

La Desigualdad Procesal Para El Reclamo De Prestación De Antigüedad Para Los Funcionarios Públicos Frente Los Principios Del Derecho

Inequality Procedure For Claiming Seniority Benefit For Public Officials Against The Principles of Law

Yaritza del Rosario Villasmil Suárez¹

yvillas@hotmail.com

Universidad del Zulia

Francisco Adolfo Batlle Rois-Méndez²

franbatlle@gmail.com

Universidad del Zulia

Yanyñ Rincón-Quintero³

yanynrincon@gmail.com

Universidad del Zulia

RESUMEN

La investigación se realizó con el propósito de analizar la desigualdad procesal para el reclamo de prestación de antigüedad para los funcionarios públicos frente a los principios del derecho. Para ello se revisaron los postulados en relación con las categorías de estudio, que fueron formulados por diferentes autores, entre los cuales se pueden mencionar: Plá (1998), García (2005), Casal (2006), Jaime (2008) y Perdomo (2002), entre otros. La investigación fue del tipo documental y descriptiva, con un diseño bibliográfico. Se emplearon fuentes documentales jurídicas primarias y diversas doctrinas nacionales e internacionales, primarias y/o secundarias. La técnica de recolección de información fue la observación documental. Se diseñaron cuatro guiones de observación para medir las subcategorías Caducidad Procesal, Prescripción Procesal, Principios Constitucionales y Principios Generales del Derecho del Trabajo. Se pudo

concluir que el sistema procesal procura la obtención de una justicia rápida, sencilla y leal, con la aplicación de los principios de igualdad, lealtad y probidad, en los momentos más significativos del proceso, asegurando al demandado su derecho a la defensa, que es por mandato de la Constitución de la República de Venezuela, un derecho inviolable. También, en relación con la caducidad y la prescripción, que las singularizaciones y diferenciaciones normativas responden a un fin constitucionalmente válido; entonces, se requiere que exista coherencia entre las medidas adoptadas y el fin perseguido. Asimismo, se concluyó que la Carta Fundamental reconoce el derecho al pago de prestaciones sociales como un derecho humano fundamental, que forman parte del patrimonio de la persona que desempeña un trabajo, sea público o privado. Y, por último, el hecho de poseer la condición de funcionario público de modo alguno implica que el mismo no se le atribuya el carácter de trabajador y por lo tanto en lo atinente a los derechos laborales específicamente la prestación de antigüedad y condiciones para su percepción, estos se interpretaran conforme y en base a las reglas contenidas en los Principios Generales del Derecho del Trabajo.

Palabras Clave: Desigualdad, Proceso, Principios, Prescripción, Caducidad

ABSTRACT

The investigation was made in order to analyze the inequality procedure for claim for the benefits from antiquity to the public worker in front of the principles of law. This revised assumptions regarding the categories of study, which were made by different authors, among which are: Plá (1998), Garcia (2005), Casal (2006), Jaime (2008) and Perdomo (2002), among others. The investigation was documentary and descriptive type, with a design bibliographic. Documentary sources were used various legal doctrines primary and national and international primary and / or secondary. The technique for collecting information was the documentary observation. Four indents were designed to measure observation subcategories Expiration Procedure, Prescription Procedure, Constitutional Principles and General Principles of Labor Law. It was concluded that the procedural system seeks to obtain justice quickly, easily and fair, with the application of the principles of equality, fairness and probity, the most significant moments in the process, ensuring the defendant his right to defense, is mandated by the Constitution of the Republic of Venezuela, an inviolable right. Also, in connection with the revocation or prescription, and that singling differentiations regulations respond to a constitutionally valid purpose, then, is required for coherence between the actions and purpose. Also, it was concluded that the Constitution recognizes the right to the payment of social benefits as a fundamental human right, part of the heritage of the person who performs a job, whether public or private. And finally, the fact possess the status of civil servant in any way imply that the same was not

assigned the character of worker and hence with regard to labor rights specifically the provision of seniority and conditions for its perception These were interpreted on the basis according to the rules contained in the General Principles of Labor Law.

KEYWORDS: Inequality, Process, Principles, Prescription, Expiration.

INTRODUCCIÓN

El tema de los términos y plazos de las actuaciones procesales es uno de los problemas claves de la praxis jurídica o, cuando menos, el que más constantes preocupaciones proporciona a los profesionales del Derecho en su cotidiano quehacer; preocupaciones que en el campo jurídico-administrativo se multiplican de forma insospechada desde el momento que el simple acceso a la jurisdicción contenciosa administrativa está plagado de obstáculos, particularmente en lo atinente para el reclamo de la Prestación de Antigüedad de los Funcionarios Públicos.

Por si fuera poco difícil la posición del particular, ocasionada por la fugacidad de los plazos de interposición de recurso en el ámbito del proceso contencioso, una errónea y reiterada interpretación jurisprudencial ha venido a hacerla más gravosa. Consiste ésta en una desmesurada valoración de los efectos de la caducidad de la acción procesal, que ha llegado a identificarla con la prescripción del propio derecho subjetivo. Caducada la acción, se ha dicho, se extingue el derecho material. Tan drástico criterio supone someter la existencia misma del derecho a un plazo de vida muy efímero, con las nefastas consecuencias que ello implica para los particulares.

Pese a que, ya hace muchos años, la doctrina procesalista abandonó las teorías monistas que identifican acción con derecho, la jurisprudencia administrativa ha permanecido ajena a tal progreso. En la actualidad, la prestación de antigüedad representa la indemnización que debe cancelarse a un trabajador como compensación por sus años de servicio, al término de la relación laboral. Es un derecho constitucional que ampara a todos los trabajadores del sector público y privado de conformidad con lo previsto en el artículo 92 de la Constitución Bolivariana de la República de Venezuela (CRBV, 1999), que a la letra expresa lo siguiente:

Todos los trabajadores y trabajadoras tienen derecho a prestaciones sociales que les recompensen la antigüedad en el servicio y los amparen en caso de cesantía. El salario y las prestaciones sociales son créditos laborales de exigibilidad inmediata. Toda mora en su pago genera intereses, los cuales

constituyen deudas de valor y gozarán de los mismos privilegios y garantías de la deuda principal.

Asimismo, la prestación de antigüedad pretende proporcionar al trabajador un beneficio por el tiempo que ha dedicado a la prestación de servicios para una empresa, con el propósito de asegurarle una vida digna al momento de la terminación de la relación de trabajo, a fin de satisfacer sus necesidades y las de su familia.

Por su parte, los artículos 8 y 108 de la Ley Orgánica del Trabajo (LOT, 1997), en concordancia con el artículo 28 de la Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP; 2002) y el precitado artículo 92 de la CRBV (1999), consagran a favor de todos trabajadores, sin distinción alguna, el derecho a prestación de antigüedad que recompense la antigüedad en el servicio y los amparen en caso de cesantía, igualando así a los trabajadores (sentido amplio) tanto del sector público, como a los del sector privado, en cuanto al disfrute de este derecho.

En el caso específico de las prestaciones de antigüedad de los funcionarios y funcionarias públicos, los legisladores se encuentran frente a una situación compleja que ha dado lugar a variados criterios jurisprudenciales. Por una parte, de acuerdo con el artículo 28 de la LEFP (2002), los funcionarios y funcionarias públicos gozan de los mismos beneficios contemplados en la CRBV (1999) y en la LOT (1997) y su Reglamento (1999),

“en lo atinente a la prestación de antigüedad y condiciones para su percepción”.

En consecuencia, el derecho a las prestaciones de antigüedad de los funcionarios y funcionarias públicos nace de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 108 de la LOT (1997), “después del tercer mes ininterrumpido de servicio”. A su vez, en la legislación del trabajo, las acciones provenientes de la relación de trabajo se encuentran sujetas a un lapso de prescripción, el cual se cuenta, según el artículo 61 de la LOT (1997), a partir de “la terminación de la prestación de los servicios”.

Por otra parte, la acción de los funcionarios y funcionarias públicos se encuentra sujeta a un lapso de caducidad de tres (3) meses. El mismo se cuenta “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”, tal como lo dispone el artículo 94 de la LEFP (2002).

Asimismo, no obstante los artículos precedente señalados, es importante destacar la manera como se han desarrollado los cambios de criterio en la Corte Primera

de lo Contencioso Administrativo, respecto al lapso para reclamar la cancelación de la prestación antigüedad y demás prestaciones laborales que corresponden a los funcionarios públicos. En primer lugar está el hecho de que la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, siempre ha tenido una posición diferente a la Corte Primera en este tema, toda vez que la Segunda sostiene que el lapso para reclamar la prestación de antigüedad y demás beneficios laborales es de tres (03) meses, el cual además es un lapso de caducidad, ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 94 de la LEFP (2002). Mientras que la Corte Primera sostiene que el lapso para reclamar la Prestación de Antigüedad y demás beneficios laborales es de un (1) año, el cual además es un lapso de prescripción.

