Control del Sector de Desarrollo Social de la Contraloría General de la República (CGR) y, estando dentro del lapso fijado para ello, procedo a hacerlo, de conformidad con lo previsto en el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, en concordancia con el artículo 44 de su Reglamento, al siguiente tenor:

En fecha 04 de mayo de 1990, se inscribió en la Oficina Subalterna del Primer Circuito de Registro del Municipio Maracaibo, el Acta Constitutiva Estatutaria del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Profesorado de la Universidad del Zulia, cuyo objeto es el mantenimiento, incremento, manejo, inversión y aplicación del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Personal Docente y de Investigación de la Universidad del Zulia, para el mejor cumplimiento y logro de sus fines específicos.

El Fondo en cuestión fue creado como un órgano de naturaleza civil, con personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto y separado de la institución universitaria, en el marco del artículo 24 del Reglamento de Jubilaciones y Pensiones del Personal Docente y de Investigación de LUZ, inspirado, a su vez, en las Pautas Reglamentarias sobre las Jubilaciones y Pensiones del Profesorado Universitario dictadas por el Consejo Nacional de Universidades y publicadas en Gaceta Oficial No. 30.937 del 09 de marzo de 1976, así como en los artículos 102 y 114 de la Ley de Universidades.



CU.00502-2014

Ahora bien, en el aparte denominado "Conclusiones" el precitado Informe establece lo siguiente:

"La creación por LUZ de este ente autónomo e independiente de dicha Casa de Estudio, para atender al régimen de jubilaciones y pensiones del personal universitario, con una antigüedad de 23 años aproximadamente, no ha logrado cumplir su propósito, a pesar de haber dispuesto de un capital acumulado constituido por los aportes de la nómina activa de trabajadores universitarios y el correspondiente aporte institucional. En paralelo, el Estado venezolano, a través de los recursos asignados por el Ejecutivo Nacional a las Universidades, ha asumido la responsabilidad de pagar la nómina pasiva, toda vez que la contribución de los entes o fondos en el período objeto de análisis, 2007-2011, solo representó, en promedio, el 1.23% de la obligación asumida, ha resultado, a todas luces, ineficaz y onerosa..."

El Fondo en su evolución, amplió o modificó su objeto de creación para atender el pago de finalidades sociales, deportivas... desviándose del propósito de asumir el pago de jubilaciones y pensiones...omissis..."

En cuanto al punto denominado "Recomendaciones", el órgano auditor, señala:

"Vistos los resultados del análisis y con la autorización previa impartida por la Contralora General de la República...se formulan con carácter vinculante, las recomendaciones dirigidas a la Junta Directiva del FJPLUZ y al Consejo Universitario de LUZ...cuya reconsideración...puede ser solicitada... en paralelo con propuesta de sustitución...de conformidad con lo establecido en el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional del Control Fiscal, en concordancia con el artículo 44 de su Reglamento..."

Concluye el informe en referencia, ordenando al Consejo Universitario, lo siguiente:

"1.- Ordenar la supresión planificada del FJPLUZ, realizar el control y seguimiento de ese proceso y garantizar que se cumpla el destino que debe dársele a los recursos patrimoniales derivados de la acción.

2.- Suspender, a partir del 01 de enero de 2014, cualquier tipo de aportes y retenciones destinados al FJPLUZ."

Final



CU.00502-2014

Al respecto, el Consejo Universitario de LUZ formula las siguientes consideraciones:

I

DE LA SUPRESIÓN PLANIFICADA DEL FJPLUZ

1.- Punto previo: de la incompetencia de la Contraloría General de la República

Como puntos previos a cualquier consideración al fondo del presente recurso, se hace necesario determinar si la actuación del ente contralor, al ordenar a este máximo organismo universitario que proceda **a la supresión del FJPLUZ**, estuvo dentro de los límites de su competencia atributiva para dictar este mandamiento y por su parte, si este Consejo estaría a su vez, facultado, según las normas que regulan la materia, para proceder a ejecutar lo ordenado. Al respecto, ha de observarse:

En sentencia de fecha 24 de mayo de 1990, la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia -citada por Henríque Meier E. en su obra "Teoría de Nulidades en el Derecho Administrativo" - el Alto Tribunal estableció lo siguiente:

"La noción de competencia implica la legitimidad de la persona natural que actúa por el órgano administrativo, es decir, su investidura. Por tal razón, la competencia no se presume y por ello en cada actuación de la administración se requiere que en el acto de que se trate, se mencione "la titularidad con que actúe" el funcionario que lo dicte, como lo establece el numeral 7º del artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos."

