

página blanca inicial

retiro de página blanca
inicial

**FUNDACIÓN DE ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO
(FUNEDA)**

**CONSIDERACIONES SOBRE LA
CADUCIDAD DE LAS PRETENSIONES
DE COBRO DE PRESTACIONES
SOCIALES Y OTROS DERECHOS
PATRIMONIALES DE LOS
FUNCIONARIOS PÚBLICOS**

Ramón Alfredo Aguilar C.

Caracas, 2012

**© CONSIDERACIONES SOBRE LA CADUCIDAD DE LAS PRETENSIONES
DE COBRO DE PRESTACIONES SOCIALES Y OTROS DERECHOS
PATRIMONIALES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS**

Ramón Alfredo Aguilar C.¹

FUNDACIÓN DE ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO (FUNEDA)

Impreso en Venezuela

DEPÓSITO LEGAL: l.f. xxxxxxxx

ISBN: 978-xxxxxxx

DISEÑO GRÁFICO: *Lic. Fredy N. Calle. (0416) 376 83 99*

DISEÑO DE PORTADA:

IMPRESO EN: *Lito-Formas - junio de 2012*

Calle 13 Esq. Carrera 15 - Barrio Obrero - Telfs: (0276) 3438334 - 3429314

San Cristóbal - Táchira - Venezuela

CANTIDAD: *1.000 ejemplares - Impresos en papel Bond base 20*

¹ Abogado. Especialista en Derecho Procesal (UCV). Profesor Ordinario de Derecho FCJP
Universidad Central de Venezuela.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
Planteamiento.....	3
La Caducidad de la Acción. Su naturaleza jurídica y aplicación al Contencioso Funcionarial.....	10
Desarrollo jurisprudencial del tratamiento de la Caducidad de las pretensiones de cobro de prestaciones sociales. Situación actual: aplicación del lapso de 3 meses.....	22
2º) Lapso de caducidad de 3 meses.....	30
3º) Lapso de prescripción de 1 año.....	31
5º) Criterio de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.....	34
Conclusiones.....	41
Anexos.....	43
• S.C. Sentencia N° 1643. 03 de octubre de 2006. <i>Héctor Ramos Camacho Aular. Lapso de Caducidad para cobro de Prestaciones Sociales (3 meses)</i>	45
• S.C. Sentencia N° 2325. 14 de diciembre de 2006. Caducidad de Prestaciones Sociales Funcionarios Públicos. 3 meses	57

Planteamiento

El llamado proceso de laboralización de la función pública, conformado y forzado por el reconocimiento constitucional y legal de derechos e instituciones de carácter laboral en beneficio de los funcionarios -indistintamente del carácter estatutario de la relación de empleo público- ha obligado a la jurisdicción con competencia en lo contencioso administrativo (funcionarial) a conocer y pronunciarse sobre múltiples aspectos de naturaleza eminentemente "social", con la complejidad de adaptar dichos preceptos y su manejo jurisdiccional, a un proceso judicial que en su origen parece más bien diseñado para la revisión de los actos de la administración pública, y en donde ésta -la más de las veces- actúa investida de privilegios o prerrogativas. Es así, como en un reconocido avance legislativo de orden procesal, se dictó en el año 2002 el Estatuto de la Función Pública¹, que prevé y regula un procedimiento especial para la tramitación y solución judicial de los asuntos contenciosos derivados o inherentes a las relaciones de empleo público, que aún inscrito en el marco del contencioso administrativo general, surgió como muestra adelantada de la esperada evolución del procesal administrativo², en tanto se ha dejado atrás la distinción entre el juicio de anulación (objetivo) y el llamado de plena jurisdicción (subjetivo, contentivo mayormente de pretensiones de condena o restitutorias), para acceder a un proceso único de carácter intersubjetivo, entre demandante (querellante-funcionario) y demandado (querellado -administración)³, donde se incluye además de la revisión

1 Gaceta Oficial No. 37.522 del 6 de septiembre de 2002.

2 Para el tema de la evolución y naturaleza del Contencioso Administrativo, **TORREALBA SÁNCHEZ, Miguel Ángel**. *Manual de Contencioso Administrativo*. Editorial Texto C.A., Caracas/Venezuela, 2009.

3 Aún cuando en la mayoría de los casos la relación jurídico procesal se presenta entre funcionario-querellante y la administración empleadora como demandada, debe considerarse que también es posible la intervención de terceros que puedan verse afectados por el acto o

objetiva de los actos, la posibilidad de tramitación de cualesquiera otras pretensiones en garantía a la tutela judicial efectiva, entre las que podemos ejemplificar, la determinación o ajuste de pensiones de jubilación, el cobro de prestaciones sociales, de cantidades o diferencias adeudadas por conceptos laborales (intereses, vacaciones, bono vacacional), e incluso indemnizaciones por infortunios de trabajo y daño moral⁴.

No obstante el positivo cambio y avance que implica la creación de este procedimiento judicial y especialmente la concepción de la querrela y el proceso como de carácter subjetivo y la posibilidad de actuar diversos tipos de pretensiones (declarativas, constitutivas, de condena, cautelares, y ejecutivas), se advierte que en contraste, dentro de la redacción normativa de la referida Ley (LEFP), permanecen vestigios o reminiscencias del sistema objetivo de impugnación, como puede verificarse en la simple circunstancia de que a pesar que la ley instituye la figura de la “querrela”, en varias normas (arts. 92, 94, 95, 108, 110) se continúa haciendo alusión al “recurso” o “recurso contencioso administrativo funcional”, y es así como la primera norma que regula el proceso judicial (art. 92) hace expresa y exclusiva alusión a los “actos administrativos” y su impugnación a través del referido recurso contencioso administrativo, obviándose que la

su declaratoria de nulidad, como ocurriría en los casos del ganador del concurso impugnado o quien ocupa un cargo que quedó vacante por efecto del acto impugnado. Así mismo, en nuestro criterio, en algunos supuestos el empleador pudiera acudir a la sede jurisdiccional en condición de accionante, por ejemplo para pedir la declaratoria de nulidad de un contrato colectivo u alguna de sus cláusulas, ó como debería ocurrir a los fines de solicitar la calificación de falta y autorización de destitución de los funcionarios investidos de fuero sindical, conforme a la competencia atribuida para ello conforme al artículo 32 LEFP (tema de inamovilidad de los funcionarios públicos, que al tener fuente en el derecho del trabajo, hasta ahora no ha sido correcta ni definitivamente tratado por la jurisprudencia contencioso funcional).

- 4 El proceso en cuestión, en consecuencia prevé trámites de citación; contestación de demanda; audiencias conciliatorias y definitivas; así como potestades inquisitivas del juez en materia probatoria; por lo que se le atribuye las virtudes de acoger los principios constitucionales de idoneidad, uniformidad, eficacia, accesibilidad, celeridad, oralidad y publicidad. Al respecto **KIRIAKIDIS L. Jorge**. *Notas sobre la Querrela Funcionarial desde la Perspectiva del Acceso a la Justicia y el Debido Proceso*. En “El Régimen Jurídico de la Función Pública” Un Balance a los 5 años de Vigencia del Estatuto. Funeda, Caracas, 2.008. Pp. 172- 176.

querella en cuestión, no necesariamente tiene que estar dirigida a la anulación o impugnación de un acto administrativo, y que técnicamente no se trata de un “recurso”⁵, pues no es una impugnación o revisión realizada por la propia administración, sino que se trata de una “acción” judicial, inscrita en el ámbito del amplio poder jurisdiccional que la Constitución Nacional dispone en su artículo 259⁶.

Puede pensarse que tales vestigios deben ignorarse por tratarse de una mera imprecisión terminológica, en tanto es manifiesta la intención del legislador de crear un proceso intersubjetivo y no de mero control objetivo (de anulación), todo lo cual resulta acertado y congruente en el marco de una interpretación teleológica de la ley, empero, al realizarse la exégesis literal de

5 “El enfoque del tratamiento y estudio del contencioso administrativo desde la óptica de la pretensión consigue, así, fundamento en el artículo 259 de la Constitución y es, además, consecuencia obligada de su función subjetiva y de su naturaleza jurídica: la de un orden jurisdiccional, inserto dentro del sistema de administración de justicia, cuya finalidad primordial es el restablecimiento de situaciones jurídico-subjetivas y **que debe, por ende, informarse siempre con los principios generales del Derecho Procesal** (cfr. González Pérez, Jesús, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, tercera edición, Civitas, Madrid, 2001, pp. 70 y ss.). De allí el error cuando se entiende que es el acto administrativo –en vez de la pretensión procesal- el objeto del proceso contencioso administrativo y de allí también **la tradicional imprecisión terminológica que ha caracterizado el tratamiento de nuestro sistema contencioso administrativo, denominando recursos a medios procesales** tales como, entre otros, el ‘recurso por abstención o carencia’, que mal puede considerarse ‘recurso’ ni ‘medio de impugnación’, cuando su objeto es la pretensión de condena a una obligación de hacer o de dar por parte de la Administración”. (Resaltado y subrayado nuestro). Sala Constitucional TSJ. Sentencia No. 93 de fecha 1º de febrero de 2006.

6 “De acuerdo con lo indicado, el mencionado artículo 259 de la Constitución otorga a los Tribunales con competencia en lo contencioso administrativo un conjunto de atribuciones que permiten que los justiciables puedan accionar contra la Administración Pública a fin de solicitar el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad de dicha Administración incluidas las vías de hecho o actuaciones materiales, de allí que dicho precepto constitucional señala como potestades de los órganos judiciales con competencia en lo contencioso- administrativo no solo la posibilidad de anular actos administrativos, de condenar al pago de sumas de dinero por concepto de indemnización de daños y perjuicios y de conocer de las reclamaciones relativas a la prestación de los servicios públicos prestados mediante gestión directa o indirecta, sino también el poder de *restablecer* las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad material o jurídica de los órganos y entes que integran la Administración Pública”. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 1029 de fecha 27 de mayo de 2004.

la norma del artículo 94 LEFP, encontramos que se dispuso un brevísimo lapso de caducidad para el ejercicio tempestivo de los “recursos”, dando lugar a la interrogante de, ¿si tal lapso de caducidad también resulta aplicable a las querellas que no contienen una pretensión de nulidad ni se ejercen contra un actuar concreto de la administración?, o más específicamente: ¿si las acciones contentivas de pretensiones de cobro de prestaciones sociales y otras de condena, también están sometidas a ese rígido y fatal lapso?

La respuesta no resulta fácil, y tal es su complejidad que se han dictado diversas, contradictorias y vacilantes decisiones judiciales para dar resolución al asunto, lo que de suyo justifica un científico y concienzudo estudio sobre el tema, con especial atención a su naturaleza procesal y el posible soslayamiento de derechos constitucionales, como la protección de las prestaciones sociales y otros derechos laborales de carácter social, así como la garantías de acceso a la justicia, acción y a la tutela judicial efectiva. Veamos.

- La Caducidad de la Acción. Su naturaleza jurídica y aplicación al Contencioso Funcionario.

Uno de los presupuestos de orden procesal que puede y debe ser revisado en *limini litis* y que consecuentemente ha sido previsto como causal de inadmisibilidad en los procesos contencioso administrativos⁷, es la tempestividad del ejercicio de la acción, que se verifica a través de su correlativo, la “*caducidad de la acción*”, que implica la preclusión de la oportunidad legal para presentar válidamente una determinada pretensión ante el órgano jurisdiccional, de manera que el derecho de acción para esa concreta pretensión no puede ser satisfecho por el órgano judicial, impidiendo o limitando la función jurisdiccional de pro-

⁷ Artículo 95 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Gaceta Oficial No. 39.451 del 22 de junio de 2010. En lo sucesivo “LOJCA”.

nunciar una decisión sobre la procedencia (sustancial) o no de la pretensión deducida⁸, es decir, sobre el fondo de la controversia. De allí que en tales supuestos de caducidad, resulte innecesaria la verificación del proceso, e incluso la realización de la actividad contradictoria y probatoria respecto del fondo del asunto, pues la prueba de la tempestividad de la “acción” (demanda o querrela) se limita a la presentación oportuna de ésta ante el órgano jurisdiccional, antes de la expiración del lapso de caducidad previsto por la ley.

La ley prevé que para el ejercicio de determinadas pretensiones, la parte ó sujeto de derecho cuenta con un tiempo determinado a los fines de la oportuna proposición ante el órgano jurisdiccional de la respectiva demanda, libelo o querrela, y en consecuencia, vencido dicho plazo ya no podrá proponerse esa pretensión por haber caducado la oportunidad legal para ello. Este plazo o término de caducidad no es común a todo tipo de pretensiones, sino exclusivamente para aquellas que la ley expresamente determina, y tampoco se corresponde con los plazos de prescripción extintiva que la ley prevé para las obligaciones o derechos de crédito. A diferencia del lapso de prescripción extintiva de las obligaciones, que es de naturaleza sustantiva, el lapso de caducidad es de índole procesal, impuesto por la ley para el ejercicio oportuno frente al Estado (Jurisdicción) de específicas pretensiones, generalmente de naturaleza “constitutiva” cuya característica principal es que no están vinculadas a un derecho de crédito, sino más bien concebidas como aquellas cuyo objeto jurídico es constituir, modificar o extinguir una relación jurídica,

⁸ De lo expuesto, es fácil advertir que en realidad debería hablarse técnicamente de caducidad de la “pretensión”, pues lo que la ley limita no es la acción, en tanto que derecho abstracto y de rango constitucional no es susceptible de tal limitación. Siempre, desde que se pronuncia el tribunal sobre la admisión o negativa de admisión de la demanda, de alguna manera ya satisface el derecho de acción, de modo que lo que se limita realmente es la potestad y el deber jurisdiccional de tramitar y decidir sobre la pretensión deducida, por la expiración del tiempo útil previsto por la ley para ejercitar tal pretensión ante el órgano jurisdiccional. No obstante esta aclaratoria, es de común y legislativo uso la expresión “caducidad de la acción”, por lo que la utilizamos, dejando a salvo la aclaratoria conceptual formulada.

vale decir, que están dirigidas a obtener un cambio sobre la situación jurídica existente⁹.

Son ejemplo de este tipo de pretensiones (sometidas a lapso de caducidad), las referidas a la nulidad de los contratos (5 años, art. 1346 CC¹⁰); la acción de simulación (5 años, art. 1281 CC); de nulidad de la filiación establecida fraudulentamente por sentencia (1 año, art. 1.526CC); la acción de desconocimiento de la paternidad matrimonial (art. 206CC) ; la solicitud de reenganche y pago de salarios caídos de trabajadores amparados por estabilidad laboral (10 días, art. 89 LOTT¹¹); y las pretensiones de nulidad de actos administrativos de efectos particulares (180 días, art. 32,1 LOJCA¹²) y de efectos temporales (30 días, art. 32,2 LOJCA).

Como se observa, no se trata de pretensiones de condena, no versan sobre el cobro de derechos de crédito (sometidos a lapso de prescripción), sino de pretensiones de naturaleza constitutiva, en las que juega un papel fundamental los llamados “derechos potestativos”, concebidos por Chiovenda¹³ como “*el poder jurídico del actor de producir un efecto jurídico mediante sentencia judicial*”, destacando dos subtipos de estos derechos: “*Hay derechos potestativos en los cuales el nuevo estado jurídico se produce en virtud de una simple declaración de voluntad del titular y otros en los cuales el cam-*

9 Conocemos la dificultad para clasificar determinadas pretensiones como de una u otra categoría (declarativa, constitutiva o de condena), siendo esta tarea probablemente más ardua en lo atinente a las pretensiones constitutivas, en especial en lo relacionado con aquellas de tipo resolutorio (nulidad relativas, rescisión por lesión y resolución por incumplimiento de contrato), casos en los cuales nos inclinamos junto a buena parte de la doctrina procesal (Calamandrei, Chiovenda, Cuenca) a considerarlas como “Constitutivas”, por cuanto las mismas tienden a modificar una situación anterior que se considera como válida.

10 Código Civil, Publicado en Gaceta Oficial N° 2.990 de fecha 26 de julio de 1982. En lo sucesivo abreviado como “CC”.

11 Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, las Trabajadoras y los Trabajadores. Publicada en Gaceta Oficial No. 6.076 Extraordinario del 7 de mayo de 2012.