De esta disparidad de criterios surge una supuesta desigualdad procesal para el reclamo de prestación de antigüedad para los funcionarios y funcionarias públicos, lo que genera indudablemente una inseguridad entre los recurrentes, ya que los mismos deberán adaptar sus defensas dependiendo de cuál de las dos Cortes le corresponderá el conocimiento de la causa.

Aunado a esto está el hecho en el cual la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia estableció como criterio a seguir, la aplicabilidad preferente del lapso de caducidad de tres (3) meses previsto en la Ley del Estatuto de la Función Pública por sobre el lapso de prescripción de un (1) año previsto en la Ley Orgánica del Trabajo.

De lo expuesto, se evidencia el hecho que el tema de las prestaciones sociales y el lapso para ejercer la acción en vía judicial, en los últimos años, ha sufrido diversos cambios, materializados a través de distintos criterios jurisprudenciales, algunos de los cuales se contradicen entre sí, y emanados de las Cortes Primera y Segunda de lo Contencioso Administrativo, lo cual ha traído consigo una aplicación diferentes de procedimientos que se traduce en una gran incertidumbre jurídica para el reclamo de los derechos laborales, entre ellos la prestación de antigüedad de los funcionarios y funcionarias públicos.

En relación a esta problemática de incertidumbre para el reclamo de la prestación de antigüedad para los funcionarios públicos, atinente a los cambios de jurisprudencia, Mille (2001, p. 270) destaca lo siguiente:

Pero lo más grave es que estos cambios son algunas veces totales; es decir, el porgado judicial superior- cuyas decisiones son vinculantes y/o de obligatoria aplicación en casos similares, para lograr la integridad de la Ley y la uniformidad de la jurisprudencia

(recuérdese el artículo 3210 del Código de Procedimiento Civil) - a veces pasa de una posición a otra totalmente opuesta, perjudicando seriamente intereses jurídicos particulares nacidos durante la vigencia de la doctrina que pasa a modificarse, sin que con tal cambio se incorpore realmente una mayor o mejor seguridad o certeza jurídica en el mundo de la Ley y del Derecho en general.

Aunado a esto, la inestabilidad que los administrados han debido soportar cuando los tribunales desconocen la aplicación fiel de la Ley para determinadas actuaciones o, cuando si bien lo hacen en aras de la protección de los derechos constitucionales, dados los diversos y reiterados juicios de opinión, terminan vulnerando los más elementales principios del derecho, garantes la seguridad jurídica, necesarios para mantener la estabilidad en las controversias que pueden suscitarse entre particulares, o entre estos y el Estado.

El artículo 92 de la CRBV (1999) establece que todo trabajador o trabajadora, tiene derecho a prestaciones sociales y el 89.3 ejusdem pauta que cuando hubiere dudas sobre la aplicación o concurrencia de varias normas, o la interpretación de las mismas, se aplicará la más favorable al trabajador y la norma adoptada se aplicará en su totalidad, Las prestaciones de los funcionarios y funcionarias públicos, como trabajadores de este sector que a tenor del artículo 89 de la CRBV (1999), son un hecho social que amerita la protección del Estado, ya que los administrados han visto disminuidos sus derechos por la aplicación de la caducidad prevista en el artículo 84 de la LEFP (2002), cuando reclaman prestaciones sociales.

Lo expuesto evidencia una incertidumbre entre trabajadores del sector público y del sector privado, para reclamar la prestación de antigüedad, derecho que los asiste por igual, constitucional y legalmente, lo que puede interpretarse como una discriminación procesal de los derechos laborales de los funcionarios y funcionarias públicos frente a los derechos de los trabajadores del sector privado, lo que vulnera los principios del Derecho, bien sean los principios constitucionales como los principios generales del Derecho del Trabajo. Esta discriminación se encuentra expresamente prohibida por el 89.5 Constitucional, concordado con el artículo 21.1 ejusdem, pero además es una interpretación regresiva de un derecho social, lo que implica una violación flagrante al texto constitucional.

Conforme a la norma contenida en el artículo 92 de la CRBV (1999), las prestaciones sociales son un derecho social que le corresponden a todo trabajador, sin distinción alguno, al ser retirado o removido del servicio activo cuya mora en el cobro genera intereses, y forma parte de un sistema integral de justicia social que no puede sufrir fisura por una interpretación rígida del artículo 94 de la LEFP (2002).

De lo anterior se desprende que al estar comprendidas las prestaciones sociales en nuestro ordenamiento constitucional, dentro de los derechos laborales, forman parte de los denominados derechos sociales, protegidos en el plano internacional por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, suscrito y ratificado por Venezuela, el cual, en sus artículos 2 y 5.2, obliga a los Estados Partes a garantizar su ejercicio y exigibilidad hasta el máximo de los recursos que se dispongan. De igual forma, el artículo 28 de la LEFP (2002) establece:

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.

De esta forma, partiendo de la premisa que los principios constitucionales deben ser rectores de los principios de las diversas ramas del Derecho, es universalmente conocido que la legislación del trabajo constituye una respuesta de la sociedad, frente a la posición desigual que ocupan los trabajadores dentro de la relación de trabajo, pero es el caso que, paralela a ésta función inicial de regulación social tutelar de los derechos de los trabajadores, el derecho del trabajo se ha transformado en un elemento de regulación de competencia económica, aunado a su fin más trascendente que no es otro que el de convertirse en un instrumento para la consecución de la paz social.

En este sentido, cuando se enuncia la autonomía del derecho del trabajo, se sostiene generalmente que éste tiene principios que le son propios, diferentes de otras ramas del derecho. Pero si bien todos los especialistas están contestes en afirmar la existencia de principios propios del derecho del trabajo, son muy pocos los que se preocupan de exponerlos y estudiar los problemas que se relacionan con ellos, ya que la mayoría de los tratadistas, o no tratan el tema o lo encaran de diferentes maneras, al extremo que parecen no referirse a la misma realidad; porque lo enfocan como simples criterios interpretativos. Al mismo tiempo, los principios del derecho del trabajo diseñados para denotar conceptualmente los fenómenos que prevalecían cuando se les

establecían, sufren hoy los embates de profundos cambios económicos y sociales lo cual conduce necesariamente a los estudiosos de ésta disciplina a establecer nuevas interrogantes.

En el caso específico de la investigación, el estudio del reclamo de prestación de antigüedad para los funcionarios públicos debe desarrollarse bajo los principios del Derecho, bien sean los consagrados en la Carta Magna como los concernientes a la normativa laboral, ya que es a través de ellos que se pudiese dilucidar la incertidumbre generada por la disparidad de criterios producto de la aplicación de las diversidad de normativas concernientes al caso. En efecto, los principios del Derecho se presentan como la herramienta idónea para dar solución al dilema de los lapsos de caducidad y/o prescripción que deben cumplir los funcionarios y funcionarias públicos para el reclamo de la prestación de antigüedad.

En atención a lo planteado, se formuló el siguiente objetivo general: analizar la desigualdad para el reclamo de prestación de antigüedad para los funcionarios públicos frente a los principios del derecho. Para lograrlo se diseñaron los siguientes objetivos específicos: describir los elementos que regula el reclamo de prestación de antigüedad para los funcionarios públicos; examinar la caducidad y la prescripción como instituciones que regulan el reclamo de prestación de antigüedad para los funcionarios públicos; identificar los Principios Constitucionales que regulan el reclamo de prestación de antigüedad para los funcionarios públicos; y caracterizar los principios generales del derecho del trabajo que aplican para el reclamo de prestación de antigüedad para los funcionarios públicos.

ABORDAJE TEÓRICO

La investigación profundizó los postulados en relación con las categorías de estudio: la desigualdad para reclamo de prestación de antigüedad y Principios del Derecho, que fueron formulados por diferentes autores, entre los cuales se pueden mencionar: Plá (1998), García (2005), Perdomo (2002), Bayón y Pérez (1969), Mille (2001), Carballo (2000), Couture (1944, 1991), Casal (2006), y Jaime (2008) entre otros; dando respuesta a la necesidad imperante que tiene la Administración Pública de dilucidar el conflicto existente entre el trato jurisprudencial que se le ha dado a la problemática generada por los diferentes procedimientos aplicados ante el reclamo de la prestación de antigüedad de los funcionarios y funcionarias públicos; a través de los Principios del Derecho como herramientas jurídicas.