Es cierto que la competencia le confiere a la autoridad administrativa, **la facultad para dictar un acto para el cual está legalmente autorizada y ésta debe ser expresa**, por lo que es claro que solo en los casos de incompetencia manifiesta, los actos administrativos estarían viciados de nulidad absoluta.

En relación con la noción de incompetencia, la doctrina y la jurisprudencia de la mencionada Sala Político Administrativa, han establecido las siguientes modalidades: a) la usurpación de autoridad; b) la usurpación de funciones y la c) la extralimitación de funciones. (Sentencia No. 270 de fecha 19 de octubre de 1989 dictada por la Sala citada de la extinta CSJ).

pmh



CU.00502-2014

En el caso de especie, ocurre que las medidas dictadas por los funcionarios de la Dirección de Control Social de la CGR y contenidas en el Informe Definitivo con respecto al FJPLUZ, resultan violatorias del orden de distribución de las competencias o las medidas de potestad que les confiere la ley, esto es, se han extralimitado en el ejercicio de sus funciones, toda vez que la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema del Control Fiscal, no faculta a ninguno de los órganos que la conforman, para suprimir u ordenar suprimir estructuras de derecho público o privado, así como incurre en el vicio de usurpación de funciones, al ordenar, sin estar facultados para ello, a otros organismos como el Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, la Tesorería de Seguridad Social, la Superintendencia del Sistema de Seguridad Social y el Ejecutivo Nacional el ejercicio de determinadas acciones que se indican en los puntos 5704 al 5707 del informe recurrido, lo cual produce la nulidad de lo ordenado, por incompetencia.

2.- De la incompetencia del Consejo Universitario para ordenar la supresión del FJPLUZ:

El artículo 26 de la vigente Ley de Universidades establece, en sus 21 numerales, las facultades que el legislador le confirió al superior organismo de las Universidades y no se evidencia de los mismos, que le haya conferido la facultad expresa de suprimir u ordenar suprimir o eliminar asociaciones de cualquier naturaleza, motivo por el cual, cualquier iniciativa en tal sentido, se traduciría en un acto viciado de nulidad por incompetencia, por las razones expuestas supra.

En adición, la ilegal supresión comportará una flagrante violación al principio de rango constitucional de progresividad e intangibilidad de los derechos adquiridos por el personal universitario, especialmente los derivados de su relación laboral con estas instituciones, así como de rango legal, (Artículo 114 de la Ley de Universidades, en el entendido de que lo relativo a la previsión social corresponde a las Universidades, en el marco de su autonomía) y los obtenidos a través de las contrataciones colectivas (Acta Convenio APUZ-LUZ, cláusula 54 y de la Contratación Colectiva Única -de alcance nacional-, Cláusulas 14, numeral 6 y 58, respectivamente).

En refuerzo de lo anterior, es de hacer notar además, que el régimen especial de jubilaciones y pensiones del sector universitario, es preexistente a la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social.

Así lo reconoció el legislador patrio, a tenor de lo dispuesto en la Disposición Final Octava de la supra citada ley (Artículo 147) con respecto a los regímenes especiales del sector público preexistentes a la entrada en vigencia de dicha ley, motivo por el cual, tal supresión no resulta procedente a la luz de la disposición citada.



CU.00502-2014

Hay mas, de efectuarse la ilegal supresión de los Fondos de las distintas Universidades, en los términos que lo recomienda el ente contralor, resultaría igualmente lesiva a los derechos laborales de los trabajadores al servicio de los mismos, al violentar el principio constitucional consagrado en el artículo 89 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), que señala que “el trabajo es un hecho social y gozará de la protección del Estado”, con el agravante de que los trabajadores del Fondo en cuestión, están actualmente amparados por el Decreto de Inamovilidad Laboral dictado por el Ejecutivo Nacional.

3.- Del vicio de falso supuesto:

*En el caso de especie, es bueno aclarar que en el Acta Constitutiva Estatutaria del FJPLUZ no existe ninguna previsión que pueda interpretarse en el sentido de que ese Fondo debe asumir, en su totalidad, la carga que corresponde al Estado, por órgano de la institución de que se trate, de pagar a los trabajadores universitarios las pensiones de jubilación o de incapacidad de sus empleados jubilados. El término “atender” no implica hacerse cargo. Antes por el contrario, de acuerdo con lo estipulado en la cláusula DÉCIMO SEXTA de la precitada Acta Constitutiva Estatutaria, está claramente establecida la intención del máximo organismo universitario en constituirse en un coadyuvante en el bienestar social del profesor universitario, al comprometerse a “contribuir con la Universidad en el pago de las jubilaciones y pensiones otorgadas al personal docente y de investigación, bajo las condiciones que allí se señalan y no sobre la base de que el Fondo, al no asumir el pago total de las jubilaciones y pensiones de los profesores, se habría desviado del carácter social de su objeto, lo cual significa que, en la recomendación formulada por ese órgano contralor, éste habría incurrido en lo que se conoce en doctrina como el **vicio de falso supuesto de hecho**, lo cual, al afectar la causa del acto, lo inficiona de nulidad.*