12 Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Publicada en Gaceta Oficial No. 39.451 del 22 de junio de 2010. En lo sucesivo abreviada como “LOJCA”.

13 **CHIOVENDA, Giuseppe.** *Curso de Derecho Procesal Civil.* Biblioteca Clásicos del Derecho. Tomo 6. Distribuidora Haral, S.A. México 1998. Pág. 228-229.

bio prodúcese únicamente cuando el derecho potestativo fue declarado por el juez” (Subrayado nuestro)¹⁴. Tales son los derechos que se hacen valer, cuando se ejerce una demanda de nulidad contra un acto administrativo de destitución, remoción o retiro, pretensión con la cual, si bien se actúa en defensa de un derecho subjetivo (estabilidad, derecho a la carrera, al debido proceso, etc.), lo que se pretende principalmente no es el pago o cumplimiento de una obligación a través de una condena judicial, sino la declaratoria judicial de la ilegalidad del acto y consecuentemente una orden de mutación de la situación jurídica existente para ese momento (terminación de la relación funcional), cambiándola por una nueva situación constituida por la prosecución de dicha relación a través de la reincorporación del funcionario. Obviamente, esta declaratoria, también implicará o podría implicar una condena en cuanto al pago de salarios caídos u otras indemnizaciones a título de daños y perjuicios, pero como consecuencia del cambio de situación jurídica producido por la sentencia, siendo aquel cambio de situación jurídica, la pretensión “principal” de la acción ejercida.

Para mejor comprensión, debe precisarse que por tratarse un derecho potestativo, su ejercicio depende exclusivamente de la voluntad de la parte interesada, sin que la falta de tal ejercicio se pueda entender como renuncia a algún derecho, pues precisa-

14 En relación a los derechos potestativos, el profesor Melich Orsini nos enseña:

“... se les caracteriza como poderes en virtud de los cuales el titular de tales derechos potestativos puede influir sobre situaciones jurídicas preexistentes cambiándolas, extinguiéndolas o creando una nueva situación jurídica mediante su propia actividad unilateral (acto real, negocio jurídico, instancia judicial o recurso administrativo), y que presentarían la peculiaridad de que aquella persona frente a la cual se hace uso de las tales derechos potestativos no pueden sustraerse a la nueva situación generada, sino que se hallarían en situación de mera sujeción. **MELICH ORSINI, José.** *La Prescripción Extintiva y la Caducidad.* Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2.002. Pág. 35 - 36

“Algunos de estos derechos potestativos deben ejercerse mediante demanda judicial, tales como las impugnaciones de la eficacia de algún negocio (anulación, rescisión, resolución), la revocación de una donación, la constitución de una servidumbre coactiva, el rescate del fundo enfiteútico, la separación de los bienes del difunto de aquellos del heredero, etc. Se habla entonces de acciones y de sentencias constitutivas.”

mente el derecho estriba en poder ejercerlo o no, a potestad de la parte, vale decir, es facultad del interesado obrar o no la pretensión, en tanto su no ejercicio, no implica la renuncia a otros derechos y por el contrario podría dar lugar al nacimiento de otro tipo de pretensiones. Por ejemplo, ante una destitución, remoción o retiro, el trabajador puede solicitar la nulidad del acto, su reincorporación y pago de sueldos (salarios) dejados de percibir; o puede aceptar la terminación de la relación de empleo público, y pasar a exigir el pago de sus prestaciones sociales, y en algunos casos, incluso, su jubilación¹⁵.

Como se ha dicho, en la mayoría de los casos en los cuales la ley prevé un lapso de caducidad, se refiere al establecimiento de un plazo para que las partes ejerzan una pretensión de tipo “constitutiva” ante los órganos jurisdiccionales, generalmente derivada de un derecho potestativo concedido por la ley a algún sujeto, para constituir, modificar o extinguir una relación jurídica, que en nuestra materia de estudio, se podrían resumir –generalmente- en las pretensiones de nulidad de los actos administrativos de remoción, destitución o retiro de funcionarios de carrera, o de nulidad de los actos que vulneren derechos subjetivos (relativos a ingreso, evaluaciones, ascensos, traslados, sanciones disciplinarias, etc.). Lapso de caducidad que conforme a la norma del artículo 94 LEFP es de tres (3) meses “*contado a partir del día en que se produjo el hecho que dio lugar a él, o desde el día en que el interesado fue notificado del acto*”.

15 En tal sentido la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia No. 437 de fecha 28 de abril de 2009, señaló: “*Lo que no puede suceder, porque es contrario a la Constitución, es que un funcionario que tenga derecho a la jubilación sea retirado de la Administración por una vía distinta. Como se expuso precedentemente, el derecho a la jubilación puede nacer antes de la aplicación de una sanción de destitución, caso en el cual la manera correcta de retiro no será la destitución, sino la jubilación, o posterior a la sanción, en caso de que la misma sea llevada al control de los tribunales contencioso-administrativos, y la medida de destitución se declare contraria a derecho y nulo el acto, como ocurrió en el caso del veredicto judicial que se sometió a revisión constitucional, en el que la Sala Político-Administrativa no reconoció la consecuencia jurídica que correspondía*”. (Subrayado nuestro).

Ahora bien, como se ha planteado al inicio, la problemática orbita en la exigua redacción de la citada norma legal, que obviamente está referida a las pretensiones de anulación, es decir, al otrora “recurso contencioso de nulidad”, y no a la nueva querrela, que bien puede dirigirse a la obtención de otros tipos de pretensiones, como por ejemplo el pago de obligaciones o derechos de crédito. Tal es así, que la norma sólo hace referencia, como punto de inicio de computo de la caducidad, a la ocurrencia de un *hecho* (lesivo, contra el cual se recurre) o la notificación del *acto* (cuya nulidad se pretende), sin que se verifique alusión alguna al vencimiento de la obligación cuyo pago se demande, a la mora del deudor, o a la forma de computo en caso de que se trate de pretensiones de exclusivo contenido patrimonial. Tampoco indica la norma de forma expresa que dicho lapso de caducidad aplica sólo para las acciones de nulidad, y precisamente de allí podrían surgir las dudas o generarse una errada interpretación respecto de su alcance y contenido.

De nuestra parte, entendemos que una simple interpretación gramatical obligaría a entender que la norma se refiere exclusivamente a las pretensiones de nulidad de actos administrativos o hechos “ciertos” que afecten los intereses legítimos de los funcionarios, pues es la existencia misma del acto o hecho, o su notificación, la circunstancia jurídica que produciría el interés procesal del legitimado y consecuentemente, el comienzo del lapso legal para interponer la respectiva querrela. Por el contrario, si se trata de pretensiones de cobro de prestaciones sociales, de ajustes de pensiones de jubilación, o de indemnizaciones por accidentes o enfermedades profesionales, no existe en principio un “acto que impugnar”, y existiría muy poca precisión o certeza sobre cual sería el “hecho” de la administración empleadora que generaría la mora y produzca el “*interés procesal*”¹⁶ para que el

¹⁶ El interés procesal se refiere a la necesidad del demandante “de solicitar del órgano jurisdiccional su intervención para que se le reconozca un derecho subjetivo, como único medio a su disposición para lograr la satisfacción de ese derecho”. PESCI-FELTRI, Mario. *Cuestiones previas en el CPC, un análisis con vista de diez años de su aplicación en XXII Jorna-*

funcionario obre judicialmente su pretensión de cobro. Más aún, es posible que la propia administración reconozca la obligación o deuda, pero indique al funcionario que “*debe esperar la respectiva disposición presupuestaría*” -lo cual es muy común en nuestras administraciones- con lo que se habría interrumpido la prescripción del derecho de cobro, y no existiría en el funcionario la necesidad (interés) de acudir a demandar judicialmente el pago, por estarse tramitando “normalmente” su respectiva liquidación o pago de que se trate. Siendo la caducidad una especie de sanción por la no presentación oportuna de la demanda¹⁷, mal puede sancionarse o comenzar a correr dicho lapso, si no ha surgido en el sujeto de derecho la necesidad o interés para presentar su pretensión ante el órgano judicial¹⁸.

Es por ello que las obligaciones patrimoniales se someten a lapsos de prescripción, susceptibles de interrupción y suspensión, mientras que las acciones de nulidad se someten a lapsos de caducidad, pues en las primeras existe una relación de crédito y no existe necesidad de demandar, salvo que se constate la mora del deudor y no se verifique la interrupción o suspensión de la prescripción, al tiempo que siendo los lapsos de prescripción generalmente más amplios que los de caducidad, puede

das J.M Domínguez Escovar. Derecho Procesal Civil. Pag. 205 - 206. Así mismo el máximo Tribunal ha entendido el interés, “como la necesidad de acudir al proceso como único medio legal de obtener el reconocimiento y satisfacción del derecho ventilado, o en palabras más concretas, la utilidad o el provecho que éste puede proporcionar a su titular”. Sentencia del 7-2-1961 dictada por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, citada por la Sala Político Administrativa de fecha 20 de enero de 2000. Compilación de Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia Oscar Pierre Tapia, Año 2000, Tomo 1, páginas 162 y 163.

17 “Se entiende por *caducidad de la pretensión* la **sanción que se le impone a un ciudadano**, constituida por la omisión y el transcurso de un plazo dentro del cual la ley habilita a su titular para hacer valer una pretensión material por ante los órganos jurisdiccionales, verificándose con ello, una condición de inadmisibilidad por la cual la pretensión del actor carece de posibilidad jurídica por parte del Estado”. (Cursivas de la cita, subrayado y negritas nuestros). **ORTIZ-ORTIZ, Rafael.** *Teoría general de la acción procesal en la tutela de los intereses jurídicos.* Editorial Frónesis, S.A. Caracas, 2004. p. 799

18 En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional Español en sentencia No. 138/2005, del 26 de mayo. En <http://www.tribunalconstitucional.es/jurisprudencia/Stc2005/STC2005-138.html> (consultado 2 de mayo 2009).

prudencialmente esperarse la satisfacción directa y espontánea de la pretensión (el pago) por parte del deudor respectivo. Diferenciadamente, en las acciones de nulidad, existe un acto administrativo que goza de ejecutividad y presunción de legalidad, mismo que al lesionar los derechos del interesado, le conduce forzosamente a actuar judicialmente contra dicho acto como único medio capaz de satisfacer la pretensión (nulidad), so pena de que la no interposición oportuna de la demanda, implique que el referido acto alcance firmeza y consecuentemente no pueda ser impugnado por vía judicial¹⁹.

En consonancia con lo expuesto, encontramos que la novel Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LOJCA) al reglar el tema de la caducidad, claramente define en su artículo 32 que ésta se aplica a las “*acciones de nulidad*”,²⁰ disponiendo la misma norma la caducidad de las acciones contra las vías de hecho o contra abstenciones, pero en ningún caso para las demandas cuyo contenido es de naturaleza exclusivamente patrimonial. Por demás, ante la falta de precisión de la norma del artículo 94 LEFP, consideramos que en una interpretación

19 Salvo que se trate de actos de efectos generales, supuesto en el cual conforme al artículo 32 LOJCA podría demandarse en cualquier tiempo. Así mismo, conforme a la misma norma, constituye excepción a la caducidad de la revisión judicial del acto administrativo, los casos en que la ilegalidad sea planteada como defensa judicial, en los escasos supuestos en que la ejecución del acto administrativo se verifica a través de un proceso judicial.

20 Artículo 32 LOJCA.—**Caducidad.** *Las acciones de nulidad caducarán conforme a las reglas siguientes:*

1. *En los casos de actos administrativos de efectos particulares, en el término de ciento ochenta días continuos, contados a partir de su notificación al interesado, o cuando la administración no haya decidido el correspondiente recurso administrativo en el lapso de noventa días hábiles, contados a partir de la fecha de su interposición. La ilegalidad del acto administrativo de efectos particulares podrá oponerse siempre por vía de excepción, salvo disposiciones especiales.*

2. *Cuando el acto impugnado sea de efectos temporales, el lapso será de treinta días continuos.*

3. *En los casos de vías de hecho y recurso por abstención, en el lapso de ciento ochenta días continuos, contados a partir de la materialización de aquellas o desde el momento en el cual la administración incurrió en la abstención, según sea el caso.*

Las acciones de nulidad contra los actos de efectos generales dictados por el Poder Público podrán intentarse en cualquier tiempo.

Las leyes especiales podrán establecer otros lapsos de caducidad”. (Subrayado nuestro).

sistemática de la legislación implicaría la concatenación de esta norma con la antes referida disposición de la LOJCA, que sí obra precisa en cuanto a que el lapso de caducidad es propio y aplicable a las acciones de nulidad, exclusión hecha de las demandas de contenido patrimonial.

Añadidamente, si se entiende que la caducidad de alguna manera constituye una limitación legal del derecho de acción y a la tutela judicial efectiva²¹ de rango Constitucional (art. 26, 49 y 257), debe aceptarse que la interpretación que se verifique sobre la misma debe ser siempre de naturaleza restrictiva, mientras que por el contrario, los derechos a las prestaciones sociales o la seguridad social, son derechos constitucionales del funcionario de naturaleza "social" (arts. 87, 89 y 92 constitucionales), por lo que siempre debe propenderse a la interpretación que resulte más garantista. En tal sentido, si bien se comprende que por seguridad jurídica pueda establecerse un lapso de caducidad para determinadas pretensiones, el establecimiento de dicho lapso no puede convertirse en la negación práctica del derecho sustantivo objeto de la pretensión²², menos aún si éste es de rango constitu-

21 *"En efecto, la finalidad del lapso de caducidad es la materialización de la seguridad jurídica y el aseguramiento, de esa forma, de que tras el transcurso del lapso que preceptúa la ley, se extinga el derecho de toda persona al ejercicio de la acción que el ordenamiento jurídico le proporcione; ello para evitar que acciones judiciales puedan proponerse indefinidamente en el tiempo, lo cual, obviamente, incidiría negativamente en la seguridad jurídica.*

El lapso de caducidad, como lo denunció el recurrente, transcurre fatalmente y no es susceptible de interrupción, ni suspensión. Sin duda alguna, la caducidad es un lapso procesal y en relación con el carácter de éste, la Sala Constitucional se ha pronunciado y ha establecido que los lapsos procesales establecidos en las leyes y aplicados jurisdiccionalmente no son formalidades que puedan ser desaplicados con base en el artículo 257 de la Constitución...". (Subrayado nuestro. Sentencia Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia No. 727 de fecha 08 de abril de 2003.

22 En tal sentido el Tribunal Constitucional Español ha establecido: "Es doctrina reiterada de este Tribunal que el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) es un derecho de configuración legal, un derecho de prestación que sólo puede ejercerse a través de los cauces que el legislador establece, el cual goza de un amplio margen de libertad en la definición y determinación de las condiciones y consecuencias del acceso a la jurisdicción para la defensa de derechos e intereses legítimos. En esta regulación el legislador podrá establecer límites al ejercicio del derecho fundamental, pero sólo serán constitucionalmente válidos si, respetando su contenido esencial, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses

cional, de naturaleza social, y además, respecto del cual el mismo legislador ya ha dispuesto un plazo o lapso de prescripción, creado precisamente para regular el tiempo “suficiente” para el ejercicio coercitivo del derecho.

Cabe aquí destacar que el Constituyente ordenó incrementar el plazo de prescripción de las prestaciones sociales a diez (10) años²³, mientras que en la reforma de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (LOPCYMAT) de 2005²⁴, se amplió el lapso de prescripción para el reclamo de las indemnización por accidentes o enfermedades profesionales a cinco (5) años²⁵, lo que deja en claro tanto la intención del constituyente como del legislador de ampliar la garantía de satisfacción de estos derechos indemnizatorios (pagos), al permitir un plazo mucho más amplio para su ejercicio coercitivo, todo lo cual, sería abruptamente soslayado y violentado si se obvian estos plazos de prescripción, y se permite que por instituto de la caducidad se acorten y muten aquellos plazos para reducirlos al ínfimo lapso de tres (3) meses. Además que, por tratarse de un lapso de caducidad, implica la imposibilidad de interrupción, suspensión o renuncia, lo que bien puede acarrear como consecuencia la absoluta pérdida o extinción de los referidos derechos sociales de rango constitucional. Un mero sentido de

constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida. En principio, pues, el derecho reconocido en el art. 24.1 CE puede verse conculcado por aquellas normas que impongan requisitos impositivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador, y asimismo por la imposición de condiciones o consecuencias meramente limitativas o disuasorias del ejercicio de las acciones o de los recursos legalmente establecidos”. Sentencia citada en nota al pie de página No. 18.