Para ello se desarrolló un fundamento que aborda la naturaleza jurídica de la relación del empleo público, la laboralización de la función pública, los modos de interrupción de la prescripción y la diferencia entre ésta y la caducidad como elementos de análisis para la categoría desigualdad para el reclamo de prestación de antigüedad. Al mismo tiempo, se revisaron los Derechos Humanos, el Principio de Igualdad y el de Progresividad y No discriminación en el goce y ejercicio de los Derechos Humanos, como elementos de análisis para la subcategoría Principios Constitucionales; y los Principios Protector, de Irrenunciabilidad y de Razonabilidad, para la subcategoría Principios Generales del Derecho del Trabajo.

ABORDAJE METODOLÓGICO

Considerando los parámetros a los cuales están sujetas las categorías de análisis, la investigación fue de tipo descriptivo. De allí que se recogió información sobre las categorías de análisis Desigualdad para el Reclamo de Prestación de Antigüedad y Principios del Derecho, a partir de las subcategorías y elementos de análisis, para determinar cómo es su comportamiento. Al mismo tiempo, la investigación fue de carácter documental por cuanto se recurrió al análisis de diferentes documentos jurídicos y administrativos para estudiar las categorías de análisis antes mencionadas.

A su vez, el estudio se realizó bajo el diseño bibliográfico. De acuerdo a ello, el abordaje metodológico de las categorías de análisis Desigualdad para el Reclamo de Prestación de Antigüedad y Principios del Derecho se hizo a través de la revisión de diferentes documentos jurídicos y administrativos que se constituyen en unidades de análisis.

Como unidades de análisis, se emplearon fuentes documentales jurídicas primarias y diversas doctrinas nacionales e internacionales, primarias y/o secundarias. Entre ellas se pueden mencionar: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), Ley Orgánica del Trabajo (1997), Código Civil (1982), Ley del Estatuto de la Función Pública (2002), Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1982), Doctrina sobre caducidad y prescripción, Doctrina especializada sobre principios del Derecho del Trabajo, Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de la OIT.

La técnica de recolección de información fue la observación documental ya que el análisis se hizo directamente del material bibliográfico jurídico y administrativo seleccionado como unidades de análisis. Por su parte, Mendicoa (2003) señala que la observación documental se vale de diversos documentos que conforman unidades de

análisis sobre las cuales el investigador propiciará su tratamiento inspirado en sus percepciones e interpretaciones, diferente de aquellas otras que pueden ser sujeto de cuantificación. Para esta técnica se puede utilizar como instrumento un guión de observación en el cuál se desarrollen categorías de codificación lo más concretas posible, a fin de seleccionar aquellas categorías que potencien relaciones lógicas en función de los objetivos de la investigación.

Para el caso específico de la investigación, se diseñaron cuatro guiones de observación para medir las subcategorías Caducidad Procesal, Prescripción Procesal, Principios Constitucionales y Principios Generales del Derecho del Trabajo, correspondientes a las categorías de análisis y en función de los elementos de análisis seleccionados.

RESULTADOS

Elementos que regulan el reclamo de prestación de antigüedad para los funcionarios públicos.

Autores como Chioventa (1972), Couture (1991), Manzaneda (2003), afirman que el Derecho Procesal es la rama del Derecho que regula la administración de justicia, ello por medio del conjunto de actuaciones judiciales que tienen como objeto la efectiva y justa realización del derecho material a través de los tribunales de justicia para conocer, sentenciar y ejecutar lo sentenciado en los conflictos que sean sometidos a su decisión, para tales efectos y como medio primario se encuentra la acción medio por el cual una persona insta a la jurisdicción que se pronuncie sobre un asunto y otorgue efectiva y justa tutela jurisdiccional.

Confirman que con la regulación del derecho procesal y la evolución legislativa se incorpora, renueva y modernizan nuevas formas de Tutela Jurídica que garanticen al ciudadano la más amplia, pronta y eficaz protección de los derechos e intereses que forma su esfera jurídica, en donde se desarrolla una relación jurídica procesal que tiene como cabeza al juez representante del Estado en la Administración de Justicia, tutelando el interés público esencial en la solución de los conflictos

La jurisdicción contenciosa administrativo consagrada en el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, es un sistema de control de la actividad de los poderes públicos en el ejercicio de sus potestades y privilegios, para someter su actuación a la legalidad y al derecho, que otorga al juez amplias facultades para anular los actos administrativos generales o individuales, contrarios a derecho

(usurpación, abuso, y desviación de poder), condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración (contractual o extra contractual); conocer de reclamos de prestación de servicios (la prestación normal o anormal de un servicio público) y disponer de lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas por la actividad administrativa.

Amparadas todas en el principio de legalidad administrativa que conlleva al sometimiento pleno de la administración pública al ordenamiento jurídico, y al control judicial, de manera que no haya exclusión a ese control. La constitución garantizara el sometimiento de las administraciones públicas al principio de legalidad, tanto en relación a las normas que rigen su propia organización, como el régimen jurídico, el procedimiento administrativo y el sistema de responsabilidad. Establece los principios que influyen en la actuación administrativa y garantizan el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. Sin embargo, tal como lo afirman algunos autores entre ellos Manzaneda (2003) “en el sistema actual la tendencia lleva a que se cumpla el principio de que los jueces en sus decisiones deben atenerse a las normas de derechos, y así mismo con el poder que se le otorga, buscar la verdad dentro de los límites de las facultades que la ley les concede. Este traspaso de poder se ha verificado mediante los tres términos de un trinomio único que constituye el fundamento y el fin último del proceso los cuales son: El derecho, la justicia y la verdad.

De lo anterior se colige que el sistema procesal procura la obtención de una justicia rápida, sencilla y leal, con la aplicación de los principios de igualdad, lealtad y probidad, en los momentos más significativos del proceso, asegurando al demandado su derecho a la defensa, que es por mandato de la Constitución de la República de Venezuela, un derecho inviolable, que, persigue la celeridad procesal y la estricta igualdad del proceso.

Autores como De Pedro (1996), Lares (1996) Santamaría (1999) sostienen que los funcionarios o empleados públicos son los individuos que participan en el ejercicio de la función pública, al servicio de las entidades públicas estatales, llamase La República, un Estado, un Municipio, un instituto autónomo.

No obstante definir la naturaleza jurídica de la relación del empleo público, teniendo en consideración únicamente la posición de superioridad de la Administración Pública, en cuanto servidora de los intereses públicos y la falta absoluta de relevancia del consentimiento prestado por el funcionario para su incorporación a la Administración, acerca a una visión parcial y diferenciada de la realidad que hoy en día constituye el empleo en la Administración.

Tal como se ha sostenido, esta visión formal y vinculada teleológicamente en todo caso a la consecución de los intereses generales, desemboca necesariamente en una concepción acontractual de la relación de empleo público, ya que tal visión se desenvuelve en el interior del propio ordenamiento administrativo, que se concibe cerrado y aislado del ordenamiento jurídico general.

Lo decisivo para determinar la naturaleza de la relación que une al funcionario con la Administración no va a ser ya única y exclusivamente la llamada relación orgánica, es decir, aquella en virtud de la cual el funcionario se muestra hacia el exterior como formando parte de la organización en la que presta sus servicios, sino también y principalmente, la llamada relación de servicio, en cuya virtud el funcionario público no es sino un trabajador más, que realiza sus tareas en el ámbito de una administración pública a cambio de su correspondiente remuneración que le otorgan una serie de derechos de carácter colectivo, y son precisamente estos derechos colectivos, los que vienen a poner en tela de juicio la base dogmática de la teoría estatutaria.

Son varios los pilares en los que se basa esta concepción estatutaria, pero entre todos ellos, destaca como argumento principal, la consideración de la administración pública es un sujeto de derecho, que, debido a su función de servicio a los intereses generales, ocupa una clara posición de primacía y superioridad respecto a los demás.

Sin embargo el Estado venezolano suscribió la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales o Declaración de los Derechos Sociales Del Trabajador, entre otros instrumentos de carácter internacional que garantizan una serie de derechos, mientras cumplan sus deberes, la permanencia en el empleo, el derecho al ascenso y los beneficios de la seguridad social. tanto en su relación de empleo privado, como la relación con el empleo público vale decir con el carácter de servidores públicos al servicio de la administración pública.