II

DE LA SUSPENSIÓN DE LAS RETENCIONES

Del mandamiento de la CGR que ordena suspender las retenciones destinadas al FJPLUZ, a partir del 01 de enero de 2014:

En cuanto a esta segunda “recomendación de carácter vinculante” contenida en el acto recurrido, ha de observarse lo siguiente:

La previsión social de sus trabajadores corresponde -como ha sido señalado- a las Universidades (Artículo 114 de la Ley de Universidades), en el marco de su régimen autónomo, consagrado en la Ley de Universidades y ahora de rango constitucional (Artículo 109 de la C RBV).

4/19



CU.00502-2014

En ejercicio de esos derechos, se han formulado los diferentes Reglamentos y normas internas universitarias y se celebraron los convenios colectivos de trabajo (en nuestro caso, el Convenio APUZ-LUZ) y al efecto es bueno señalar que la factibilidad de las retenciones para fines del FJPLUZ, está contenida en la cláusula 54 del mismo.

Por su parte, la vigente Convención Colectiva Única, de reciente data, prescribe en sus artículos 14 y 58, lo siguiente:

“Cláusula 14, numeral 6: Las instituciones de educación universitaria se obligan a no hacer documentos ni retenciones del salario a los trabajadores universitarios, salvo los establecidos en la ley, los ordenados judicialmente o los autorizados por el trabajador o la trabajadora universitaria.”

“Cláusula 58: El régimen de jubilados y pensionados se regirá de acuerdo a las leyes y reglamentos que rigen la materia, respetando las condiciones preexistentes y garantizando la intangibilidad y progresividad de los derechos laborales.” (Destacados y comillas propios).

De lo antes expresados, se colige:

a.- Los convenios colectivos están dotados de progresividad, según lo prevé la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

b.- El contenido de las cláusulas contractuales antes transcritas, revela que los descuentos que se practican a los profesores universitarios, para fines del Fondo, **son de carácter contractual y previsional y de índole parafiscal, así como también son de capitalización colectiva.**

En virtud de lo precedentemente expuesto, solicitamos a ese ente Contralor, la revocatoria de las recomendaciones con carácter vinculante emitidas en el Informe de fecha 19 de diciembre de 2013, en base a los siguientes argumentos:

Las recomendaciones en cuestión, son de imposible e ilegal ejecución, por cuanto:

- Fueron dictadas por órgano incompetente (incurrencia en extralimitación y usurpación de funciones).
- Están basadas en falso supuesto de hecho.
- Son violatorias del principio de autonomía de las universidades, consagrado en el artículo 109 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

AMS



CU.00502-2014

- Son violatorias de los principios de intangibilidad y progresividad de los derechos laborales de los trabajadores universitarios contenidos en la CRBV, las leyes y las contrataciones colectivas de trabajo.
- Existe incompetencia de la Junta Directiva del FJPLUZ y del Consejo Universitario para ejecutar la supresión del Fondo.
- Existe imposibilidad legal de tal supresión, con fundamento a lo previsto en la Disposición Final Octava de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSS).
- El régimen especial de jubilaciones y pensiones del sector universitario, es preexistente a la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social.
- El sistema de Seguridad Social, particularmente en lo relativo al régimen prestacional de pensiones y otras asignaciones, económicas, previstos en la LOSS, **hasta la fecha de hoy es inexistente.**
- Los aportes y retenciones que se efectúan a los trabajadores universitarios, son **de capitalización colectiva, por lo que no puede dársele un destino distinto, sin el consentimiento de los mismos.**

Asimismo, vistas las recomendaciones expresadas en el punto 5701 del Informe Definitivo de la Contraloría General de la República, este Consejo Universitario arbitraré en tiempo perentorio, los mecanismos alternativos de funcionamiento del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Personal Docente y de Investigación de la Universidad del Zulia.

Se acompañan en copias fotostáticas Acta Constitutiva Estatutaria de FJPLUZ, Convenio Colectivo de Trabajo APUZ-LUZ y Convención Colectiva Única.

Es justicia. En Maracaibo, a los 17 días del mes de febrero de 2014.

Dr. Jorge Palencia Piña
Rector-Presidente



Dra. Marlene Primera Galué
Secretaria

Cc: CU
CEDIA
CILUZ

MPGAMdeS/ng