23 Disposición transitoria Cuarta, No. 3. Constitucional. Este mandato constitucional ha sido recientemente acogido en el artículo 51 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras. Que dispone lapso de prescripción de 10 años para el cobro de las prestaciones sociales y de 5 años para los demás conceptos laborales.

24 Publicada en Gaceta Oficial N° 38.236 de fecha 26 de Julio del 2005.

25 Artículos 8 y 9.

justicia social y una interpretación concretizadora²⁶ de los valores y principios constitucionales, inscritos en el postulado de un Estado Social de Derecho y de Justicia, debe conllevar como única conclusión, que no puede someterse la pretensión de cobro de prestaciones sociales y otros derechos sociales a un brevísimo lapso de caducidad, que por demás resulta dudoso en cuanto a la forma en que debe computarse, y que colide groseramente con la naturaleza garantista de los derechos sometidos al conocimiento de la jurisdicción²⁷.

Adicionalmente, y en abundamiento de la interpretación lógica-sistemática que venimos verificando, observamos que las normas de los artículos 92, 94 y 95 LEFP, no sólo hacen alusión a los “recursos” y acciones contra actos administrativos, sino que adicionalmente hacen referencia expresa a la circunstancias de que de dichos reclamos estén vinculados a dicha ley especial – Estatuto- , concretado en el uso de las expresiones: “*en ejecución de esta Ley*”; “*todo recurso con fundamento en esta Ley*”; “*las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de la presente Ley*”. Vale decir, que las normas parecen estar, en principio y especialmente dirigidas a los procesos o reclamos de origen “estatutario” que por mandato constitucional se circunscribe a las

26 “Teniendo en cuenta el método de interpretación llamado ‘interpretación funcional o concretizadora’ de los valores y principios contenidos o enunciados en la parte sustantiva de la Constitución venezolana de 1999, los textos de sus normas que consagran derechos o garantías, para darles normatividad, han de interpretarse axiológicamente en beneficio del ciudadano y no a favor del Estado, de modo tal que la parte sustantiva no se sacrifique a favor de su parte organizativa. En otras palabras, se trata de un método de interpretación ‘pro ciudadano’, propugnamos que tiene apoyo en el Preámbulo de la Constitución y, en sus artículos 2° y 3°, en concordancia son(sic) sus artículos 7°, 19, 22, 23, 334 y 335, respectivamente” (Cursivas de la cita. Subrayado nuestro. **DUQUE CORREDOR, Román**. *Temario de Derecho Constitucional y de Derecho Público*. Legislación Económica, C.A.. Bogotá, 2008. p. 120.

27 A pesar de que se consideran los lapsos de caducidad como de orden público, la propia Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, ha desaplicado dichos lapsos en beneficio del interés superior del niño y también en protección de otras garantías constitucionales (investigación e inquisición de paternidad), lo que implica la ponderación entre la seguridad jurídica que viene a procurar la caducidad y la protección efectiva de determinados principios y garantías constitucionales. Ver sentencias: No. 1644 de fecha 03 de septiembre de 2001 y No. 1074 de fecha 1° de julio de 2011.

normas “sobre el ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los funcionarios”²⁸, lo que permite considerar que otras normas, derechos e instituciones de carácter laboral o social que benefician o regulan la relación de empleo funcional, si bien quedan sometidos a la competencia contencioso administrativa (funcional) y a los trámites de este especial proceso judicial, también pueden y deben ser interpretadas y aplicadas, en consonancia con las instituciones, garantías y principios que son inherentes a su propia naturaleza jurídica, incluidos los relativos a su vigencia o extinción y los que los regulan en el orden procesal²⁹.

En conclusión, en aplicación de las disposiciones de los artículos 6° de la Ley Orgánica del Trabajo, las trabajadoras y los Trabajadores y 28 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, que atribuyen a la legislación laboral la regulación de los derechos de los funcionarios públicos (distintos de los Estatutarios enunciados constitucionalmente), y en atención a la naturaleza jurídico laboral (social) de las pretensiones que se ejercitan, consideramos que el **derecho de cobro de prestaciones sociales u otros derechos laborales pecuniarios de los funcionarios públicos**, están sometidos al lapso de prescripción previsto en el artículo 51 de la LOTTT³⁰, en tanto el derecho al cobro de indemnizaciones por accidentes o enfermedades profesionales, estará sometido al lapso de prescripción de 5 años, previsto en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Prevención Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo, sin que pueda aplicarse *a este tipo de pretensiones*, lapso de caducidad alguno, pues su ejercicio no

28 Artículo 144 Constitucional.

29 Como parece proponerlo la Sala Constitucional en sentencia que se analiza *infra*.

30 Artículo 51 LOTTT: “Las acciones provenientes de los reclamos por prestaciones sociales prescribirán al cumplirse **diez años** contados desde la fecha de terminación de la prestación de los servicios de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

El resto de las acciones provenientes de la relación de trabajo prescribirán al cumplirse **cinco años**, contados a partir de la fecha de terminación de la prestación de los servicios. En los casos de accidente de trabajo o de enfermedad ocupacional, el lapso de prescripción de cinco años se aplicará conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo”.

implica un “recurso” ni una acción de nulidad contra un acto del ente administrativo que funge como empleador, sino una acción de tipo patrimonial para el cobro de derechos de rango legal y constitucional, regidos además por la legislación laboral ordinaria y no por la Ley del Estatuto de la Función Pública, conforme lo prevé el artículo 144 Constitucional, y los ya mencionados, 28 de la Ley del Estatuto de la Función Pública y 6º de la Ley Orgánica del Trabajo, las Trabajadoras y los Trabajadores.

- **Desarrollo jurisprudencial del tratamiento de la Caducidad de las pretensiones de cobro de prestaciones sociales. Situación actual: aplicación del lapso de 3 meses.**

Según referimos en el planteamiento del tema, han sido variadas, disímiles y vacilantes, las posiciones que han adoptado los órganos jurisdiccionales en el tratamiento de este tema, lo que obliga su revisión y análisis a los fines de exaltar los aspectos que consideramos más relevantes en miras a los avances y cambios que de seguro se producirán en el futuro. Principales criterios³¹:

1º) Aplicación de un lapso de caducidad de un (1) año.

En sentencia No. 2003-2158 de fecha 9 de julio de 2003, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, estableció el lapso de caducidad de un (1) año, para el ejercicio de las acciones por cobro de prestaciones sociales de los funcionarios públicos, en decisión que se cita en extenso, para su análisis y comentarios:

“Por su parte, el a quo declaró la caducidad de la pretensión, al considerar que desde el 30 de agosto de 2000, fecha en que fue retirado el querellante del cargo que desempeñaba, hasta el día 19 de junio de 2002, fecha en que se interpone la querrela, “(...) el citadolapsodeseis(6)mesesyahabíatranscurridoampliamente”.

31 Las decisiones que se analizan a continuación no son las únicas referidas al tema, por lo que hemos citado las que consideramos más ilustrativas de cada criterio.

Al respecto, esta Corte se ha pronunciado en sentencia N° 02-2509 de fecha 19 de septiembre de 2002, estableciendo que:

‘Conforme a la norma contenida en el artículo 92 de la Constitución vigente, las prestaciones sociales son un derecho social que le corresponden a todo trabajador, sin distingo alguno, al ser retirado o removido del servicio activo cuya mora en el cobro genera intereses. Cualquier acto o conducta que signifique una negación para cancelarlas es inconstitucional, pues es un derecho consagrado en nuestra Carta Magna.’

‘Por otra parte, se observa, respecto a la caducidad de la acción relacionada con la materia de jubilación, esta Corte, en fecha 27 de septiembre de 2000, caso: Clara García Peña Vs. Cámara Municipal de la Alcaldía del Municipio Libertador del Distrito Federal, Exp. 00-23370, sostuvo lo siguiente: De lo anterior se observa que la jubilación constituye una cuestión de previsión social con rango constitucional, desarrollada por la legislación y normativa venezolana, que constituye un beneficio y derecho del funcionario a vivir una vida digna en razón de los años de trabajo y servicios prestados y que por lo tanto la Administración está en la obligación de garantizar, reconocer, tramitar y otorgar sin que para ello existan lapsos de caducidad de las acciones que se intenten en virtud de tal derecho, por lo que resulta imposible admitir que los recursos o acciones que se intenten contra una omisión de la administración ante una solicitud de jubilación, resulten caducos, ya que se estaría lesionando el derecho constitucional a la seguridad social del funcionario que resulta acreedor de este beneficio.’

‘Ahora bien, con base en la sentencia parcialmente transcrita, esta Corte considera que dicho criterio debe ser extendido en los casos de las querellas que tengan por objeto el pago de prestaciones sociales, pues dicho pago constituye un derecho subjetivo irrenunciable adquirido por el trabajador o funcionario, que no es de naturaleza indemnizatoria -

como los sueldos dejados de percibir-, sino un derecho que le corresponde al empleado al cesar la prestación de servicio, este derecho se traduce además, en el pago de la antigüedad como recompensa por su labor, siendo de naturaleza crediticia -deudas pecuniarias- de exigibilidad inmediata, cuya mora en el pago genera intereses.”

“En efecto, cuando se rompe el vínculo funcional con la Administración, emerge la obligación para la Administración de hacer efectivo el pago de las prestaciones sociales, derecho que se engloba dentro de los derechos sociales que tiene el funcionario público como recompensa al trabajo por los servicios prestados a la Administración.”

“La obligación estriba en cancelar las prestaciones sociales -derecho irrenunciable-, que por un lapso de caducidad no puede ni debe menoscabarse su cumplimiento por parte de la Administración, pues dicha obligación se encuentra vinculada a un derecho también sustentado este derecho adquirido en razones jurídicas, éticas, sociales y económicas.”

“Dicho pago se encuentra sujeto a la norma constitucional prevista en el artículo 92 de la Constitución y forma parte de un sistema integral de justicia social que no puede sufrir fisura por una interpretación rígida del artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa. Es así, como se hace imprescindible una interpretación más flexible y en verdadera sintonía con nuestra Carta Magna, que prevé la obligación de proporcionar una “tutela judicial efectiva”, la cual no sería posible con la existencia de lapsos de caducidad que afecten derechos constitucionales de los trabajadores, funcionarios o empleados, sin distinción alguna.”

Con la motivación contenida en el fallo antes citado, **se puso en evidencia la desigualdad existente entre los funcionarios públicos y los trabajadores regidos por la Ley Orgánica del**

Trabajo, respecto al acceso a la jurisdicción para el reclamo de sus prestaciones sociales, donde para los primeros, a pesar de ser un derecho que les corresponde a ambas categorías de trabajadores por igual, la Ley de Carrera Administrativa establecía un lapso de caducidad de seis (6) meses, mientras que para los segundos se prevé un lapso de prescripción de un (1) año. Esta situación genera no solo una diferencia injustificada en el ejercicio del derecho que tiene todo ciudadano, conforme a lo dispuesto en el artículo 26 de nuestra Carta Magna, de acceder a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, sino que además atenta contra el principio de igualdad contemplado en el artículo 21 eiusdem, según el cual se prohíbe cualquier tipo de discriminación que tenga por objeto menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona.

Es así como esta Corte consideró en la sentencia supra transcrita que, de la interpretación del artículo 92 constitucional, los funcionarios públicos no podían ver disminuido su derecho al cobro de las prestaciones sociales por la aplicación estricta e inflexible del lapso de caducidad consagrado en el artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa.

Ahora bien, la Ley de Carrera Administrativa. (Art. 82) y la Ley Orgánica del Trabajo (Art. 61), prevén diferentes institutos de extinción de la acción y los derechos, a los efectos, en este caso, del ejercicio de la acción para el cobro de prestaciones sociales, pues la primera consagra un lapso de “caducidad” y la segunda uno de “Prescripción”.

En este sentido, ya esta Corte en sentencia de fecha 30 de abril de 2002, caso: JORGE BAHACHILLE contra el TRIBUNAL DISCIPLINARIO DEL COLEGIO DE ABOGADOS DEL DISTRITO FEDERAL (hoy Distrito Capital) y el COLEGIO DE ABOGADOS DE VENEZUELA, se pronunció precisando las diferencias entre los lapsos de prescripción y de caducidad y como prevale-

ce de esta última en el contencioso administrativo, determinándose en dicho fallo que:

“Así, a grandes rasgos, y a fin de recalcar la diferencia entre estos lapsos, debe señalarse que la prescripción puede suspenderse, interrumpirse y renunciarse si es extintiva; por su parte, la caducidad es un lapso que no puede suspenderse, corre fatalmente y, por tanto, no puede interrumpirse y, además, no puede renunciarse, pues una vez que ha transcurrido el tiempo, automáticamente genera todos sus efectos.”

“Conforme a ello, conviene advertir que en el contencioso administrativo predominan los lapsos de caducidad y no de prescripción, como se puede constatar del examen de las acciones que son incoadas ante esta jurisdicción, es pues que, no existe una regulación en las normas contencioso administrativas referidas a la prescripción (...).”

En este orden de ideas, no se puede dejar de observar como el constituyente, en la redacción del punto 3° de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, dispuso que la Asamblea Nacional, dentro del primer año contado a partir de su instalación, debía aprobar una reforma de la Ley Orgánica del Trabajo en la que se establezca un lapso de prescripción de diez (10) años para el derecho al cobro de prestaciones sociales, derecho este que, según lo consagra el artículo 92 eiusdem, le corresponde a todos los trabajadores y trabajadoras como recompensa a la antigüedad en el servicio y amparo en caso de cesantía, sin que ésta norma haya hecho distinción alguna entre los trabajadores que prestan sus servicios a la empresa privada y los funcionarios que trabajan al servicio de la Administración Pública.

De igual forma, (sic) punto 3° de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, dispuso que, mientras no entre en vigencia la

reforma de la ley seguirá aplicándose de forma transitoria el régimen de la prestación de antigüedad establecido en la Ley Orgánica del Trabajo vigente.

Lo anterior pone de manifiesto que nuestro constituyente ha pretendido, en materia del derecho a prestaciones sociales de los trabajadores, lograr la consagración de un trato igualitario que permita, conforme al régimen previsto en la Ley Orgánica del Trabajo, que todos los trabajadores y trabajadoras puedan disfrutar del referido derecho sin ningún tipo de discriminación, tal como se desprende del contenido del artículo 28 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, el cual a texto expreso dispone:

“Artículo 28. Los funcionarios y funcionarias públicos gozarán de los mismos beneficios contemplados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en la Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento, en lo atinente a la prestación de antigüedad y condiciones para su percepción.”

Ello así, y en respeto al principio constitucional de igualdad, debe dispensársele a los funcionarios públicos el mismo trato que, para el reclamo de las prestaciones sociales, la legislación laboral otorga a los trabajadores regidos por la Ley Orgánica del Trabajo. **De esta manera, el lapso de seis (6) meses establecido en la Ley de Carrera Administrativa (hoy día dicho lapso es de tres meses, según lo establece el artículo 94 de la Ley del Estatuto de la Función Pública), debe ceder ante el lapso más favorable de un (1) año consagrado en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Trabajo, aplicable los funcionarios públicos por mandato del artículo 8 eiusdem.**

En este orden de ideas, importa destacar que si bien el propio artículo 8 de la Ley Orgánica del Trabajo limita el disfrute de los beneficios consagrados en dicho texto normativo, a todo aquello no relacionado con el ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro, sistemas de remuneración, estabilidad y régimen jurisdic-

cional, siendo el último aspecto resaltado el que pudiera estar afectado en el presente caso, de igual forma la aplicación de la Ley Orgánica del Trabajo se impone, por tratarse de la garantía de derechos constitucionales como son la no discriminación (Art. 21), y el derecho al acceso a los órganos de justicia y a la tutela judicial efectiva (Art. 26), los cuales se ven menoscabados al pretender imponerse una discriminación en el ejercicio de la acción de reclamo de prestaciones sociales en el caso de los funcionarios públicos.