Aunado a lo anterior, los funcionarios públicos en la marco interno tienen los derechos constitucionales sociales de sindicalización, previstos en los artículos 95, 96 y 97 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que pautan la libertad sindical y en especial el derecho a la huelga. Así como las normas de la Ley Orgánica del Trabajo.

La Administración se ha visto obligada a utilizar los métodos del derecho laboral para el ingreso de personal, así la contratación, desde hace muchos años, es una forma de anormalidad-normal, utilizada por la administración pública, para el ingreso de personal, esa fórmula, antes de la vigencia de la actual Carta Magna, podía erigirse en un medio de ingreso irregular a la Carrera Administrativa, en virtud de una sentencia,

que se dice obra de la Dra. Hildergad Rondón de Sansó, quien en la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, quiso, por este medio, sancionar a los entes públicos, que no llamaban a concurso, lo que no se hace desde mucho tiempo atrás, quizás unos veinte o treinta años, pero a pesar de ello se continua con la practica perversa de ingresar a la administración a través de contratos laborales.

Como ejemplo se puede citar que los Jueces del Trabajo las secretarias y el personal administrativo de los circuitos laborales, por solo citar un ejemplo, son contratados por unos pocos meses, sujeto a su rendimiento, la posibilidad de renovación del contrato, renovación por cierto que no tiene los efectos que surte en materia laboral, de indeterminación de la relación de trabajo y ahora, en lugar de seguirle un proceso al Juez así nombrado, se le revoca el contrato o no se le prorroga, lo que implica que existe un sistema dual de empleo en la Administración, uno, el del concurso, casi abolido en la práctica, y el otro, el del contrato, que genera, según las sentencias del Tribunal Supremo de Justicia, un desplazamiento competencial ; en efecto, en el primer caso, serán competentes los tribunales contenciosos administrativos y en materia de contratados, que ya son mayoría, son competentes los tribunales laborales.

Resulta difícil entender cómo, aun pudiendo realizar las mismas funciones, dependiendo de la naturaleza de la relación que une al trabajador con la administración puedan estar sometidas a diferentes regímenes competenciales. Por ello mismo, desde algunos sectores laboristas se critica esta solución como un intento más por parte de los administrativistas de identificar y reafirmar la naturaleza del personal estatutario como una naturaleza propia y distinta a la de las demás relaciones de trabajo.

Ahora bien, las prestaciones sociales son un derecho social que le corresponde 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.

Sin embargo, es evidente 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 del Estatuto de la Función Pública establece un lapso de caducidad de tres meses, mientras que para los segundos se prevé un lapso de prescripción de un año.

Todo reclamo que se derive de la función pública de un país debe realizarse ante un organismo jurisdiccional, y esta puede albergar relaciones de empleo basadas en un

nombramiento o en un contrato, reguladas por el derecho público o por el derecho privado, y cuyas controversias se sustancian ante órganos judiciales especiales o ante tribunales comunes que, a su vez, están regidos por el Derecho Procesal. "el proceso es un instrumento para la realización de la justicia" (Artículo 257) la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En el caso venezolano, acontece que esta visión tradicional de la relación funcional aparece distorsionada actualmente por el propio desenvolvimiento de la realidad y, sobre todo, por la entrada en vigor de la Constitución 1999, pues ésta reconoce una serie de valores y principios que hacen que nos planteemos seriamente, si no es ya el momento de superar esa perspectiva estatutaria, anclada en el pasado económico y jurídico.

La caducidad y la prescripción como instituciones que regulan el reclamo de prestación de antigüedad para los funcionarios públicos.

Estudiosos como Fornaciari (1991) y Alsina (1961), entre otros tratadistas, han abordado las instituciones de la caducidad considerándola como un plazo que concede la ley para hacer valer un derecho o ejercer una acción, con un carácter fatal, es decir, que una vez transcurrido dicho plazo, el derecho no puede ser ejercitado, lo cual conduce a que el interesado pierda la posibilidad que le concedía la ley debido a que se encuentra construida sobre la presunción de la falta de interés de las partes. En tanto que la prescripción, es el medio de adquirir un derecho o de liberarse de una obligación, por el tiempo y bajo las demás condiciones determinadas por la Ley. No obstante la Sala Política Administrativa (2002) aclaró que la prescripción y la caducidad son dos institutos jurídicos distintos, con sólo una afinidad constituida por el transcurso del tiempo, pudiendo interrumpirse la prescripción, no así la caducidad.

La razón de existencias de estas instituciones obedecen a razones de seguridad jurídica, porque si bien a toda persona se le garantiza el acceso los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, no obstante motivos de seguridad jurídica exigen que el tiempo para ello sea finito, vale decir un término para su ejercicio, Ambas instituciones tienen como función primogénita el mantenimiento de la paz social.

Si bien ha señalado la Sala Constitucional (2002) que en aras de velar por la seguridad jurídica de todos los ciudadanos y a pesar de que el cobro de las prestaciones sociales forma parte del carácter irrenunciable del que gozan los derechos laborales previsto en la Constitución, no obstante el ejercicio de ese derecho debe sujetarse a los

lapsos previsto dentro del derecho positivo por cuanto no tiene carácter absoluto; si bien el juez está facultado a dictar medidas tendientes a evitar la paralización de los procesos por razones de seguridad jurídica hacen prevalecer el interés comunitario de restablecer el orden jurídico, toda vez que en la rápida y correcta terminación de los procesos está comprometido el orden público.

A pesar que gran parte de la doctrina considera la imprescriptibilidad de los derechos laborales, sobre la base del principio de irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores, debido al carácter de derecho humano que tienen los derechos sociales verbo y gracia los laborales y aunado a ello el carácter de orden público social atribuido a las normas laborales; no obstante se ha admitido la prescripción, habida cuenta que se ha considerado una concesión que la justicia social debe hacer a la seguridad jurídica, toda vez que la prescripción de los créditos laborales tiene su fundamento en una presunción de pago en la oportunidad en la cual se cause cada beneficio laboral, dado el carácter indispensable del salario para la subsistencia misma del trabajador, que no debe constituirse en una eternización de las obligaciones.

Razón por la cual y atendiendo a lo estatuido al art 61 de la Ley Orgánica del Trabajo “Todas las acciones provenientes de la relación de trabajo prescribirán al cumplirse un año contado desde la terminación de la prestación de los servicios.” En tanto que las acciones de los funcionarios públicos están sujetas a un lapso de caducidad de tres meses por mandato del artículo 94 de la LEFP, que se cuentan “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”

Por otra parte, el ejercicio jurisdiccional de las acciones laborales, como el de toda clase de acciones, debe efectuarse dentro de un plazo, pues los derechos decaen o se pierden con el paso del tiempo. A esta pérdida de vigor de los derechos y acciones correspondientes se denomina prescripción o caducidad, según sea el caso, instituciones éstas encargadas por velar la protección del ordenamiento jurídico por una parte y de la seguridad jurídica por otra, cuyos cómputos comienzan desde que la acción pudo ejercitarse con las consecuencias jurídicas que ellas conllevan dentro de las mas graves extinción del proceso.

No obstante que cada institución persigue un mismo fin cada una tiene características propias, fundamentalmente porque responden a intereses de distintas consideraciones, los plazos de prescripción atienden a intereses de dimensión individual, mientras que la caducidad contempla también los intereses generales, y ello repercute en su tratamiento jurídico. De allí entonces que, los plazos de prescripción admiten interrupciones, que pueden producirse por la actividad del titular de las

acciones o por la concurrencia de determinados acontecimientos; mientras que los plazos de caducidad, como regla general, no son susceptibles de ser interrumpidos, aunque si puede suspenderse su cómputo. La diferencia se advierte también en su respectiva incidencia dentro del proceso, mientras que la prescripción no actúa hasta que no es alegada por parte interesada, la caducidad puede y debe ser apreciada de oficio por el operador jurídico, que debe velar por el interés público que le subyace.

Por otra parte la prescripción se refiere a la instancia del derecho, en tanto que la caducidad se refiere al procedimiento, razón por la cual puede ser opuesta in limine litis, que en el proceso civil puede ser opuesta como cuestión previa.

Otra diferencia importante es que la prescripción puede ser extintiva o adquisitiva, en tanto que la caducidad es solamente extintiva. La prescripción tiene lugar por el transcurso del tiempo, variable según sea el caso, en tanto que la caducidad se consume por el transcurso de tres meses. La prescripción no corre ordinariamente contra ciertas personas y la caducidad produce efectos contra todo el mundo, porque los lapsos legales se conceden para proponer determinados recursos en la manera que las leyes ordenan, y 2º, en que la prescripción no puede oponerse de oficio y la caducidad obra aunque nadie la alegue y aunque las partes convengan en renunciarla.

