



**Universidad Central de Venezuela**

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Centro de Estudios de Postgrado

Especialización en Derecho Procesal Administrativo

**EI PRINCIPIO DEL JUEZ NATURAL APLICADO AL CONTENCIOSO  
FUNCIONARIAL**

Trabajo Especial presentado para optar al Título de Especialista en Derecho Procesal  
mención Procesal Administrativo

Autor: Abg. Liliana M. Romero E.

Tutor: Dr. Raúl Arrieta

Caracas, septiembre de 2012



Central University of Venezuela  
Faculty of Law and Political Science  
Centre for Postgraduate Studies  
Specialization in Administrative Litigation

**THE PRINCIPLE OF NATURAL JUDGE APPLIED TO LITIGATION CIVIL  
SERVICE**

Special Paper presented to choose the Title Specialist Procedure Administrative  
Litigation references

Author: Lawyer Liliana M. Romero E.

Tutor: Dr. Raúl Arrieta

Caracas, septiembre de 2012

**Universidad Central de Venezuela  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas  
Centro de Estudios de Postgrado  
Especialización en Derecho Procesal Administrativo**

**El Principio de Juez Natural Aplicado al Contencioso Funcionarial**

**Autora: Liliana M. Romero E.**

**Tutora: Raúl Arrieta**

**Fecha: Octubre 2012**

**RESUMEN**

El propósito de este trabajo es concretar el alcance del Principio de Juez Natural como fundamento del Juez Contencioso Administrativo Funcionarial Venezolano para la aplicación de la Ley del Estatuto de la Función Pública a empleados públicos exceptuados u omitidos de su ámbito de aplicación. Para ello se establecieron los siguientes objetivos específicos: a) Analizar el término “juez natural”, origen, alcance como principio, carácter constitucional y relación con la competencia. b) Analizar la figura del juez contencioso funcionarial y sus poderes como juez constitucional, c) Investigar y analizar las diferentes sentencias contencioso administrativas funcionariales donde se ha aplicado el principio. En la investigación se plantearon estas interrogantes: ¿Qué se entiende por juez natural? ¿Diferencias entre derecho humano, principio fundamental o garantía? ¿Tiene relación con la Justicia y el Debido Proceso? ¿Cuáles son los tratados, leyes y normas constitucionales que lo consagran? ¿El principio de juez natural es solo el juez competente? ¿Se aplica al funcionario o al empleado público? ¿Se han evidenciado conflictos negativos de competencia basados principio? (Aspecto práctico). La metodología empleada fue de carácter cualitativo. El estudio fue concebido observando una modalidad de investigación jurisprudencial y documental en dos fases; una de investigación, y análisis de la normativa aplicable, de la doctrina nacional y extranjera, especializada en derechos humanos, constitucional, procesal, contencioso administrativo general y especial funcionarial, y una segunda fase forense de investigación, recopilación, análisis y comparación de sentencias relacionadas con el principio de juez natural en el contencioso funcionarial. Se utilizó como estrategia la técnica de investigación documental, análisis de fuentes bibliográficas, legislativas; desde tratados internacionales hasta algunos reglamentos que aplican para la materia de estudio. Además de la jurisprudencia nacional y algunas de organismos internacionales que regulan la materia. Finalmente, se generaron las siguientes conclusiones: a) El juez natural es principio constitucional que garantiza el debido proceso en Venezuela; b) El juez en virtud del principio de supremacía constitucional debe aplicar la Constitución con preferencia ante la violación del principio de juez natural por normas de menor jerarquía. c) La tendencia del juez contencioso administrativo es a ampliar cada vez más el ámbito de aplicación de la Ley del Estatuto de la Función Pública en aras de preservar el Principio de Juez Natural.

**Descriptor:** juez natural, derecho humano, principio y garantía, debido proceso, juez competente, funcionario público, función pública, Ley del Estatuto de la Función Pública, jurisprudencia funcionarial, control difuso

**Central University of Venezuela  
Faculty of Law and Political Science  
Centre for Postgraduate Studies  
Specialization in Administrative Litigation**

**The principle of natural judge applied to litigation civil service**

**Author: Liliana M. Romero E.**

**Tutor: Raúl Arrieta**

**Date: Octubre 2012**

**ABSTRACT**

The purpose of this paper is to determine the scope of the Principle of Natural Justice as the foundation of the Venezuelan Civil Service Administrative Judge for the implementation of the Law on Civil Service Statute to exempt or omitted from the scope of public employees. To do this the following specific objectives were established: a) Analyze the term "tribunal", origin, scope and principle and constitutional relationship with the competition. b) Analyze the figure of the civil service law judge and his powers as a constitutional court, c) Investigate and analyze the different administrative functionary contentious judgments where you have applied the principle. In investigating these questions were raised: What is meant by natural judge? Differences between human rights? Fundamental principle or warranty? Having regard to Justice and Due Process? What are the treaties, laws and constitutional provisions that enshrine? Does the principle of natural judge is only the judge? Does it apply to official or public employee? Have demonstrated negative conflicts of principle-based competition? (Practical aspect). The methodology was qualitative. The study was conceived by observing a form of jurisprudential and documentary research in two phases, a research and analysis of the applicable regulations, national and foreign doctrine, specializing in human rights, constitutional, procedural, contentious general administrative and special civil, and a second phase of forensic investigation, collection, analysis and comparison regarding the principle of natural judge in the civil service litigation judgments. The art of documentary research, literature analysis, and legislative sources was used as a strategy, from international treaties to some regulations that apply to the subject matter. In addition to national case law and some international bodies governing the matter. Finally, the following conclusions were generated: a) The tribunal is constitutional principle that guarantees due process in Venezuela b) The judge under the principle of constitutional supremacy must apply the Constitution in preference to the violation of the principle of natural judge lower-level rules. c) The tendency of the contentious administrative judge is to increasingly expand the scope of the Statute Law of Public Administration in order to preserve the principle of Natural Justice.

**Descriptors:** judge, human right, top and guarantee due process, competent judge, public official, public service, 'Statute of the Civil Service Law, civil service jurisprudence, diffuse control.

## **TABLA DE CONTENIDO**

<b>INTRODUCCIÓN:</b> .....	7
<b>CAPÍTULO I</b> .....	10
EL PRINCIPIO DE JUEZ NATURAL .....	10
DERECHOS HUMANOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES.....	10
PRINCIPIOS Y GARANTÍAS .....	18
<b>CAPÍTULO II</b> .....	24
EL DEBIDO PROCESO .....	24
EL PROCESO.....	24
EL OBJETO DEL PROCESO.....	28
LA JUSTICIA Y EL PROCESO .....	30
EL DEBIDO PROCESO y EL JUEZ NATURAL .....	33
<b>CAPÍTULO III</b> .....	48
PRIMACÍA CONSTITUCIONAL .....	48
CONTROLES CONSTITUCIONALES.....	48
EL CONTROL DIFUSO .....	51
LOS PODERES DEL JUEZ.....	54
EL JUEZ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMO JUEZ CONSTITUCIONAL.....	60
EL DERECHO AL JUEZ NATURAL .....	64
EL JUEZ COMPETENTE.....	73
<b>CAPÍTULO IV</b> .....	84
EL CONTENCIOSO FUNCIONARIAL y LA COMPETENCIA.....	84
LA FUNCIÓN PÚBLICA .....	86
FUNCIONARIO PÚBLICO.....	89
CRITERIOS ESPECÍFICOS DE COMPETENCIA .....	94
CONSIDERACIONES SOBRE LEGITIMACIÓN.....	102
<b>CAPÍTULO V</b> .....	104
APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE JUEZ NATURAL EN LAS DECISIONES DEL FUERO ESPECIAL FUNCIONARIAL.....	104
EXCLUSIONES U OMISIONES DE LA DETERMINACIÓN DE LA COMPETENCIA DE NATURALEZA FUNCIONARIAL.....	104

FUNCIONARIOS Y FUNCIONARIAS PÚBLICOS AL SERVICIO DEL PODER LEGISLATIVO NACIONAL .....	106
LOS FUNCIONARIOS Y FUNCIONARIAS PÚBLICOS A QUE SE REFIERE LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR.....	109
FUNCIONARIOS Y FUNCIONARIAS PÚBLICOS AL SERVICIO DEL PODER JUDICIAL. ....	114
FUNCIONARIOS Y FUNCIONARIAS PÚBLICOS AL SERVICIO DEL PODER CIUDADANO .....	117
FUNCIONARIOS Y FUNCIONARIAS PÚBLICOS AL SERVICIO DEL PODER ELECTORAL. ....	124
OBREROS Y OBRERAS AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ....	130
FUNCIONARIOS Y FUNCIONARIAS PÚBLICOS AL SERVICIO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. ....	130
FUNCIONARIOS Y FUNCIONARIAS PÚBLICOS AL SERVICIO DEL SERVICIO NACIONAL INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN ADUANERA Y TRIBUTARIA (SENIAT).....	133
MIEMBROS DEL PERSONAL DIRECTIVO, ACADÉMICO, DOCENTE, ADMINISTRATIVO Y DE INVESTIGACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES.....	134
REGIMENES ESPECIALES O REGIMENES DE PERSONAL DE LOS FUNCIONARIOS EXCLUIDOS POR LEYES ESPECIALES.....	140
LOS DOCENTES .....	141
INTEGRANTES DE LAS FUERZAS ARMADAS NACIONALES (LOS MILITARES) .....	143
LOS BOMBEROS .....	147
FUNCIONARIOS POLICIALES .....	147
EL PERSONAL CONTRATADO AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN.....	148
CASO ESPECIAL DE LA COMPETENCIA PARA CONOCER LOS RECURSOS DE NULIDAD INTERPUESTOS CONTRA LAS PROVIDENCIAS ADMINISTRATIVAS EMANADAS DE FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO DEL TRABAJO. ....	154
EL AMPARO FUNCIONARIAL .....	160
CONCLUSIÓN.....	167
OBRAS ESPECIALES.....	175
BIBLIOGRAFÍA GENERAL.....	176
LEGISLACIÓN .....	182

## INTRODUCCIÓN

El principio de Juez natural contenido en el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana, como componente del derecho a un debido proceso anteriormente consagrado en el artículo 69 de la Constitución de 1961, es igualmente reconocido como un derecho fundamental en los artículos 8 de la Ley Aprobatoria de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto San José de Costa Rica) y 14 de la Ley Aprobatoria del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este término del juez natural ha sido utilizado con distintas acepciones, sea como derecho humano, derecho o principio fundamental, así como de garantía procesal y aunque en la modernidad la conceptualización no pasa de ser más que formalidades dirigiendo el interés hacia la finalidad, es importante realizar ciertos límites entre estos conceptos para perfilar este estudio, pues creemos que existe una inadecuada interpretación del término, tal planteamiento ha devenido desde la consideración de la Constitución de la República como de aplicación directa, otorgándole carácter de garantías jurisdiccionales a ciertos principios.

Para realizar el análisis del punto de estudio se considerará en primer lugar un desarrollo histórico del origen y procedencia del término juez natural, antes, durante y después del Constitucionalismo. Igualmente relacionar, si existiere alguna, su analogía o reciprocidad con conceptos como; derechos humanos, debido proceso, justicia procesal, entre otros. Todo lo anterior con la finalidad de acercarnos mas a la esencia del principio de juez natural, su contenido y características.

El estudio de este principio es importante en primer lugar para la doctrina e investigación y en segundo lugar para el área forense o práctica jurídica. En el primero porque este término se estudia entre los demás que componen el catalogo de derechos o principios procesales, pero su estudio aislado es un poco infructuoso para ubicar investigaciones, estudios y textos sobre el tema, en cuanto al segundo punto, aunque la jurisprudencia ha ido en constante evolución consideramos importante encapsular en un solo estudio todas aquellas decisiones judiciales paradigmas en la aplicación de este principio.

El motivo del estudio del principio de juez natural específicamente en materia contencioso funcional es su radical importancia, considerando que la ley aplicable a las relaciones de empleo público entraña una serie de exclusiones que sugieren disparidad entre el principio constitucional y la norma jurídica. Siendo este el caso más común de aplicación del principio en materia no penal. Por otro lado esta investigación servirá más adelante como base de otros estudios más especiales tales como la posibilidad de acceder al fuero internacional, como también la coherencia de tales decisiones, como otros de no menor interés.

La metodología a utilizar para el desarrollo de la presente investigación no engloba mayor cosa que investigación bibliográfica, de textos normativos tanto internacionales sobre derechos humanos como internos constitucionales y legales. Igualmente echaremos un vistazo, aunque conocemos la discusión sobre la validez de la jurisprudencia internacional en el fuero interno, a algunas que nos permite conocer la voluntad del legislador en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Venezuela. En cuanto a la jurisprudencia patria, investigaremos en textos especiales de jurisprudencia como en la página web de los organismos oficiales, especialmente el Tribunal Supremo de Justicia.

Es de vital importancia estudiar a fondo la Ley del Estatuto de la Función Pública y sus antecesoras, así como las leyes y reglamentos aplicables a relaciones de empleo público a fin de verificar lo ajustado, aunque no de manera explícita, de las decisiones que se apartan de respetar el principio de especialidad para aplicar una norma general, so pretexto de violación de normas constitucionales como lo es el derecho al juez natural.

Por otro lado es importante verificar si el contenido del principio del Juez natural solo se conforma del concepto de la competencia del tribunal legalmente establecida. Entendiendo por ésta la medida de la jurisdicción que ejerce en concreto el juez en razón de la materia, del valor de la demanda y del territorio ya que este ha sido el trato que el juez contencioso administrativo le ha otorgado en sus decisiones.



En cuanto a la figura del juez contencioso administrativo es de importancia para nuestra investigación ubicar sus facultades y límites para desaplicar una norma legal y vigente. De igual manera abordaremos los medios o controles constitucionales aplicables tales como el control difuso.

Sin embargo, la interpretación que se ha dado al ámbito de aplicación del contencioso funcional, es el de un criterio material más amplio pues debe considerarse como una reclamación de naturaleza contenciosa, en virtud del artículo 259 de la Constitución y de naturaleza funcional según la materia.

El objeto principal de la presente investigación es el estudio del principio de juez natural para ubicar su alcance y obligatoriedad en materia constitucional para luego enfocar su tratamiento en el Contencioso Administrativo Funcional a través de las decisiones y jurisprudencias importantes y vinculantes.

## **CAPÍTULO I**

### **EL PRINCIPIO DE JUEZ NATURAL**

#### **DERECHOS HUMANOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES**

A lo largo de la historia el ser humano ha buscado la manera de resistirse al poder de imperio creando fórmulas, bien sea filosóficas o jurídicas, para lograr sosegarlo. De esa misma manera crea principios de fundamentación, organización y modos de ejercicio del poder, afirmando espacios de libertad y medios de reacción jurídicos frente a las injerencias del Estado. Sin embargo, la idea de derechos humanos, tal cual como la conocemos hoy, es relativamente reciente y se ubica en el pensamiento liberal revolucionario de finales del siglo XVIII.

Aunque tres, son dos los modelos históricos de fundamentación de los derechos que poseen relevancia: el modelo iusracionalista o iusnaturalista, y el modelo positivista. Para ambos, la esencia o punto de partida es el ser humano como sujeto libre e igual a los demás seres humanos. Existe un tercer modelo de fundamentación historicista, que si bien hace reconocimiento de derechos, su titular no es el hombre como ser humano, sino unos individuos integrados en un estatus determinado. Por ello los dos modelos anteriores poseen más significación para el estudio del hombre como ser humano.

Ya en la sociedad antigua Aristóteles utilizaba términos como “naturaleza libre” para determinar un status entre los hombres libres y los individuos sometidos a esclavitud o a una situación de semilibertad. Sin embargo, en la filosofía iusracionalista el acento se pone en el “hombre” en cuanto individuo de la especie humana. Así observamos que el estatus jurídico lo marcaba la propia condición humana, no la situación de libertad que el sujeto podía ostentar en un momento determinado. Por lo

que la libertad viene a confirmarse como una circunstancia inherente y consustancial a la condición de hombre. De ahí la pretensión de universalidad de las declaraciones de derechos humanos. De esa forma la palabra “hombre” era sinónimo de “hombre libre”.

Pero, sólo el constitucionalismo democrático más reciente ha progresado, aunque no plenamente, en la dirección del reconocimiento jurídico del ser humano como ciudadano, bastando para ello, su residencia habitual en el país al margen de cuál sea su nacionalidad de origen.

En sus dos ensayos sobre el gobierno civil de 1690, John LOCKE argumenta: que el poder civil nace para garantizar la libertad de los individuos que se agrupan de común acuerdo para dar lugar a la sociedad organizada políticamente. La doctrina expuesta en esta obra es, aún en nuestros días, común denominador de todo liberalismo.<sup>1</sup> Partiendo de ella, y de los desarrollos doctrinales posteriores de ROUSSEAU<sup>2</sup> y KANT, se considera que el hombre, en un sentido genérico, tiene por naturaleza derechos fundamentales, como son los correspondientes a la vida, la libertad, la seguridad, etcétera, y que el Estado y sus representantes legítimos; aquellos quienes tienen la posibilidad de la fuerza de obediencia a sus órdenes, deben garantizar que no sean intervenidos ni por sus acciones ni por las de otros individuos.

Sin embargo, el desarrollo de estos términos, bases de las constituciones modernas, es herencia de KANT; quien sintetiza la idea básica del hombre sujeto y no objeto, del ser humano que por el solo hecho de nacer ya es portador de derechos inalienables e inviolables, determinando el concepto de dignidad humana, como valor consustancial a la persona.

---

<sup>1</sup> Locke, J. (1983) *Dos ensayos sobre el gobierno civil*. México.

<sup>2</sup> De esta manera la idea de contrato social -conclusión genérica de las diversas posturas liberales- en la consideración de J. J. Rousseau, es planteada de tal forma que conviven tanto autoridad como la libertad de los gobernados: "encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental cuya solución da el contrato social". Rousseau, J., J. (1978) *El contrato social*, México. Porrúa. I. I, cap. VI.

Puede decirse en una primera aproximación y en términos harto generales que el modelo positivista<sup>3</sup> transforma los derechos humanos en derechos fundamentales al incorporarlos como un elemento esencial del sistema jurídico, que los reconoce y garantiza con la fuerza irresistible del único derecho válido, el derecho positivo, es decir; los respalda a través de la coacción como herramienta del poder de imperio del Estado.

A lo largo de los siglos XIX y XX el sistema jurídico constitucional se fue haciendo más autorreferencial dotándose de mayor positividad. Este proceder comenzó a generar detracciones contra el positivismo jurídico, luego mas tarde en los años 30 del siglo XX el advenimiento de la segunda guerra mundial y su desenvolvimiento en el juicio de Nuremberg se tradujo en la idea de una suprapositividad que condiciona la positividad del ordenamiento constitucional como vuelta al iusracionalismo y a la consideración de la dignidad humana de forma más sólida.

Esta concepción de suprapositividad de los derechos humanos es la propia del Estado liberal de derecho del siglo XIX y la que da vida a la Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano<sup>4</sup>. Este Estado liberal se caracteriza por la radical separación entre Estado y Sociedad. La Constitución aparece como una norma que materializa el contrato social, en virtud del cual los individuos libres e iguales por naturaleza (relación horizontal) se asocian en una sociedad civil, por otro lado, el poder público (Estado) creado por ese contrato, sujeta a los individuos (relación vertical)<sup>5</sup> con el objeto de organizar la convivencia social en una situación de libertad y en la mayor medida posible.

---

<sup>3</sup> El constitucionalismo, aunque progresivamente, fue afirmando su sentido plenamente positivo al formalizarse en un Estado constitucional. Considerándose en términos de derecho positivo lo que originariamente se entendía como derecho natural, previo al Estado y condición para la existencia de una Constitución. Ello significa que la formación de los derechos fundamentales, como la formación del concepto de Constitución, no responde desde su inicio a un modelo propiamente positivista.