Ahora bien, la extensión del lapso consagrado en la Ley de Carrera Administrativa para la interposición del reclamo de las prestaciones sociales, resultante de su equiparación con el lapso previsto en la Ley Orgánica del Trabajo, no implica la modificación de la naturaleza de dicho lapso, en el sentido de cambiar el lapso de “caducidad” por el de “prescripción”, ya que se trata de dos instituciones procesales perfectamente válidas que el legislador ha utilizado en ambos casos de manera coherente, pues, como bien se señaló anteriormente, a diferencia de lo que ocurre en el régimen consagrado en la Ley Orgánica del Trabajo, en el régimen de derecho público predominan los lapsos de caducidad y no de prescripción.

Conforme a las consideraciones antes hechas, observa esta Corte que el querellante fue retirado de la Administración Pública Municipal en fecha 30 de agosto de 2000, no siendo hasta el 19 de junio de 2002 cuando interpone formal querrela reclamando unas diferencias en el pago de sus prestaciones sociales, habiendo previamente realizado dos (2) reclamos directamente ante el ente querrellado en fechas 16 de mayo de 2001 y 19 de diciembre de 2001”. (Subrayado y negritas nuestras. (Negritas y subrayado nuestro). Sentencia CPCA No. 2003-2158 de fecha 9 de julio de 2003.)

Consideramos que fue acertada la protección del derecho de los funcionarios a través de esta decisión, en cuanto se aplicó una

norma y plazo más favorable, tal y como obligan los principios generales que rigen el derecho del trabajo, y lo más importante, se propendió a la equiparación de tratamiento procesal respecto de aspectos estrictamente laborales indistintamente de que se trate de trabajadores o funcionarios³². No obstante, creemos que la motivación de la Corte se inclinó más al aspecto social que al aspecto estrictamente jurídico, que hubiere llevado a una conclusión similar, pero de mayor precisión técnica. Señalamos esto, en tanto la Corte claramente determinó que en el contencioso administrativo “predominan” los lapsos de caducidad, y estableció igualmente la naturaleza crediticia de la obligación de pago de las prestaciones sociales, lo cual era suficiente para determinar que debía aplicarse el lapso de prescripción y no el de caducidad, más aún, cuando en la misma sentencia se cita otra en la cual se determinó la no aplicación de este instituto (caducidad) para el cobro de otros derechos laborales (jubilación).

La Corte aplicó el lapso de un (1) año previsto en la Ley Orgánica del Trabajo (vigente para ese entonces), pero erradamente lo calificó como un lapso de “caducidad”, lo que constituye un exceso en su potestad jurisdiccional, al “legislar” a través de la creación o invención de un lapso de caducidad no previsto por la ley, y que al mismo tiempo, conformaba otra desigualdad entre los funcionarios públicos y los trabajadores ordinarios, limitando el ejercicio del derecho de cobro de aquellos, a la rigidez de un lapso de caducidad, en contraposición al de prescripción aplicable a los demás trabajadores, el cual es susceptible de interrupción, suspensión y renuncia por parte del obligado. Esta diferencia y desigualdad no es sólo jurídica sino fundamentalmen-

32 Cabe referir que en España, la novel Ley reguladora de la Jurisdicción Social (Ley 36/2011, de 10 de octubre) dispone competencia a dicha jurisdicción social para conocer de asuntos sociales (higiene y seguridad en el trabajo y las respectivas reclamaciones por infortunios) incluso en casos entre los funcionarios públicos y las administraciones empleadoras. Dándose igual tratamiento procesal, indistintamente del carácter estatutario de la relación. Par el tema: *La reforma del proceso laboral. La nueva Ley reguladora de la Jurisdicción Social*. Directores: **BLASCO PELLICER, Ángel** y **GOERLICH PESET, José María**. Tirant lo blanch, Valencia, 2012.

te práctica, pues ante el conocido retardo de la administración pública en el pago de los compromisos laborales, bastaría para interrumpir la prescripción las gestiones de cobro que por escrito presente el ex funcionario, o las comunicaciones emitidas por el ente informando del trámite de los pagos, empero si se entiende que el lapso es de caducidad, se vería forzado el ex funcionario a presentar su demanda de cobro antes del vencimiento del plazo de un año, indistintamente de que tenga la creencia de que el pago ya se está tramitando, ello, ante la posibilidad de inminente caducidad y posible pérdida de su derecho a reclamar.

2º) Lapso de caducidad de 3 meses.

Posteriormente, en Sentencia No. 2006-463, de fecha 24 de febrero de 2006 (asunto No. AB41-R-2005-000004), la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, estableció un nuevo criterio, determinado que el lapso aplicable, sería el de caducidad previsto en el artículo 94 de la Ley del Estatuto de la Función Pública. En tal sentido indica la sentencia:

“Igualmente, advierte esta Corte que los apoderados de la parte apelante en su escrito, afirmaron que el lapso a tomar en cuenta para el pago por diferencias en las prestaciones sociales es de un (01) año, criterio éste que no comparte esta Alzada. Con respecto a ello resulta pertinente citar lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley del Estatuto de la Función Pública:

“Todo recurso con fundamento en esta Ley sólo podrá ser ejercido válidamente dentro de un lapso de tres meses contados a partir del día en que se produjo el hecho que dio lugar a él, o desde el día en que el interesado fue notificado del acto.”

Del artículo transcrito, se desprende que toda acción intentada deberá ser interpuesta ante los órganos jurisdiccionales en

el lapso que establece la Ley por la cual se rige, aplicable al caso concreto en virtud de la evidente relación jurídico administrativa funcional que vinculaba a la querellante con la Gobernación del estado Táchira y que establece un lapso de tres (03) meses para incoar la querrela a partir del día en que se produce el hecho que da lugar al recurso, artículo aplicable a las reclamaciones de diferencias en las prestaciones sociales". (Subrayado nuestro).

En la referida decisión se verificó un cambio de criterio, pero sin hacer alusión al anterior, limitándose el fallo a citar la norma legal aplicada luego de invocar una sentencia de la Sala Constitucional, en la cual se destaca que los lapsos de caducidad son de orden público. Este criterio se reiteró por la misma Corte en decisión de fecha 20 de marzo de 2006. Igualmente la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de fecha 08 de marzo de 2006 (expediente No. AP42-R-2003-003778), acogió el mismo criterio, aplicando para las acciones por cobro de diferencias de prestaciones sociales, el lapso de caducidad previsto en la ley especial³³.

3º) Lapso de prescripción de 1 año.

No obstante las decisiones anteriores, pocos días después, la misma Corte Primera en sentencia No. 2006-993, en sentencia de fecha 28 de marzo de 2006 (expediente No. AP42-R-2003-002207), adoptó un nuevo criterio, según el cual estableció:

“Ahora bien, existiendo una exigencia constitucional de sancionar un nuevo régimen legal de prestaciones sociales, en donde se extienda el lapso de prescripción del derecho al cobro de las mismas, del cual se beneficiarían los funcionarios públicos llegada la oportunidad legal, en virtud de la

³³ En esta decisión la Corte Segunda aplicó el plazo de caducidad de seis (6) meses, estableció en la derogada Ley de Carrera Administrativa, aplicable al caso concreto por ser la vigente al tiempo de interposición de la querrela.

integración del derecho laboral a la materia funcionarial en materia de prestaciones sociales, tal como ha quedado expuesto, estima esta Corte que cuando el artículo 94 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, establece que todo recurso con fundamento en la misma sólo podrá ser ejercido válidamente dentro de un lapso de tres (3) meses, contados a partir del día en que se produjo el hecho que dio lugar a él o desde el día en que el interesado fue beneficiado del acto, se está refiriendo a los recursos contenciosos administrativos contra actos de efectos particulares que decidan o resuelvan alguna situación funcionarial u otras reclamaciones relacionadas con materias específicas contempladas en el artículo 1° de dicha Ley, es decir, -a título enunciativo- las relativas a: ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro, sistemas de remuneración, estabilidad y régimen jurisdiccional.

Por tanto, la materia de prestaciones sociales en el caso de los funcionarios públicos, concretamente la antigüedad, como derecho adquirido, por remisión expresa del artículo 28 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, en cuanto a condiciones y percepción -se insiste- está integrada a las normas que sobre la materia dicta la Ley Orgánica del Trabajo.

En este contexto, se advierte que la delimitación entre una u otra acción, vendrá dada por la naturaleza del derecho protegido (*causa petendi*) y por el marco legal regulatorio aplicable: en el primer supuesto, tratándose de recursos en materia contenciosa administrativa, cuyo objeto como se apuntó anteriormente sea la anulación total o parcial de un acto administrativo de efectos particulares relativo a ingreso, ascenso, traslado, retiro o remoción, entre otras, el lapso para impugnarlos será el de tres (03) meses (caducidad) previsto en el artículo 94 de la Ley del Estatuto de la Función Pública; en tanto que, en el segundo supuesto, tratándose de un derecho de crédito, de una acreencia que tiene el funcionario contra la Administración, más concretamente con-

tra el Estado; el cual le es reconocido constitucionalmente como precisamente son las prestaciones sociales, -créditos laborales de exigibilidad inmediata-, se debe aplicar lo previsto en los artículos 8 y 108 de la Ley Orgánica del Trabajo, en concordancia con el 28 de la Ley del Estatuto de la Función Pública y 92 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, por tanto, **el lapso aplicable para el ejercicio de las acciones tendentes a hacer efectivo este derecho de crédito, -prestaciones sociales o su diferencia-, será el de un (01) año -prescripción extintiva o liberatoria-, previsto en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Trabajo;** ello como consecuencia de la integración del derecho del trabajo al régimen funcional, en esa materia específica.

(...)

Con base en lo expuesto y en las sentencias parcialmente transcritas, aprecia esta Corte que resulta improcedente por parte del a quo afirmar que el tiempo concedido para intentar las respectivas reclamaciones de los funcionarios contra los entes públicos es un lapso de caducidad, cuando, tal y como se ha explicado, lo procedente es aplicar la prescripción contenida en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Trabajo” (Negritas y subrayado nuestro).

El contenido de esta decisión, en nuestro criterio resulta plenamente ajustado a la naturaleza jurídica de los asuntos resueltos, dejando claro que el cobro de derechos de créditos de tipo laboral en caso de funcionarios públicos, está sometido al régimen de prescripción previsto en la Ley Orgánica del Trabajo y no al lapso de caducidad previsto en el Estatuto Funcional, el cual aplica para acciones (recursos) en contra de actos administrativos que afecten los derechos subjetivos de los funcionarios, incluidos los relativos a ingreso, ascenso, traslado, remoción, retiro y destitución, pero no al cobro de derechos de créditos o indemnizaciones, tales como, cobro de diferencias de prestaciones sociales, indemnizaciones por accidentes o enfermedades pro-

fesionales, o pago de pensiones por jubilación, todos los cuales como se ha desarrollado en este trabajo, no están sometidos a lapsos de caducidad, sino a la prescripción (crediticia) que las respectivas leyes o el derecho común consagran.

5º) Criterio de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

Conforme a sentencia No. 1643 de fecha 03 de octubre de 2006, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, conociendo de una acción de amparo constitucional ejercida contra sentencia del 20 de marzo de 2006, adoptó y confirmó el criterio conforme al cual se debe aplicar a las demandas de cobro de diferencias de prestaciones sociales el lapso de caducidad de 3 meses previsto en el artículo 94 LEFP. Nótese como dato curioso que para el momento en que la Sala Constitucional ratificó este criterio de la Corte Primera (03 de octubre de 2006), ya dicha Corte lo había abandonado, disponiendo la aplicación del lapso de prescripción, conforme a la referida decisión del 28 de marzo. En esta sentencia (1643), la Sala Constitucional determinó:

“El artículo 94 de la de la Ley del Estatuto de la Función Pública, dispone que:

“Todo recurso con fundamento en esta ley sólo podrá ser ejercido válidamente dentro de un lapso de tres meses contado a partir del día en que se produjo el hecho que dio lugar a él, o desde el día en que el interesado fue notificado del acto”.

Del artículo transcrito se desprende que toda acción intentada con fundamento en la Ley del Estatuto de la Función Pública deberá ser interpuesta ante los órganos jurisdiccionales en el lapso que allí se establece, aplicable en los casos, donde exista una relación jurídico administrativa funcional que vincule a la parte con el órgano administrativo respectivo. Dicho artículo

establece un lapso de tres meses para incoar la querrella a partir del día en que se produce el hecho que da lugar al recurso.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia han reiterado de manera pacífica, que la disposición antes transcrita, establece un lapso de caducidad, lo cual indica, necesariamente, que estamos en presencia de un término que no admite paralización, detención, interrupción ni suspensión, sino que el mismo transcurre fatalmente, y su vencimiento ocasiona la extinción del derecho que se pretende hacer valer, por ende, la acción ha de ser interpuesta antes de su vencimiento.

Así pues, se fija un término para el ejercicio de la acción, con el propósito de dar estabilidad al acto administrativo no impugnado dentro de ese término, y afianzar la seguridad jurídica tanto de las partes como de la propia Administración.

Asimismo, debe indicarse que en materia contencioso-funcionarial, cuando el trabajador considera que la actuación de la Administración Pública lesiona sus derechos o intereses, puede proponer la acción ante el respectivo órgano jurisdiccional; acción ésta que, por tratarse de una materia especial, se le denomina querrella. La interposición de esta querrella es motivada por un “hecho” –que no necesariamente consiste en la emanación de un acto administrativo-, que posiblemente perjudica la esfera jurídica del funcionario.

Este “hecho” que ocasiona o motiva la interposición de la querrella es el que debe tomarse en cuenta a los efectos del cómputo del lapso de caducidad, al cual hace referencia el artículo 94 de la Ley del Estatuto de la Función Pública.

(...)

Asimismo, debe indicarse que si bien el derecho al trabajo, puede señalarse sin duda alguna como un “derecho fundamental”,

y que además todo lo que se desprenda y desarrolle de tal derecho (como las prestaciones sociales por ejemplo), debe ser respetado y garantizado por los operadores de justicia tal como lo ordena el artículo 19 de la Carta Fundamental; dicho derecho por ser tal, no puede interpretarse como absoluto y no sometido a límite alguno, estableciendo la inexistencia de lapsos para los reclamos en razón de ellos o aplicando lapsos consagrados en otras disposiciones normativas ajenas a la especialidad de la materia y a la ley respectiva, ya que los lapsos procesales son materia de orden público; y ello supondría una violación al principio de legalidad y especialización -funcionario público-, que podría derivar en una situación de anarquía jurídica”. (Subrayado nuestro)

En esta decisión, posiblemente de carácter vinculante³⁴, la Sala Constitucional basó su conclusión exclusivamente en la interpretación gramatical de la norma del artículo 94 LEFP, y en la circunstancia que se trataba de un proceso “funcionario”, soslayando la apreciación sobre el contenido sustancial (constitucional y social) de los derechos pretendidos, y sin reparar en el carácter patrimonial y no anulatorio de la pretensión, que fue precisamente el argumento de los accionantes en amparo constitucional. Contradictoriamente y aún cuando se argumenta que se aplica dicho lapso para evitar una situación de “anarquía jurídica”, se observa que bajo la noción de “especialidad” del derecho funcional, se creó una marcada desigualdad entre la protección de las prestaciones sociales de los trabajadores ordinarios, sometida a prescripción anual (y por mandato constitucional, decenal) y la de los funcionarios públicos, ahora sometida a lapso de caducidad de 3 meses.

34 Manifestamos duda sobre el carácter vinculante de esta decisión y otras que se han pronunciado sobre el tema, en tanto no se refieren a la interpretación directa de una norma o principio constitucional ni del denominado “bloque constitucional”, por lo que parecieren no encuadrar en el supuesto fáctico referido en la norma del artículo 335 Constitucional.