Del estudio de ambas instituciones se desprende que como quiera las consecuencias jurídicas y su incidencia en el procedimiento son diferentes ante un mismo derecho como lo es el reclamo de la prestación de antigüedad dicho de antemano de origen laboral, el mismo no debe tener tratamientos distintos porque conlleva a un trato desigual, discriminatorio y violatorio del texto constitucional habida cuenta que el mismo consagra que todos tienen derecho a que la ley les trate por igual y prohíbe la discriminación en la ley.

Los diferentes criterios jurisprudenciales en el caso venezolano evidencian la poca claridad que han tenido los operadores jurídicos en esta materia que en el mejor de sus esfuerzos y ante diferentes interpretaciones pasan de un criterio totalmente opuesto a otro en la reclamación del derecho de prestación de antigüedad que trae como consecuencia además de inseguridad jurídica que se vulneren derechos constitucionalmente garantizados. 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. Por tal motivo debe dispensarse 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

del Estatuto de la Función Pública. Es así, como el operador jurídico deberá atender no solo 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, a los fines de revisar la procedencia o improcedencia de aquellas pretensiones que contengan un reclamo de esta naturaleza, y en ese mismo orden de ideas deberá ampliar los aspectos procedimentales de la Ley Orgánica del Trabajo a los procesos que ventilen controversias surgidas de una relación de empleo público puesto sin que ello suponga una alteración, por parte del Juez Contencioso Administrativo, de las normas procesales especiales aplicables al proceso contencioso administrativo funcional.

Sin embargo, 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’.

La interpretación correcta del artículo 8 de la Ley Orgánica del Trabajo, con los artículos 28 de la Ley del Estatuto de la Función Pública que remite en cuanto a la prestación de antigüedad a la ley laboral; 108, Parágrafo Sexto eiusdem, que establece el derecho a la antigüedad a favor de los funcionarios públicos nacionales, estatales o municipales y 92 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que consagra a favor de todos los trabajadores y trabajadoras sin distinción alguna, el derecho a las prestaciones sociales que les recompensen la antigüedad en el servicio y les amparen en caso de cesantía.

No resulta forzoso concluir que la mencionada normativa constituye el régimen legal y constitucional aplicable a la prestación de antigüedad de los funcionarios públicos, el cual por su contenido social, se inserta dentro de los llamados “Derechos Sociales y de la Familias” (Título III, Capítulo V, CRBV, 1999).

Como corolario a lo anterior, se observa que el constituyente de 1999 dejó a una posterior reforma de la Ley Orgánica del Trabajo, un nuevo régimen para el derecho a las prestaciones sociales reconocido en el artículo 92 de la CRBV (1999), el cual deberá integrar el pago de este derecho de forma proporcional al tiempo de servicio y calculado de conformidad con el último salario devengado, estableciendo un lapso para su

prescripción de diez (10) años (esto último previsto en la Disposición Transitoria Cuarta, Numeral 3, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela).

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 integración del derecho laboral a la materia funcional en materia de prestaciones sociales.

Pero tal como ha quedado expuesto, estima la 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 funcional u otras reclamaciones relacionadas con materias específicas contempladas en el artículo 1º de dicha Ley, es decir, 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. 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, 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, de ningún modo se interpreta como absoluto y no sometido a límite alguno.

Se hace necesario resaltar que la interpretación se hace atendiendo a la interpretación del llamado Derecho pro homine mediante el cual cuando surja alguna colisión entre disposiciones del derecho interno y de los tratados correspondientes han de resolverse dando aplicación preferente a la norma más favorable para la persona, y en ningún caso debe entenderse estableciendo de 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.

Si bien los lapsos procesales son materia de orden público; y ello supondría una violación al principio de legalidad y especialización –funcionario público-, que pudiera derivar en una situación de anarquía jurídica, no obstante, el contenido esencial de los derechos fundamentales deriva del hecho de que los mismos constituyen un límite a la actividad legislativa con el fin de garantizar la esencia y el carácter indisponible, es decir la esfera vital del mismo no puede ser menoscabada o disminuida. Los órganos judiciales están obligados a realizar una interpretación que pueda elucidar cual es el contenido constitucionalmente declarado, sin contentarse con acatar y aplicar la interpretación que en su caso haya hecho el legislador.

Los Principios Constitucionales que regulan el reclamo de prestación de antigüedad para los funcionarios públicos.

Los Principios del Derecho son normas o axiomas que informan utilizados por los operadores jurídicos y por los juristas en general, para integrar lagunas legales o para interpretar normas jurídicas cuya aplicación resulta dudosa. Son enunciados normativos que expresan un juicio deontológico acerca de la conducta a seguir en cierta situación o sobre otras normas del ordenamiento jurídico. Cada uno de estos principios generales del Derecho, es un criterio que expresa un deber de conducta para los individuos, el principio o un estándar para el resto de las normas.

Gran parte de la doctrina afirma que los principios son normas, dado que las normas son derivaciones de los principios y su función es reguladora del derecho formulados por el intérprete, quien trata de acoger, comparando normas aparentemente diferentes entre sí, aquello que comúnmente se llama el espíritu del sistema.

En este mismo orden de ideas los Principios Constitucionales son las normas que regulan el funcionamiento e interpretación correcta del derecho formal de un Estado determinado, conteniendo las garantías que hacen efectivo el goce de los derechos subjetivos cuando estos se encuentran frente al peligro o riesgo a que sean desconocidos. Por otro lado en el texto constitucional están consagrados los llamados Derechos Humanos o Fundamentales que son aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos, por cuanto son inherente a las personas porque éstas los posee en su condición de tal, en virtud de la cual su realización es un fin en si mismo, por lo que no puede ser instrumentalizada, en sus aspectos esenciales o constitutivos, en orden a la consecución de un interés colectivo.

En este orden de ideas es preciso señalar que los derechos humanos se afirman frente al Estado, quien tiene la obligación de garantizarlos siendo éste el responsable de

las violaciones que los afecten; el contenido esencial de los derechos fundamentales deriva del hecho de que los mismos constituyen un límite a la actividad legislativa con el fin de garantizar la esencia y el carácter indisponible, es decir la esfera vital del mismo no puede ser menoscabada o disminuida.

Autores como Paz (2005), Casal (2006), Jaime (2008), entre otros, afirman que los órganos judiciales están obligados a realizar una interpretación que garanticen la inviolabilidad de los derechos humanos, para establecer una barrera o área de protección, debido a que los derechos fundamentales tienen el carácter de normas básicas materiales y como función, la de ser elemento conformante del orden social, se configuran en límites para la interpretación jurídica, de manera que cualquier interpretación que constituya una trasgresión a los mismo será considerada contraria a la constitución.

Las diferentes organismos internacionales de los derechos humanos han expresado claramente que de la finalidad perseguida por los instrumentos internacionales sobre derechos humanos se ha derivado el principio “indubio pro homine” en virtud del cual los supuestos de concurrencia de dos o más tratados de derechos humanos o de colisión entre disposiciones del derecho interno y de los tratados correspondientes han de resolverse dando aplicación preferente a la norma más favorable para la persona.

En el ordenamiento jurídico venezolano se encuentra consagrado en el artículo 23 de la CRBV (1999) el cual dispone que los derechos humanos prevalezcan sobre cualquier fuente del derecho interno, siempre que contengan una regulación más favorable para el individuo y para el ejercicio de los derechos en juego.

La jerarquía constitucional de los tratados sobre derechos humanos ratificados por Venezuela implica, pues, que los derechos allí previstos gozan de la tutela que la Constitución proporciona, lo cual comprende a los diversos mecanismos de control de constitucionalidad de las leyes y al amparo, así como a las garantías de índole sustantivas contempladas en la carta magna, como la declaratoria de la nulidad de los actos del poder público que vulneren derechos constitucionales y de la responsabilidad de los funcionarios actuantes.

Adicionalmente la constitucionalización de los tratados sobre derechos humanos se extiende a las normas de estos instrumentos que establecen obligaciones de los estados en la materia, principios de interpretación de sus disposiciones o instancias de protección de los derechos consagrados (artículos 1 y 2, 29 al 32, y 33 a 73 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). En caso de colisión o divergencia de

normas, ha de prevalecer, la que sea más favorable a la persona y al pleno disfrute del derecho.