<sup>4</sup> **Garza, C.** (2007) *Análisis del documento: Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano*. [Libro en línea] La Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano es un documento muy importante de la revolución francesa, que ocurrió del 1789-1799. Este documento fue escrito en Francia por la Asamblea Nacional, una organización que contenía representantes de los tres estados. El documento va destinado hacia la población de Francia con el propósito de definir los derechos que debe de tener cada hombre, algo que se contrastaba por completo con los ideales y normas sociales que dominaban la época. Disponible: <http://es.scribd.com/doc/82231037/Analisis-de-documento-DDHC> [Consulta:2011, noviembre 25]

<sup>5</sup> **Loewenstein, K.** (1983) *Teoría de la Constitución*. Edit. Ariel Barcelona. Pág. 149

Lo anterior requiere diferenciar entre el poder constituyente y los poderes constituidos, y éstos a su vez, deben estar separados entre sí (legislativo, ejecutivo y judicial) Esta limitación estructural y formal del poder, superpone la limitación sustancial que deriva la idea de la existencia de derechos naturales del individuo preexistentes al Estado.

Así el Estado liberal se significa como la fase de consolidación del Estado moderno, cuyo rasgo original de diferencia con la comunidad política antigua, consistió en el otorgamiento al individuo de un lugar propio frente a la organización política. El liberalismo mismo como lo enfoca BOBBIO, es una doctrina del Estado limitado, tanto con respecto a sus poderes como a sus funciones. La noción común que sirve para representar al primero es el Estado de derecho; la noción común para representar al segundo es el Estado mínimo. Aunque el liberalismo conciba al Estado tanto como Estado de derecho y como Estado mínimo.<sup>6</sup>

El Estado liberal reconoce estos derechos en su Constitución como anteriores a él, y la función para la que es creado es justamente la de respetar su existencia, y darles amparo legal. Todo ello explica por qué el art. 16 de la DDHC establece un concepto material de Constitución basado en esos dos elementos:

“Toda sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución”.

---

Entonces, en el Estado liberal de derecho la diferencia entre un derecho fundamental y un derecho simplemente constitucional reside precisamente en esta posición externa y previa de los derechos fundamentales, es decir su carácter metajurídico.

Las características principales de la base política liberal de la fundamentación de estos derechos, entre otras, es que la positividad de los derechos fundamentales queda circunscrita al campo de la limitación de los derechos, a la forma que ha de tener la norma limitadora (ley general) y a los procedimientos reaccionales de tutela frente a

---

<sup>6</sup>Bobbio, N. (1989) *Liberalismo y democracia*, México. FCE. Pág. 17.

aquellas injerencias. Pero, sin embargo, es una positividad debilitada, restringida, porque el sistema constitucional liberal renuncia a fundamentar jurídicamente los derechos. Por ello la validez de éstos, su existencia jurídica, queda situada fuera y por encima de la Constitución. Entonces, para irnos acercando a una definición de lo que es el “juez natural” según la evolución histórica que hemos expuesto, es en sí un derecho humano que al considerarse en la Constitución pasa a ser derecho fundamental.

Siguiendo con lo anterior, esta merma de positividad y de capacidad jurídica para configurar los derechos fundamentales desde y por la Constitución, mantiene a estos derechos en la esfera social y los preserva de injerencias estatales. En principio esto parece favorable a los derechos, pero es también un freno e incluso una barrera a la posibilidad de intervenir desde la esfera jurídico-estatal para garantizar los derechos fundamentales.

En la actualidad se acepta que los derechos fundamentales del hombre, de cada hombre y de todos los hombres, se compenetran con la Constitución en cuanto constituye su elemento individualizador y calificante, de ahí la estricta conexión entre los derechos y las garantías constitucionales.<sup>7</sup>

Ahora bien, si la Constitución es la estructura esencial de la organización política de una sociedad y esta a su vez es contemporánea y sucesiva, referida a una misma cultura, a la esencia misma de la Constitución, parece necesario advertir que los derechos fundamentales tienen un valor no limitado al mismo ordenamiento, por ello, cuando se inicia por hablar de los derechos se predica su perpetuidad, vale decir, su preexistencia y sobrevivencia respecto del ordenamiento constitucional considerado en el tiempo, y no sólo su universalidad, es decir, su referibilidad a un ámbito no

---

<sup>7</sup> **Fix-Zamudio**, H. (1984) *La Constitución y su defensa*, México, UNAM, Págs. 17-18, Ante la recurrente confusión entre derechos fundamentales y garantías individuales, siguiendo éstas últimas, son precisamente los mecanismos procesales de tutela de derechos fundamentales. Considera el autor que las garantías constitucionales son "... los medios jurídicos predominantemente de carácter procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos del poder. Propiamente los mecanismos de tutela y eficacia de los derechos fundamentales, son instrumentos de carácter procesal previstos en la propia Constitución y que, "... pueden agruparse dentro de la institución que el procesalista **Cappelletti** Mauro ha calificado de manera afortunada como: “jurisdicción constitucional de la libertad”, véase Fix-Zamudio, Héctor, (1982) *La jurisdicción constitucional de la libertad, La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Civitas, Madrid, Pág. 34.

coincidente con los términos del ordenamiento constitucional considerado en el espacio.<sup>8</sup> Si bien lo anterior resulta cierto esta concepción es un resultado de las diversas teorías y concepciones filosóficas de su momento.

Por otro lado, las constituciones del siglo XIX no contienen un elenco de derechos fundamentales, lo que no quiere decir que tales derechos sean ignorados, ya que éstos están implícitos en la demanda de constitución y en la respuesta dada, en una medida más o menos satisfactoria de las constituciones mismas. No sobra decir que, bajo la influencia de MONTESQUIEU, los derechos y libertades del ciudadano, fueron considerados, respecto de su protección, como consecuencia necesaria de una limitación al poder obtenido por su división. Así, el derecho constitucional fue dominado por una discusión sobre la modalidad de una división de poderes lo más favorable a la libertad política de los individuos. La libertad dependía, entonces, de la organización constitucional de las relaciones entre los poderes públicos.<sup>9</sup>

Empero ¿cómo se conciben y cuál es el papel de los derechos fundamentales?

Como bien ha apuntado Constantino MORTATI, refiriéndose a la Constitución alemana de Weimar de 1919 como la primera en su género,<sup>10</sup> hace mención al avance de las constituciones de tipo dieciochesco, dirigidas casi a garantizar la esfera de autonomía del individuo y aquellas decimonónicas, caracterizadas por el intervencionismo estatal a fin de ejecutar ideales de solidaridad y justicia. Claro que es una declaración que sustenta el positivismo y el derecho colectivo más que la supuesta individualidad que ostentaban los derechos humanos desde la perspectiva naturalista.

---

<sup>8</sup> **Corasaniti**, A. (1990) *Noti in tema di diritti fondamentali, Diritto e Società*, Padova, CEDAM, núm. 2, Pág. 189 Citado por **Pilar**, M. de, s.f., *Constitución y Derechos Fundamentales*, [Libro en línea] Revista UNAM, núm.84, Pág.1043 Disponible: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/84/art/art5.pdf> [Consulta: 2011, Noviembre 27]

<sup>9</sup> **Rousseau**, D. (1990) *La notion de constitution*, Revue Du Droit Public Et De La Science Politique, París, núm. 1, Pág. 7. Citado por **Acosta**, J. (1998) *Transformaciones de la Constitución en el siglo XX*, [Resumen en línea] Trabajo de grado de Doctorado publicado en Revista de Estudios Políticos Nueva Época núm. 100, Abril-Junio Pág.95 Disponible: [http://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/2229/REPNE\\_100\\_059.pdf?sequence=1](http://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/2229/REPNE_100_059.pdf?sequence=1) [Consulta: 2011, Noviembre 27]

<sup>10</sup> Es menester apuntar que la primera Constitución del siglo XX que consagra un catálogo de derechos sociales es la mexicana de 1917, derechos cuya teleología continúa siendo aún hoy, la protección de los campesinos y trabajadores asalariados; cfr. artículos 27 y 123 constitucionales.

Ciertamente, qué duda cabe que, en la mayoría de los actuales sistemas jurídicos, y en relación a nuestro tema, la protección y el reconocimiento de las libertades y derechos fundamentales constituyen uno de los brazos más importantes del derecho constitucional,<sup>11</sup> así, si la Constitución, en sentido decimonónico, implicaba la definición de las relaciones entre las instituciones y la separación de poder, así como la separación Estado-sociedad; hoy día, la Constitución es cada vez más, la definición de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado. La carta de derechos y libertades se refleja en la garantía que está asegurada por la operativización de un mecanismo de sanción de los órganos del Estado, y esto es así, dado que se ha comprendido, primero, que toda constitución contiene simultáneamente dos dimensiones, a saber: política y social tal como lo asentara HAURIOU, predominando actualmente la segunda sobre la primera; segundo, la pluridimensionalidad o multifuncionalidad<sup>12</sup> de los derechos fundamentales.

Las constituciones no sólo contienen un pormenorizado y meditado elenco de derechos y deberes fundamentales, sino que se subdividen entre derechos de la persona en particular y los derechos y deberes inherentes a la vida colectiva, determinándose así, formalmente, la distinción entre derechos individuales y derechos sociales. La incorporación de tales derechos y libertades en el conjunto constitucional es, en la actualidad, obra de la voluntad del constituyente que las consagra en las disposiciones dentro del texto fundamental a igual título que las instituciones y las normas.<sup>13</sup>

Tal reconocimiento se traduce en una limitación a los poderes públicos, tanto en las reglas de forma y de procedimiento, como las reglas de fondo o derecho sustancial, y

---

<sup>11</sup> Favoreau, L. *La Constitucionalización del derecho*, Revue Française de Droit Constitutionnel, Paris, Presses Universitaires de France, núm. 1, 1990. art. cit. supra nota 3, Pág. 77. Artículo publicado en las Misceláneas en homenaje a **Roland Drago**, (1996) "La unidad del derecho", París, Revista de Derecho V. XII, Pág. 25 y ss.

<sup>12</sup> **Gómes Canotilho**, J. (1980) *Direito Constitucional*, 2a. ed., Coimbra, Almeida, Págs. 506 y ss., *Direito constitucional e teoria da constituição* Coimbra. Citado por **Ibagón M.** (1997) *Control constitucional de las omisiones legislativas en Colombia*. Bogotá Temis, Pág. 1455. En "Instrumentos de tutela y justicia constitucional" Juan Vega Gómez y Edgar Corzo Sosa coord., Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional

<sup>13</sup> Ha de entenderse tal aseveración a la luz de las consideraciones que Luis Favoreau realiza, en torno a lo que él denomina el triple objeto del derecho constitucional, a saber: 1) derecho constitucional institucional (tiene por objeto las instituciones); 2) derecho constitucional normativo (tiene por objeto el sistema de recursos) y 3) derecho constitucional sustancial (que tiene por objeto la protección de las libertades y derechos fundamentales); cfr. Favoreau, art. cit., Págs. 74 y 77.



esto es así, porque las normas constitucionales son consagradoras de los derechos fundamentales. Igualmente las que regulan las instituciones sólo pueden ser concebidas en el contexto jurídico actual como resultado de su concretización y funcionalización a través de la obra del legislador y del juez constitucional.<sup>14</sup>

De lo anterior y en virtud de que los derechos fundamentales vinculan a los operadores jurídicos, ejecutivo (administración pública) y judicial, así como a los individuos mismos (esto se refiere a la eficacia de los derechos fundamentales entre particulares, *Drittwirkung der grundrechte*) o a ninguno, se puede decir que tales derechos representan la norma que rige la constitución, la legislación, la administración y la jurisdicción.<sup>15</sup>

Así, los derechos fundamentales son los representantes de un sistema de valores concreto, de un sistema cultural, el sentido de una vida estatal contenida en una Constitución. Desde el punto de vista político, esto significa una voluntad de integración material; desde el punto de vista jurídico, la legitimación del orden positivo estatal y jurídico, así, son elementos del ordenamiento objetivo, esto es, normas jurídicas objetivas formando parte de un sistema axiológico, que aspira a tener validez como decisión jurídico-constitucional fundamental para todos los sectores del derecho.<sup>16</sup>

De manera pues que los derechos humanos poseen un carácter metajurídico, sustentado por la teoría del contrato social y que por ello se antepone a la misma Constitución. Dicho de otra forma; la Constitución es resultado de una época y de una cultura, los derechos humanos no podrían sustentarse en algo variable pues su naturaleza es inmutable y estática. Pero es en la misma Constitución donde están las formas de garantizar estos derechos, y es allí donde se comienza a utilizar el término “derechos fundamentales” cuando ya se han absorbido en una normativa. Los

---

<sup>14</sup> Véase **Hesse Konrad** (1983) *Escritos de derecho constitucional*, Madrid, CEC, Págs. 35-57.

<sup>15</sup> **Smend, R.** (1985) *Constitución y derecho constitucional*, Madrid, CEC, Pág. 231.

<sup>16</sup> **Schneider, Hans P.** (1979) *Peculiaridad y función de los derechos fundamentales en el Estado democrático*, En Revista de Derecho Político, Madrid, CEC, núm. 7 (nueva época), Pág. 25.

derechos humanos existen siempre en lo que exista el hombre y debemos concretar que su positivización no es sinónimo de límite sino de garantía de defensa.

## PRINCIPIOS Y GARANTÍAS

El Estado de derecho contiene dos órdenes de composición: en primer término, un derecho general de todo hombre a gozar de una vida digna que le permita su desarrollo sin más limitación exterior que la libertad de otros, y en segundo, los derechos funcionales que permiten que un hombre actúe y se exprese de tal modo que su acción pueda ser entendida ante los órganos de la sociedad,<sup>17</sup> que es donde aparece la idea de las libertades públicas.

En el primer sentido, cuyos principios son universales, se comprenden los derechos fundamentales que están perfectamente claros en la existencia y dignidad misma de cada ser humano. A ellos se refirió la Declaración de Independencia de los Estados Unidos como: "Derechos inalienables a la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad", y sobre ellos escribiría John Stuart MILL, en su obra "Sobre La Libertad", acentuando que cualquier sociedad en la que no existan estas libertades, ni se respeten en su totalidad no es libre, independientemente de la forma de gobierno que ostente; por lo que nadie es completamente libre, si esa libertad no existe en forma absoluta e ilimitada".<sup>18</sup>

En el segundo aspecto, el conjunto de derechos debe producir efectos prácticos en relación con los primeros, mediante la organización de instituciones que aseguren aquellas libertades fundamentales; se trata pues de los derechos políticos y civiles dentro de un sistema jurídico que, además de reconocerlos específicamente, incorporan instituciones que los garantizan, toda vez que la sola declaración de que se

---

<sup>17</sup> Sandifer y Sherman, (1967) *Fundamentos de la libertad*, México, Uthea, Págs. 8-10. Citados por Rodolfo Lara Ponte, s.f., *Las libertades públicas y sus garantías en el estado de derecho*. Trabajo de grado de maestría. UNAM. [Revista en línea] Disponible: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/77/art/art4.pdf> [Consulta: 2011 Diciembre 02]

<sup>18</sup> Cf.; Stuart Mill, J. *Sobre la Libertad*, ibídem

es libre no tendría sentido si no se cuenta con los elementos jurídicos que permitan asegurarlos.<sup>19</sup>

A su vez, dichas garantías, como elementos de sustento para la realización de las libertades públicas, sólo pueden entenderse en el marco de la relación derecho-Estado. Al respecto, VALLADO Berrón señala que no pueden existir normas jurídicas que no se encuentren referidas al Estado,<sup>20</sup> de tal suerte que estas tres concepciones parecen necesariamente conectadas.

En este esquema de "Estado de derecho" se desarrolló un sistema que contempló instituciones jurídicas en relación con las ideas liberales, tales como; la supremacía constitucional; la división y control del ejercicio del poder; la elaboración de leyes por un órgano representativo popular, mediante procedimientos normados; el control judicial, etcétera, cuyo fondo siguió siendo la limitación y el ejercicio racional del poder mediante la sujeción de los órganos del Estado a las normas jurídicas.

En este mismo sentido, se ha desarrollado una tesis que, si bien cuestionamos en su fondo, resulta demostrativa como intento por clarificar las diferencias entre las garantías y derechos de las personas (hoy derechos humanos). Se trata de la tesis referente a la bifrontalidad de éstos, expuesta entre otros, por BIDART CAMPOS,<sup>21</sup> quien se basa en la explicación de ante quiénes hacer valer unas y otras. Así, las garantías en cuanto a seguridades o medidas de protección serían las que se ejercen frente al Estado exclusivamente, en tanto que los derechos del hombre tienen un carácter ambivalente o bifrontal -según se afirma- en razón de que son oponibles frente a un doble sujeto pasivo: en forma de garantías frente al Estado por una parte, pero por otra, frente a los demás hombres como principios de derecho que son erga omnes, es decir, universales o frente a todos.

---

<sup>19</sup> *Ibíd*em

<sup>20</sup> Vallado Berrón, F. (1972) *Teoría general del derecho*, México, UNAM, Textos Universitarios, Pág. 106.

<sup>21</sup> Bidart Campos, J. s.f., *Teoría general de los derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Págs. 34, 37, 123 y ss. [Publicación on line] Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/> [Consulta: 2012. Diciembre 02]

Por su parte, Jorge CARPIZO sostiene que los derechos humanos son ideas generales y las garantías son ideas individuales y concretas, postura que además de sintética nos parece objetiva para efecto de concluir que unos y otras tienen, ciertamente, un vínculo estrecho, pero implican conceptos distintos.<sup>22</sup> Adicionalmente, esta precisión nos acerca a la noción de las garantías como la vía jurídica para la consecución de las libertades públicas (indicadores básicos del cumplimiento de los objetivos del Estado).

Cabe apuntar que la concepción de garantías, si bien aparece con la del Estado de derecho, a partir del primer tercio de este siglo ha evolucionado de manera más rápida que la de este último, por lo que ha tenido que replantearse en su contenido, proponiéndose adiciones e inclusive términos que se estiman más amplios, como Estado social de derecho, Estado de bienestar o Estado de justicia, entre cuyos propósitos se encuentra el abarcar toda la gama de garantías que, en principio, fueron esencialmente "garantías individuales" o de carácter civil y político (Derechos del Hombre y del Ciudadano). Actualmente éstas alcanzan los ámbitos económico, social y cultural, es decir, consideran al ser humano no solamente en su aspecto individual, sino colectivamente.

En suma, se entiende por garantías la denotación que en el derecho público se utiliza para hacer referencia a los diferentes tipos de seguridades y tutelas (ideas concretas) en favor de los gobernados por parte de un poder público institucionalizado, de una entidad política con base en un orden constitucional, al cual debe someterse en su actuación o en su abstención en la relación jurídica con los gobernados.

Como puede observarse, una idea de garantías como la adoptada por la terminología jurídica, implica una idea de relación con el Estado, porque ellas no pueden nacer sin el reconocimiento constitucional por parte de éste,<sup>23</sup> de los derechos humanos, u originalmente de sus antecesores, los derechos naturales; las garantías están

---

<sup>22</sup> **Carpizo, J.** (1990) *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, Págs. 143 y 144.

<sup>23</sup> Si bien las garantías tienen su espacio esencialmente en los textos constitucionales, en la mayoría de las legislaciones, derivan de dichos textos mecanismos a nivel de leyes ordinarias o reglamentarias del ordenamiento supremo, que se constituyen como garantías frente al abuso o ejercicio arbitrario o ilegal del poder.

representando entonces la positivación constitucional, característica del Estado de derecho en su sentido profundo.

En la actualidad esta discusión entre principios, derechos y garantías es casi fatua, lo importante es, que los derechos del hombre o persona humana sean respetados por el Estado, y para ello es necesario que el Estado positive esos derechos y estructure los medios necesarios y justos para la defensa del justiciable ante un menoscabo. A manera de ejemplo tenemos la Acción de Amparo Constitucional, la cual es un medio o garantía para hacer valer el derecho de amparo consagrado en la Constitución, así que el derecho de amparo suele confundirse con la acción o garantía desde lo gramatical y hasta fonético, pero el principio o derecho al juez natural es un poco complicado desde esta perspectiva, ya que no se interpone una acción de juez natural sino en vista de la violación de este derecho consagrado o principio, tenemos como garantía la misma Acción de Amparo Constitucional. De manera que, el término juez natural, es un derecho humano que al incluirse en la Constitución como derecho se hace fundamental y es también un principio fundamental al considerarle como rector de otras normas inferiores, mas llamarlo garantía de juez natural no está más allá que una simple terminología gramatical, pues con él se garantiza la justicia o un debido proceso, pero no es en sí mismo una garantía pues técnicamente no es un recurso o medio concreto.