Posteriormente, en el mismo año 2006 (Sent. No. 2325, del 14 de diciembre), la Sala Constitucional, reitero el anterior criterio, pero esta vez, profundizando en el aspecto social de los derechos y en el tema de su garantía procesal, indicando:

“En efecto, estima la Sala que la regulación material de la prestación de antigüedad en cuanto derecho de los funcionarios públicos, como beneficio y las condiciones de su prestación, debe ajustarse a lo prescrito en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, a la Ley Orgánica del Trabajo y a su Reglamento, ello por expresa remisión del artículo 28 de la Ley del Estatuto de la Función Pública. Sin embargo, en lo atinente a la regulación procesal que debe aplicarse para el reclamo en sede judicial de las cantidades adeudadas por este concepto, así como de los intereses que surgen por la mora en su pago (ex artículo 92 constitucional), la incoación de estas demandas debe ajustarse a las prescripciones contenidas en la Ley del Estatuto de la Función Pública, pues dicha remisión normativa se efectúa sólo en lo relativo a la regulación material de ese derecho, como así lo expresa incluso la propia ley laboral (ex Parágrafo Sexto del artículo 108 de la Ley Orgánica del Trabajo).

Ello significa que el operador jurídico deberá atender a los aspectos sustantivos de tal derecho adquirido (base de cálculo, acreditación, tasa de interés aplicable y supuestos de anticipo) en las estipulaciones que consagre el Legislador Laboral sobre la materia, a los fines de revisar la procedencia o improcedencia de aquellas pretensiones que contengan un reclamo de esta naturaleza, sin embargo, ello no comporta la ampliación de los aspectos procedimentales de la Ley Orgánica del Trabajo a los procesos que ventilen controversias surgidas de una relación de empleo público puesto que ello supondría una alteración, por parte del Juez Contencioso Administrativo, de las normas procesales especiales aplicables al proceso

contencioso administrativo funcional -consagradas en la Ley del Estatuto de la Función Pública-, la creación de una desigualdad procesal entre funcionarios públicos fundada en el contenido de la pretensión mas no en la naturaleza de la relación jurídica previa que subyace en este tipo de conflictos, de contenido estatutario, además de crear una situación de inseguridad jurídica de los usuarios del servicio de justicia ante la confrontación de la ley con los criterios jurisprudenciales adoptados sobre tal aspecto.

La Sala considera que la estabilidad de las normas ordenadoras del proceso, vinculada con la especialidad de cada uno de los regímenes procesales establecidos en razón del bien jurídico tutelado por cada materia (constitucional, contencioso-administrativa, militar, civil, penal, laboral, tributario, etc.) forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva postulado por el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, así como del carácter instrumental del proceso en procura de la justicia predicado por el artículo 257 eiusdem, pues ello presupone el conocimiento previo de aquellas reglas procesales y sus correlativas garantías -p.ej. competencia del órgano y garantía del juez natural, derecho a la prueba y establecimiento del lapso probatorio- que operan para que el ciudadano canalice adecuadamente sus pretensiones ante la jurisdicción bajo formas certeras, en procura de obtener la tutela o el reconocimiento de sus derechos de forma expedita y eficaz. Por tanto, la modificación de estas reglas debe obedecer, en virtud del principio de legalidad procesal, a la voluntad legislativa y no a las modificaciones que hagan los jueces de instancia por apreciaciones particulares que prescinden, incluso, de la técnica de control difuso de la constitucionalidad -ex segundo aparte del artículo 334 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en concordancia con el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil-.

En esa línea argumentativa, la Sala considera que sólo le es dado al legislador la modificación de los lapsos procesales para el ejercicio de la acción contencioso funcional, bien mediante una reforma de la legislación funcional en este aspecto concreto bien porque, en atención al mandato efectuado por el Constituyente en la Disposición Transitoria Cuarta, numeral 3, del Texto Fundamental, el legislador laboral extienda expresamente a los funcionarios públicos al servicio de la Administración Pública nacional, estatal o municipal la regulación material y procesal del derecho a las prestaciones sociales tutelado por el artículo 92 constitucional". (subrayado nuestro).

Puede criticarse esta decisión, especialmente, porque so pretexto del contenido "estatutario" de la relación, niega la aplicación de las normas procesales de naturaleza laboral o social, lo que ostensiblemente implica una extrapolación de los alcances del "estatuto" como legislación reguladora de la relación de empleo público, posiblemente haciendo eco del afanoso empeño de la doctrina administrativista, de dar preponderancia al carácter público de la relación funcional por encima del carácter social que también le es propio y connatural. Como se ha referido antes, la Constitución Nacional en su artículo 144 dispone la creación del Estatuto de la Función Pública, estableciendo lacónicamente los aspectos a ser regidos por vía estatutaria, repetimos: "*sobre el ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los funcionarios*", por lo que, los demás aspectos propios de la relación de trabajo que vinculan a los funcionarios y sus empleadores, quedan bajo la regulación de las normas constitucionales³⁵, internacionales (tratados), legales y reglamentarias que rigen toda prestación de servicios personales, por cuenta ajena, bajo relación de subordi-

35 El texto constitucional, garantiza por igual, la seguridad social (art. 86); las prestaciones sociales (art. 92); un salario suficiente e inembargable (art.91); condiciones de higiene y seguridad en el trabajo (art. 87); el carácter progresivo e irrenunciable de los derechos laborales, principio de favor, e *indubio pro operario* (art. 89), el derecho a la sindicación (art. 95); a la contratación colectiva (art. 96) y a la huelga (art. 97), entre otros.

nación y que son propios del trabajo como “hecho social”³⁶, sin que la existencia del Estatuto justifique un trato desigual para los funcionarios, respecto de derechos que no están sometidos o no son propios del régimen estatutario, como es el caso de las prestaciones sociales, y también de los reclamos de indemnizaciones por accidentes o enfermedades profesionales, entre otros³⁷.

No obstante la precedente crítica, observamos que en esta decisión, si bien no se atendió el aspecto relacionado a la disímil naturaleza procesal de las pretensiones (constitutivas y de condena), sí se abordó el tema de la ponderación de los intereses e instituciones en juego, y lo más importante, se nota que de alguna forma subyace sensación de inequidad o idea de cambio de la situación, en tanto la sentencia abre la puerta para que “*el legislador laboral extienda expresamente a los funcionarios públicos al servicio de la Administración Pública nacional, estatal o municipal la regulación material y procesal del derecho a las prestaciones sociales tutelado por el artículo 92 constitucional*”, con lo cual, aunque se transfiere el quehacer al legislador, se reconoce la posibilidad -quizás la necesidad- de que junto a los derechos sustantivos laborales o sociales que corresponden a los funcionarios públicos, se extiendan también las normas y garantías procesales inherentes a aquellos,

36 Artículo 89 Constitucional.

37 Mientras la doctrina administrativa nacional habla casi con escepticismo sobre la laboralización de la función pública, por el contrario, en otras latitudes se entiende abiertamente que los funcionarios son “trabajadores”, con la característica de estar regulada la relación de empleo por el Estatuto en relación a determinados y puntuales aspectos que le son propios, especialmente las garantías y derechos inherentes a la carrera, el régimen disciplinario, el servicio público y la relación de sujeción especial que vincula al funcionario con la administración. Al respecto: **SÁNCHEZ MORÓN, Miguel**. *Derecho de la Función Pública*. Sexta edición. Editorial Tecnos, Madrid, 2011. Para la posición de la Doctrina Nacional: **DE PEDRO FERNÁNDEZ, Antonio**. *Derecho de la Función Pública. La Experiencia Venezolana*. Vadell Hermanos Editores, Caracas, Venezuela, 2004; **CABALLERO ORTIZ, Jesús**. *Incidencias del Artículo 8 de la Ley Orgánica del Trabajo en el Régimen Jurídico del Funcionario Público*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1991; **U ROSA MAGGI, Daniela**. *Régimen Estatutario del Funcionario Público en la Constitución de 1999*. En, *El Régimen Jurídico de la Función Pública en Venezuela*. Fudena, Caracas, 2.005; y **CARRILLO ARTILES, Carlos Luis**. *La Reorbitación de los Deberes y Derechos de los Funcionarios Públicos en la Ley del Estatuto de la Función Pública*. En, *El Régimen Jurídico de la Función Pública en Venezuela*. *Ob. Cit.*

lo que ostensiblemente redundaría en la eliminación de la desigualdad de tratamiento que actualmente se mantiene.

Cabe aquí referir, que para el momento de proferirse las comentadas decisiones del máximo tribunal, no se había dictado la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que ahora regula expresamente el tema de la caducidad y claramente dispone que se aplica a los procesos relativos a demandas de nulidad, sin incluir las demandas de contenido patrimonial, lo que en la actualidad bien bastaría para sustentar un cambio de criterio, en tanto que el propio legislador habría definido los parámetros de aplicación de la institución en referencia.

Conclusiones

El acceso a la justicia, el derecho de acción y la tutela judicial efectiva son garantías constitucionales que implican que toda norma, institución o precepto legal que pueda constituirse en limitante, deba interpretarse de la forma más restringida. Siendo la caducidad una de estas limitantes, consecuentemente debe estudiarse y aplicarse con previsión de no constituir la en negación absoluta de aquellos derechos y garantías, ni mucho menos en negación de otros derechos sociales de rango constitucional consagrados a favor de todos los trabajadores. Por demás, el análisis de la institución de la caducidad, permite sostener que la misma es propia y pertinente a las pretensiones constitutivas (entre ellas las de nulidad), mientras que las pretensiones de condena, por el carácter obligacional o crediticio del asunto debatido, más bien están sometidas a plazos de prescripción extintiva (susceptible de interrupción y hasta renunciable), por lo que en materia de querrelas funcionariales, debe interpretarse la norma del artículo 94 LEFP de manera concatenada a la disposición de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (art. 32) que dispone la caducidad exclusivamente para las acciones (pretensiones) de nulidad y no para las de naturaleza patrimonial. Re-

sulta en términos constitucionales, legales, procesales, sociales y de interpretación lógica y sistemática, inaplicable la caducidad procesal prevista en el referido artículo 94 LEPF a las demandas o querellas de los funcionarios públicos que pretendan el pago de prestaciones sociales, indemnizaciones por accidentes o enfermedad profesionales, u otras de naturaleza indemnizatoria, las cuales en todo caso están sometidas a la institución de la prescripción extintiva, conforme al derecho que las regula.

ANEXOS

- S.C. Sentencia N° 1643. 03 de octubre de 2006.
Héctor Ramos Camacho Aular.
Lapso de Caducidad para cobro de Prestaciones Sociales (3 meses).
- S.C. Sentencia N° 2325. 14 de diciembre de 2006
Caducidad de Prestaciones Sociales Funcionarios Públicos. 3 meses



SALA CONSTITUCIONAL

Magistrada Ponente: LUISA ESTELLA MORALES LAMUÑO

Expediente N° 06-0874

El 8 de junio de 2006, los abogados Atilio Agelviz Alarcón y Humberto Simonpietri Luongo, inscritos en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo los Nros. 4.510 y 2.835, respectivamente, actuando en su carácter de apoderados judiciales del ciudadano **HÉCTOR RAMÓN CAMACHO AULAR**, titular de la cédula de identidad N° 3.455.086, interpusieron ante esta Sala acción de amparo constitucional contra la decisión del 20 de marzo de 2006, dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, que declaró sin lugar la apelación interpuesta por los quejosos y, en consecuencia, confirmó el fallo dictado por el Juzgado Superior Sexto en lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, que declaró inadmisibles por caducidad la querrela funcional por cobro de diferencia de prestaciones sociales incoada por el actor contra el Ministerio de Educación Superior, la cual a su criterio vulnera sus derechos a la igualdad, a la defensa y al debido proceso, a la protección al trabajo y a las prestaciones sociales, contenidos en los artículos 21, 49, 89 y 92, de la Carta Magna, respectivamente.

En virtud de su reconstitución, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia quedó integrada de la siguiente manera: Magistrada Luisa Estella Morales Lamuño, Presidenta; Magistrado Jesús Eduardo Cabrera Romero, Vicepresidente y, los Magistrados Pedro Rafael Rondón Haaz, Francisco Antonio Carrasquero López, Marcos Tulio Dugarte Padrón, Carmen Zuleta de Merchán y Arcadio de Jesús Delgado Rosales.

El 12 de junio de 2006, se dio cuenta en Sala y se designó ponente a la Magistrada Luisa Estella Morales Lamuño, quien con tal carácter suscribe el presente fallo.

I

DE LA ACCIÓN DE AMPARO CONSTITUCIONAL

La parte accionante expuso como fundamento de su pretensión, lo siguiente:

Que ejerce la presente acción de amparo constitucional contra la decisión del 20 de marzo de 2006, dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, que declaró sin lugar la apelación interpuesta por el quejoso y, en consecuencia, confirmó el fallo dictado por el Juzgado Superior Sexto en lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, que declaró inadmisibles la querrela funcional por cobro de diferencia de prestaciones sociales incoada por el actor contra el Ministerio de Educación Superior, la cual a su criterio vulnera sus derechos a la igualdad, a la defensa y al debido proceso, a la protección al trabajo y a las prestaciones sociales, contenidos en los artículos 21, 49, 89 y 92, de la Carta Magna, respectivamente.

Que de parte de todo patrono o empleador, en su caso, el Ministerio de Educación Superior, existe la obligación concreta establecida en la Ley Orgánica del Trabajo, en la propia Ley del Estatuto de la Función Pública y en la Carta Magna, relativa al pago de las prestaciones sociales para todos los funcionarios públicos que hayan prestado servicios

a cualquier órgano del Estado una vez que haya cesado esa prestación, deber este que se convierte en una carga imputada a la Administración en virtud de estar sometida a una competencia reglada.

Que la falta de pago o pago incompleto de esa obligación, situación esta última en la que encuentra su representado, se traduce en el derecho que le asiste como administrado para reclamar la entrega de ese beneficio que le otorga la ley, de carácter irrenunciable.

Que por cuanto el pago que ha efectuado el Ministerio de Educación a favor de su representado, es insuficiente frente a la totalidad del derecho que le corresponde, es por lo que considera que es procedente su querrela.

Que se hace procedente la desaplicación de la norma contenida en el artículo 94 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, ya que la misma reduce el lapso para toda reclamación judicial contra la Administración Pública como consecuencia de la ruptura de las relaciones de función pública, y ello se hace contrario al principio de igualdad, puesto que se trata de derechos generados por la misma causa para todas las personas que presten una determinada labor, sea pública o privada, y por ello no es posible un trato desigual.

Que la sentencia accionada es contraria a derecho en cuanto a la violación de derechos de rango social, que además de ser irrenunciables para el trabajador, constituye la esencia del Estado Social de Derecho.

Que al haber acogido el criterio de la caducidad, de absoluta vinculación al ámbito funcional en materia de actos administrativos que afecten derechos subjetivos, olvida que no estamos atacando un acto administrativo alguno y de lo que se trata es de la reclamación de un derecho social que debe procesarse conforme a una norma especial por remisión de la derogada Ley de Carrera Administrativa y que se mantiene en la Ley del Estatuto de la Función Pública bajo el principio de "*permanencia de beneficios*".

Que a partir de la sentencia N° 2006-1246 del 17 de abril de 2006 de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, y también ratificada por la accionada, la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, cambió el criterio al respecto, por lo que su representado debe ser oído.

Que solicitan que la presente acción sea admitida, tramitada y sustanciada conforme a derecho, se considere procedente y se decrete el amparo solicitado con todos los pronunciamientos de ley y con la expresa revocatoria de la decisión dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, para que se le ordene admitir la querrela interpuesta.

II

DEL FALLO IMPUGNADO

El 20 de marzo de 2006, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo decidió lo siguiente:

“(...) en el caso de autos, se evidencia que desde el día 16 de septiembre de 2004, fecha en la cual el querellante recibió el pago de sus prestaciones sociales (folio 14), hasta la fecha de interposición de la querrela, el 8 de marzo de 2005 (folio 10), ha transcurrido un lapso mayor de tres (3) meses, es decir, que con creces se ha consumado el lapso que prevé la Ley del Estatuto de la Función Pública, por tanto comparte esta Alzada plenamente el criterio expuesto por el a quo al declarar que se ha configurado la caducidad de la acción (...).

De manera que, tal y como lo declaró el a quo en su sentencia, la acción se encuentra caduca, según lo previsto en el artículo 94 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, razón por la cual resulta forzoso para esta Corte declarar sin lugar la apelación interpuesta y confirmar el fallo dictado por el a quo (...).”