No obstante lo anterior nuestra carta magna consagra el libre y efectivo acceso a la justicia, en condiciones de igualdad, significa que a los supuestos de hechos iguales, deben aplicárseles unas consecuencias jurídicas que sean iguales; impide el acceso a la justicia el formalismo que predomina en la cultura jurídica venezolana, pues conduce a sobredimensionar el valor de las formas procesales, ignorando el fin que persiguen y a colocar el apego a la letra de la ley por encima de otras consideraciones interpretativas vinculadas a los Principios Generales del Derecho como concreción de la justicia.

La doctrina del Tribunal Supremo de Justicia ha sostenido que en atención al Principio de igualdad, para que una norma sea catalogada de inconstitucional es necesario que las situaciones jurídicas subjetivas a comparar se encuentren en las mismas condiciones de hecho, a los fines de que deban ser objeto de idéntica regulación jurídica; que se otorgue un tratamiento jurídico distinto a dos sujetos en idéntica situación, es decir, que se trate de forma desigual a los iguales.

En el caso en concreto del reclamo de la prestación de antigüedad de 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. Por tal motivo debe dispensarse a los funcionarios públicos el mismo trato que, para el reclamo de las prestaciones sociales, la legislación laboral otorga a los trabajadores de año consagrado en el Artículo 61 de la Ley Orgánica del Trabajo, aplicable a los funcionarios públicos por mandato del artículo 8 ejusdem, el cual es aplicable por mandato constitucional como lo es el derecho a la no discriminación (Artículo 21) y el derecho al acceso a los órganos de justicia y a la tutela judicial efectiva (Artículo 26), y el derecho al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible de los derechos humanos (Artículo 19).

Para que efectivamente la vida de una persona pueda concebirse digna, es necesario que los derechos tanto civiles como culturales, económicos, políticos o sociales sean reconocidos por el aparato estatal, sin embargo, no es suficiente su simple reconocimiento, sino que es preciso la garantía del Estado de todos aquellos mecanismos que conlleven al pleno goce y ejercicio de los derechos humanos.

Los Principios Generales del Derecho del Trabajo que aplican el reclamo de prestación de antigüedad para los funcionarios públicos.

Autores como Perdomo (2002), Plá (1998), Ferro (1950), Bayon y Pérez (1969) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1998, 2001, 2005) han coincidido en afirmar que los principios del derecho del trabajo, como fuente subsidiaria o material del sistema jurídico positivo, tienen como propósito fundamental la de orientar al legislador, al Juez y a los intérpretes no sólo en la integración e interpretación normativa, sino que además estos poseen una función creadora de inspiración normas jurídicas destinadas a resolver los temas coyunturales o problemas implícitos en las relaciones de trabajo, a fin de propiciar sus soluciones y de abarcar aquellos espacios jurídicos que no encuentran una regulación específica en el ordenamiento jurídico laboral de cada país.

En atención al principio protector, los diferentes autores de la doctrina son contestes en afirmar que dicho principio constituye la razón de ser del derecho del trabajo, pues a través de éste dicha disciplina jurídica persigue, frente a la desigualdad económica que siempre ha existido entre trabajadores y empleadores, nivelar las desigualdades, y con ello tal como lo expresa Jean L'Home (1948, p.1003) “recuperar en el terreno del derecho lo que se ha perdido en el terreno de la economía”.

Tal circunstancia obedece a que el derecho del trabajo se vio en la necesidad de abandonar el principio de igualdad que informa al derecho común, mediante la creación de otras desigualdades, pues tal como afirma Couture (1944, p.115) “el procedimiento lógico de corregir las desigualdades es el de crear otras desigualdades”, en el entendido que el derecho del trabajo según Radbruch y Krotoschin, tiene un fin eminentemente social que debe ser profundizado por el derecho positivo, que origina una especial necesidad de protección.

Dicha necesidad de protección de la persona del trabajador, descansa en dos razones fundamentales, que a saber son: la inseparabilidad de la prestación de trabajo de la persona del trabajador y la normal exclusividad de la dedicación de la persona del trabajador a la empresa, de la cual extrae el único y principal recurso para su subsistencia.

Atendiendo a una concepción más reciente Carballo (2002) y Plá (1998) sostienen, que se trata de un principio general que inspira todas las normas del derecho laboral, erigiéndose en consecuencia como su núcleo central a objeto de proteger mediante la vida, salud y dignidad del trabajador habida cuenta de la precariedad del poder de negociación de este frente al empleador.

En relación con el principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales expertos concuerdan en señalar que este constituye la manifestación más concreta del carácter tuitivo o protectorio que informa al derecho del trabajo, el cual establece la imposibilidad jurídica del trabajador de despojarse voluntariamente de una o más ventajas concedidas por el derecho laboral a éste en su propio beneficio.

En consecuencia, es a través de este principio que el derecho laboral excluye la posibilidad de que el trabajador pueda válida y eficazmente renunciar voluntariamente a los derechos o ventajas que le asisten, erigiéndose este principio como un elemento esencialmente diferenciador entre lo que ocurre en el derecho común y el derecho laboral pues mientras en el primero rige el principio de la renunciabilidad de los beneficios que se tengan, en el derecho del trabajo prevalece el principio opuesto, en otras palabras el de la irrenunciabilidad.

Por otra parte, en relación al principio de razonabilidad a pesar de su carácter novedoso ha sido apreciada su utilidad, fecundidad y amplitud, el cual descansa sobre la idea de que ningún derecho puede ser ejercido de un modo no razonable, toda vez que lo que no es razonable no es derecho, en el entendido que el ser racional puede no actuar razonablemente, si se dejara llevar por la pasión o el interés desmedido, por lo que sin duda al derecho del laboral le interesa que las partes de la relación de trabajo actúen razonablemente, es decir conforme a la razón y a la justicia.

No obstante, a pesar de que este principio no puede ser definido con precisión, su valoración jurídica es sólo parcialmente subjetiva pues su objetividad deriva de que las apreciaciones que se hagan en función de él, deben estar debidamente motivadas y compartidas en términos generales por la comunidad, pues la lógica de lo razonable debe estar condicionada o influida por la realidad de un mundo social e histórico particular, lo que significa que su componente subjetivo no autoriza por definición a ningún juicio caprichoso o extremadamente personal, dado a que sus soluciones deben obedecer a un juicio equilibrado al que pueda arribar naturalmente cualquier persona con un idéntico conjunto de elementos de juicio.

En atención a la desigualdad procesal del reclamo de la prestación de antigüedad los funcionarios públicos en ejercicio de este derecho le consagra, lo hace más en su condición de trabajador la cual no se pierde por su carácter de Funcionario Público y si bien como ya se ha dicho en líneas pretéritas los procesos que ventilen controversias surgidas de una relación de empleo público, por parte del Juez Contencioso Administrativo, son de las normas procesales especiales aplicables al proceso contencioso administrativo funcional consagradas en la Ley del Estatuto de la Función Pública contenidas en el artículo 1º de dicha Ley, es decir, 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 deberán interpretar de acuerdo a lo estatuido en la Ley Orgánica del Trabajo y por ende bajo las normas de interpretación consagradas para este tipo de derecho.

CONCLUSIONES

Con respecto al primer objetivo específico, se describieron los elementos que regulan el reclamo de prestación de antigüedad para los funcionarios públicos, concluyendo que todo reclamo que se derive de la función pública de un país debe realizarse ante un organismo jurisdiccional, y esta puede albergar relaciones de empleo basadas en un nombramiento o en un contrato, reguladas por el derecho público o por el derecho privado, y cuyas controversias se sustancian ante órganos judiciales especiales o ante tribunales comunes que, a su vez, están regidos por el Derecho Procesal.

La aparición de los conflictos de intereses es consecuencia del quebrantamiento de las normas básicas de convivencia, de los deberes y derechos que se establecen entre los hombres para hacer posible la tolerancia social entre todos. El Estado aparece como depositario de la función de administrar justicia dado el sacrificio que ha realizado el hombre a favor de los intereses supra individuales. Donde dicho otorgamiento al Estado de las funciones que se le han encomendado, el mismo no se agota en sí, no es suficiente el acto, lo cual debe complementarse con el Proceso. Éste, es entendido como un conjunto de etapas y actividades que sirven como medio canalizador de la Función Pública de Administrar Justicia.

La interpretación y aplicación de las normas procesales tiene trascendencia constitucional, por cuanto el derecho a la tutela judicial efectiva obliga a elegir la interpretación de aquella más conforme con el Principio Pro Actione y con la efectividad de las garantías que se integran en esa tutela, de suerte que si la interpretación de la forma procesal no se acomoda a la finalidad de garantía, hasta el punto que desaparezca la proporcionalidad entre lo que la forma demanda y el fin que pretende, olvidando su lógica y razonable concatenación sustantiva, es claro que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva resulta vulnerado.