Para una diferenciación de conceptos más objetiva y territorial analizaremos el tratamiento que le ha hecho el Constituyente al derecho fundamental de juez natural.

La CRBV estipula en su artículo n°2 que Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, entre otras cosas, la preeminencia de los derechos humanos. Por otro lado en su artículo n°3 asienta que el Estado tiene como fines esenciales, entre otros, la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en ella. Por lo anterior enfocado en nuestra carta magna podemos apreciar que todo se dirige a procurar el respeto de los derechos humanos por lo que si le damos el tratamiento al término de “juez natural”

como derecho humano estará dentro de este respeto y tratamiento. Por supuesto incluyendo los artículos sobre garantías a estos derechos.

Con el artículo 3 observamos que tanto los principios, como los derechos y los deberes son fines del Estado por lo tanto es indiferente, desde la dirección de las funciones del Estado, el tratamiento que se le otorgue de manera conceptual, en cuanto a ser un principio o un derecho.

Por otro lado el artículo 49 que desarrolla el debido proceso contiene, como bien vamos a analizar de seguidas, el término “juez natural”. Este artículo lo ubica el Constituyente en el Título III llamado; de los Derechos Humanos y Garantías, y de los Deberes, en el Capítulo III referido a los Derechos Civiles, este diseño enfoca, desde una óptica objetiva y técnica, que el Constituyente consideró al debido proceso como un derecho. En cuanto al juez natural lo disgrega en varios numerales del derecho al debido proceso, se puede decir garantía de juez natural si utilizamos el término “garantía” desde garantizar y no desde recurso o medio, pues el juez natural garantiza al debido proceso, pero este tratamiento puede igual confundirnos.

Seguimos lo propuesto por FIX-ZAMUDIO quien ante la recurrente confusión entre derechos fundamentales y garantías individuales, siguiendo éstas últimas, son precisamente los mecanismos procesales de tutela de derechos fundamentales. Considera el autor que las garantías constitucionales son medios jurídicos predominantemente de carácter procesal.

FERRAJOLI Luigi concibe las garantías sociales como técnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad. Así, la garantía otorga el contenido concreto, la orientación y formulación característica a un derecho. Entendida socialmente, entrega al individuo certidumbre sobre lo que puede esperar del medio social en el cual se desenvuelve y puede dar respuesta a varios de los aspectos sectoriales que constituyen sus necesidades de

desarrollo humano y de aseguramientos para su realización.<sup>24</sup> Estas garantías sociales involucran no sólo la utilización de instrumentos jurídicos o normativos, también incluye el uso de recursos institucionales, programáticos y presupuestarios. Pertenecen al concepto más moderno de garantías explícitas ante otras llamadas implícitas que si bien no aparecen en forma identificable de inmediato como la acción de amparo, pueden ser llamadas a utilización y estar inmersas dentro de los derechos o garantía explícitas.

Ya como concretáramos anteriormente el juez natural no es una garantía o medio procesal explícito sin embargo nada obsta que fuere tomado como medio implícito pero para el consecuente desarrollo de la investigación utilizaremos indistintamente los términos principio o derecho ya que el de garantía puede llevar a otras significaciones técnicas.

Por otro lado, hemos observado en la exposición anterior que el derecho al juez natural está relacionado con el derecho al Debido Proceso, por ello su estudio aporta elementos sustanciosos para su análisis.

---

<sup>24</sup> Debido a la distinción entre derechos subjetivos y objetivos, las garantías sociales de derechos fundamentales pueden desagregarse en garantías primarias y secundarias. Así, aunque ambas buscan resguardar la concreción de un valor protegido, las garantías primarias comportan expectativas de prestación o prohibición por parte del Estado. Por su parte, las garantías secundarias, son restaurativas y/o compensatorias, por tanto ligadas al reclamo, lo que puede efectuarse a través de mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales.

## CAPÍTULO II

### EL DEBIDO PROCESO

#### EL PROCESO

El vocablo “Proceso” deriva del latín *processus*, con el significado de “avance”, “progreso”<sup>25</sup>. Análogamente significa camino a seguir, trayectoria a recorrer hacia un fin propuesto o determinado. Además podemos agregar su división filológica y dividirlo en pro “para adelante” y *cedere* “caer”, “caminar”. En sí una secuencia.

En el mismo tenor el profesor uruguayo Enrique VÉSCOVI indica, que el vocablo proceso procede de las raíces "pro", que significa "para adelante" y "cederé", que implica caminar, avanzar, etc., y además señala acertadamente, siguiendo a COUTURE; el carácter de persecución de un fin determinado que presenta tal sucesión dinámica de actos. Esto quiere decir, que implica un desenvolvimiento, una sucesión, una continuidad dinámica. Entonces, el proceso viene a ser como una sucesión de actos concatenados que se dirigen a un punto o que persiguen un fin.<sup>26</sup>

En un sentido amplio, el vocablo proceso, traduce la idea de un estado dinámico correspondiente a cualquier fenómeno en desarrollo; proceso físico, químico, etc. Que avanza hacia un fin y concluye. En su significado jurídico consiste en el fenómeno de estado dinámico producido para obtener la aplicación de la ley a un caso concreto y particular.<sup>27</sup> Apunta COUTURE, que la idea de proceso es necesariamente teológica, en este sentido el proceso equivale a causa, pleito, litigio o juicio.<sup>28</sup> Así, el proceso se conforma de una serie de actos que se desenvuelven progresivamente, con

---

<sup>25</sup> Couture, E. (1960) *Vocabulario jurídico*. Montevideo. Voz Proceso

<sup>26</sup> Ídem.

<sup>27</sup> Morao, J. (2000) *El nuevo derecho penal y los derechos del ciudadano*, Pág. 35

<sup>28</sup> Couture, E. Citado Morao Justo, ibídem.



el objeto de resolver, mediante juicio de la autoridad, el conflicto sometido a su decisión.<sup>29</sup>

Aplicando este término al Derecho, CARNELUTTI sostiene que el proceso viene a ser el conjunto de actos dirigidos a ese fin: la resolución del conflicto, composición del litigio, satisfacción de pretensiones, etc. Resulta como un instrumento para cumplir los objetivos del Estado. *V.gr.*: imponer a los particulares una conducta jurídica y brindar la tutela jurídica.

Para DEVIS ECHANDIA el proceso, en un sentido literal y lógico, no jurídico, se entiende como cualquier conjunto de actos coordinados para producir un fin; así hablamos del proceso de producción de un material o de construcción de un edificio, y en sentido jurídico general se entiende como una serie o cadena de actos coordinados para el logro de un fin jurídico.<sup>30</sup> Así mismo desarrolla que el proceso es el conjunto de actos coordinados que se ejecutan por o ante los funcionarios competentes del órgano judicial del Estado, para obtener, mediante la actuación de la ley en un caso concreto, la declaración, defensa, o la realización coactiva de los derechos que pretendan tener las personas privadas o públicas, en vista de su incertidumbre o de su conocimiento o de su insatisfacción o para la investigación, prevención y represión de los delitos y contravenciones, y para la tutela del orden jurídico y de la libertad individual y de la dignidad de las personas en todos los casos.<sup>31</sup>

Se trata entonces de una actividad encaminada a producir una providencia o sentencia a fin de concretizar un derecho en particular, a través del desarrollo de una serie de actos conexos y sucesivos que desarrollan las partes de la relación jurídica procesal.

En la historia del proceso, encontramos que los juristas medievales sostenían un acto triangular, así tenemos al jurista BULGARO, quien decía que el proceso era un *actum*

---

<sup>29</sup> Couture, E. (1958) *Fundamentos de derecho procesal*. Buenos aires, Argentina, Pág. 122

<sup>30</sup> Devis Echandía, (1981) *Compendio de derecho procesal*, Bogotá, Pág. 161

<sup>31</sup> *Ibíd.*

*triun personarum: iudicis, actoris et rei*. Pero fue BULOW<sup>32</sup>, en su estudio sobre las excepciones y los presupuestos procesales quien puso en claro este punto, luego desarrollado por la teoría moderna. El Proceso es un medio de debate a través del cual se pretende, lograr una declaración del juez ante quien se presenta el litigio. Dicha declaración está contenida en la sentencia.

Por otro lado el proceso es considerado una unidad “no solamente porque los varios actos de que se compone estén coligados para un fin común”, ha escrito CHIOVENDA<sup>33</sup>. Como en cualquier empresa, aunque no sea jurídica, como una obra de arte, la construcción de un edificio, un experimento científico y otras semejantes. El proceso, por el contrario, es una unidad jurídica, una organización jurídica, una relación jurídica. Esta relación jurídica constituye una “realidad importantísima” para el derecho científico, y se distingue de las demás relaciones de derecho porque avanza gradualmente y “se desarrolla paso a paso” mientras las otras se dan como totalmente concluidas.<sup>34</sup>

La teoría del proceso como unidad se desarrolló al unísono con la teoría del proceso como una situación jurídica propuesta por James GOLDSCHMIDT<sup>35</sup> quien lo concibe como “El estado de una persona desde el punto de vista de la sentencia judicial que se espera con arreglo a las normas jurídicas”<sup>36</sup>

Para Mario PESCI F. el proceso lo constituye, únicamente, el desarrollo de la función jurisdiccional a través de un conjunto de actos que realizan las partes en contradictorio y el juez, estos son los sujetos que permiten el desarrollo de tal función

---

<sup>32</sup> Cuando se afirmó que el derecho procesal tal y como lo conocemos ahora, arranca de la obra de **Bülow**, pero no se pretende decir que éste sea el creador del Derecho Procesal, ya que éste como lo hemos visto anteriormente, existía desde muchísimo antes que él. Lo que si queda en claro es que el derecho procesal a raíz del surgimiento de esta obra, toma un gran empuje y nacen en este lapso una gran cantidad de obras de excelente calidad.

<sup>33</sup> **Chiovenda**, Giuseppe es considerado como el fundador del procesalismo italiano cuando en 1903 leyó su disertación del Procesalismo Italiano de la acción en el sistema de los derechos, al inaugurar el curso académico de ese año en Bolonia

<sup>34</sup> Tomado de Revista Teoría General del Proceso, s.e. Balotario *Teoría General del Proceso*[Documento en línea] Disponible: <http://egacal.e-ducativa.com/upload/CNMProceso.pdf>

<sup>35</sup> Idem. En el proceso, salvedad hecha de los derechos y obligaciones constitucionales de incidencia procesal a los que nos acabamos de referir, no les asisten a las partes derechos ni obligaciones, sino posibilidades y cargas. Este fue el error en el que incurrió la doctrina germana clásica (**Bulow, Kohler, Hellwig, Wach**), para quien el proceso podía ser conceptualizado como una «relación jurídica» que podía transcurrir entre las partes, las partes y el juez, o todos ellos entre sí. Todas estas tesis fueron rebatidas por **Goldschmidt**, quien demostró que los supuestos derechos procesales, en primer lugar, no poseían naturaleza procesal, sino constitucional y, en segundo, no se correspondían con obligación procesal alguna con la que podían conformar la relación jurídica.

<sup>36</sup> **Rengel**, A. (1991)*Tratado de derecho procesal civil venezolano*, Pág. 58

jurisdiccional de allí que define proceso como “el conjunto de comportamientos jurídicos que realizan las partes interesadas, en contradictorio y el órgano jurisdiccional, para dar vida tanto a los actos preparatorios como al acto final para el desarrollo de la actividad jurisdiccional”<sup>37</sup> es decir, el proceso es el medio por el cual se desarrolla la actividad jurisdiccional.

El proceso es pues, el instrumento que tiene el Poder judicial para resolver los conflictos que ante sus órganos -los juzgados y Tribunales- se les planteen. Pero, un estudio más detenido de su contenido nos revela que puede ser definido como el conjunto de derechos constitucionales de incidencia procesal, posibilidades, obligaciones y cargas, que asisten a los sujetos procesales como consecuencia del ejercicio del derecho de acción y de la interposición de la pretensión, cuya realización, a través de los oportunos actos procesales, origina la aparición de sucesivas situaciones procesales, informadas por el principio de contradicción, desde que las partes examinan sus expectativas de una sentencia favorable, que ponga fin al conflicto mediante la satisfacción definitiva de sus respectivas pretensiones y resistencias. De allí que definamos el proceso como el conjunto de comportamientos jurídicos que realizan las partes interesadas, en contradictorio y el órgano jurisdiccional, para dar vida tanto a los actos preparatorios como el acto final para el desarrollo de la actividad jurisdiccional.<sup>38</sup>

El proceso es el único medio pacífico e imparcial de resolver conflictos intersubjetivos, esto es, según terminología moderna, cuando hay normas de derecho público obligatorias y el *ius cogens* nos impide liquidar el conflicto por medio de la autocomposición, por mediación, transacción o arbitraje, etcétera, sin precisar acudir a la “jurisdicción” y a sus órganos prefijados por ley o al “juez legal o natural”. Es la sociedad la que impone la solución.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Pesci, F. M. (2006) *La constitución y el proceso*. Colección de estudios jurídicos, Edit. Jurídica, Caracas, núm. 82, Pág. 138

<sup>38</sup> ibídem Ob. Cit 36

<sup>39</sup> Fairén Guillén, V. (1952) *Una perspectiva histórica del proceso: la "litis contestatio" y sus consecuencias*. en Revista Anales de la Universidad de Valencia, V. 26. Pág. 103

## EL OBJETO DEL PROCESO

El objeto del proceso es la pretensión o declaración de voluntad del actor o acusador, planteada ante el juez pero dirigida contra el demandado o acusado. Para Jaime GUASP el proceso no es más que un instrumento de satisfacción de pretensiones.<sup>40</sup>

El proceso tiene una dinámica de desarrollo donde el juez decide la procedencia de una solicitud, y si la concede, llama a participar en dicha actividad al sujeto del cual se exige el derecho demandado. En este momento se “traba la *litis*” y se establece la relación jurídica procesal. Así el Juez, amparado por el principio de la sana crítica en materia de valoración probatoria, armando su razón, y con arreglo a las reglas de la experiencia, valorará los argumentos y las pruebas que le han sido presentadas y decidirá si concede o no el derecho reclamado.

El proceso judicial se fundamenta, entonces, en la facultad con que cuentan los ciudadanos para acudir al Estado para que a través de la jurisdicción se resuelva un conflicto de incidencia jurídica. Dicha facultad se concreta en el derecho de acción que no es otra cosa que la puesta en funcionamiento del esquema institucional por medio del cual se busca como finalidad el bien común.

Pero este, el proceso, no debe quedarse en tecnicismo, más bien su realización debe ser sinónimo de justicia y transparencia, pues no basta que el juez lo lleve hasta su finalización sino que lo haga en el respeto de los derechos procesales del individuo que lo solicita y del demandado. Configurándose el proceso a un debido proceso.

El Dr. FAIREN Guillén desarrolla una serie de principios aplicables al proceso los cuales a su juicio debe contener como mínimo un proceso para ser debido, sin embargo nombraremos aquellos relacionados con nuestro estudio de juez natural. Así tenemos;

- Principio de “derecho al libre acceso a la justicia” configurado en la posibilidad de cualquier hombre a llegar a la administración de justicia.

---

<sup>40</sup> Guasp, J. (1998) *Derecho procesal civil*. 4ta ed. Madrid. Pág. 31

- Principio del derecho a “un juez imparcial” fundamental para la igualdad de las partes y la justicia del proceso.
- El principio de “la mayor aproximación a la verdad material de los hechos.” No quedan las partes y el juez limitados a solo una verdad formal por ello la limitación de los convenios procesales ante el *ius cogens*.
- El principio del respeto a “los derechos fundamentales” llamados derechos y libertades fundamentales del hombre (Habscheid) Ya anteriores a la Revolución francesa, su respeto no aparece como demasiado fácil pues su invocación abusiva y falsa apreciación los dejaría inermes, y al proceso falto de eficacia.

Acorde con el autor citado, para que un proceso sea debido, su objeto debe estar más allá que la resolución del conflicto, debe cumplir con hacerlo de manera justa, pues es esa la finalidad del proceso, la justicia.

El proceso, teleológicamente se explica por su finalidad u objeto, el cuál es dirimir los conflictos y divergencias de las partes mediante una decisión con autoridad de cosa juzgada. Por lo que cumple con una dualidad funcional. Una función privada que permite a la persona satisfacer sus pretensiones conforme a la ley, haciéndose justicia y en este sentido el proceso cumple una efectiva garantía individual. Este interés en la búsqueda de la justicia es igualmente corolario social, en este sentido, el proceso pasa de ser objeto de garantía individual a serlo también de función pública, siendo que la República obtiene un medio idóneo para asegurar el estado de derecho. Claro está, que tal finalidad del proceso está aunada a la interacción constante de los principios antes señalados, pues creemos que la esencia de valides del proceso se encuentra en el cumplimiento de los principios fundamentales del derecho y la justicia. Es decir, el proceso no se detiene en la sola satisfacción de la República o el individuo sino en la satisfacción de la justicia.

Pero ¿Qué es justicia? O cuando menos ¿qué es un proceso justo?

## LA JUSTICIA Y EL PROCESO

La justicia (del latín, *Iustitia*) es la concepción que cada época y civilización tiene acerca del sentido de sus normas jurídicas. Es un valor determinado por la sociedad. Nació de la necesidad de mantener la armonía entre sus integrantes a través de un conjunto de reglas y normas que establecen un marco adecuado para las relaciones entre personas e instituciones, autorizando, prohibiendo y permitiendo acciones específicas en la interacción de individuos e instituciones.<sup>41</sup>

La palabra justicia designaba, originalmente, la conformidad de un acto con el derecho positivo, no con un ideal supremo y abstracto de lo justo. Este concepto objetivo corresponde, en los individuos, una especial actividad inspirada en el deseo de obrar siempre conforme a derecho; desde este punto de vista, ULPIANO define la justicia como: “*Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*”; en castellano significa que la justicia es la constante y perpetua voluntad de dar (conceder) a cada uno su derecho. Los derechos son: “*honeste vivere, alterum non laedere et suum quique tribuere*”; vive honestamente, no hagas daño a nadie y da a cada uno lo suyo.<sup>42</sup> Influenciado por este concepto JUSTINIANO la define como “la voluntad constante y permanente de dar a cada uno lo que le corresponde” como principio racionalista.

El observar y adecuarse a la ley en las acciones humanas hace que los principios jurídicos se concentren de manera constante y perpetua. De tal modo, la justicia pierde su contenido abstracto, de valor ideal y estático, transformándose en una práctica concreta, dinámica y firme que permanentemente ha de dirigir las conductas.

Así, la justicia se ocupa del apropiado ordenamiento de las cosas y personas dentro de una sociedad. Tiene un sentido ético, filosófico<sup>43</sup> pero su sentido institucional es más

---

<sup>41</sup> **Wikipedia** Enciclopedia Libre (modificada por última vez el 7 sep. 2012, a las 21:39) Resumen del tema ¿Qué es la justicia? por Hans **Kelsen** [Página web en línea] Disponible: <http://es.wikipedia.org/wiki/Justicia> [Consulta:2011, Diciembre 12]

<sup>42</sup> **Gavernet R.**, y **Mojer M.** (1992) *El Romano, la tierra, las armas*. Evolución histórica de las Instituciones del Derecho Romano. Editorial Lex, La Plata, Argentina. Pág. 18

<sup>43</sup> Como concepto ha sido objeto de reflexión filosófica, legal, y teológica y de debate a través de nuestra historia. Un número de cuestiones importantes acerca de la justicia han sido ferozmente debatidas a través de la historia occidental: ¿Qué es justicia? ¿Qué demanda de los individuos y sociedades? ¿Cuál es la distribución apropiada de riqueza y recursos en la sociedad?:

concreto. La Justicia como institución es el poder judicial, que ostentan los jueces y fiscales junto con las instituciones policiales y penitenciarias. Su misión es resolver los conflictos entre los ciudadanos, o entre el Estado y los ciudadanos, conforme a las leyes vigentes. He aquí, entonces, la equiparación de justicia a proceso.