III

DE LA COMPETENCIA

En primer lugar debe esta Sala determinar su competencia para conocer de la presente acción de amparo, y a tal efecto observa:

En virtud de lo dispuesto en la sentencia de esta Sala del 20 de enero de 2000, (caso: “*Emery Mata Millán*”), la cual resulta aplicable conforme a lo dispuesto en la Disposición Derogatoria, Transitoria y Final, letra b), de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela y, a tenor de lo establecido en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales que establece un régimen de competencia especial para este tipo de amparo, resulta necesario reiterar que le corresponde a esta Sala Constitucional conocer de las acciones de amparo en primera instancia contra decisiones u omisiones de los Juzgados o Tribunales Superiores -salvo los Contencioso Administrativos-, las Cortes de lo Contencioso Administrativo, y las Cortes de Apelaciones en lo Penal.

En el presente caso, se somete al conocimiento de la Sala, una acción de amparo constitucional interpuesta contrala Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, motivo por el cual esta Sala se declara competente para resolver la presente acción en única instancia, y así se declara.

IV

CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

Determinada la competencia, pasa la Sala a pronunciarse sobre la admisibilidad del asunto sometido a su conocimiento, para lo cual observa:

De los alegatos expuestos en el escrito libelar, se desprende que la presente acción de amparo constitucional fue ejercida contra la decisión del 20 de marzo de 2006, dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

cioso Administrativo, que declaró sin lugar la apelación interpuesta por el quejoso y, en consecuencia, confirmó el fallo dictado por el Juzgado Superior Sexto en lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, que declaró inadmisibles por caducidad la querrela funcional por cobro de diferencia de prestaciones sociales incoada por el actor contra el Ministerio de Educación Superior, la cual a su criterio vulnera sus derechos a la igualdad, a la defensa, al debido proceso, a la protección al trabajo y a las prestaciones sociales, contenidos en los artículos 21, 49, 89 y 92, de la Carta Magna, respectivamente.

Precisado lo anterior, evidencia esta Sala que el presente amparo contiene todos los requisitos del artículo 18 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, así como advierte que no adolece de las causales de inadmisibilidad establecidas en el artículo 6 *ejusdem*.

No obstante lo anterior, en atención a los principios de celeridad y economía procesal y en beneficio de los justiciables, esta Sala procede a realizar un estudio previo de los méritos de la acción, y al efecto, observa:

Como se indicó con anterioridad, la presente acción de amparo constitucional fue ejercida contra la decisión del 20 de marzo de 2006, dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, que declaró sin lugar la apelación interpuesta por el quejoso y, en consecuencia, confirmó el fallo dictado por el Juzgado Superior Sexto en lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, que declaró inadmisibles por caducidad la querrela funcional por cobro de diferencia de prestaciones sociales incoada por el actor contra el Ministerio de Educación Superior.

Dicha Corte llegó a su decisión confirmatoria de la del Juzgado Superior Sexto en lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, luego de evidenciar que la querrela en cuestión fue interpuesta una vez vencido el lapso de caducidad de tres meses, establecido en el artículo 94 de la Ley del Estatuto de la Función Pública.

En tal sentido, la parte actora adujo que la decisión *in commento*, vulneró sus derechos a la igualdad, a la defensa, al debido proceso, a la protección al trabajo y a las prestaciones sociales, contenidos en los artículos 21, 49, 89 y 92, de la Carta Magna, respectivamente; expresando, entre otras razones, que

“(...) al haber acogido el criterio de la caducidad, de absoluta vinculación al ámbito funcional en materia de actos administrativos que afecten derechos subjetivos, olvida que no estamos atacando un acto administrativo alguno y de lo que se trata es de la reclamación de un derecho social que debe procesarse conforme a una norma especial por remisión de la Ley de Carrera y que se mantiene en la Ley del Estatuto de la Función Pública bajo el principio de permanencia de beneficios”.

Asimismo, esgrimió que la sentencia accionada es contraria a derecho en cuanto a la violación de derechos de rango social, que además de ser irrenunciables para el trabajador, constituye la esencia del Estado Social de Derecho.

Así las cosas, a criterio de esta Sala, la situación a la cual se contrae la presente causa se circunscribe a analizar si resulta violatoria de derechos constitucionales, la declaratoria de caducidad de la acción efectuada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en los términos planteados.

Al respecto, esta Sala observa lo siguiente:

El artículo 94 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, dispone que:

“Todo recurso con fundamento en esta ley sólo podrá ser ejercido válidamente dentro de un lapso de tres meses contado a partir del día en que se produjo el hecho que dio lugar a él, o desde el día en que el interesado fue notificado del acto”.

Del artículo transcrito se desprende que toda acción intentada con fundamento en la Ley del Estatuto de la Función Pública deberá ser interpuesta ante los órganos jurisdiccionales en el lapso que allí se establece, aplicable en los casos, donde exista una relación jurídico administrativa funcional que vincule a la parte con el órgano administrativo respectivo. Dicho artículo establece un lapso de tres meses para incoar la querrela a partir del día en que se produce el hecho que da lugar al recurso.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia han reiterado de manera pacífica, que la disposición antes transcrita, establece un lapso de caducidad, lo cual indica, necesariamente, que estamos en presencia de un término que no admite paralización, detención, interrupción ni suspensión, sino que el mismo transcurre fatalmente, y su vencimiento ocasiona la extinción del derecho que se pretende hacer valer, por ende, la acción ha de ser interpuesta antes de su vencimiento.

Así pues, se fija un término para el ejercicio de la acción, con el propósito de dar estabilidad al acto administrativo no impugnado dentro de ese término, y afianzar la seguridad jurídica tanto de las partes como de la propia Administración.

Asimismo, debe indicarse que en materia contencioso-funcional, cuando el trabajador considera que la actuación de la Administración Pública lesiona sus derechos o intereses, puede proponer la acción ante el respectivo órgano jurisdiccional; acción ésta que, por tratarse de una materia especial, se le denomina querrela. La interposición de esta querrela es motivada por un “*hecho*” –que no necesariamente consiste en la emanación de un acto administrativo-, que posiblemente perjudica la esfera jurídica del funcionario.

Este “*hecho*” que ocasiona o motiva la interposición de la querrela es el que debe tomarse en cuenta a los efectos del cómputo del lapso de caducidad, al cual hace referencia el artículo 94 de la Ley del Estatuto de la Función Pública.

Entonces, para determinar la caducidad de una acción, siguiendo las pautas establecidas en la norma comentada, es necesario establecer, en primer término cuál es el hecho que dio lugar a la interposición de la querrela; y, en segundo lugar, una vez determinado lo anterior, es imprescindible establecer cuando se produjo ese hecho.

En el caso de autos, de un análisis de los alegatos expuestos por el accionante en amparo (los cuales coinciden casi en su totalidad con los de la querrela), se puede precisar que el hecho que dio lugar a la reclamación lo constituye el presunto pago incompleto por parte del Ministerio de Educación Superior de sus prestaciones sociales.

Precisado lo anterior, corresponde determinar cuando se produjo ese hecho, para luego computar si efectivamente la querrela fue interpuesta oportunamente.

Así pues, a juicio de esta Sala, este hecho se produjo cuando el Ministerio de Educación Superior procedió al pago de las prestaciones sociales del actor. Este hecho se materializó, (tal como lo señala el mismo actor) el 16 de septiembre de 2004, fecha en la cual se le hizo entrega al mismo del cheque de sus prestaciones sociales.

En consecuencia, siendo que en el caso de autos, el hecho que dio lugar a la querrela por cobro de diferencia de prestaciones sociales, se produjo el 16 de septiembre de 2004, y que el actor interpuso la misma ante el tribunal respectivo el 8 de marzo de 2005, es evidente que transcurrió sobradamente el lapso de tres meses previsto en el tantas veces nombrado artículo 94 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, lo que ocasiona forzosamente la caducidad de la acción y, por ende, su inadmisibilidad; circunstancia esta que demuestra que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, actuó ajustada a derecho aplicando la norma correspondiente a casos como el de autos, esto es la Ley del Estatuto de la Función Pública, por tratarse (según se desprende del expediente) de un funcionario público sujeto a la misma.

Asimismo, debe indicarse que si bien el derecho al trabajo, puede señalarse sin duda alguna como un “*derecho fundamental*”, y que

además todo lo que se desprenda y desarrolle de tal derecho (como las prestaciones sociales por ejemplo), debe ser respetado y garantizado por los operadores de justicia tal como lo ordena el artículo 19 de la Carta Fundamental; dicho derecho por ser tal, no puede interpretarse como absoluto y no sometido a límite alguno, estableciendo la inexistencia de lapsos para los reclamos en razón de ellos o aplicando lapsos consagrados en otras disposiciones normativas ajenas a la especialidad de la materia y a la ley respectiva, ya que los lapsos procesales son materia de orden público; y ello supondría una violación al principio de legalidad y especialización –funcionario público-, que podría derivar en una situación de anarquía jurídica.

Dilucidado lo anterior, debe advertir la Sala que los requisitos de procedencia de la acción de amparo contra decisiones judiciales se encuentran consagrados en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y, al respecto, la jurisprudencia reiterada de esta Sala ha interpretado que para que proceda la misma es necesario que el juez de quien emanó el acto presuntamente lesivo haya incurrido en una grave usurpación de funciones o abuso de poder, que tal proceder ocasione la violación de un derecho constitucional y, finalmente, que se hayan agotado todos los mecanismos procesales existentes, o que los mismos resulten inidóneos para restituir o salvaguardar el derecho lesionado o amenazado.

En razón de las anteriores consideraciones, debe concluir esta Sala que en la decisión dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, que declaró sin lugar la apelación interpuesta por el quejoso y, en consecuencia, confirmó el fallo dictado por el Juzgado Superior Sexto en lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, que declaró inadmisibles por caducidad la querrela funcional por cobro de diferencia de prestaciones sociales incoada por el actor contra el Ministerio de Educación Superior, se motivó y fundamentó la decisión en cuestión aplicando el derecho, razón por la cual dicho juzgador no incurrió en usurpación ni extralimitación de funciones, ni violó ninguno de los derechos denunciados por la parte accionante, sino que lo que

se aprecia es la disconformidad del quejoso con la sentencia impugnada, que le fuera adversa, lo cual no es suficiente para que la acción de amparo contra decisiones judiciales proceda, de conformidad con el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, razón por la cual la presente acción de amparo constitucional resulta improcedente *in liminelitis*, y así se declara.

V

DECISIÓN

Por las razones expuestas, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República por autoridad de la ley, se declara **COMPETENTE** para conocer del amparo ejercido y declara **IMPROCEDENTE IN LIMINE LITIS** la acción de amparo constitucional interpuesta por los abogados Atilio Agelviz Alarcón y Humberto Simonpietri Luongo, actuando en su carácter de apoderados judiciales del ciudadano **HÉCTOR RAMÓN CAMACHO AULAR**, antes identificados, contra la decisión del 20 de marzo de 2006, dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, que declaró sin lugar la apelación interpuesta por los quejosos y, en consecuencia, confirmó el fallo dictado por el Juzgado Superior Sexto en lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, que declaró inadmisibile por caducidad la querrela funcional por cobro de diferencia de prestaciones sociales incoada por el actor contra el Ministerio de Educación Superior.

Publíquese y regístrese. Archívese el expediente.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los 03 días del mes de octubre de dos mil seis (2006). Años: 196° de la Independencia y 147° de la Federación.

La Presidenta de la Sala,

LUISA ESTELLA MORALES LAMUÑO
Ponente

El Vicepresidente,

JESÚS EDUARDO CABRERA ROMERO

Los Magistrados,

PEDRO RAFAEL RONDÓN HAAZ
FRANCISCO ANTONIO CARRASQUERO LÓPEZ
MARCOS TULIO DUGARTE PADRÓN
CARMÉN ZULETA DE MERCHÁN
ARCADIO DE JESÚS DELGADO ROSALES

El Secretario,

JOSÉ LEONARDO REQUENA CABELLO

Exp. N° 06-0874
LEML/f



SALA CONSTITUCIONAL

Magistrada Ponente: LUISA ESTELLA MORALES LAMUÑO

Expediente N° 06-1504

Mediante escrito presentado ante la Secretaría de esta Sala el 11 de octubre de 2006, la abogada Rosa Elisa Becerra, inscrita en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el N° 35.168, actuando en su carácter de co-apoderada judicial de la ciudadana **LENE FANNY ORTÍZ DÍAZ**, titular de la cédula de identidad N° 3.079.855, solicitó la revisión constitucional de la sentencia N° 2006-0827 dictada por la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo el 30 de marzo de 2006 que declaró: (i) su competencia para conocer del recurso de apelación interpuesto por el abogado Leonardo Colmenares Rincón, actuando con el carácter de co-apoderado judicial de la ciudadana Lene Fanny Ortiz Díaz, contra la sentencia dictada el 9 de noviembre de 2004 por el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Los Andes, que declaró, a su vez, inadmisibile el recurso contencioso administrativo funcional interpuesto por la referida ciudadana contra la Gobernación del Estado Táchira; (ii) revocó parcialmente el auto dictado por esa Corte el 22 de febrero de 2005, mediante el cual se

ordenó la aplicación del procedimiento de segunda instancia previsto en el aparte 18 del artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, para la tramitación de la apelación; (iii) revocó el auto dictado por esa Corte el 21 de abril de 2005; (iv) improcedente la solicitud de reposición de la causa efectuada por la parte querellante; (v) sin lugar el recurso de apelación interpuesto; y (vi) confirmó la decisión apelada de conformidad con las modificaciones expuestas en ese fallo.

En virtud de su reconstitución, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia quedó integrada de la siguiente manera: Magistrada Luisa Estella Morales Lamuño, Presidenta; Magistrado Jesús Eduardo Cabrera Romero, Vicepresidente y los Magistrados Pedro Rafael Rondón Haaz, Francisco Antonio Carrasquero López, Marcos Tulio Dugarte Padrón, Carmen Zuleta de Merchán y Arcadio de Jesús Delgado Rosales.

El 13 de octubre de 2006, se dio cuenta en Sala del presente expediente y se designó ponente a la Magistrada Luisa Estella Morales Lamuño, quien con tal carácter suscribe la presente decisión.

Revisados los recaudos que acompañan a la presente solicitud, pasa esta Sala a decidir sobre la base de las siguientes consideraciones.

I

FUNDAMENTOS DE LA SOLICITUD DE REVISIÓN

La co-apoderada judicial de la actora sustentó su solicitud de revisión en los siguientes argumentos:

Explicó que *“En fecha 12 de agosto de 2004, [su] representada interpuso querella ante el Tribunal Superior Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Los Andes, con el objeto de demandar el cobro de diferencia de prestaciones sociales contra la Gobernación del Estado Táchira, a la cual prestó sus servicios a la*

orden de la Dirección de Cultura y Bellas Artes, desde el 06 de junio de 1984 hasta el 31 de diciembre de 2000, por un período de Diez y Seis (sic) años y Seis (6) meses ininterrumpidos, habiendo sido jubilada por decreto 247 (sic) de fecha 29-12-2.000 (sic), emitido por el ciudadano Gobernador del Estado (...)”.

Explicó que “(...) [su] representada decidió proceder (sic) a demandar a su patrono, por la diferencia de prestaciones sociales, sueldos, intereses de fideicomiso, intereses de compensación, intereses de mora e indexación por la cantidad de Bs. 31.110.612,36 (...)”.

Que “(...) En la presente causa la trabajadora fue jubilada en fecha 31-12-2.000, y debió haber recibido en forma inmediata, en un solo pago el monto total de sus prestaciones sociales. Sin embargo, la Gobernación del Estado Táchira le hace ocho (08) abonos en el transcurso de tres (02) (sic) años y ocho meses, habiendo sido el último abono el día **31-08-03**, (sic) y por cuanto los reclamos de las diferencias a su favor no fueron atendidos por su Patrono, transcurridos **once (11) meses y 11 días**, introdujo la demanda ante el Tribunal de la causa” (Destacado del original).

Respecto del cómputo del plazo de caducidad efectuado por la primera instancia contencioso administrativa, sostiene que “(...) entre el último abono **31-08-2.003** (sic) y el **12-08-2.004** (sic) (fecha de la introducción de la querrela) no ha transcurrido el lapso de un año establecido en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Trabajo (...)” (Destacado del original).