En el sistema actual la tendencia lleva a que se cumpla el principio de que los jueces en sus decisiones deben atenerse a las normas de derechos, y así mismo con el poder que se le otorga, buscar la verdad dentro de los límites de las facultades que la ley les concede. Este traspaso de poder se ha verificado mediante los tres términos de un trinomio único que constituye el fundamento y el fin último del proceso los cuales son: El derecho, la justicia y la verdad.

En resumen, el sistema procesal procura la obtención de una justicia rápida, sencilla y leal, con la aplicación de los principios de igualdad, lealtad y probidad, en los momentos más significativos del proceso, asegurando al demandado su derecho a la defensa, que es por mandato de la Constitución de la República de Venezuela, un derecho inviolable. En relación con el segundo objetivo, se examinaron la caducidad y la prescripción como instituciones que regulan el reclamo de prestación de antigüedad para los funcionarios públicos; de este análisis se verificó que la doctrina y la jurisprudencia distinguen claramente la caducidad y la prescripción, cuya diferencia esencial consiste en que la primera atañe a la acción y la segunda a la pretensión; aquélla se refiere al término, prescrito por la ley, para acudir a la jurisdicción y ésta al necesario para adquirir o extinguir un pretendido derecho.

El término de caducidad es de orden público. Dispuesto por la ley, se cumple inexorablemente y no puede ser suspendido, renunciado o prorrogado por voluntad particular. La prescripción, por el contrario, puede o no ser alegada; es posible renunciarla, suspenderla o interrumpirla y, en cuanto al fondo, su finalidad consiste en adquirir o extinguir un derecho. La prescripción, a diferencia de la caducidad, no es procesal ni de orden público, sino particular y relativa al fondo de la controversia.

La prescripción es un modo para el surgimiento de derechos subjetivos

(prescripción adquisitiva), o para extinguir obligaciones (prescripción extintiva). Esta institución jurídica otorga derechos con base en la ocurrencia de hechos. No opera por el simple paso del tiempo, sino que tiene en consideración elementos subjetivos como el ejercicio o inactividad de un derecho subjetivo.

De lo anterior se desprende su carácter renunciable y la necesidad de ser alegada por quien busca beneficiarse de ella. De la misma manera, puesto que se trata de un modo para el surgimiento de derechos subjetivos, es viable su interrupción y suspensión en consideración a especiales circunstancias de las personas involucradas dentro de la relación jurídica, que impidan su ejercicio o la defensa frente la posible extinción del derecho.

La caducidad es una institución jurídica procesal a través del cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Al ser ésta una figura de orden público es lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia.

La justificación de la aplicación de la figura de la caducidad en las acciones contencioso administrativas, tiene como fundamento evitar la incertidumbre que podría generarse ya sea por la eventual anulación de un acto administrativo, o el deber que podría recaer sobre el Estado de reparar el patrimonio del particular afectado por una acción u omisión suya. Así, en esta materia, se han establecido plazos breves y perentorios para el ejercicio de estas acciones, transcurridos los cuales el derecho del particular no podrá reclamarse en consideración del interés general.

Es así, como la sala constitucional ha señalado que si bien efectivamente el cobro de las prestaciones sociales forma parte del carácter irrenunciable del que gozan los derechos laborales previsto en el Texto Fundamental, ello no implica su carácter absoluto pues, el ejercicio del mismo debe sujetarse a los lapsos previstos dentro del ordenamiento jurídico con el fin de velar por la seguridad jurídica de todos los ciudadanos.

Es por ello que los diferentes cambios de criterios jurisprudenciales que se han desarrollado en el transcurso de ese reclamo no sólo ponen de manifiesto la desigualdad procesal en el tratamiento que los organismos jurisdiccionales le han dado a esta problemática quienes están obligados aplicar la justicia, lo cual significa que a los supuestos de hechos iguales, deben aplicárseles unas consecuencias jurídicas que sean iguales, y para introducir diferencias entre los supuestos de hecho tiene que existir una suficiente justificación de tal diferencia que aparezca, al mismo tiempo como fundada y razonable de acuerdo a criterios y juicios de valor generalmente aceptados, sino que ponen de manifiesto la discriminación entre un tipo de trabajadores y otros para el reclamo de un mismo beneficio se pone de manifiesto entonces sin ningún atisbo de duda que el trato es discriminatorio por cuanto se trata de una diferencia no objetiva, no razonable y no proporcionada, en contravención a principios constitucionales contenidos en nuestra carta magna.

El principio constitucional de igualdad exige, en primer lugar, que las singularizaciones y diferenciaciones normativas respondan a un fin constitucionalmente válido para la singularización de la misma; en segundo lugar, requiere que exista coherencia entre las medidas adoptadas y el fin perseguido y, especialmente, que la delimitación concreta del grupo o categoría diferenciada se articule en términos adecuados a dicha finalidad y, por fin que las medidas concretas, o mejor sus consecuencias jurídicas sean proporcionadas al referida fin

En lo atinente al tercer objetivo, se identificaron los Principios Constitucionales que regulan el reclamo de prestación de antigüedad para los funcionarios públicos, concluyendo que cuando se trata de derechos que tengan el carácter de Derechos Constitucionales, Humanos o Fundamentales, los órganos judiciales están obligados a realizar una interpretación que garanticen la inviolabilidad de los derechos humanos debido a que los derechos fundamentales tienen el carácter de normas básicas materiales y como función, la de ser elemento conformante del orden social, se configuran en límites para la interpretación jurídica, de manera que cualquier interpretación que constituya una trasgresión a los mismo será considerada contraria a la constitución.

La jerarquía constitucional de los tratados sobre derechos humanos ratificados por Venezuela implica, pues, que los derechos allí previstos gozan de la tutela que la Constitución proporciona, lo cual comprende a los diversos mecanismos de control de constitucionalidad de las leyes, el artículo 23 de la carta magna el dispone que los derechos humanos prevalecen sobre cualquier fuente del derecho interno, siempre que contengan una regulación más favorable para el individuo y para el ejercicio de los derechos en juego. La Carta Magna consagra el libre y efectivo acceso a la justicia, en condiciones de igualdad, significa que a los supuestos de hechos iguales, deben aplicárseles unas consecuencias jurídicas que sean iguales; impide el acceso a la justicia el formalismo que predomina en la cultura jurídica venezolana, pues conduce a sobredimensionar el valor de las formas procesales, ignorando el fin que persiguen y a colocar el apego a la letra de la ley por encima de otras consideraciones interpretativas vinculadas a los Principios Generales del Derecho como concreción de la justicia. La doctrina del Tribunal Supremo de Justicia ha sostenido que en atención al Principio de igualdad, para que una norma sea catalogada de inconstitucional es necesario que las situaciones jurídicas subjetivas a comparar se encuentren en las mismas condiciones de hecho, a los fines de que deban ser objeto de idéntica regulación jurídica; que se otorgue un tratamiento jurídico distinto a dos sujetos en idéntica situación, es decir, que se trate de forma desigual a los iguales.

En el caso en concreto del reclamo de la prestación de antigüedad de 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. Por tal motivo debe dispensarse a los funcionarios públicos el mismo trato que, para el reclamo de las prestaciones sociales, la legislación laboral otorga a los trabajadores de año consagrado en el Artículo 61 de la Ley Orgánica del Trabajo, aplicable a los funcionarios públicos por mandato del artículo 8 ejusdem, el cual es aplicable por mandato constitucional como lo es el derecho a la no discriminación (Artículo 21) y el derecho al acceso a los órganos de justicia y a la tutela judicial efectiva (Artículo 26), y el derecho al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible de los derechos humanos (Artículo 19).

Las reclamaciones laborales, derivadas en la relación funcionarial, deben ser analizadas frente a los principios del Derecho ya que están provistas de rango de derecho y garantía Constitucional por preverlo así la CRBV (1999) en su artículo 92, que establece que las prestaciones sociales son un derecho social que le corresponde a todo trabajador, sin distingo alguno, al ser retirado o removido del servicio activo, cuya mora en el cobro genera intereses.

La Carta Fundamental reconoce el derecho al pago de prestaciones sociales como un derecho humano fundamental, que forman parte del patrimonio de la persona que desempeña un trabajo, sea público o privado, siendo estos créditos exigibles desde el momento mismo en que se causan por el transcurso del tiempo, razón por la cual su pago no puede ser negado fundándose en disposiciones legales, que desconozcan el derecho del trabajador común o funcionario público a una recompensa por la antigüedad acumulada en la prestación del servicio, que le ampare en caso de cesantía, y le evite perjuicios y deterioros en su calidad de vida.