PLATÓN expone en su República que una sociedad justa es aquella en la que cada cual realiza correctamente la función que se le asigna por parte de los gobernantes, según sus capacidades físicas y mentales.<sup>44</sup> Por otro lado ARISTÓTELES define la justicia como virtud general y como virtud particular. La justicia como virtud general es denominada por Aristóteles justicia legal y consiste en el cumplimiento de las leyes y en la posesión de todas las virtudes. Por su parte, la justicia como virtud particular regula las relaciones interpersonales imponiendo un trato equitativo.<sup>45</sup>

Por otro lado en el siglo XIII, Santo Tomás de AQUINO insiste en que la justicia consiste en cumplir dos tipos de leyes: la ley positiva, que cobra su fuerza obligatoria del pacto social, y la ley natural, que es la que Dios da a las criaturas para que puedan alcanzar el fin que les es propio.<sup>46</sup>

En la Edad Moderna se insiste en que los individuos poseen unos derechos naturales que se pueden descubrir reflexionando sobre el concepto de naturaleza humana. Así, sólo se considerarán justos o legítimos los sistemas políticos que garanticen unos derechos básicos a toda la población. En esta línea se sitúan los contractualistas

---

¿igualdad, meritocracia, de acuerdo al estatus, o alguna otra posibilidad? Hay muchas respuestas posibles a estas preguntas de diversas perspectivas en el espectro político y filosófico. Incluso el vocablo “justicia” se suele usar en dos sentidos distintos, aunque relacionados entre sí: en un sentido ético y en un sentido institucional.

El sentido ético que es el más amplio, puede referirse a: una cualidad moral que se puede atribuir a ciertos sujetos: personas justas, exigencias justas, acciones justas, normas justas, etc. También puede ser una virtud que es propia de las personas o de las sociedades, y que les permite actuar según principios justos, una clase de teoría ético-política. “justicia liberal”, “justicia socialista”, y un amplio etc.

<sup>44</sup> **Platón**, (1872) *La República o de lo justo*, Libro séptimo Obras completas de Platón, tomo 8, Medina y Navarro, Madrid, Págs. 51-91.

<sup>45</sup> **Aristóteles**, (2011). **Candel**, M. ed. *Obra Completa*. Biblioteca de Grandes Pensadores. Madrid, Editorial Gredos. V.I, la justicia como virtud particular tiene dos formas: La justicia aritmética que exige que a los implicados se les dé exactamente lo mismo, es la justicia contractual que rige los intercambios; y la justicia geométrica que exige que a los implicados se les dé en proporción a sus méritos y rige en la distribución social de honores y premios. En resumen, “lo que le corresponde a cada uno” según Aristóteles, debe estar en proporción a su rango social y a sus méritos personales.

<sup>46</sup> **Copleston**, F. (2000). *El pensamiento de Santo Tomás* (1a (6a reimpresión) edición). Fondo de Cultura Económica. México, Pág. 7. En lo que respecta al concepto de justicia, toma en lo esencial la definición de Aristóteles y sus clasificaciones. Además, Santo Tomás añade a las virtudes morales e intelectuales las virtudes teologales -fe, esperanza y caridad-, señalando que la superior es la caridad porque mientras que la justicia se limita a reparar los daños y premiar los méritos, la caridad “sobrepasa la mera justicia” teniendo como modelo la gratuidad con que Dios ama a los seres humanos.

clásicos como HOBBS, LOCKE Y ROUSSEAU. Todos coinciden en entender la sociedad política como el resultado de un contrato social en el que las personas renuncian a una parte de sus derechos naturales en favor del Estado, para que éste utilice el poder en beneficio de la paz, la seguridad y la prosperidad de todos.

Luego las teorías del derecho natural causadas en el análisis de la naturaleza para dar con la conducta justa del hombre. Si se cree que la naturaleza es creación divina, serán sus normas expresiones de la voluntad divina, por lo tanto la teoría sobre el derecho natural adquiere un carácter metafísico.

Entonces la justicia un fin último, por cuanto y siguiendo los lineamientos aristotélicos, es de interpretación relativa, su contexto diverge en el tiempo histórico y político que se aplique y de quien la aplique. Sin embargo su esencia permanece en dar algo por merecimiento, ese merecer está directamente ligado al derecho natural de allí su relación con el nacimiento de los derechos humanos enfrascados en el debido proceso como paradigma y garantía.

Para la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela la justicia es toda una institución de derecho y la misma no se deja a la simple interpretación relativa de la mente humana, califica sus características en el segundo aparte del art 26:

*“El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas o reposiciones inútiles.”*

---

Para la jurisprudencia patria la justicia va más allá del vocablo, ya no sólo es justicia sino además esta debe ser transparente, en concordancia con el texto constitucional, tal como lo hizo valer la Sentencia N° 00124 de Sala Político Administrativa, Expediente N° 11529 de fecha 13/02/2001:

*Una justicia transparente no quiere decir otra cosa, que la claridad en el decir - rigor y comprensión-, de manera que la lectura de aquélla permita conocer íntegramente el pleito substanciado, eligiendo lo imprescindible, apartando lo innecesario y tratando con orden todas las cuestiones con el empleo de las palabras adecuadas e indispensables sin quebranto de claridad.*

---



En este caso, el fallo o la decisión se considerarán justa, si ella es transparente, es decir, que se deduzca fácil y coherentemente todo lo que se decide, dejando de lado las interpretaciones. Al igual que en el texto constitucional, si la justicia adolece de alguna de estas características no es justicia, una forma de equiparar justicia a proceso.

Para continuar con el estudio de los derechos humanos y su positivación como principios fundamentales que rigen el conjunto de normas adjetivas y tras considerar que el derecho al juez natural está inmerso en el catálogo de garantías del Debido Proceso en nuestra Constitución, es necesario conocer lo que se entiende por tal.

### **EL DEBIDO PROCESO y EL JUEZ NATURAL**

Al término “proceso” se le califica como “debido” en unión al “debido proceso”: en una primera acepción, es lo que se debe, lo que un sujeto debe a otro, en términos de prestación. Así pues, debido, es lo que es adecuado para hacer algo, y como lo adecuado es lo conforme con un principio, debido, es el proceder conforme con unos principios. En este orden de ideas, Debido Proceso es la actividad judicial ordenada a resolver pretensiones, la cual se desarrolla con arreglo y observancia a unos principios, reunidos en el concepto de justicia y particularizados en las normas de procedimiento y las propias de cada proceso<sup>47</sup>. Es decir “un proceso con las debidas garantías”

Es por todos conocido, que el término “debido proceso” es una traducción literal del concepto, propio del derecho anglosajón, del “*due process of law*”<sup>48</sup> Como es

---

<sup>47</sup> Prieto, C. (2003) *El proceso y el debido proceso*. Universitas, Bogotá Colombia, núm. 106, Pág. 816

<sup>48</sup> Couture, E. (1858) *Fundamentos de derecho procesal civil*. Roque Depalma, Editor. Buenos Aires. Pág. 29. Al explicar el origen de la institución del debido proceso el autor comenta que la garantía procesal constituida por la necesidad de aplicar la ley de la tierra, fue recogida en las primeras Constituciones, anteriores a la Constitución de los Estados Unidos. Las de Maryland, de Pennsylvania y de Massachusetts, recogieron en una disposición expresa, el concepto de que nadie puede ser privado de su vida, libertad o propiedad sin el debido proceso legal (*due process of law*). Más tarde, las Enmiendas V y XIV a la Constitución de Filadelfia habrían de recoger ese texto expreso. Entre *law of the land* y *due process of law* no media sino una instancia de desenvolvimiento. El concepto específicamente procesal de la Carta Magna, se hace genérico en la Constitución.....A partir de la Enmienda V y la fórmula *law o the land*, transformada ya en *due process o law*, comenzó su recorrido triunfal por casi todas las Constituciones del mundo y especialmente las americanas. El concepto procedimiento legal fue considerado entonces como la garantía esencial del demandado, de la cual ninguna ley podrá privarle. La garantía de orden estrictamente procesal ha venido a transformarse, con el andar del tiempo, en el símbolo de la garantía jurisdiccional en sí misma. La garantía de defensa en juicio consiste, en último término, en no ser privado de la vida, libertad o propiedad sin la garantía que supone la tramitación de un proceso desenvuelto en la forma que establece la ley.

notorio, en el derecho anglosajón<sup>49</sup>, se ha llegado a la elaboración de este concepto a través de un desarrollo histórico de las instituciones jurídicas que le ha atribuido el carácter de fuente de norma legal, al derecho consuetudinario luego que ha quedado objetivado en las sentencias. Por otro lado, cada vez que un juez americano hace referencia al “debido proceso” se refiere al que establece la ley basada en decisiones jurisprudenciales precedentes.<sup>50</sup> Pero exactamente, de dónde viene este término de “debido proceso” como principio, garantía, derecho humano, etc. ¿Cuáles han sido sus antecedentes? Para responder a tal cuestionamiento nos extrapolamos a la historia del constitucionalismo y nacimiento del estado de derecho, más aun del estado social de derecho y el neoconstitucionalismo.

Podemos concebir al constitucionalismo como un sistema de vínculos sustanciales, o sea de prohibiciones y de obligaciones impuestas por las cartas constitucionales, y precisamente por los principios y los derechos fundamentales en ellas establecidos, a todos los poderes públicos, incluso al legislativo.

Gracias a la rigidez de las constituciones, la legalidad ha cambiado su naturaleza: no es más solo condicionante y reguladora, sino que está, ella misma, condicionada y regulada por vínculos jurídicos no solamente formales sino también sustanciales; no es más simplemente un producto del legislador, sino que es también proyección jurídica de la legislación misma, y por tanto límite y vínculo al legislador y por ello a las mayorías contingentes de las que es expresión. De esta manera, del derecho resulta positivizado no solamente “*su ser*”, es decir su existencia o vigor, sino también “*su deber ser*”, es decir sus condiciones de “*validez*”.

Tales cambios se han extendido también al derecho internacional, por lo que el constitucionalismo no es considerado solo una mera conquista del pasado sino también un programa normativo para el futuro, en el sentido que: los derechos fundamentales establecidos por las constituciones estatales y cartas internacionales deben ser garantizados y concretamente satisfechos. Por ello el garantismo en este

---

<sup>49</sup> Vescovi, E. (1984) *Teoría General del Proceso*. Editorial Temis Librería. Bogotá-Colombia, Pág. 18

<sup>50</sup> *Ibíd.*

aspecto, es la otra cara del constitucionalismo, en tanto le corresponde la elaboración e implementación de técnicas idóneas para asegurar el máximo grado de efectividad a los derechos constitucionalmente reconocidos.

En los últimos años es frecuente oír hablar acerca del neoconstitucionalismo, sin, a veces, saber con mayor precisión a qué realidad alude este concepto. Podemos comenzar diciendo que en el constitucionalismo moderno existen dos grandes tradiciones: la norteamericana y la europea. El neoconstitucionalismo pertenece a la segunda de ellas, aun cuando varios de sus principios e instituciones pueden reconocer su fuente de inspiración en la tradición norteamericana.<sup>51</sup> Del constitucionalismo inicial que surge en Europa con las grandes revoluciones modernas, se pasa, a partir de la Segunda Guerra Mundial, a una fase que culmina en lo que ahora se denomina neoconstitucionalismo. Tal y como habíamos señalado anteriormente cuando analizábamos los derechos y los principios fundamentales.<sup>52</sup>

Lo anterior permite descifrar que del Estado legal de derecho se trasciende al Estado constitucional de derecho, donde la Constitución, más que ley, es la columna vertebral del sistema normativo. Por lo que de la tutela al poder de imperio del Estado se da lugar a la consideración de la persona humana y sus derechos como norte del sistema jurídico. Internacionalmente aparece la persona humana como sujeto del derecho internacional y se produce una profunda reformulación del concepto de soberanía estatal.

Sin embargo, al neoconstitucionalismo se le atribuye un carácter parcial con respecto al constitucionalismo pues le interesa especialmente una parte de la problemática constitucional y es la relacionada con la protección de los derechos humanos sin prestar mayor atención a la organización del Estado. Su vértice no es tanto limitar y

---

<sup>51</sup> Acerca del neoconstitucionalismo se puede consultar a **Carbonell**, Miguel. (2007) *Neoconstitucionalismo*. Ensayos escogidos. Instituto de investigaciones jurídicas UNAM, Trotta. Madrid, Pág. 334

<sup>52</sup> Esto es, de la constitución considerada fundamentalmente como carta política dirigida básicamente al Parlamento, se pasa a su consideración como norma jurídica suprema y de aplicación directa, dirigida fundamentalmente a los tribunales y en especial al constitucional.

controlar el poder del imperio sino más bien: afianzar y garantizar la vigencia de tales derechos humanos.<sup>53</sup>

Afirma VILLEY que el derecho es una obra colectiva que inicia el Constituyente, desarrolla el legislador y culmina el juez. El neoconstitucionalismo supone una modificación importante de este esquema básico de fuentes del derecho: por un lado se incorporan los Tratados Internacionales<sup>54</sup> con numerosas disposiciones llamadas a regir en las relaciones intersubjetivas internas, y por el otro el juez puede aplicar directamente la Constitución sin que sea indispensable la mediación legislativa. Al decir de ZAGREBELSKY, el derecho se transforma en una realidad “dúctil” en manos de los jueces, abandonando así las rigideces legalistas. Se adopta por parte de los jueces una actitud antiformalista, que orientan su actuación en los principios “*pro homine*” y “*favor libertatis*”<sup>55</sup>.

Para nosotros es útil indagar sobre el neoconstitucionalismo como misión institucional de los jueces en una democracia constitucional.<sup>56</sup>

Así el neoconstitucionalismo vuelve a plantear el complejo tema de la misión de los jueces, especialmente quienes tienen a su cargo el control de la constitucionalidad. Los jueces deben controlar y suplir a los demás poderes para garantizar los derechos y hacer efectivas las promesas constitucionales. Sin embargo tal deber o potestad de los jueces advierte un cierto elitismo epistemológico y ético judicial, ya que, una

---

<sup>53</sup> Señala Comanducci. Que el neoconstitucionalismo tiende a distinguirse parcialmente de la ideología constitucionalista ya que pone en un segundo plano el objetivo de la limitación del poder estatal, que era por el contrario absolutamente central en el constitucionalismo de los siglos XVIII y XIX, mientras que pone en un primer plano el objetivo de garantizar los derechos fundamentales. Formas de neoconstitucionalismo. Págs. 99 y 100

<sup>54</sup> “Un tratado es un acuerdo internacional por escrito alcanzado entre varios Estados y/u organizaciones intergubernamentales y que se rige por el derecho internacional”. Véase artículo 1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y artículo 2 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones. “El nombre que las partes le den al tratado no tiene importancia en esta investigación lo que importa es el contenido y el lenguaje del tratado, como así también la intención de las partes de obligarse mediante el instrumento. Un tratado siempre contiene lenguaje mediante el cual las partes signatarias acuerdan el carácter vinculante del acuerdo. Las partes del tratado están obligadas en virtud del derecho internacional a cumplir e implementar las disposiciones del tratado de buena fe, *pacta sum servanda*. Por otra parte un Estado no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación para incumplir el tratado”. Artículo 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

<sup>55</sup> Zagrebelsky y Scarpelli, (1993) *¿Crisis del positivismo jurídico? Dos respuestas italianas*, Universidad Carlos III de Madrid. Instituto Bartolomé de las Casas: Boletín Oficial del Estado núm. 2, año 1 819993-94, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas. Universidad Carlos III. Madrid. Pág. 371

<sup>56</sup> El neoconstitucionalismo puede ser visto también como la teoría jurídica que describe, explica y comprende las consecuencias y alienta el proceso de transformación del ordenamiento jurídico, dándose un cambio importante en el concepto de derecho, en la teoría de interpretación y la metodología jurídica, es por eso que considerada como teoría jurídica es de especial interés para filósofos del derecho.

elevada consideración de la misión institucional del Poder Judicial, en ocasiones suele ser desmesurada y descontrolada.<sup>57</sup>

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el proceso "es un medio para asegurar, en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia", a lo cual contribuyen "el conjunto de actos de diversas características generalmente reunidos bajo el concepto de debido proceso legal"<sup>58</sup>. En este sentido, para la Corte el Artículo 8º de la Convención consagra los lineamientos generales del denominado debido proceso legal o derecho de defensa procesal<sup>59</sup>, el cual abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial.<sup>60</sup>

Para la doctrina el término "debido proceso" ha sido manejado o conducido desde un concepto constitucional, así vemos autores como Aníbal QUIROGA quien entiende el debido proceso como la Institución de derecho constitucional procesal que identifica los principios y presupuestos procesales mínimos que debe reunir todo proceso judicial jurisdiccional para asegurar al justiciable la certeza, justicia y legitimidad de su resultado.<sup>61</sup>

Pero dentro de esta cápsula constitucional no existe una uniformidad de criterio por parte de los procesalistas cuando tratan de conceptualizar el debido proceso, en ese sentido, es preciso señalar la definición de algunos autores.

---

<sup>57</sup> Gil Domínguez, A. (2008) *Neoconstitucionalismo y última palabra*, La Ley, diario del 14-III-08. Tomado de Alfonso, S. (2008) *Neoconstitucionalismo*. Instituto de Política Constitucional. Sesión Privada. Págs. 26: Una de las notas estructurales que presenta el Estado constitucional de derecho es la omnipotencia judicial. En este paradigma, el órgano judicial se encuentra en una situación temporal de detentador de la última palabra respecto de las decisiones colectivas (aun aquellas que tienen que ver con los derechos fundamentales) lo cual genera un natural desplazamiento del legislador.

<sup>58</sup>El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal. Opinión Consultiva OC-16/99, del 1 de octubre de 1999, Párrafo 117

<sup>59</sup>Caso Genie Lacayo, sentencia del 29 de enero de 1997, Párrafo 74

<sup>60</sup>Garantías Judiciales en Estados de Emergencia. Opinión Consultiva OC-9/87, del 6 de octubre de 1987, Párrafo 28. "Para la Corte Interamericana, el término garantías judiciales debe ser entendido como los mecanismos o recursos judiciales que permiten proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho. Por esta razón, la Corte entiende que el uso de la expresión Garantías Judiciales para denominar al conjunto de derechos reconocidos en el artículo 8 de la Convención, puede generar confusión porque en esta disposición "no se consagra un medio de esa naturaleza en sentido estricto" ni contiene "un recurso judicial propiamente dicho". En este sentido, la Corte ha señalado que el artículo 8 de la Convención contiene "el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales" (6) a fin de que "las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos" (7) (subrayado nuestro). Por estas razones, a nuestra consideración, hubiera sido más adecuado emplear la expresión Debido Proceso (y no la de Garantías Judiciales) para denominar al conjunto de derechos previstos en el artículo 8 de la Convención."

<sup>61</sup> Quiroga León, A. (1986) *Los derechos humanos y las garantías constitucionales de la administración de justicia*. En La Constitución diez, Boletín núm. 13 de la Comisión Andina de Juristas, Lima, Págs.298-299

El debido proceso para QUIROGA LEON es la institución del Derecho Constitucional Procesal que identifica los principios y presupuestos procesales mínimos que debe reunir todo proceso judicial jurisdiccional para asegurar al justiciable la certeza, justicia y legitimidad de su resultado. COUTURE, cuando estudia la garantía del debido proceso, refiere que el mismo consiste, en último término, en no ser privado de la vida, libertad o propiedad sin la garantía que supone la tramitación de un proceso desenvuelto en la forma que establece la ley, y de una ley dotada de todas las garantías del proceso parlamentario, pues de lo contrario, "el proceso como instrumento de la justicia se habría desnaturalizado".