En ese sentido, sobre la base de lo expuesto en una decisión de la Sala de Casación Social del 1 de marzo de 2005, sostiene que “Siendo las decisiones de la Sala de Casación Social de imperativo cumplimiento en materia laboral, y habiendo acertadamente el juez a quo, establecido que **el lapso de caducidad debe ser de un año**, era imperativo que conforme a la decisión antes enunciada, el año debe comenzar a contarse a partir del **último abono** que fue en fecha **31 de Agosto de 2.003**” (Destacado del original).

Con relación a la sentencia sometida a la revisión de esta Sala, denuncia que “(...) la decisión aquí recurrida declaró **INADMISIBLE** (sic) la apelación ejercida contra la decisión dictada por el Juzgado Superior Segundo en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Los Andes, por considerar que la apelante realizó su reclamo después de más de un (01) año de haber recibido el último abono es decir el 31-08-2.003 (sic); pero esta fecha que dice la Corte Segunda del 07-08-2.003 (sic) como fecha del último abono es irreal, porque?. Primero: si observamos los escritos que presento (sic) la Apoderada de la parte querellada **GOBERNACIÓN DEL ESTADO TÁCHIRA**, la fecha del último (sic) abono 31-08-2.003 (sic) no fue un hecho controvertido, ya que ella acepta tácitamente dicha fecha, pues nunca fue rebatida y por lo tanto se debe considerar como tal. Segundo: Es de conocimiento público y notorio que los pagos realizados por la Administración Pública, llámese aquí Gobernación del Estado Táchira, nunca se realizan el mismo día que se expiden los comprobantes, porque sabemos que se debe realizar el procedimiento Administrativo y debe pasar del Departamento de Recursos Humanos a la Dirección de Finanzas o Tesorería para que dispongan de los recursos necesarios y de esa manera proceder al pago abonado a una cuenta en el Banco a nombre de la persona jubilada en este caso, como realmente sucedió, es decir este trámite nunca se ha realizado en un solo día, tal como lo estableció la Corte Segunda” (Destacado del original).

En criterio de la solicitante, dicha decisión “(...) no se ajusta a la realidad, ya que la querellada nunca alegó o contradujo la fecha del último abono realizado a la demandante o sea el 31-08-2.003 (sic), fecha en que se realizaron gran cantidad de pagos por este mismo concepto a otros funcionarios, y no puede esta Corte sacar conclusiones sin basamento legal en detrimento del derecho a la defensa de [su] representada; tal como lo establece nuestra carta fundamental, es decir la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y dejar sin respuesta los derechos a una persona que le sirvió al Estado Venezolano durante muchos años, por lo que en este caso, corresponde la aplicación del principio de la duda a favor del trabajador”.

Solicita la revisión de la sentencia dictada por la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo el 30 de marzo de 2006, “(...) *siendo procedente este recurso toda vez que el fallo impugnado ha obviado por completo la interpretación de la norma constitucional en cuanto al derecho a la defensa y obtener sus derechos constitucionales en cuanto a la relación laboral con su patrono*”.

II

DE LA SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN

El acto decisorio sometido a la revisión de esta Sala Constitucional lo constituye la sentencia N° 2006-0827 dictada por la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo el 30 de marzo de 2006, que declaró: (i) su competencia para conocer del recurso de apelación interpuesto por el abogado Leonardo Colmenares Rincón, actuando con el carácter de co-apoderado judicial de la ciudadana Lene Fanny Ortíz Díaz, contra la sentencia dictada el 9 de noviembre de 2004 por el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Los Andes, que declaró, a su vez, inadmisibile el recurso contencioso administrativo funcional interpuesto por la referida ciudadana contra la Gobernación del Estado Táchira; (ii) revocó parcialmente el auto dictado por esa Corte el 22 de febrero de 2005, mediante el cual se ordenó la aplicación del procedimiento de segunda instancia previsto en el aparte 18 del artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, para la tramitación de la apelación; (iii) revocó el auto dictado por esa Corte el 21 de abril de 2005; (iv) improcedente la solicitud de reposición de la causa efectuada por la parte querellante; y (v) sin lugar el recurso de apelación interpuesto; y (vi) confirmó la decisión apelada de conformidad con las modificaciones expuestas en ese fallo. Los fundamentos empleados por ese órgano jurisdiccional para su decisión fueron los siguientes:

“...omissis...”

Efectuado el anterior pronunciamiento, corresponde a esta Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo proceder

a verificar si el fallo del a quo objeto del presente recurso de apelación se encuentra ajustado a derecho y al respecto, observa lo siguiente:

Mediante decisión de fecha 9 de noviembre de 2004, el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Los Andes conociendo en primer grado de jurisdicción la presente causa, consideró que el recurso contencioso administrativo funcionarial interpuesto se encontraba incurso en la causal de inadmisibilidad referida a la caducidad de la acción conforme al criterio jurisprudencial contenido en la sentencia emanada de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en fecha 9 de julio de 2003, recaída en el expediente 02-1709, caso: 'Julio César Pumar Canelón', según el cual, por mandato del artículo 8 de la Ley Orgánica del Trabajo, debía aplicarse a los funcionarios públicos en los casos de reclamación de prestaciones sociales el lapso de caducidad de un (1) año previsto en el artículo 61 eiusdem; toda vez que efectuado el cómputo del tiempo transcurrido desde la fecha en que la querellante recibió el primer pago parcial de sus Prestaciones Sociales -esto es, el 14 de septiembre de 2001- hasta la presentación de la presente querrela -esto es, en fecha 12 de agosto de 2004-, evidenció que habían transcurrido '2 años, 9 meses y 28 días' entre ambas fechas, excediendo en consecuencia el lapso supra señalado.

Ahora bien, siendo la caducidad un presupuesto de admisibilidad de la pretensión que detenta un eminente carácter de orden público, ésta debe ser revisada en toda instancia y grado del proceso, tal como lo señaló la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en su sentencia N° 727 de fecha 8 de abril de 2003, caso: 'Omar Enrique Gómez Denis', por lo que resulta imperativo para esta Instancia Judicial, verificar si, efectivamente, como lo señaló

el Tribunal de Instancia en el fallo apelado, en el caso bajo análisis operó la caducidad como causal de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo funcional interpuesto.

Al respecto, advierte este Órgano Jurisdiccional que según se desprende de la decisión objeto del presente recurso de apelación, cursante en autos a los folios cincuenta y nueve (59) al sesenta y tres (63), el a quo declaró la caducidad de la querrela interpuesta con fundamento en la sentencia dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de fecha 9 de julio de 2003, que fijó el lapso de un (1) año de caducidad para la interposición de la querrela en beneficio de los funcionarios que solicitasen ante la instancia judicial correspondiente el pago de sus prestaciones sociales, con ocasión de la terminación de la relación funcional, en concordancia con la decisión N° 722 proferida por la misma Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en fecha 15 de mayo de 2000, estableciendo el a quo, al efecto, lo siguiente:

‘(...) Conforme a las consideraciones antes hechas, observa [ese] juzgador que la querellante fue retirado (sic) de la Administración Pública en fecha 31 de Diciembre de 2000, recibiendo el beneficio de la jubilación por Decreto N° 247 de fecha 29 de Diciembre de 2000 emitido por el Ciudadano Gobernador del Estado Táchira (...) y recibió su primer pago parcial de las Prestaciones Sociales el 14 de Septiembre de 2001, no siendo hasta el 12 de agosto de 2004 cuando interpone formal querrela reclamando unas diferencias en el pago de sus prestaciones sociales (...).

Ahora bien, del cómputo del tiempo transcurrido entre la fecha de haber recibido el primer pago parcial de sus Prestaciones Sociales y la presentación de la querrela que nos ocupa, se evidencia que entre una y otra fecha transcurrió

un lapso de 2 años, 9 meses y 28 días, lo cual supera con creces el lapso de un (1) año aplicable (...), lo que pone de manifiesto una evidente caducidad de la pretensión, sin que pueda esgrimirse que la reclamación hecha directamente por el órgano competente configure interrupción del lapso en cuestión, en virtud de que (...) se trata de un lapso de caducidad y no de prescripción (...)’.

Asimismo, observa esta Alzada que el a quo aludió en su decisión lo previsto en el artículo 94 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, reimpresa por error material en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 37.522 de fecha 6 de septiembre de 2002, que prevé un lapso de caducidad de tres (3) meses para interponer cualquier recurso o reclamo de naturaleza funcionarial ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa; no obstante, el Tribunal de la causa, en virtud de las interpretaciones favorables recogidas en las normas constitucionales de la República Bolivariana de Venezuela, respecto al ejercicio del derecho de accionar por parte de los funcionarios públicos frente a eventuales reclamaciones que versan sobre sus derechos y beneficios laborales, estableció que dicho lapso de tres (3) meses debía ceder para equipararse -en su extensión, mas no en cuanto a su naturaleza- al lapso de prescripción recogido por la Ley Orgánica del Trabajo, esto es, un (1) año para interponer válidamente las reclamaciones de naturaleza laboral, tal y como lo había dejado asentado la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo mediante sentencia de fecha 9 de julio de 2003 (caso: ‘Isabel Cecilia Esté Bolívar vs. Municipio Libertador del Distrito Capital’).

...omissis...

De lo anterior se desprende que, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en razón de una interpreta-

ción favorable de las normas de trabajo extensible a los funcionarios públicos, a los efectos de reclamar el pago de las prestaciones sociales una vez culminada la relación funcional, fijó el lapso de un (1) año para que tales funcionarios pudieran interponer dichas acciones o reclamos, cuyo supuesto negativo acarrearía la declaratoria de caducidad. Cabe destacar que, dicho lapso fue considerado sólo en cuanto a su extensión previendo lo establecido en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Trabajo.

No obstante, este Órgano Jurisdiccional observa que mediante sentencia N° 2006-00516 de fecha 15 de marzo de 2006 (caso: 'Blanca Aurora García Vs. Gobernación del Estado Táchira') esta misma Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, con fundamento en la sentencia N° 727 del 8 de abril de 2003, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (caso: 'Osmar Enrique Gómez Denis') y en la sentencia N° 150 del 24 de marzo de 2000 de esa misma Sala (caso: 'José Gustavo Di Mase Urbaneja y Carmen Elisa Sosa Pérez'), asumió 'el principio legalista en virtud del cual y a los efectos de futuras interposiciones o ejercicio de las querellas por cobro de diferencias de prestaciones sociales, basados en la Ley del Estatuto de la Función Pública, el lapso de caducidad, es el previsto en el artículo 94 eiusdem, esto es, de tres (3) meses, a ser computados a partir del día en que se produjo el hecho que dio lugar a él, o desde el día en que el interesado fue notificado del acto, criterio aplicable por este Órgano Jurisdiccional a partir de la publicación del presente fallo, sin que el mismo pueda interpretarse en menoscabo de los derechos de acceso a la jurisdicción de los particulares, ni a la garantía de tutela judicial efectiva consagrados en el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela'.

Sin apartarse de tal pronunciamiento y, en aras de mantener vigente los valores de justicia, igualdad, solidaridad y

seguridad jurídica que propugna, entre otros, el nuevo Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia a que se refiere el artículo 2 del Texto Fundamental y, asimismo, en función de las expectativas plausibles o legítimas de la parte querellante, que atienden a la necesidad de mantener la paz social entre los usuarios de Justicia, debe esta Instancia Jurisdiccional proceder a analizar las bases jurisprudenciales vigentes a la fecha de configurarse el hecho que dio motivo a la interposición de la presente querrella, a los fines de determinar si la decisión dictada por el a quo se encuentra ajustada a tales criterios jurisprudenciales fijados en materia de caducidad.

Ello así, esta Corte observa que en principio el Tribunal de la causa debía fundar su decisión en el artículo 94 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, relativo al lapso legal de caducidad igual a los tres (3) meses, el cual corre fatalmente y que no admite interrupción ni suspensión, computados a partir del momento en que el funcionario considera lesionados sus derechos subjetivos, esto es, cuando se produce el hecho que da lugar a la querrella.

Sin embargo, debe advertir este Órgano Jurisdiccional que a la fecha de configurarse el hecho que dio motivo a la interposición de la presente querrella se encontraba vigente el ya comentado criterio establecido por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, que fijó el lapso de un (1) año para que tales funcionarios pudieran interponer dichas acciones o reclamos, cuyo supuesto negativo acarrearía la declaratoria de caducidad.

En tal sentido se observa que el criterio aludido regía a la fecha de haberse dictado la sentencia del a quo, no obstante, aprecia esta Corte que el Tribunal de la causa a pesar de haber revisado y adoptado el criterio jurisprudencial de un (1) año, partió de una errónea interpretación al decla-

rar la caducidad de la presente querella y, en consecuencia, inadmisibile el pedimento de naturaleza funcional, ya que adoptó como punto de inicio a los efectos del referido cómputo del lapso de caducidad de un (1) año, el día 14 de septiembre de 2001, fecha ésta en que la parte querellante recibió su primer pago o abono de sus prestaciones sociales; siendo lo propio computar dicho lapso a partir de la fecha en que la parte querellante recibió el último de los pagos por tal concepto.

Dicha conclusión emana, por cuanto esta Corte observa que a la parte querellante le fueron erogados otros pagos considerados como abonos del monto total correspondiente a sus prestaciones sociales, por lo que, la lesión a los derechos subjetivos de la misma fueron mermados en el momento de su último pago, dado que su expectativa de recibir la totalidad de la cantidad que, a su criterio, resultaba correcta como pago correspondiente a las prestaciones sociales, permaneció hasta el momento en que la Administración canceló lo que, a su juicio, resultaba ser el monto total por los conceptos generados a favor de la parte querellante. Siendo ello así, ya sea que se haya realizado uno o sucesivos pagos, es el último de éstos el que debe ser considerado a los efectos del cómputo del lapso un (1) año de caducidad para la interposición de la querella por parte de los funcionarios que soliciten ante la instancia judicial correspondiente el pago de sus prestaciones sociales con ocasión a la terminación de la relación funcional.

En atención a lo anterior, observa esta Corte que en el caso de autos, la parte querellante interpuso el respectivo escrito recursivo, por concepto de cobro de diferencia de prestaciones sociales, ante el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Los Andes en fecha 12 de agosto de 2004, según se evidencia de la nota secretarial que riela al folio diecisiete (17), argumentando,

entre otros razonamientos, que '(...) [después] de aproximadamente 8 meses de diligencias, entrevistas (...), para que se le pagara lo correspondiente a sus prestaciones sociales (...) en fecha 14/09/2001 (sic), recibió el primer abono de Bs. 1.563.467,85 (...), y el 31/08/2003 [recibió] Bs. 446.180,07; para un total general de Abonos recibidos (...) por Bs. 13.667.655,62 (...)'.

No obstante, no existe constancia en autos de que la querellante hubiese recibido el 31 de agosto de 2003 el último pago por concepto de prestaciones sociales, sólo se evidencian las copias simples de las planillas de 'Liquidación de Prestaciones Sociales' consignadas como anexos al recurso contencioso administrativo funcional interpuesto, que rielan a los folios ocho (8) al doce (12) del expediente, cuya data es del 7 de agosto de 2003, infiriéndose que fue en tal fecha cuando se efectuó el último pago a la parte querellante por concepto de prestaciones sociales.

Siendo así, en el caso concreto observa esta Instancia Jurisdiccional que desde la fecha en que se efectuó el último pago a la querellante, esto es el 7 de agosto de 2003, hasta el momento en que la misma ejerció el recurso contencioso administrativo funcional contra el Ente querellado, esto es el 12 de agosto de 2004, había transcurrido íntegramente el lapso de caducidad de un (1) año, concedido por vía jurisprudencial para interponer útilmente las acciones o reclamos por conceptos de prestaciones sociales u otros pasivos laborales por parte de los funcionarios públicos, aplicable retroactivamente al presente caso, por lo que la querrela interpuesta intempestivamente por concepto de cobro de diferencias de prestaciones sociales resulta inadmisibile y, así se declara.

...omissis...".

III

DE LA COMPETENCIA

Como premisa procesal previa, debe esta Sala determinar su competencia para conocer 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, el legislador consagró la potestad de revisión en los artículos 5.4 y 5.16 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, los cuales disponen:

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

4. Revisar las sentencias dictadas por una de las Salas, cuando se denuncie fundadamente la violación de principios jurídicos fundamentales contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Tratados, Pactos o Convenios Internacionales suscritos y ratificados válidamente por la República, o que haya sido dictada como consecuencia de un error inexcusable, dolo, cohecho o prevaricación (...).