De lo anterior se desprende que al estar comprendidas las prestaciones sociales en nuestro ordenamiento constitucional, dentro de los derechos laborales, forman parte de los denominados derechos sociales, protegidos en el plano internacional por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, suscrito y ratificado por Venezuela, el cual, en sus artículos 2 y 5.2, obliga a los Estados Partes a garantizar su ejercicio y exigibilidad hasta el máximo de los recursos que se dispongan.

De esta forma, partiendo de la premisa que los principios constitucionales deben ser rectores de los principios de las diversas ramas del Derecho, es universalmente conocido que la legislación del trabajo constituye una respuesta de la sociedad, frente a la posición desigual que ocupan los trabajadores dentro de la relación de trabajo, pero es el caso que, paralela a ésta función inicial de regulación social tutelar de los derechos de

los trabajadores, el derecho del trabajo se ha transformado en un elemento de regulación de competencia económica, aunado a su fin más trascendente que no es otro que el de convertirse en un instrumento para la consecución de la paz social.

Finalmente, en cuanto al cuarto objetivo específico se caracterizaron los principios generales del derecho del trabajo que aplican para el reclamo de prestación de antigüedad para los funcionarios públicos., se verificó la posición de los tratadistas le han dado al estudio de los principios generales del derecho del trabajo.

Los principios del derecho del trabajo, como fuente subsidiaria o material del sistema jurídico positivo, tienen como propósito fundamental la de orientar al legislador, al Juez y a los intérpretes no solo en la integración e interpretación normativa, sino que además estos poseen una función creadora de normas jurídicas destinadas a resolver los temas coyunturales o problemas implícitos en las relaciones de trabajo, a fin de propiciar soluciones y de abarcar aquellos espacios jurídicos que no encuentran una regulación específica en el ordenamiento jurídico laboral de cada país.

La protección de todos los trabajadores frente a las reclamaciones que se deriven de la relación de trabajo obedece a la inseparabilidad de la prestación de trabajo de la persona del trabajador y la normal exclusividad de la dedicación de la persona del trabajador a la empresa, de la cual extrae el único y principal recurso para su subsistencia.

En este mismo orden de ideas y más específicamente con el objetivo general, el hecho de poseer la condición de funcionario público de modo alguno implica que el mismo no se le atribuya el carácter de trabajador y por lo tanto en lo atinente a los derechos laborales específicamente la prestación de antigüedad y condiciones para su percepción, estos se interpretaran conforme y en base a las reglas contenidas en los Principios Generales del Derecho del Trabajo, toda vez que el Derecho del Trabajo “responde fundamentalmente al propósito de nivelar desigualdades”.

Referencias Bibliograficas

- Alsina, H, (1961) Tratado Teórico Practico de Derecho Procesal Civil y Comercial. Tomo IV. Juicio Ordinario., Buenos Aires: Edit. Ediar Soc. Anon. Editores.
- Bayon, G. y Pérez, E. (1969). Manual del Derecho del Trabajo. Madrid: Legis Editores.
- Carballo, C. (2000). Derecho Laboral Venezolano. Caracas, Venezuela. Universidad Católica Andrés Bello.

- Carballo, C. (2002). Tendencia Jurisprudencial en el Ámbito del Derecho del Trabajo, (influjo sobre el costo laboral). Caracas: CONAPRI. Universidad Católica Andrés Bello.
- Casal, J. (2006). Los Derechos Humanos y su protección. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Código Civil de Venezuela. (1982). Gaceta Oficial Extraordinaria No.2.990 de fecha 26 Julio de 1982.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (CRBV) (1999). Caracas.
- Couture, E. (1944). Algunas Nociones Fundamentales del Derecho Procesal del Trabajo. Santa Fe: Instituto del Derecho del Trabajo de la Universidad Nacional del Litoral.
- Couture, E. (1991) El Arte del Derecho y otras Meditaciones (Obra Postuma), FCU, Montevideo, Uruguay.
- De Pedro, A. (1996). Régimen Funcionario de la Ley de Carrera Administrativa. Caracas: Editores Badell Hermanos.
- Declaración de los derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.
- Ferro, H. (1950). La Renuncia y la Prescripción en el Derecho del Trabajo. Buenos Aires: Ediciones Legales.
- Fornaciari, M. (1991). Modos Anormales de Terminación del Proceso. Buenos Aires: Depalma.
- García, V. (2005). Procedimiento Laboral Venezolano. Caracas.
- Jaime, H. (2008). Ensayos sobre el Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Caracas: Colección de Estudios Jurídicos Tribunal Supremo de Justicia N° 19.
- Lares, E. (1996). Manual de Derecho Administrativo. (10ma. Ed.). Caracas: Editorial de la Universidad Central de Venezuela.
- Ley del Estatuto de la Función Pública. (2002). Gaceta Oficial 37482 de fecha 11 de Julio de 2002.
- Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. (1982). Caracas: República Bolivariana de Venezuela.
- Ley Orgánica del Trabajo (1997). Caracas: República de Venezuela.

- Manzaneda, P. (2003) Jornadas de Derecho Procesal Penal, en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello
- Mendicoa, G. (2003). Sobre Tesis y Tesistas. Buenos Aires: Espacio.
- Mille, G. (2001). Derecho del Trabajo en la Constitución Bolivariana y Comentarios sobre Legislación Laboral Tomo XIII. Caracas. Venezuela.
- Organización Internacional del Trabajo. (1998). Declaración de la OIT Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento. Octogésima Sexta reunión, Ginebra. Suiza.
- Organización Internacional del Trabajo. (2001). La legislación del Trabajo en el Mundo Contemporáneo, Departamento de Dialogo Social, Legislación y Administración del Trabajo. Ginebra, Suiza (OIT). Documento disponible: <http://www/ilo/public/spanish/dialogue/ifpdial/llg/noframes/ch1/.htm>.
- Organización Internacional del Trabajo. (2005). La Legislación del Trabajo en el Mundo Contemporáneo. Capítulo I. Departamento de Dialogo Social, Legislación y Administración del Trabajo. Ginebra, Suiza (OIT). Documento disponible: <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/ifpdial/llg/noframes/ch1/.htm>.
- Paz, N. (2005) El Estado Venezolano como Principal Garante de los Derechos Humanos. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Perdomo, J. (2002). Los Principios Generales del Derecho del Trabajo. Doctrina Comentada del Tribunal Supremo de Justicia, Sala de Casación Social, Serie Eventos N° 6, Caracas: TSJ.
- Plá, A. (1999). Los Principios del Derecho del Trabajo. Buenos Aires: Editorial de Palma.
- Santamaría, J. (1999). Principios de Derecho Administrativo. (3era Ed). España: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Volumen I.

¹ Abogado. MSc. en Derecho Laboral y Administración del Trabajo. MSc. en Gerencia Tributaria. Docente

Universitaria. Consultora Jurídica del Metro de Maracaibo. Móvil: +584146399945. E-mail: yvillas@hotmail.com (para correspondencia).

Licenciado en Educación. Asesor Metodológico y Auxiliar de Investigación. Magíster Scientiarum en Docencia para Educación Superior. Doctor en Ciencias Gerenciales. Jefe de Investigación del Centro de

Investigaciones Psiquiátricas, Psicológicas y Sexológicas de Venezuela (CIPPSV). Comité Académico de la Especialización en Gerencia de Empresas Turísticas de la Universidad del Zulia (LUZ). Móvil: +584121721732. e-mail: franbatlle@gmail.com (para correspondencia).

² Docente – Investigadora de La Universidad del Zulia Adscrita al Departamento de Publicidad y Relaciones Públicas de la Escuela de Comunicación Social. Licenciada en Comunicación Social, Mención Publicidad y RR.PP. (LUZ, 1993). Magíster Scientiarum en Administración de Empresas Turísticas (LUZ, 2000). Doctora en Ciencias Gerenciales (URBE, 2006). Postdoctora Gestión de las Organizaciones (URBE, 2011). Postdoctorante Gestión Derechos Humanos (LUZ, 2012) Investigadora PPI Nivel Candidato N° 6857.

Miembro del CNP – Zulia. Miembro del Colegio De Relacionistas de Venezuela. Miembro de ASOVAC – Zulia Miembro INVECOM. Miembro INVIVUS. Fundadora del Proyecto Cátedra Abierta de Relaciones Públicas. Blog: www.yanyrincon.blogspot.com Correo Electrónico: yanyrincon@gmail.com