En cuanto al debido proceso formal, entendido como el conjunto mínimo de elementos que deben estar presentes en cualquier clase de proceso para hacer posible la aplicación del concepto de justicia en el caso concreto; Ticona PÓSTIGO anota que el debido proceso legal, proceso justo o simplemente debido proceso (así como el derecho de acción, de contradicción) es un derecho humano fundamental que tiene toda persona y que le faculta a exigir del Estado un juzgamiento imparcial y justo, ante un juez responsable, competente e independiente, pues, el "Estado no sólo está obligado a proveer la prestación jurisdiccional (cuando se ejercitan los derechos de acción y contradicción) sino a proveerla bajo determinadas garantías mínimas que le aseguren tal juzgamiento imparcial y justo"; por consiguiente, es un derecho esencial que tiene, no solamente un contenido procesal y constitucional, sino también un contenido humano de acceder libre y permanentemente a un sistema judicial imparcial.

Siguiendo a Juan Francisco LINARES, citado por Ticona PÓSTIGO, para que el proceso sea justo debe presentar ciertos elementos que lo estructuran como "el debido proceso" a saber:

- Intervención de un Juez independiente, responsable y competente.
- Hacerse un emplazamiento válido.
- Derecho a ser oído o derecho a audiencia
- Tener oportunidad probatoria.

- La fundamentación del fallo.
- El control constitucional del proceso y la doble instancia.
- En concordancia con el autor antes citado, podemos concluir que los componentes de esta institución procesal se relacionan con:
  - Derechos inmanentes del justiciable, como son el de ser oído y al juez natural, de acción y contradicción y de defensa.
  - El órgano jurisdiccional, desde su selección, designación, hasta su ejercicio probo, independiente e imparcial.
  - El proceso, en cuanto a su regulación legal, en el que se comprende:
    - La actividad probatoria sin limitaciones.
    - La actividad impugnatoria.
    - Los actos procesales o procedimientos.
    - La cosa juzgada.

Siguiendo a este autor, la naturaleza jurídica del debido proceso se puede efectuar desde el punto de vista estático y desde el punto de vista dinámico. Desde el primer punto de vista, supone la presencia de dos condiciones esenciales:

1. Que los órganos judiciales están preestablecidos, integrados por jueces naturales y con sus competencias claramente señaladas.
2. Que el proceso debe tener sus procedimientos preestablecidos para garantizar los derechos a la tutela jurisdiccional efectiva, a la contradicción, a la actividad probatoria, a la motivación de las decisiones judiciales, a una decisión judicial imparcial, a impugnar las resoluciones y, en general, al pleno derecho de defensa.

Desde el punto de vista dinámico, supone la observancia rigurosa por todos los sujetos procesales de las reglas que norman el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, y, sobre todo, las normas, principios y garantías que regulan el proceso y el desarrollo de los procedimientos, cautelando el pleno derecho de defensa.

El debido proceso legal constituye, entonces, la primera de las garantías constitucionales de la Administración de Justicia. Así en términos generales, el

Debido Proceso puede ser definido como el conjunto de "condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial".<sup>62</sup>

De acuerdo a la jurisprudencia establecida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>63</sup>, la aplicación de las garantías del Debido Proceso no sólo son exigibles a nivel de las diferentes instancias que integran el Poder Judicial sino que deben ser respetadas por todo órgano que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional. En este sentido ha señalado:

"De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo (...) Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un "juez o tribunal competente" para la "determinación de sus derechos", esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana".

Así también otras disposiciones internacionales contemplan dicho principio y sustentan con el derecho a un tribunal con ciertas características específicas, así tenemos: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>64</sup> (PIDCP) firmado y ratificado por 154 Estados, dispone en su artículo 14<sup>o</sup> que: "Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia". Y que

"Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido

---

<sup>62</sup> Quiroga León, A. (2003) *El debido proceso legal en el Perú y el sistema interamericano de protección de derechos humanos*. Jurista Editores, Lima. Pág. 32

<sup>63</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José Costa Rica, es una institución judicial autónoma de la Organización de los Estados Americanos cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de otros tratados concernientes al mismo asunto y fue establecida en 1979

<sup>64</sup> El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es un tratado multilateral general que reconoce Derechos civiles y políticos y establece mecanismos para su protección y garantía. Fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976. Fue adoptado al mismo tiempo que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y se hace referencia a ambos con el nombre de Pactos Internacionales de Derechos Humanos o Pactos de Nueva York. A su vez, éstos, junto con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, comprenden lo que algunos han llamado Carta Internacional de Derechos Humanos.



por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil”<sup>65</sup>

---

De manera similar el artículo 18° de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares<sup>66</sup> dispone que:

“los trabajadores migratorios y sus familiares (...) tendrán derecho a ser oídos públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley”

---

A nivel regional, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>67</sup> dispone que:

“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”

---

Con otra redacción, pero en términos similares, el artículo 7 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos dispone que.

“Todo individuo tiene derecho a que su causa sea oída”, lo que implica “el derecho a que se presuma su inocencia (...) ante un tribunal competente” y “el derecho a ser juzgado (...) por un tribunal imparcial.”

---

Este artículo debe ser leído junto con el artículo 26 de la Carta, que establece que los Estados partes:

---

<sup>65</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación general N°.29- Estados de emergencia (artículo 4) Documento de la ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 de agosto de 2001, párr. 16. El Comité de Derechos Humanos, órgano encargado de vigilar el cumplimiento del Pacto, ha sostenido en forma inequívoca que “el derecho a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial es un derecho absoluto que no puede ser objeto de excepción alguna” Asimismo especificó que incluso en tiempo de guerra o durante un estado de emergencia, “sólo un tribunal de derecho puede enjuiciar y condenar a una persona por un delito” Es por tanto un derecho aplicable en todas las circunstancias y en todos los tribunales, ya sean ordinarios o especiales.

<sup>66</sup> Esta convención, que fue adoptada el 18 de diciembre de 1990, tiene como base los textos 97 y 143 sobre los trabajadores migrantes de la Organización Internacional del Trabajo.<sup>1 2</sup> El tratado entró en vigor en marzo de 2003, luego de ser ratificado por al menos 20 Estados, entre los que no se encontraba ninguno perteneciente a la Unión Europea ni a América del Norte, principales países beneficiarios de dicha mano de obra. En noviembre de 2011, el texto había sido ratificado por 45 países.

<sup>67</sup> La Convención Americana sobre Derechos (también llamada Pacto de San José de Costa Rica o CADH) fue suscrita, tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José en Costa Rica y entró en vigencia el 18 de julio de 1978. Es una de las bases del Sistema interamericano. Como medios de protección de los derechos y libertades, establece dos órganos para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de la Convención: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

“tienen el deber de garantizar la independencia de los tribunales de justicia”.

---

El artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>68</sup> explicita que:

“Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída de manera equitativa (...) por un tribunal independiente e imparcial (...) que decidirá de los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella.”

---

El derecho a tener un juicio justo también está reconocido en el derecho internacional humanitario<sup>69</sup>. El artículo 75 del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra dispone que:

“No se impondrá condena ni se ejecutará pena alguna respecto de una persona declarada culpable de una infracción penal relacionada con el conflicto armado, sino en virtud de sentencia de un tribunal imparcial (...) y que respete los principios generalmente reconocidos para el procedimiento judicial ordinario.”

---

En cuanto a documentos declarativos, existen disposiciones acerca del derecho a un juicio justo ante un tribunal independiente e imparcial, así tenemos por ejemplo La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada en 1948 por la Asamblea General de la ONU, consagra que:

“Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”<sup>70</sup>.

---

---

<sup>68</sup> La Convención Europea de Derechos Humanos fue adoptada por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950 y entró en vigor en 1953. El nombre oficial de la Convención es Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Tiene por objeto proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, y permite un control judicial del respeto de dichos derechos individuales. Se inspira expresamente en la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

<sup>69</sup> El Derecho internacional humanitario (DIH) es la agrupación de las distintas normas, en su mayoría reflejadas en los Convenios de Ginebra, en 1949 y los protocolos adicionales que tienen como objetivo principal la protección de las personas no participantes en hostilidades o que han decidido dejar de participar en el enfrentamiento. El DIH sólo se aplica en caso de conflicto armado. No cubre las situaciones de tensiones internas ni de disturbios interiores, como son los actos aislados de violencia. Sólo es aplicable cuando se ha desencadenado un conflicto y se aplica por igual a todas las partes, sin tener en cuenta quien lo inició.

<sup>70</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 10

Asimismo las líneas directrices del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo<sup>71</sup> estipulan que:

“una persona acusada de actividades terroristas tendrá derecho a que su causa sea juzgada (...) por una jurisdicción independiente, imparcial y establecida por la ley”.

---

Del mismo tenor la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su artículo 47 y La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre es su artículo XXVI.

Es de real importancia acotar que el derecho a un juicio justo ante un tribunal independiente e imparcial no solamente está reconocido en los tratados sino que también es parte del derecho internacional consuetudinario. Por lo tanto, los países que no han accedido o ratificado estos tratados están igualmente obligados a respetar este derecho y de acomodar su sistema judicial de acuerdo con el mismo.<sup>72</sup>

El cumplimiento de estos requisitos permite garantizar la correcta determinación de los derechos y obligaciones de las personas. Tales características, además, deben estar presentes en todos los órganos del Estado que ejercen función jurisdiccional, según lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Así hemos visto como a través del derecho de los tratados internacionales se enfocó primigeniamente el debido proceso, para luego plasmar los principios como bases de las Constituciones de los países miembros.

---

<sup>71</sup> Líneas directrices del Comité de Ministros del Consejo de Europa Sobre los Derechos Humanos y la Lucha Contra el Terrorismo, adoptadas por el Comité de Ministros el 11 de julio de 2002 en la 804ª Sesión de Delegados de Ministros del Consejo de Europa.

<sup>72</sup> **López Bassols, H.** (2003) *Derecho internacional público contemporáneo e instituciones básicas*. Edit. México, Porrúa, Págs. 35 y ss.: Las fuentes del derecho internacional las podemos encontrar establecidas en el Art. 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia el cual establece, entre otras, a la Costumbre Internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada por los Sujetos de derecho internacional. La costumbre internacional podría definirse como Puede definirse como un "reconocimiento general de los sujetos internacionales a ciertas prácticas que los Estados consideran como obligatorias"; es importante mencionar que la costumbre se distingue de los usos y de las normas de cortesía, ya que mientras aquella es considerada como obligatoria por los sujetos internacionales, los segundos son cumplidos por los Estados sin concederles el carácter imperativo" *La opinio juris sive necessitatis*: no es suficiente que los estados actúen en un determinado sentido para afirmar la existencia de la costumbre; es necesario también que, al actuar así, tengan conciencia de que lo hacen con arreglo a una norma de Derecho. Este segundo elemento viene a distinguir la costumbre de otras actuaciones de los estados, en que éstos no tienen conciencia de actuar conforme a Derecho.

Ya en el Derecho interno, a nivel de la jurisprudencia constitucional comparada existe, en consecuencia, una marcada tendencia a proteger las garantías del debido proceso no solamente en los ámbitos de actuación de los órganos del Poder Judicial sino ante cualquier instancia que tenga competencias para determinar derechos u obligaciones de cualquier índole, incluso instituciones de carácter privado.

Durante la lectura del sistema normativo, referente a derechos humanos y debido proceso, hemos denotado la continua referencia sobre el derecho a un tribunal competente, independiente e imparcial que ostenta el justiciable y es así como un principio se configura en garantía, y es así como el principio al juez natural se transfigura en una garantía de tribunal competente, independiente e imparcial, motivos suficientes para interponer la nulidad de un proceso si se verifica su trasgresión. Los principios básicos de Naciones Unidas<sup>73</sup> complementan el concepto de juicio justo y debido proceso ampliando las características de independencia del juez como relativos a la independencia de la judicatura explicitan el requisito de que “los jueces se conducirán en todo momento de manera que preserve la dignidad de sus funciones y la imparcialidad e independencia de la judicatura” El Consejo de Europa<sup>74</sup> ha reiterado este principio al prescribir la libertad absoluta de los jueces para decidir casos en forma imparcial.<sup>75</sup> Es decir, se relaciona la independencia del Juez con su imparcialidad.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “la garantía de los derechos implica la existencia de medios legales idóneos para la definición y

---

<sup>73</sup> Las Naciones Unidas son una organización internacional fundada en 1945 tras la Segunda Guerra Mundial por 51 países que se comprometieron a mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar entre las naciones relaciones de amistad y promover el progreso social, la mejora del nivel de vida y los derechos humanos.

<sup>74</sup> El Consejo de Europa es una organización internacional de ámbito regional destinada a promover, mediante la cooperación de los estados de Europa, la configuración de un espacio político y jurídico común en el continente, sustentado sobre los valores de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho. Constituido en el Congreso celebrado en La Haya el 7 de mayo de 1948, el Consejo de Europa es la más antigua de las organizaciones que persiguen los ideales de la integración europea, y es asimismo la única que integra en su seno a todos los Estados europeos, con la salvedad de Bielorrusia, Kazajistán<sup>1</sup> y la Ciudad del Vaticano

<sup>75</sup> Ver también el *Estatuto del juez iberoamericano en su artículo 7* que establece la imparcialidad del juez como condición indispensable para el ejercicio de la función jurisdiccional. Véase también el principio V,3.b: en Recomendación N° R(94) el cual establece que los jueces deben tener ciertas responsabilidades en cuanto a la protección de los derechos humanos. El mismo Comité de Derechos Humanos en su Dictamen del 23 de octubre de 1992 comunicación 387/1989, Arvo. O Karttunen C. Finlandia, párr.7 observa que la “imparcialidad” del tribunal supone que los jueces no deben tener ideas preconcebidas en cuanto al asunto de que entienden y que no deben actuar de manera que promuevan los intereses de una de las partes.”

protección de aquellos, con intervención de un órgano judicial competente, independiente e imparcial, cuya actuación se ajuste escrupulosamente a la ley, en la que se fijará, conforme a criterios de oportunidad, legitimidad y racionalidad”<sup>76</sup>. De modo similar, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “la efectiva independencia del Poder Judicial es un requisito imprescindible para la vigencia práctica de los derechos humanos en general”<sup>77</sup>. La Comisión asimismo consideró que “El derecho a un juicio justo constituye uno de los pilares fundamentales de una sociedad democrática. Este derecho es una garantía básica del respeto de los demás derechos reconocidos en la Convención, debido a que representa un límite al abuso de poder por parte del Estado.”<sup>78</sup>

Vemos, entonces, que la concepción del Debido Proceso tiene como base fundamental el principio de legalidad,<sup>79</sup> al requerir que las formalidades y ritos procesales a los que se sometan las partes hayan sido prefijados por el legislador de manera clara y precisa, las cuales han de ser observadas a plenitud a fin de que permitan un juicio imparcial y transparente. Así lo ha dado a entender la jurisprudencia nacional:

Sentencia N° RC.01202 de Sala de Casación Civil, Expediente N° 04-382 de fecha 14/10/2004

(...)En este orden y en desarrollo de su función pedagógica jurídica, estima la Sala que la sentencia representa la primordial y más importante manifestación del poder jurisdiccional del juez y, en consecuencia, ella debe resolver la controversia planteada en el proceso, lo que una vez logrado debe preservarse y hacerse ejecutar lo decidido de manera incluso coercitiva, patentizándose así la garantía constitucional a la tutela judicial efectiva, la cual no sólo asegura la posibilidad de acceso a los órganos de justicia, sino que ella

---

<sup>76</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos Condición jurídica y derechos humanos del niño, Opinión Consultiva de la OC-17/2002, 28 de agosto de 2002, Párrafo. 120

<sup>77</sup> CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, La situación de los derechos humanos en Cuba: Séptimo informe, Documento de la OEA/Ser.L/V/II.61,doc.29,rev. 1, 1983. Capítulo IV, Párrafo.2

<sup>78</sup> CIDH, Informe N° 78/02, Caso 11.335, Guy Malary contra Haití, 27 de diciembre de 2002, Párrafo. 53

<sup>79</sup> El Principio de la Legalidad es el primer principio relativo a la Administración Pública y a todos los órganos del Estado en general, es el principio de legalidad que deriva del artículo 137 de la Constitución, que dispone: "La Constitución y la Ley definirán las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben ejecutarse las actividades que realicen." En un Estado de derecho como el que organiza la Constitución de 1999, es que las actividades contrarias al derecho están sometidas al control tanto de la jurisdicción constitucional (artículo 334) como de la jurisdicción constitucional (artículo 334) como de la jurisdicción contencioso administrativa (artículo 259), cuyos tribunales pueden anularlos.

conlleva la necesidad de que las controversias sean resueltas, definitivamente, por los operadores de justicia; es por ello que el jurisdicente debe asegurar que sus resoluciones sean eficaces para realizar el fin último del proceso que es la justicia.(...)

---

Igualmente se establece el cómo debe quedar configurado el proceso para que sea debido. Sentencia N° RC.00123 de Sala de Casación Civil, Expediente N° 01-908 de fecha 12/04/2005:

(...)Ahora bien, para que exista violación al derecho constitucional al debido proceso, debe producirse sobre el administrado una situación de disminución en sus oportunidades de defensa, bien sea por que esta no le da oportunidad de ejercer los medios que le permitan sostener su defensa, o bien, cuando a pesar de que le permite su utilización los ignora totalmente; asimismo, ocurre la mencionada violación cuando son eliminadas ciertas etapas procedimentales de interés para los particulares. (...)

---

Esta tarea está atribuida al Juez o al tribunal competente, el cual también debe ser el establecido previamente por la ley, es decir, que el Debido Proceso exige el cabal funcionamiento de la institución del "Juez Natural", lo cual legitima la impartición de la justicia penal,<sup>80</sup> y toda la justicia independientemente del órgano o la materia regulada.

De todo lo anterior podemos resumir que el Principio de Juez Natural queda configurado por tres elementos o características que deben estar presentes en todos los tribunales de la siguiente forma:

- **El tribunal competente:** Se considera tribunal competente a aquel que de acuerdo a determinadas reglas previamente establecidas (territorio, materia, etc), es el llamado para conocer y resolver una controversia. También conocido como el derecho a un juez natural, esta garantía presenta dos alcances: por un lado, la imposibilidad de ser sometido a un proceso ante la autoridad de quien no es juez o que carece de competencia para resolver una determinada controversia; y por otro, que la competencia de los jueces y tribunales se encuentre previamente establecida por la ley.

---

<sup>80</sup> Carnelutti, F. (1959) *Las Miserias del Proceso Penal*, Editorial Ejea, Buenos Aires, Argentina, Págs.32-33.

- **El tribunal independiente:** La independencia de los tribunales alude al grado de relación que existe entre los magistrados de las diversas instancias del Poder Judicial, respecto a los demás órganos del Estado, en especial los de carácter político, como lo son el Ejecutivo o el Legislativo. En este sentido, los jueces se encuentran obligados a dar respuesta a las pretensiones que se les presentan, únicamente con arreglo a derecho, sin que existan otros condicionamientos para tal efecto. Asimismo, en el ejercicio de la actividad jurisdiccional, ningún juez o tribunal se encuentra sometido a la voluntad de las instancias superiores, debiendo en consecuencia mantener también su independencia respecto a todos los demás órganos judiciales.<sup>81</sup>
- **El tribunal imparcial:** La garantía del tribunal imparcial permite contar con órganos jurisdiccionales que aseguren a las personas que sus controversias serán decididas por un ente que no tiene ningún interés o relación personal con el problema, y que mantendrá una posición objetiva al momento de resolverlo. En consecuencia, la imparcialidad de los tribunales implica que las instancias que conozcan cualquier clase de proceso no deben tener opiniones anticipadas sobre la forma en que los conducirán, el resultado de los mismos, compromisos con alguna de las partes, etc. Asimismo, esta garantía obliga al magistrado a no dejarse influenciar por el contenido de las noticias o las reacciones del público sobre sus actuaciones, por información diferente a la que aparece en el proceso, ni por influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas de cualquier sector.