... omissis ...

16. Revisar las sentencias definitivamente firmes de amparo constitucional y control difuso de la constitucionalidad de leyes o normas jurídicas, dictadas por los demás tribunales de la República”.

Asimismo, en el fallo N° 93 del 6 de febrero de 2001 (caso: “*Corpoturismo*”) esta Sala determinó su potestad extraordinaria, excepcional, restringida y discrecional, de revisar las siguientes decisiones judiciales:

“(…) 1. Las sentencias definitivamente firmes de amparo constitucional de cualquier carácter, dictadas por las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia y por cualquier juzgado o tribunal del país.

2. Las sentencias definitivamente firmes de control expreso de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas dictadas por los tribunales de la República o las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia.

3. Las sentencias definitivamente firmes que hayan sido dictadas por las demás Salas de este Tribunal o por los demás tribunales o juzgados del país apartándose u obviando expresa o tácitamente alguna interpretación de la Constitución contenida en alguna sentencia dictada por esta Sala con anterioridad al fallo impugnado, realizando un errado control de la constitucionalidad al aplicar indebidamente la norma constitucional.

4. Las sentencias definitivamente firmes que hayan sido dictadas por las demás Salas de este Tribunal o por los demás tribunales o juzgados del país que de manera evidente hayan incurrido, según el criterio de la Sala, en un error grotesco en cuanto a la interpretación de la Constitución o que sencillamente hayan obviado por completo la interpretación de la norma constitucional. En estos casos hay también un errado control constitucional (...).”

Ahora bien, por cuanto en el caso de autos, se pidió la revisión de la sentencia N° 2006-0827 dictada por la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo el 30 de marzo de 2006, esta Sala declara su competencia para el conocimiento de la misma, conforme lo *supra* expuesto. Así se decide.

IV

CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

Estudiadas como han sido las actas que conforman el presente expediente, esta Sala pasa a pronunciarse sobre la presente solicitud, no sin antes reiterar -como premisa del análisis subsiguiente- el criterio sostenido en sentencia del 2 de marzo de 2000 (caso: “*Francia Josefina Rondón Astor*”), ratificado en el fallo 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 los fines 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*”).

Además de los supuestos fijados por el numeral 10 del artículo 336 constitucional y por los numerales 4 y 16 del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, así como de los delimitados por la Sala en su sentencia N° 93 del 6 de febrero de 2001, caso: “*Corporativismo*”, esta Sala estima que también pueden ser objeto de revisión constitucional las sentencias de naturaleza interlocutoria, incluidos los proveimientos cautelares, sólo cuando pongan fin al proceso.

En el caso bajo examen, se sometió a revisión de la Sala una sentencia adoptada por la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo la cual resolvió el recurso de apelación ejercido por la solicitante contra la sentencia dictada por el Juzgado Superior Civil y Contencioso Administrativo de la Región Los Andes el 9 de noviembre de 2004, que declaró la caducidad del ejercicio de la querrela funcional incoada contra la Gobernación del Estado Táchira. Visto que con tal pronunciamiento se agotó el doble grado de conocimiento jurisdiccional del asunto y que el examen de la caducidad de la acción contencioso funcional comporta la extinción del procedimiento, esta Sala estima que dicho acto decisorio es susceptible de ser revisado, de conformidad con la potestad atribuida a esta Sala.

La peticionante centra sus denuncias en aspectos inherentes a la motivación plasmada por la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo en el fallo sometido a revisión de esta Sala Constitucional, concretamente en lo relativo al cómputo del inicio del plazo de caducidad del ejercicio de la acción contencioso administrativa funcional. En ese sentido, manifiesta su acuerdo en la aplicación del lapso de prescripción de un año estatuido en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Trabajo en aquellos reclamos jurisdiccionales que pretendan el pago de prestaciones sociales surgidos en el marco de una relación de empleo público, sin embargo, destacó que dicho plazo debió computarse a partir del 31 de agosto de 2003, y no a partir del 7 de ese mismo mes y año, como lo apreció el órgano jurisdiccional, más aún, tomando en consideración que el órgano estatal querrellado -Gobernación del Estado Táchira- no discutió esa fecha.

Por su parte, la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo en procura de mantener “(...) *las expectativas plausibles o legítimas de la parte querellante (...)*” aplicó *rationae temporis* un criterio fijado por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo el 9 de julio de 2003, que fijó el lapso de “*caducidad*” para el cobro en sede jurisdiccional de la prestación de antigüedad de un año, según el precepto contenido en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Trabajo, aplicando para arribar a tal conclusión el artículo 8 de ese mismo texto normativo.

Empero, esta Sala observa que el mencionado órgano jurisdiccional resaltó que “(...) [esa] *misma Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, con fundamento en la sentencia N° 727 del 8 de abril de 2003, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (caso: ‘Osmar Enrique Gómez Denis’)* y en la *sentencia N° 150 del 24 de marzo de 2000 de esa misma Sala (caso: ‘José Gustavo Di Mase Urbaneja y Carmen Elisa Sosa Pérez’)*, *asumió ‘el principio legalista en virtud del cual y a los efectos de futuras interposiciones o ejercicio de las querellas por cobro de diferencias de prestaciones sociales, basados en la Ley del Estatuto de la Función Pública, el lapso de caducidad, es el previsto en el artículo 94 eiusdem, esto es, de tres (3) meses, a ser computados a partir del día en que se produjo el hecho que dio lugar a él, o desde el día en que el interesado fue notificado del acto, criterio aplicable por este Órgano Jurisdiccional a partir de la publicación del presente fallo (...)*”.

Como se observa de los argumentos vertidos por la solicitante, así como de los motivos empleados por la instancia contencioso-administrativa, la Sala advierte que surge la necesidad de interpretar las normas procesales que regulan una de las condiciones previas al ejercicio de la acción contencioso funcional, cual es su caducidad.

En efecto, estima la Sala que la regulación material de la prestación de antigüedad en cuanto derecho de los funcionarios públicos, como beneficio y las condiciones de su prestación, debe ajustarse a lo prescrito en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, a la Ley Orgánica del Trabajo y a su Reglamento, ello por expresa remisión

del artículo 28 de la Ley del Estatuto de la Función Pública. Sin embargo, en lo atinente a la regulación procesal que debe aplicarse para el reclamo en sede judicial de las cantidades adeudadas por este concepto, así como de los intereses que surgen por la mora en su pago (*ex* artículo 92 constitucional), la incoación de estas demandas debe ajustarse a las prescripciones contenidas en la Ley del Estatuto de la Función Pública, pues dicha remisión normativa se efectúa sólo en lo relativo a la regulación material de ese derecho, como así lo expresa incluso la propia ley laboral (*ex* Parágrafo Sexto del artículo 108 de la Ley Orgánica del Trabajo).

Ello significa que el operador jurídico deberá atender a los aspectos sustantivos de tal derecho adquirido (base de cálculo, acreditación, tasa de interés aplicable y supuestos de anticipo) en las estipulaciones que consagre el Legislador Laboral sobre la materia, a los fines de revisar la procedencia o improcedencia de aquellas pretensiones que contengan un reclamo de esta naturaleza, sin embargo, ello no comporta la ampliación de los aspectos procedimentales de la Ley Orgánica del Trabajo a los procesos que ventilen controversias surgidas de una relación de empleo público puesto que ello supondría una alteración, por parte del Juez Contencioso Administrativo, de las normas procesales especiales aplicables al proceso contencioso administrativo funcional -consagradas en la Ley del Estatuto de la Función Pública-, la creación de una desigualdad procesal entre funcionarios públicos fundada en el contenido de la pretensión mas no en la naturaleza de la relación jurídica previa que subyace en este tipo de conflictos, de contenido estatutario, además de crear una situación de inseguridad jurídica de los usuarios del servicio de justicia ante la confrontación de la ley con los criterios jurisprudenciales adoptados sobre tal aspecto.

La Sala considera que la estabilidad de las normas ordenadoras del proceso, vinculada con la especialidad de cada uno de los regímenes procesales establecidos en razón del bien jurídico tutelado por cada materia (constitucional, contencioso-administrativa, militar, civil, penal, laboral, tributario, etc.) forma parte del derecho a la tutela judicial

efectiva postulado por el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, así como del carácter instrumental del proceso en procura de la justicia predicado por el artículo 257 *eiusdem*, pues ello presupone el conocimiento previo de aquellas reglas procesales y sus correlativas garantías -p.ej. competencia del órgano y garantía del juez natural, derecho a la prueba y establecimiento del lapso probatorio- que operan para que el ciudadano canalice adecuadamente sus pretensiones ante la jurisdicción bajo formas certeras, en procura de obtener la tutela o el reconocimiento de sus derechos de forma expedita y eficaz. Por tanto, la modificación de estas reglas debe obedecer, en virtud del principio de legalidad procesal, a la voluntad legislativa y no a las modificaciones que hagan los jueces de instancia por apreciaciones particulares que prescinden, incluso, de la técnica de control difuso de la constitucionalidad -*ex* segundo aparte del artículo 334 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en concordancia con el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil-.

En esa línea argumentativa, la Sala considera que sólo le es dado al legislador la modificación de los lapsos procesales para el ejercicio de la acción contencioso funcional, bien mediante una reforma de la legislación funcional en este aspecto concreto bien porque, en atención al mandato efectuado por el Constituyente en la Disposición Transitoria Cuarta, numeral 3, del Texto Fundamental, el legislador laboral extienda expresamente a los funcionarios públicos al servicio de la Administración Pública nacional, estatal o municipal la regulación material y procesal del derecho a las prestaciones sociales tutelado por el artículo 92 constitucional.

En el presente caso, la peticionante asevera que el inicio del cómputo del plazo de caducidad para la interposición de la querrela funcional “(...) *debe comenzar a contarse a partir del último abono que fue en fecha 31 de agosto de 2.003*”, y que el mismo debió efectuarse conforme al artículo 61 de la Ley Orgánica del Trabajo, sin embargo, tal aserto no tiene sustento probatorio alguno que permita a la Sala examinar su veracidad, considerando que el examen de tal presupuesto proce-

sal requiere de elementos que permitan fijar la fecha de ocurrencia del hecho o del acto administrativo que se denuncia como lesivo a los derechos del funcionario y que permita a la Sala, a partir de la correcta aplicación del plazo de caducidad de tres meses contemplado en el artículo 94 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, corregir la actividad de juzgamiento de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, la Sala advierte que constituye una carga del solicitante presentar conjuntamente con su escrito todos los elementos de convicción que a su juicio sustentan la procedencia de la revisión de una determinada sentencia. De allí que, en criterio de la Sala, quien incoa una revisión no sólo tiene la carga de aportar al Tribunal la decisión impugnada (Vid. Sentencia de esta Sala N° 150/2000, caso: “*José Gustavo Di Mase y otros*”), sino todas aquellas sentencias o aquellas actuaciones procesales relevantes producidas a lo largo del juicio que dio origen a la sentencia objeto de revisión, cuando las mismas son determinantes para el análisis del caso planteado y, sin que esto menoscabe la facultad de la Sala de fijar los hechos sobre la base de la doctrina de la notoriedad judicial (Vid. Sentencia de la Sala N° 1.137 del 8 de junio de 2005, caso: “*Domitila Pantoja Sinchi*”).

Por lo tanto, siendo una carga del solicitante presentar los elementos de convicción necesarios para que la Sala analice las denuncias formuladas en su escrito de revisión y dado que en el presente caso no se derivan circunstancias de orden público o interés general que compelan a la Sala a ejercer sus amplios poderes inquisitivos, con la finalidad de extraer elementos de convicción necesarios, para dictar una decisión de eminente interés particular, esta Sala estima que la solicitud interpuesta no sólo tiene como objetivo una instancia adicional de revisión sobre el mérito del asunto debatido, sino que la situación planteada no se enmarca dentro de la finalidad que persigue la solicitud de revisión en los términos expresados en el fallo citado *supra*.

Finalmente, esta Sala advierte que la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo al otorgar eficacia retroactiva al criterio jurisprudencial de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, que

aplicaba el lapso de prescripción de un año fijado en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Trabajo para aquellas pretensiones de cobro de prestaciones sociales causadas por una relación de empleo público, obró en resguardo de normas y principios jurídicos fundamentales como el de igualdad, confianza legítima y seguridad jurídica que debe brindar la actividad jurisdiccional a través de la estabilidad de sus precedentes -posibilidad ésta reconocida por la Sala en sus sentencias Nros. 401 del 19 de marzo de 2004, caso: “*Servicios La Puerta, S.A.*” y 3.057 del 14 de diciembre de 2004, caso. “*Seguros Altamira, C.A.*”-.

Sin embargo, en virtud del razonamiento efectuado por la Sala en el presente fallo, se advierte a esa instancia jurisdiccional, en su condición de Alzada natural de los Juzgados Superiores con competencia contencioso funcionarial (*ex* artículo 110 de la Ley del Estatuto de la Función Pública), para que en lo sucesivo –tal como lo advirtió acertadamente en el fallo sometido a revisión respecto del plazo legalmente previsto para el ejercicio de la querrela funcionarial, cual es el previsto en el artículo 94 de la Ley del Estatuto de la Función Pública-, vele por la observancia de las normas procesales consagradas en la Ley del Estatuto de la Función Pública, como normas de carácter especial y, por tanto, de aplicación prevalente en materia contencioso administrativa funcionarial, para asegurar la estabilidad de aquellas formas dirigidas a la iniciación, instrucción y decisión del proceso, como forma de garantizar al ciudadano el conocimiento cierto y previo de las reglas que regulan el derecho de acceso a la jurisdicción, predicado por el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Sobre la base de las motivaciones que anteceden, esta Sala desestima la revisión solicitada. Así se decide

V

DECISIÓN

Por las razones que anteceden, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la Re-

pública Bolivariana de Venezuela por autoridad de la ley, declara **NO HA LUGAR** la solicitud de revisión constitucional interpuesta por la abogada Rosa Elisa Becerra, actuando en su carácter de co-apoderada judicial de la ciudadana **LENE FANNY ORTÍZ DÍAZ**, ya identificadas, de la sentencia N° 2006-0827 dictada por la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo el 30 de marzo de 2006 que declaró: (i) su competencia para conocer del recurso de apelación interpuesto por el abogado Leonardo Colmenares Rincón, actuando con el carácter de co-apoderado judicial de la ciudadana Lene Fanny Ortíz Díaz, contra la sentencia dictada el 9 de noviembre de 2004 por el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Los Andes, que declaró, a su vez, inadmisibles el recurso contencioso administrativo funcional interpuesto por la referida ciudadana contra la Gobernación del Estado Táchira; (ii) revocó parcialmente el auto dictado por esa Corte el 22 de febrero de 2005, mediante el cual se ordenó la aplicación del procedimiento de segunda instancia previsto en el aparte 18 del artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, para la tramitación de la apelación; (iii) revocó el auto dictado por esa Corte el 21 de abril de 2005; (iv) improcedente la solicitud de reposición de la causa efectuada por la parte querellante; (v) sin lugar el recurso de apelación interpuesto; y (vi) confirmó la decisión apelada de conformidad con las modificaciones expuestas en ese fallo.

Publíquese y regístrese. Archívese el expediente.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los 14 días del mes de Diciembre de dos mil seis (2006). Años: 196° de la Independencia y 147° de la Federación.

La Presidenta de la Sala,
LUISA ESTELLA MORALES LAMUÑO
Ponente

El Vicepresidente,

JESÚS EDUARDO CABRERA ROMERO

Los Magistrados,

PEDRO RAFAEL RONDÓN HAAZ

FRANCISCO ANTONIO CARRASQUERO LÓPEZ

MARCOS TULIO DUGARTE PADRÓN

CARMEN ZULETA DE MERCHÁN

ARCADIO DE JESÚS DELGADO ROSALES

El Secretario,

JOSÉ LEONARDO REQUENA CABELLO

Exp. 06-1504

LEML/i.-

Este libro se terminó de imprimir
en junio de 2012
en los Talleres Gráficos de:



LITO FORMAS

Calle 13 con Carrera 15, No. 15-21
Telf. (0276) 343 83 34 - 342 93 14
Barrio Obrero - San Cristóbal,
Estado Táchira, Venezuela.

Edición de 1.000 ejemplares