Una vez desarrollado que el principio de juez natural y justificado a través del estudio histórico de su génesis, es importante advertir los medios que garanticen su aplicación y en qué forma deben ser desarrollarse tales procesos. Tratándose como principio constitucional, su protección se asegura con la aplicación de los mismos controles constitucionales.

---

<sup>81</sup> El Estatuto Universal del Juez: instrumento aprobado por jueces de todas las regiones del mundo o Unión Internacional de Magistrados (IAJ-UIM) el 17 de nov. de 1999 Art 1 establece que “la independencia del juez resulta indispensable para el ejercicio de una justicia imparcial en el respeto de la ley. La independencia es indivisible. Todas las instituciones y autoridades, nacionales o internacionales, deberán respetar, proteger y defender esta independencia”

## CAPÍTULO III

### PRIMACÍA CONSTITUCIONAL

#### CONTROLES CONSTITUCIONALES

El control de constitucionalidad tiene como fundamento el principio de supremacía constitucional, esto es que la Constitución de un país es la norma de mayor jerarquía a la cual deben sujetarse las de valor inferior, entendiéndose por tales, las leyes dictadas por el parlamento, los decretos y demás resoluciones dados por el Poder Ejecutivo o por entidades autárquicas, sumando igualmente las sentencias y demás resoluciones de los jueces. Las normas que presuntamente no se ajusten al texto o normas constitucionales serán sometidas a este procedimiento de control.

El constitucionalismo estadounidense estableció el principio de supremacía constitucional<sup>82</sup> a partir de la tradición jurídica de las colonias británicas que luego formaron los Estados Unidos de América. Estas colonias eran regidas por una carta impuesta por Inglaterra, la cual no debía contravenirse por la legislatura local, lo que engendró la práctica consistente en que los tribunales dejaban de aplicar las disposiciones locales para dar preferencia a las de su carta colonial.<sup>83</sup> Esta práctica fue formalizada en la sección segunda del artículo VI de la Constitución estadounidense de 1787 y postulada por Hamilton con estas palabras:

“Una Constitución es de hecho una ley fundamental y así debe ser considerada por los jueces. A ellos pertenece, por lo tanto, determinar su significado, así como el de cualquier ley que provenga del cuerpo legislativo...”

---

<sup>82</sup> **García de Enterría**, E. (2001) *La Constitución como norma y el tribunal constitucional*, 4a. Reimp. de la 3a. ed., Madrid, Civitas, Págs. 50 y 51.

<sup>83</sup> **Grant James A.** (1963) *El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes*. Una contribución de las Américas a la ciencia política, México, UNAM, Facultad de Derecho, Págs. 29-31.



en otras palabras, debe preferirse la Constitución a la ley ordinaria, la intención del pueblo a la intención de sus mandatarios.<sup>84</sup>

---

Este principio no significa otra cosa que la Constitución, al determinar la validez de toda norma o acto jurídico en tanto estén conformes con las disposiciones de aquélla, se encuentra en una posición jerárquica superior.<sup>85</sup> El principio de supremacía constitucional deriva del carácter fundante que la Constitución tiene respecto del orden jurídico, ya que ella no sólo es el origen formal de las fuentes primarias del derecho, al diseñar un procedimiento especial para su creación, sino también hasta cierto grado es su origen sustancial pues determina en mayor o menor cuantía el contenido material de dicho sistema,<sup>86</sup> lo cual es considerado por FERRAJOLI como la "conquista más importante del derecho contemporáneo".<sup>87</sup>

La supremacía que se predica respecto al Texto Constitucional y más concretamente su valor jurídico condujo al establecimiento de mecanismos denominados comúnmente como controles de constitucionalidad de leyes, los cuales, de acuerdo a las particularidades que ofrece cada Estado, permiten hacer prevalecer las disposiciones de la Constitución sobre la aplicación de cualquier otra ley de inferior rango y que la contraríe en sus normas o principios.

Según los órganos de control la doctrina los ha dividido en: Judiciales o con fisonomía judicial cuyo control se encarga a tribunales sean estos pertenecientes o no al Poder Judicial. Esta variante se subdivide en tres; difuso o desconcentrado donde cualquier juez puede realizar la verificación de constitucionalidad y concentrado o especializado que es el sistema ideado por KELSEN. Algunos países la han implementado exactamente como él propuso, otros ubicaron al tribunal constitucional dentro del poder judicial, mientras que otros países quedaron a mitad de camino

---

<sup>84</sup> **Hamilton**, A. et al., (2000) *El federalista*, 7a. reimp., trad. de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, núm. LXXVIII, Pág. 332.

<sup>85</sup> **Burgoa Orihuela**, I. (1997) *Derecho constitucional mexicano*, 11a. ed., México, Porrúa, Pág. 359.

<sup>86</sup> **Kelsen**, H. (1928) *La garantía jurisdiccional de la Constitución* (la justicia constitucional), trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Ensayos jurídicos, núm. 5, 2001, Pág. 23. "La Constitución no es sólo una regla de procedimiento, sino, además, una regla de fondo";

<sup>87</sup> **Ferrajoli**, L. (1992) *El derecho como sistema de garantías*, Derechos y garantías, 2a. ed., trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2001, Pág. 19.

otorgando la función del tribunal constitucional a un órgano ordinario del poder judicial, bien sea la Corte Suprema o a una sala de ella la cual llamaron "Sala Constitucional".

Por otro lado tenemos el sistema mixto que intenta compaginar las ideas del sistema difuso y del concentrado. Así, por ejemplo, todos los jueces resuelven las cuestiones de constitucionalidad en las acciones ordinarias con efectos inter partes, pero en ciertas acciones especiales, generalmente reservadas a ciertos órganos, van directamente al Tribunal Constitucional cuya sentencia será *erga omnes*. Puede ser que el Tribunal conozca por apelación en los aspectos constitucionales de los casos comunes y sea primera instancia en las acciones generales de inconstitucionalidad.<sup>88</sup>

Desde un punto de vista lógico y racional, puede afirmarse que el poder conferido a un órgano estatal que ejerce una actividad jurisdiccional para que actúe como juez constitucional, es una consecuencia del principio de la supremacía de la Constitución. En estos sistemas de justicia constitucional concentrada, siendo la Constitución la Ley suprema del país, es evidente que en caso de conflicto entre un acto estatal y la Constitución, ésta última debe prevalecer.

KELSEN<sup>89</sup> concibió la justicia constitucional como un aspecto particular de un concepto más general de garantía de la conformidad de una norma inferior con una norma superior de la cual la primera deriva y en base a la cual ha sido determinado su contenido. Así, la justicia constitucional es una garantía de la Constitución que se desprende de la "pirámide jurídica" del ordenamiento legal donde se encuentra determinadas tanto la unidad como la jerarquía de las diferentes normas.

Debe recordarse que, fuera de Austria y bajo la influencia de KELSEN, Checoslovaquia fue el primer país europeo en adoptar el sistema de control de la constitucionalidad, en su Constitución del 29 de febrero de 1920<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> Sagüés, N. (2006) *Manual de derecho constitucional*. Edit. Astrea, Buenos Aires, Argentina, Pág. 85

<sup>89</sup> Kelsen H., loc. cit., Págs. 201, 223.

<sup>90</sup> Cruz Villalón, (1982) *Dos modos de regulación del control de constitucionalidad*: Artículo I.1. Checoslovaquia (1920-1938) y España (1931-1936)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 5, Madrid, Pág. 119 Citado por: Brewer Carías Allan en *El control concentrado de la constitucionalidad de las leyes* (Estudio de derecho comparado) Cuadernos de la cátedra

Contrariamente al sistema difuso de control de la constitucionalidad, el cual siempre tiene un carácter incidental, el sistema concentrado puede tener bien sea un carácter principal, o un carácter incidental, en la medida en que las cuestiones constitucionales relativas a las leyes lleguen al Tribunal Constitucional en virtud de una acción directa, a instancia de parte o ex officio.

Pero es mediante el control difuso o control de la constitucionalidad al caso concreto, donde el juez contencioso administrativo ha resuelto obviar la aplicación de un instrumento legal en virtud de la preeminencia del principio de juez natural. Como veremos más adelante, en la parte forense de este estudio ha sido el juez funcional quien de oficio, la mayoría de los casos, ha aplicado el control difuso de la constitucionalidad.

## **EL CONTROL DIFUSO**

El control difuso como control de la constitucionalidad de las leyes tiene su origen, tal como se ha dicho, en los principios del constitucionalismo norteamericano donde se le reconoce a la Constitución el carácter de Norma Suprema y se da a los jueces la función de velar por su protección.

El sistema de revisión de la constitución, judicial *Review*, fue inaugurado por el juez Marshal quien aplicó el método difuso en el caso Marbury vs. Madison en 1803 en USA, todos los jueces y todos los tribunales deben decidir sobre los casos concretos que les son sometidos "de conformidad con la Constitución, desistiendo de la ley inconstitucional". Lo que constituye "la verdadera esencia del deber judicial". Sin embargo, en nuestro sistema de control de la constitucionalidad, este papel corresponde a todos los tribunales y no a uno en particular, y no debe considerarse

---

fundacional Allan r. Brewer-Carías de derecho público Universidad Católica del Táchira núm. 2: Los fundamentos de la adopción del sistema concentrado de control de la constitucionalidad en Checoslovaquia provinieron de una norma constitucional, la cual estableció de manera explícita la supremacía de la Constitución con respecto al resto del ordenamiento legal, consagrando que "Todas las leyes contrarias a la Constitución o a una de sus partes así como a las leyes que la modifican y la completan se consideran nulas"; prohibiendo expresamente a los tribunales ejercer el control difuso de la constitucionalidad de las leyes.

sólo como un poder, sino como un deber impuesto para decidir sobre la conformidad de las leyes con la Constitución, inaplicando cuando sean contrarias a sus normas.<sup>91</sup>

De esa forma el juez se pronuncia sobre ese particular en el acto de dictar sentencia y cuando declara la inconstitucionalidad de la norma impugnada, el efecto de tal declaración se reduce a la no aplicación de aquella al caso que se trata. En consecuencia, la declaración de inconstitucionalidad no significa la derogación de la norma afectada por ella. Por otra parte, en todos los casos en que está en juego la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma, se puede llegar por vía de apelación, hasta la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a la cual le corresponde decidir en definitiva.<sup>92</sup>

Este sistema de garantía judicial ha sido adoptado en varios países latinoamericanos.

En Venezuela, el principio de supremacía constitucional se contiene básicamente en el artículo 7 de la Constitución Bolivariana de Venezuela del 2009. Este artículo no aparecía de forma expresa en la derogada Constitución del 61, pero podía entenderse comprendido en el enunciado del artículo 117, constitutivo del principio de legalidad en sentido amplio. Sin embargo viene a ser en las constituciones más recientes que se incluye el artículo con el principio de forma expresa.

Por lo que respecta al citado artículo 7 de nuestra Constitución del 99 en el mismo establece que:

“La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta Constitución”

---

Este principio es desarrollado con amplitud en el Título VIII relativo a la “Protección de esta Constitución” En especial forma, el artículo 334, en su primer aparte, señala la inaplicación de cualquier norma que colida con la Constitución, previendo por tal causa el llamado control abstracto o difuso. A efecto, señala el artículo 334 que:

---

<sup>91</sup> **González Pérez, J.** (1980) *Derecho procesal constitucional*, Madrid, Civitas, Págs. 42 y ss.

<sup>92</sup> **Bidegain, C. s.f.**, Control judicial y control político en la Argentina. Revista El Derecho, [Documento en línea] Págs.87-579 Disponible: <http://www.derecho.uba.ar/> [Consulta: 2011, Diciembre 22]

“En caso de incompatibilidad entre esta Constitución y una ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales, correspondiendo a los tribunales en cualquier causa, aun de oficio, decidir lo conducente”.<sup>93</sup>

---

Más adelante, el artículo 335 le otorga al Tribunal Supremo de Justicia, la atribución de garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales, calificando a dicho organismo como el máximo y único interprete de la Constitución y guardián de su interpretación y aplicación uniforme.

El ejercicio del control difuso de la constitucionalidad siempre habrá de recaer sobre un acto de naturaleza normativa, esto es, que sea producto del ejercicio de la potestad normativa del Estado. Así ha reiterado la máxima sala en Sentencia N° 1178 de Sala Constitucional, Expediente N° 07-0789 de fecha 17/07/2008:

“Esa facultad que fue conferida a los jueces para el ejercicio del control difuso de la constitucionalidad de las leyes y otras normas jurídicas constituye también un deber que se deriva de un imperativo que les impone de manera directa una norma constitucional; por tanto, en todos los casos en los que éstos aprecien alguna incompatibilidad entre una Ley u otra norma jurídica con la Constitución, están obligados al ejercicio del control difuso (Cfr. S.S.C. n.º 620 de 2 de mayo de 2001, caso: *¿Industrias Lucky Plas. C.A*) (...) si el poder ejecutivo tiene la potestad constitucional de dictar actos con rango y fuerza de Ley a través de habilitación legislativa, ex artículo 236.8 constitucional; entonces, el producto del ejercicio de dicha facultad *¿Decretos con rango y fuerza de Ley-* podrá ser objeto de control difuso al igual que las Leyes en sentido formal (...) De esa forma, adquiere sentido jurídico que sobre tales actos sublegales -reglamentos- pueda ejercerse el control difuso de la constitucionalidad, (...) entonces, las leyes estatales, ordenanzas municipales y demás actos de naturaleza normativa que expidan los órganos administrativos estatales o municipales pueden ser desaplicados por los jueces a través del ejercicio del mecanismo de control constitucional difuso. En atención a las peculiaridades del caso de autos, como se detallará infra, esta Sala resalta que el ejercicio de la desaplicación descentralizada (según la terminología de CAPPELLETTI) siempre habrá de recaer sobre un acto de naturaleza normativa...”

---

Es con base a tal principio que pueden ser anuladas las leyes y demás actos con rango de ley que colidan con la Constitución<sup>94</sup>, así como las constituciones y las leyes de los

---

<sup>93</sup> Rondón de Sansó, H. (2002) *Análisis de la Constitución Venezolana de 1999*. Parte orgánica y sistemas. I Edición. Pág. 81

<sup>94</sup> Constitución Bolivariana de Venezuela. Instrumento Jurídico. Artículo 336, ordinal 1º: Son atribuciones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia: 1º Declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos con rango de ley de la Asamblea Nacional que colidan con esta Constitución.

estados, las ordenanzas y demás actos de los cuerpos deliberantes de los municipios que infrinjan la norma fundamental. Igual destino se asigna a los actos con rango de ley, dictados por el Ejecutivo Nacional. En palabras simples, primacía constitucional significa la prevalencia de la norma contenida en la Constitución, por encima de cualquier otra disposición.<sup>95</sup>

Pero para que el Juez realice el control constitucional, no basta solamente con la aplicación de los controles establecidos en la Constitución sino que además debe estar investido de poderes que le autorizan y complementan su actuación. Además de otras características que permiten la exhaustiva defensa de los principios fundamentales como el juez natural.

### **LOS PODERES DEL JUEZ**

Dada la estructura descentralizada del ordenamiento jurídico internacional, no es de sorprender que, al menos en el ámbito de protección internacional de los derechos humanos, la atención se concentre en la función reservada a los tribunales nacionales que implementan las normas internacionales. La Carta Africana, por ejemplo, impone a los Estados partes el deber de garantizar la independencia de los tribunales y de propiciar el establecimiento y perfeccionamiento de instituciones nacionales apropiadas de promoción y protección de los derechos humanos en ella garantizados. Así contempla en su artículo 26 que:

Los Estados firmantes de la presente Carta tendrán el deber de garantizar la independencia de los tribunales de justicia y permitirán la creación y la mejora de instituciones nacionales apropiadas que se ocupen de la promoción y la protección de los derechos y libertades garantizados por la presente Carta.

Por otro lado con la internalización de la salvaguardia de los derechos humanos, los Estados se vieron en la obligación adicional de equipararse debidamente para dar efecto a los tratados de protección, particularmente, los de derechos humanos los cuales requieren medidas a nivel nacional para su implementación V.gr. el deber de

---

<sup>95</sup> Ídem. Cit. 59 Pág. 82

proveer recursos internos eficaces. Tales medidas: judiciales, legislativas, administrativas u otras, son de fundamental importancia, por cuanto, según un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional<sup>96</sup>, ampliamente respaldado por la jurisprudencia internacional<sup>97</sup>, ningún Estado puede invocar dificultades o deficiencias de derecho interno como excusa para evadirse de sus obligaciones internacionales.<sup>98</sup>

Constituye, por tanto, responsabilidad de los jueces garantizar la eficacia de los mecanismos internos de protección de los derechos humanos. Son los jueces, que forman los tribunales nacionales, los llamados por la ley, en primer lugar, a disponer las sanciones punitivas a los infractores de la respectiva normativa y ordenar las reparaciones a que hubiere lugar.

En tal misión los jueces, además de tener un profundo conocimiento sobre derechos humanos, deberán ejercer una función innovadora y creativa. “Ello es así porque de modo inexorable le tocará esclarecer, desempolvar, compatibilizar, integrar y hasta adaptar a la Constitución”<sup>99</sup>. García de ENTERRÍA afirma, que la polémica del carácter creador y evolutivo de la jurisprudencia está saldada y ha quedado superada la vieja idea de MONTESQUIEU de que el juez era simplemente “*la bouche qui prononce les paroles de la loi*”, sino que exige rigurosamente el funcionalismo de la sociedad y la inserción en él de preceptos generales y estables. Por ello hay normas

---

<sup>96</sup> Pastor Ridruejo J. (2007) *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 11ª edición, Madrid, Pág. 235: el desencadenamiento de la obligación de reparar sin necesidad de ilicitud previa por parte del Estado. La responsabilidad internacional es la institución dirigida a la restauración del ordenamiento internacional o de la mera normalidad de la vida internacional ante aquellas conductas lesivas para los diferentes miembros de la sociedad internacional atribuibles a determinados sujetos internacionales -bien Estados u organizaciones internacionales-, que conllevan la obligación de reparación.

<sup>97</sup> Véase Velasco, M. de, (1988) *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Editorial Tecnos, Madrid, V. I, Pág. 98: en cuanto a la jurisprudencia y la doctrina, no hay que olvidar que el Tribunal Internacional de Justicia, en el artículo 38, las califica de “medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho”. En cuanto a la jurisprudencia, hoy, hay que llegar a la doble conclusión de que la misma no es fuente productora de normas en el orden internacional, aunque no se pueda dejar de reconocer que contribuye de manera decisiva a manifestar y delimitar las reglas jurídicas internacionales, acrecentándose su valor día a día. En cuanto a la doctrina “de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones”, según se expresa el citado artículo 38, la posición común es que en modo alguno son fuente de normas jurídicas internacionales; no es una fuente, pero cumple una función relativamente importante en el desarrollo del Derecho Internacional de nuestro días, generalmente de forma indirecta a través de la intervención de los autores en los procesos de elaboración de normas internacionales. La CIJ ha hecho en la práctica un uso indistinto como precedentes de sus dictámenes y sentencias, tratando a ambos tipos de resoluciones en pie de igualdad. Ambas, por tanto, son igualmente jurisprudencia. Ello se producía ya en la Corte Permanente de Justicia Internacional, que también podía dictar tanto dictámenes como sentencias.

<sup>98</sup> Cancado, A. (2001) *Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el siglo XXI*. Editorial Jurídica de Chile. Disponible también en pdf : <http://www.corteidh.or.cr/>

<sup>99</sup> Sagüez, N. (1998) *La Interpretación constitucional*, citado por. Ortiz-Álvarez L. y Lejarza J., en la obra “Constituciones Latinoamericanas. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas 1997

articuladas como principios generales y conceptos jurídicos cuya aplicación a los casos concretos sea realizada por una judicatura experta en el manejo de soluciones nuevas, nunca petrificadas ni agotadas.”<sup>100</sup> Por ello es que muchas de las imprecisiones e incongruencias que la doctrina ha observado también han sido corregidas.

El Juez, al aplicar al caso concreto, la Constitución, las leyes y los Tratados, referidos a los derechos humanos, debe ser creativo y sensible, y estar inmerso en la dinámica social sobre la dignidad del ser humano.

En muchas ocasiones el Juez encontrará un deslance entre la formulación de textos normativos y el progresivo de los derechos humanos y no podrá, en ningún caso, invocar inexistencia de normas o de mecanismos de garantía, cuando sea demandada la protección de los derechos individuales, sociales o de la humanidad.

En pocas palabras puede resumirse el rol fundamental del juez en la protección de los derechos humanos, con las palabras de Francesco CARNELUTTI: “El juez es la figura central del Derecho. Un ordenamiento jurídico se puede pensar sin leyes, pero no sin jueces.” Al unísono Piero CALAMANDREI nos expresa que todas las libertades son vanas si no pueden ser reivindicadas y defendidas en juicio.

De manera pues que el juez como figura institucional demanda la determinación de un perfil específico, y lo encontramos en la exigencia legal de los requisitos que deben ser cumplidos para su designación. De este modo el Derecho Positivo elabora un modelo de juez ideal, de acuerdo con las funciones que le son atribuidas. Así, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, en su artículo 36. 3.a) dispone que:

“Los magistrados (de este Tribunal) serán elegidos entre personas de alta consideración moral, imparcialidad e integridad que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más altas funciones judiciales en sus respectivos países; b) Los candidatos a magistrados deberán tener: i) Reconocida competencia en derecho y procedimiento penales y la necesaria experiencia en causas penales en calidad de magistrado, fiscal, abogado u otra función similar; o ii) reconocida competencia en materias pertinentes de

---

<sup>100</sup> García Enterría, de. citado por Ortiz-Álvarez, L. y Lejarza A. Jacqueline, Ob.cit., p. 81-82



derecho internacional, tales como el derecho internacional humanitario y normas de derechos humanos, así como gran experiencia en funciones jurídicas profesionales que tengan relación con la labor judicial de la Corte.”

---

Por su parte, la Convención de Salvaguardia de los Derechos del Hombre y de la Libertades Fundamentales, en su artículo 39.3, establece en cuanto a los candidatos al Tribunal Europeo de derechos del hombre (Corte Europea de Derechos Humanos) que:

“..Deberán gozar de la más alta reputación moral y reunir las condiciones requeridas para el ejercicio de altas funciones judiciales, o ser jurisconsultos de reconocida competencia.”

---

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), en su artículo 52.1, dispone que:

“La Corte (Interamericana de Derechos Humanos) se compondrá de siete jueces, nacionales de los Estados Miembros de la Organización, elegidos a título personal entre juristas de la más alta autoridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos, que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales conforme a la ley del país del cual sean nacionales o del Estado que los propongan como candidatos.” Paréntesis nuestro

---

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su artículo 263, dispone:

“Para ser magistrado o magistrada del Tribunal Supremo de Justicia se requiere: 1. Tener la nacionalidad venezolana por nacimiento; 2. Ser ciudadano o ciudadana de reconocida honorabilidad. 3. Ser jurista de reconocida competencia, gozar de buena reputación, haber ejercido la abogacía durante un mínimo de quince años y tener título universitario de postgrado en materia jurídica; o haber sido profesor universitario o profesora universitaria en ciencia jurídica durante un mínimo de quince años y tener la categoría de profesor o profesora titular; o ser o haber sido juez o jueza superior en la especialidad correspondiente a la Sala para la cual se postula, con un mínimo de quince años en el ejercicio de la carrera judicial, y reconocido prestigio en el desempeño de sus funciones.”

---

Por otro lado La Ley de Carrera Judicial, en su artículo 10, dispone que:

“Para ingresar a la Carrera Judicial se requiere aprobar un concurso de oposición con la mayor calificación y ser declarado apto en una evaluación neuropsiquiátrica. Para participar en dicho concurso se requiere ser venezolano, abogado, de conducta intachable, mayor de veinticinco años de edad, y estar en el libre ejercicio de sus derechos civiles y políticos; y haber ejercido la profesión de abogado durante tres años comprobados como mínimo o haber aprobado curso de postgrado en materia jurídica.”

---

La ley de Carrera Judicial señala algunas conductas como causales de sanciones disciplinarias y que, por interpretación en contrario, contribuyen a determinar el perfil del juez. En efecto, el artículo 39 de la citada Ley, prohíbe a los jueces lo siguiente:

1. solicitar préstamos en dinero o en efectos, u otros favores o servicios, que por su frecuencia u otras circunstancias, pongan en tela de juicio el decoro o la imparcialidad del funcionario; 2. Contraer obligaciones que den lugar a reclamaciones judiciales en las que fueren declarados responsables, 3. Observar una conducta censurable que comprometa la dignidad del cargo o que le hagan desmerecer en el concepto público. Y el artículo 40, de la misma Ley, dispone que serán destituidos los jueces: “...2 Cuando atenten contra la respetabilidad del Poder Judicial, o cometan hechos graves que, sin constituir delitos, violen el Código de Ética Judicial, comprometan la dignidad del cargo o le hagan desmerecer en el concepto público. 3. Cuando soliciten o reciban dádivas, préstamos, regalos, o cualquier otra clase de lucro de algunas de las partes, apoderados o terceros. 7. Cuando ejerzan influencias directas o indirectas sobre otros jueces para que procedan en determinado sentido en los asuntos que conocen, tramiten o han de conocer. 8. Cuando sean militantes activos de partidos políticos o realicen actividad política de cualquier naturaleza, excepto el derecho al sufragio. 16. Cuando incurran en abuso o exceso de autoridad.

---

Asimismo el artículo 21 de la Ley Orgánica de Justicia de Paz dispone que, para ser Juez de Paz, se requiere:

“Ser venezolano, mayor de treinta (30) años; saber leer y escribir; de profesión u oficio conocido; tener, para el momento de la elección, tres (3) años por lo menos de residencia en la circunscripción intramunicipal donde ejercerá sus funciones. No debe haber sido objeto de condena penal mediante sentencia definitivamente firme, ni de declaratoria de responsabilidad administrativa o disciplinaria. No estar sujeto a interdicción o inhabilidad política. No ser miembro de la directiva de algunas de las agrupaciones con capacidad para postular para el momento de la postulación. No pertenecer a la directiva de partidos políticos al momento de su postulación. Haber realizado el Programa Especial de Adiestramiento de jueces de paz. El Juez de Paz debe ser una persona de reconocida seriedad laboral, trayectoria moral, sensibilidad social

y responsabilidad conocida en su ámbito familiar y local, así como de comprobada sensatez, capacidad para el diálogo y ser respetuoso de la condición humana de sus semejantes.”

---

Siguiendo con los requisitos el Proyecto de Código Orgánico de Ética y Disciplina del Juez venezolano o Jueza venezolana, en su artículo 2, establece que:

“los principios éticos fundamentales del respeto a la dignidad de la persona humana, la probidad, rectitud, transparencia, decoro, responsabilidad, imparcialidad, buena fe, búsqueda de la verdad, justicia y libertad de conciencia, deben orientar todos los actos de los magistrados y magistradas, jueces o juezas, ordinarios o especiales, para lograr la confianza pública en su integridad e independencia y en el sistema de justicia.”

---

Por su parte Eduardo COUTURE, citado por Humberto CUENCA<sup>101</sup> contempla que el Poder Judicial debe gozar de tres garantías fundamentales que son base de toda buena administración de justicia: independencia, autoridad y responsabilidad. En su trabajo sobre “Recientes tendencias en la posición del juez”,<sup>102</sup> Roberto Omar BERIZONCE, señala que el postulado de la independencia judicial, consustancial al Estado de Derecho, tiene carácter instrumental para asegurar la imparcialidad del juicio, lo que presupone la libertad de criterio del juzgador –independencia sustancial o funcional- para resolver los conflictos sin ataduras, compromisos ni interferencias extrañas, bajo la sola sumisión a la ley y las valoraciones sociales comunitarias. La independencia de los Tribunales no es una reivindicación de éstos ni un privilegio establecido en beneficio de los jueces, sino de los justiciables.

La independencia judicial –continúa BERIZONCE- se integra, además, con la independencia personal de los jueces, estabilidad y retribuciones intangibles. A su vez, la independencia colectiva es la propia del sistema judicial en su conjunto, frente a los poderes políticos. Por último, también importa asegurar cierta independencia interna que coloque a los jueces a resguardo de presiones y directivas provenientes de

---

<sup>101</sup> Cuenca, H. (1965) *Derecho procesal civil*. Imprenta Universitaria. Caracas, Págs. 98-99.

<sup>102</sup> Berizonce, R. *Recientes Tendencias en la posición del Juez*, citado Rubinzal-Culzoni (1999) *El Juez y la Magistratura, tendencias en los albores del siglo XXI*, Editores. Págs. 20-21

los propios colegas, y particularmente de los tribunales superiores, derivadas de la estructuración jerárquica.

Como vemos la idoneidad del juez está asociada, entre otros, a estos conceptos básicos: imparcialidad, competencia y formación.<sup>103</sup> Por tanto, un juez es idóneo cuando está investido, conforme a la ley, de autoridad jurisdiccional, es decir, cuando ha sido designado para ejercer la función judicial, previo y puntual en el cumplimiento de los requisitos legales ya antes citados. Debe, además, ser imparcial, como consecuencia del principio de igualdad procesal. En tal sentido el Código de Procedimiento Civil, en su artículo 15, dispone que:

“Los jueces garantizarán el derecho de defensa, y mantendrán a las partes en los derechos y facultades comunes a ellas, sin preferencias ni desigualdades y en los privativos de cada una, las mantendrán respectivamente, según lo acuerde la Ley a la diversa condición que tengan en el juicio, sin que puedan permitir ni permitirse ellos exlimitaciones de ningún género.”

---

Con todo lo anterior podemos concluir, en cuanto a los poderes que ostenta el juez para proteger la Constitución y los derechos humanos positivados o no, que no basta la aplicación de los controles constitucionales estipulados formalmente sino también un conocimiento en la materia, ética y el cumplimiento de requisitos de investidura. Todo lo anterior lo compone en más de juez, en un juez idóneo, características demandante a cualquier juez como institución, pero específicamente ¿cómo se comporta un juez contencioso administrativo en la aplicación de los controles constitucionales, sea como juez contencioso o como juez constitucional?

## **EL JUEZ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMO JUEZ CONSTITUCIONAL**

La jurisdicción contencioso administrativa en Venezuela puede definirse como el conjunto de órganos judiciales encargados de controlar la legalidad y la legitimidad

---

<sup>103</sup> Cabanellas, G. (1968) *Diccionario de Derecho Usual*. Editorial Bibliográfica Omeba. Argentina, Tomo II, Pág. 228: la palabra Idóneo significa: Apto, Capaz, Competente, Dispuesto, suficiente, con aptitud legal para ciertos actos; como servir de testigo, por no estar incurso en ninguna de las incapacidades previstas por la ley.

de los actos, hechos y relaciones jurídico-administrativas. No se trata de una “jurisdicción ordinaria” sino de una jurisdicción especial. Es decir, se trata de una parte del poder judicial del Estado cuyo ejercicio está encomendado a unos órganos judiciales determinados y especializados por razón de los sujetos sometidos a control o por razón de la materia.<sup>104</sup>

En Venezuela como en la gran mayoría de los países latinoamericanos, el derecho administrativo no se construyó con base en los criterios de distinción entre una jurisdicción judicial y una administrativa, su configuración fue paulatina<sup>105</sup> Fue a partir de la Constitución de 1925 que comenzó propiamente en Venezuela la construcción de un sistema contencioso administrativo separado del control jurisdiccional en materia de inconstitucionalidad, al establecerse en el artículo 120 de dicha Constitución, por primera vez, la posibilidad de que la entonces Corte Federal y de Casación la declarase.

A esta especialidad son sometidas determinadas categorías de personas y determinados actos, hechos y relaciones jurídicas. En cuanto a las partes de la relación jurídico-procesal una debe ser en principio, una persona de derecho público o una entidad privada que ejerza prerrogativas del poder público o que, por ejemplo, preste un servicio público mediante concesión. Respecto a las relaciones jurídicas, hechos y actos jurídicos, esta jurisdicción especial está llamada a juzgar, en principio, los actos, hechos y relaciones jurídico-administrativos, es decir, actos, hechos y relaciones jurídicas originados por la actividad administrativa.<sup>106</sup>

De acuerdo al artículo 259 de la Constitución, como se ha dicho, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, están constituidos no sólo por el Tribunal Supremo de Justicia sino por los demás tribunales que determine la ley, son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales “contrarios

---

<sup>104</sup> **Brewer, A.** (2004) *Los procesos contencioso administrativos en Venezuela*, Universitas Jurídicas, núm. 108, Diciembre 2004, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá. Colombia, Pág. 22

<sup>105</sup> **Pérez, M.**, (1976) [Prólogo del libro *Ordenamiento Orgánico y Tributario del Estado* de **Brewer, A.**] Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930- 74 y estudios de derecho administrativo, T. II, Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, , Págs. 1-10.

<sup>106</sup> **Brewer, A.** Ob.cit, Pág. 352

a derecho”, incluso por desviación de poder, por lo que la competencia en materia de control a cargo de dichos órganos, se origina cualquiera que sea el motivo de contrariedad al derecho, En consecuencia, en Venezuela el juez contencioso administrativo es juez constitucional de los actos administrativos y es juez constitucional de amparo respecto de todas las actuaciones de las autoridades administrativas.<sup>107</sup>

Como ya se había acotado, en el ordenamiento constitucional venezolano no existe un sistema excluyente de control concentrado de la constitucionalidad, porque aunque la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia tiene competencia exclusiva para declarar la nulidad por inconstitucional, con efectos *erga omnes* tanto de las leyes como demás actos estatales de rango legal o dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución ello no excluye que coexista un control difuso de constitucionalidad de las leyes.

Los poderes del juez contencioso administrativo para controlar la constitucionalidad de los actos administrativos en los juicios de nulidad, que lo muestran como juez constitucional, se complementan con la posibilidad establecida en la Ley Orgánica de Amparo sobre derechos y garantías constitucionales de actuar como juez constitucional de amparo. La acción de amparo para la protección de los derechos y garantías constitucionales, se ejerce ante los tribunales de primera instancia con competencia afín al derecho lesionado, e incluso, en caso de no existir tales tribunales en la localidad, la acción de amparo se puede intentar ante cualquier Tribunal que allí exista.<sup>108</sup>

Igualmente el juez contencioso administrativo puede declarar la nulidad de los actos administrativos por inconstitucionalidad o ilegalidad, en general, por contrariedad al derecho. Ello está establecido no sólo en los artículos 259 y 266 de la Constitución, sino también en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

---

<sup>107</sup> Ídem

<sup>108</sup> Ibis Ob. cit 67

Queda entonces establecido, según los criterios señalados que el juez contencioso administrativo está constitucional y legalmente llamado a ejercer control de constitucionalidad en pro de la defensa y protección de los principios fundamentales, derechos humanos y la Constitución misma. Es por eso que cuando analicemos la jurisprudencia funcionarial vamos a denotar que la mayoría de las atribuciones de competencia establecidas se han realizado en la aplicación del control difuso de la constitucionalidad en aras de dar preeminencia al derecho de juez natural por sobre la normativa legal.

## CAPÍTULO IV

### EL DERECHO AL JUEZ NATURAL

El derecho al juez natural forma parte del debido proceso de ley, por lo tanto aplicable no sólo al área procesal penal sino también al campo administrativo, disciplinario y en suma, a todo procedimiento en el que se juzgue un delito, falta, contravención o se determine un derecho. Constituye igualmente una garantía fundamental del derecho a un juicio justo.

La conceptualización de este principio se basa en el postulado de que nadie puede ser juzgado si no es por un tribunal o juez ordinario, preestablecido y competente. Como corolario de este principio, están prohibidos los tribunales de emergencia o “ad hoc”, o extraordinarios”, ex post facto y especiales sin confundir estas con las jurisdicciones especializadas. Es importante acotar que aunque el principio del “juez natural” se basa en el principio de igualdad ante la ley y los tribunales el cual contiene que las leyes no deben ser discriminatorias ni aplicadas por los jueces de modo discriminatorias, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que el derecho a la igualdad ante la ley y a igual protección de esta sin ninguna discriminación no hace que todas las diferencias de trato sean discriminatorias.”<sup>109</sup>

De antemano, el principio del juez natural o regular significa; que ninguna autoridad puede determinar la composición de un tribunal para que juzgue un caso concreto, después de ocurridos los hechos que motivan ese juzgamiento, preservando así la

---

<sup>109</sup> Comité de Derechos Humanos, Dictamen de 9 de abril de 1987 (Comunicación N°. 172/1984, S.W.M. Brooks c. Países Bajos) Documento de la ONU Sup. 40 (A/42/40) en 139, anexo VIII. B, párr.13. Véase también, entre otros: Dictamen de 9 de abril 1987, (Comunicación N° 182/1984, Zwaan-de-Vries c. Países Bajos) Documento de la ONU Sup. N° 40 (A/42/40) en 160, anexo VIII.B Todos reseñados en Revista de la Comisión Internacional de Juristas. Guía para profesionales N°1



imparcialidad e independencia de quienes administran justicia. Es decir, el tribunal que juzgará, determinado caso, debe estar previamente constituido a los hechos que conocerá, de lo contrario, existe la probabilidad que ese tribunal sea expresamente conformado para favorecer o perjudicar a la persona sometida a juzgamiento. En consecuencia, el principio busca evitar la manipulación del tribunal, garantizar la imparcialidad de los juzgadores, y en definitiva, la justicia del fallo.

El origen de este principio y/o garantía se encuentra en el feudalismo, cuando se exigía como requisito para juzgar que el juez conociera o viviera dentro de la localidad a la que pertenecía la persona a ser juzgada. De esa manera se aseguraba el conocimiento de las costumbres del pueblo por el juzgador, y por ello, se lo identifica como al más remoto antecedente del sistema de jurados, en el que el ciudadano es juzgado por sus propios pares.

A partir de esa formulación, el principio del juez natural ha sufrido transformaciones más favorecedoras para el justiciable y actualmente, dicho principio es conocido también como el principio o derecho al juez regular, que comprende:

- que la competencia del órgano juzgador haya sido previa y exclusivamente determinada por la norma legal;
- la prohibición de tribunales de excepción, en aplicación del principio de igualdad de las personas ante la ley; y
- la independencia del juez, que no debe estar subordinado a ninguna instancia de poder externa o interna, que no sea la propia ley.

César SAN MARTÍN<sup>110</sup> refiriéndose al Principio de Juez Natural señala que “es un derecho fundamental que asiste a todos los sujetos del derecho, a ser juzgados por un órgano jurisdiccional creado conforme a lo prescrito por la ley correspondiente, respetuoso de los principios constitucionales de igualdad, independencia, imparcialidad y sumisión a la ley, constituido con arreglo a las normas comunes de competencia pre establecidos.”

---

<sup>110</sup> San Martín, C. (1999) *Derecho Procesal Penal*. V. I. Editorial Jurídica Grijley. Lima, Pág.93

Para QUIROGA el principio del Juez Natural, consagrado en las cartas internacionales determina enfáticamente, que nadie puede ser desviado de la justicia ordinaria, natural, a la vez que dentro de la misma nadie puede ser desviado del juez natural que conforme a la ley de la materia le corresponda de modo previo y objetivo.<sup>111</sup>

En Venezuela este Principio se encuentra estipulado en el artículo 49 de la Constitución Bolivariana de Venezuela de 1999 el cual contempla el derecho a un debido proceso y sus diferentes acepciones o derechos derivados que lo sustentan, a saber:

“El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; en consecuencia: 1. La defensa y la asistencia jurídica son derechos inviolables en todo estado y grado de la investigación y del proceso. Toda persona tiene derecho a ser notificada de los cargos por los cuales se le investiga, de acceder a las pruebas y de disponer del tiempo y de los medios adecuados para ejercer su defensa. Serán nulas las pruebas obtenidas mediante violación del debido proceso. Toda persona declarada culpable tiene derecho a recurrir del fallo, con las excepciones establecidas en esta Constitución y la ley. 2. Toda persona se presume inocente mientras no se pruebe lo contrario. 3. Toda persona tiene derecho a ser oída en cualquier clase de proceso, con las debidas garantías y dentro del plazo razonable determinado legalmente, por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad. Quien no hable castellano o no pueda comunicarse de manera verbal, tiene derecho a un intérprete. 4. Toda persona tiene derecho a ser juzgada por sus jueces naturales en las jurisdicciones ordinarias, o especiales, con las garantías establecidas en esta Constitución y en la ley. Ninguna persona podrá ser sometida a juicio sin conocer la identidad de quien la juzga, ni podrá ser procesada por tribunales de excepción o por comisiones creadas para tal efecto. 5. Ninguna persona podrá ser obligada a confesarse culpable o declarar contra sí misma, su cónyuge, concubino o concubina, o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. La confesión solamente será válida si fuere hecha sin coacción de ninguna naturaleza. 6. Ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes. 7. Ninguna persona podrá ser sometida a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgada anteriormente. 8. Toda persona podrá solicitar del Estado el restablecimiento o reparación de la situación jurídica lesionada por error judicial, retardo u omisión injustificados. Queda a salvo el derecho del o de la particular de exigir la responsabilidad personal del magistrado o de la magistrada, del juez o de la

---

<sup>111</sup> Quiroga, A. (2003) *El debido proceso legal en el Perú y el sistema interamericano de protección de derechos humanos*. Jurista Editores, Lima. Pág. 48

jueza; y el derecho del Estado de actuar contra éstos o éstas"(Negrillas nuestras)

---

Observamos que el numeral cuarto contempla el derecho de la persona a ser juzgada por sus jueces naturales en las diferentes jurisdicciones y competencias, ¿mediante qué? o ¿a través de qué? de las garantías establecidas en la Constitución y en la Ley. Asimismo se asienta en la misma norma que ninguna persona podrá ser sometida a un juicio sin conocer la identidad de quien la juzga, ni podrá ser procesada por tribunales ad hoc. Tal y como hemos acotado anteriormente mediante doctrina.

Pareciera muy claro, desde esta norma, el contenido del concepto del derecho al juez natural, el cual estaría relacionado en principio, con la jurisdicción, la competencia, el conocimiento de la identidad del juzgador con anterioridad al delito o al hecho que originó la voluntad de peticionar ante los órganos jurisdiccionales.

La norma es concreta, sin embargo la jurisprudencia internacional sobre derechos humanos y la jurisprudencia nacional constitucional han interpretado el alcance del término Juez natural, extendiendo sus efectos más allá del numeral 4, hasta el punto de incluir en la definición otros derechos derivados y garantías. Pero antes de citar tales decisiones creemos importante leer la siguiente:

TSJ en Sentencia N° 1505 de Sala de Casación Penal, Expediente N° C00-0743 de fecha 21/11/2000, en cuanto a los tratados ha dicho:

“Habido una notoria insistencia de la Sala sobre los tratados internacionales sobre derechos humanos, lo cual en principio está muy bien; pero pareciera que a veces en Venezuela se le quisiera dar ahora más importancia a esos tratados que a la propia Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En efecto, en Venezuela ya muchos están creyendo, incluso muy distinguidos abogados penalistas, que hay una supraconstitucionalidad de tales tratados sobre la Constitución. No hay tal: La Sala Constitucional ha decidido que esos tratados son aplicables por mandato de la Constitución. Artículo 23: Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por esta Constitución y la ley de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público. No puede ser supraconstitucional sino constitucionalidad, porque la misma Constitución lo

ordena cuando haya principios más favorables. Entonces habría la prevalencia, por la remisión que hace la Constitución a esos tratados. Pero esos tratados son aplicables en lo que a la substancialidad se refiere y no respecto a lo procesal o adjetivo, porque sería renunciar a la soberanía. Tales Tratados, etc., forman parte del sistema constitucional venezolano por voluntad de la Constitución; pero en caso de que haya una antinomia o colisión con el dispositivo de la Constitución, deberá sin ningún género de duda.

---

En cuanto a esta sentencia podemos comprender que la intención del juez fue, en principio, evitar que sea aplicado los tratados por encima de la Constitución en base a que es la misma Constitución quien hace el reenvío hacia ellos y por eso la supra constitucionalidad no existe exactamente. Con respecto a esta doctrina de la Sala existen desacuerdos que no creemos necesario dilucidar en este trabajo so pena de desvirtuar el hilo del objeto. Sin embargo y según lo que hemos considerado hasta ahora, tanto las normas materiales como las adjetivas deben estar sujetas a los principios fundamentales y garantías erigido pro defensa de los derechos humanos. De manera pues que el término soberanía, es decir el Estado no prevalece en materia de protección de derechos humanos.

Al inicio de nuestra investigación hemos hilado el desarrollo de ese pensamiento internacional que dio origen a la humanización del derecho y consecuente generación de derechos humanos, desde su nacimiento como ideología hasta su efectiva aplicación práctica. Así distinguimos como la jurisprudencia internacional, basada en la normativa de los tratados internacionales sobre derechos humanos desde la perspectiva de la idoneidad del juez, ha interpretado el alcance y contenido del artículo 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos de noviembre de 1969 (Pacto de San José), el cual expone textualmente:

“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro”  
(Negrillas nuestras)

---

De lo anterior se interpreta que el derecho al Juez predeterminado es con relación al juzgado o tribunal con jurisdicción y competencia predeterminado, no es al titular, es

decir, a la persona que ejerce la condición de Juez o miembro del Tribunal respectivo; se refiere a la creación y establecimiento del juzgado o tribunal con la respectiva jurisdicción y competencia, no a los jueces o miembros de un Tribunal como sujetos.

No pueden extraerse de la literalidad del precepto, sino de la finalidad que el mismo tiene dentro del orden constitucional. De ahí que, cuando dicho precepto dice: “Nadie debe ser juzgado por comisiones especiales o sometido a otros jueces que los designados con anterioridad al hecho de la causa”, está desarrollando la garantía del Juez natural, y no a prohibir que un Juez designado después del hecho conozca y revuelva el caso.

El Juez independiente tiene una doble significación, por un lado, alude al órgano judicial, como Órgano del Estado, en ese sentido su configuración constitucional garantiza su independencia de los otros poderes y de otro lado, alude a la persona que ejerce la jurisdicción, la cual debe estar exenta de toda inherencia o intromisión de otras autoridades o poderes del Estado.

En cuanto al Juez competente, este es el órgano que, de acuerdo a las normas jurídicas previamente establecidas, conforme a criterios de territorio, materia y cuantía, es el llamado para conocer y resolver una controversia judicial; entendiendo el juez como órgano. Vale decir que como juez competente se debe entender la autoridad que cumpliendo los criterios que legitiman su acción como tercero imparcial, independientemente de las partes, ejerce la potestad jurisdiccional para la resolución del conflicto.

En cuanto al concepto de “Juez imparcial” también está referido al órgano jurisdiccional del Estado, y es un elemento propio y connatural de la jurisdicción, en otros términos; el ejercicio de la función jurisdiccional supone la existencia de un órgano imparcial, ajeno por completo al conflicto incoado, su misión es dirimirlo o constatar una situación jurídica, con efectos de cosa juzgada.

Entonces, en resumen podríamos decir que el término juez natural en el contexto de la interpretación dada por la jurisprudencia de la Corte Penal Internacional. Contiene estas significaciones:

- Competente, independiente e imparcial y anterior
- Conocido por el procesado
- Imposibilidad de tribunales excepcionales o por comisión

Fijémonos que en la normativa venezolana a diferencia del tratado internacional, el derecho a ser juzgado por un juez predeterminado se encuadra en otro numeral distinto al cual consagra el término de juez natural exegéticamente, a saber; el art 49:3.

“Toda persona tiene derecho a ser oída en cualquier clase de proceso, con las debidas garantías y dentro del plazo razonable determinado legalmente por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad (...)”

---

Es por ello, y en base a la interpretación internacional que la interpretación patria engloba ambas normas en la concepción del término “juez natural”

La Sala Penal del Tribunal Supremo de Justicia Venezolano en Sentencia N° 172 de Sala de Casación Penal, Expediente N° CC03-0067 de fecha 06/05/2003, expreso lo que se entiende por juez natural:

“El juez natural es aquél que está facultado por la ley para juzgar a ciertas personas, por delitos cometidos en precisos lugares y momentos, siendo fijado mediante ley material, en forma objetiva, funcional o territorial, concretándose así los principios de seguridad jurídica y de legalidad.”

---

Así, según ponencia del Magistrado Jesús Eduardo CABRERA de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en sus artículos 26 y 49 se desprende lo siguiente: El juez debe;

- **Ser independiente**, en el sentido de no recibir órdenes o instrucciones de persona alguna en el ejercicio de su magistratura;
- **Ser imparcial**, lo cual se refiere a una imparcialidad consciente y objetiva, separable como tal de las influencias psicológicas y sociales que puedan gravitar sobre el juez y que le crean inclinaciones

inconscientes. La transparencia en la administración de justicia, que garantiza el artículo 26 de la vigente Constitución la cual se encuentra ligada a la imparcialidad del juez. La parcialidad objetiva de éste, no sólo se emana de los tipos que conforman las causales de recusación e inhibición, sino de otras conductas a favor de una de las partes; y así (sic) una recusación hubiese sido declarada sin lugar, ello no significa que la parte fue juzgada por un juez imparcial si los motivos de parcialidad existieron, y en consecuencia la parte así lesionada careció de juez natural;

- Tratarse de una **persona identificada** e identificable;
  - **Preexistir como juez**, para ejercer la jurisdicción sobre el caso, con anterioridad al acaecimiento de los hechos que se van a juzgar, es decir, no ser un Tribunal de excepción;
  - Ser un **juez idóneo**, como lo garantiza el artículo 26, sea apto para juzgar; en otras palabras, sea un especialista en el área jurisdiccional donde vaya a obrar....”
- 

Entonces el juez debe ser independiente, imparcial, predeterminado e idóneo. Estas acepciones han sido recogidas por la Sala Constitucional en fallo dictado el 24 de marzo de 2000, caso Universidad Pedagógica Experimental Libertador el cual desarrolla cada característica de lo que debe calificarse como “juez natural”:

“En la persona del juez natural, además de ser un juez predeterminado por la ley (...) la exigencia de su constitución legítima, deben confluir varios requisitos para que pueda considerarse tal. Dichos requisitos, básicamente, surgen de la garantía judicial que ofrecen los artículos 26 y 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y son los siguientes: 1) Ser independiente, en el sentido de no recibir órdenes o instrucciones de persona alguna en el ejercicio de su magistratura; 2) Ser imparcial, lo cual se refiere a una imparcialidad consciente y objetiva, separable como tal de las influencias psicológicas y sociales que puedan gravitar sobre el juez y que le crean inclinaciones inconscientes. La transparencia en la administración de justicia, que garantiza el artículo 26 de la vigente Constitución se encuentra ligada a la imparcialidad del juez. La parcialidad objetiva de éste, no sólo se emana de los tipos que conforman las causales de recusación e inhibición, sino de otras conductas a favor de una de las partes; y así una recusación hubiese sido declarada sin lugar, ello no significa que la parte fue juzgada por un juez imparcial si los motivos de parcialidad existieron, y en consecuencia la parte así lesionada careció de juez natural; 3) tratarse de una persona identificada e identificable; 4) preexistir como juez, para ejercer la jurisdicción sobre el caso, con anterioridad al acaecimiento de los hechos que se van a juzgar, es decir, no ser un Tribunal de excepción; 5) ser un juez idóneo, como lo garantiza el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de manera que en la especialidad a que se refiere su competencia, el juez sea apto para juzgar; en otras palabras, sea un especialista en el área jurisdiccional donde vaya a obrar (...) Este requisito no se disminuye por el hecho de que el

conocimiento de varias materias puedan atribuirse a un sólo juez, lo que atiende a razones de política judicial ligada a la importancia de las circunscripciones judiciales; y 6) que el juez sea competente por la materia. Se considerará competente por la materia aquel que fuera declarado tal al decidirse un conflicto de competencia, siempre que para la decisión del conflicto se hayan tomado en cuenta todos los jueces que podrían ser llamados a conocer, situación que no ocurrió en este caso; o creando en la decisión del conflicto no se haya incurrido en un error inexcusable en las normas sobre competencia.” (Negritas nuestras)

---

En cuanto al termino “juez predeterminado por ley” se han realizado análisis sobre su interpretación lo cual permite acercarnos a su verdadero sentido o a la voluntad del legislador, por lo cual se han establecido dos exigencias para su procedencia:

1.- En primer lugar, que quien juzgue sea un juez o un órgano que tenga potestad jurisdiccional, garantizándose así la interdicción del juzgamiento por juez excepcional, o por comisión especial creada ex profeso para desarrollar funciones jurisdiccionales, o que dicho juzgamiento pueda realizarse por comisión o delegación, o que cualquiera de los poderes públicos pueda avocarse al conocimiento de un asunto que debe ser ventilado ante órgano jurisdiccional;

2.- En segundo lugar, exige que la jurisdicción y la competencia del juez sean predeterminadas por la ley, por lo que la asignación de competencia judicial necesariamente debe haberse establecido con anterioridad al inicio del proceso, garantizándose así que nadie pueda ser juzgado por un juez ex post facto o por un juez ad hoc.

Como hemos observados en el transcurso de nuestro estudio, el principio de juez natural se caracteriza, entre otras alegaciones, por el término de juez competente, y es precisamente la característica del concepto de juez natural por medio de la cual se han decidido las sentencias funcionariales que estudiaremos más adelante y que dan motivo al presente trabajo. Siendo así, creemos pertinente avanzar sobre la noción del término competencia a fin de desintegrar en sus partes al todo, juez natural, para luego facilitar su comprensión a la hora de revisar la jurisprudencia patria.



## EL JUEZ COMPETENTE

Los poderes ejercidos por el juez en el proceso vienen a constituir la concreción de la función jurisdiccional, pero este carácter de función pública convierte esos poderes en verdaderos deberes, de tal manera que cuando se presenta el supuesto legal, el juez tiene el deber de ejercitar la jurisdicción. Pero, es difícil que todos los tribunales ejerzan la jurisdicción plena en todos sus grados y clases dentro del país, y por ello es necesario limitarle a los jueces el ejercicio de la función jurisdiccional por la extensión del territorio, por la especialidad de los asuntos que puedan conocer y además, deben estar divididos en categorías o grados, de tal manera que los interesados conozcan si tienen o no posibilidad de que se les impartirá justicia al caso concreto.

La función jurisdiccional la ejerce el Estado a través de muchos tribunales, y para cumplir con la garantía constitucional de la justicia, para todos los ciudadanos, es necesario dividir la función entre un número de tribunales creados proporcionalmente con la población y de acuerdo a la división político territorial del país.

Las atribuciones, facultades y deberes que la ley le asigna al juez vienen a ser la medida de la función jurisdiccional y en este sentido se puede afirmar que la competencia es la medida de la jurisdicción que ejerce un juez de acuerdo a la materia, el valor, el territorio, conexión y continencia, accesoriedad y litispendencia de la causa.

Hugo ALSINA define la competencia como la aptitud del Juez para ejercer su jurisdicción en un caso determinado<sup>112</sup> Así autores de la talla de CHIOVENDA, CALAMANDREI, entre otros concuerdan; en que la medida de la jurisdicción que puede ejercer cada juez, en concreto, se llama competencia.<sup>113</sup> De contrario existen quienes consideran la competencia, no desde la medida de la jurisdicción, sino desde

---

<sup>112</sup> Alsina, H. (1985) citado por Calvo Baca *Código de Procedimiento Civil de Venezuela*, Caracas, Ed. Libra, Venezuela, Pág. 48

<sup>113</sup> Chiovenda, G. (1922) *Principios de derecho procesal Civil*, Edit. Madrid, De igual manera Calamandrei, P. *Instituzioni* Vol. II, Pág. 83

la definición de capacidad general y especial<sup>114</sup>, mas convenimos en la más difundida y aceptada por la doctrina, es decir como medida de la jurisdicción, ya que consideramos que la función jurisdiccional no se determina por la capacidad del juez para ejercerla.

Resumiendo entendemos por competencia a la medida de la jurisdicción que ejerce en concreto el juez en razón de la materia, del valor de la demanda y del territorio.<sup>115</sup>

La incompetencia vendría dada, entonces, por una determinación de signo negativo, que excluye al juez del conocimiento de la causa, pero al propio tiempo positivo, porque determina cuál es el competente, por estar el asunto comprendido en la esfera de sus poderes y atribuciones legales. Así, al declararse la incompetencia del juez para conocer de la causa, se declara también cual es el competente para ello entre los demás órganos del Poder Judicial.

La competencia se caracteriza, en general, por su inderogabilidad convencional, salvo en aquellos casos establecidos por el Código y leyes especiales, es decir que las partes interesadas no poseen la posibilidad legal de convenir que el asunto lo decida un juez distinto al predeterminado por ley de acuerdo a la materia y al valor de la demanda; ni tampoco se les permite a los jueces disponer de ella a su voluntad so pena de transgresión de la ley. Esta característica acepta excepciones cuando se trata del territorio. Es decir, que las partes pueden elegirlo al menos que en la causa intervenga el Ministerio Público o que la ley expresamente lo determine.<sup>116</sup> Esta característica ha sido corolario de la jurisprudencia, así se evidencia en Sentencia N° 292 de Sala de Casación Civil, Expediente N° 99-892 de fecha 10/08/2000

.. Ya que la incompetencia por la materia resulta inderogable, por tratarse de normas de orden público eminente y por lo tanto, el pronunciamiento de la

---

<sup>114</sup> **Zanzucchi**, Marco T. (1947) *Diritto Procesale civile*, Milano Vol. II, Pág. 197: esta teoría distingue en el juez, una capacidad general para ejercer la función, determinada por los requisitos establecidos en la ley para ser investido de la jurisdicción y una capacidad especial que puede distinguirse a su vez en objetiva: determinada por las normas sobre competencia y subjetiva, determinada por las condiciones personales del juez en relación al objeto de la causa o a los sujetos que en ella intervienen.

<sup>115</sup> Conforme al artículo 1° del CPC

<sup>116</sup> **Puppio**, V. (2001) *Teoría General del Proceso*. Manuales de Derecho. Universidad Católica Andrés Bello, II Edición. Pág. 187

jurisdicción ha de ser de declinatoria de la competencia por carecer de potestad de juzgamiento, por resultar incompetente para decidir los asuntos donde se encuentre controvertido el derecho material laboral y por consiguiente para pronunciarse sobre el recurso de casación interpuesto.

---

Otra característica es su indelegabilidad, la cual prohíbe disponer de ella a los jueces, por lo que no le es permitido delegar sus funciones, aunque existe la figura de comisión de despacho para un juez de menor jerarquía y el exhorto para uno de igual. Su consideración como “orden público<sup>117</sup>” es otra característica de la competencia por ello se excluyen las consideraciones de la voluntad de las partes, además el juez puede declarar la incompetencia de oficio en cualquier instancia y grado del proceso por la materia y por el territorio en las causas que debe intervenir el Ministerio Público o dispuesto así por determinada ley. La incompetencia por el valor solo se puede plantear en primera instancia.

El carácter de orden público de la competencia ha sido reiterado una y otra vez por la jurisprudencia del más alto Tribunal Venezolano. Así tenemos la Sentencia N° 292 de Sala de Casación Civil, Expediente N° 99-892 de fecha 10/08/2000

...la competencia por la materia, como ya se expresó, es de orden público eminente, no convalidable bajo ningún otro argumento, ni tan siquiera por el relativo a las jerarquías derivadas de la organización del poder judicial, es obligante para esta Sala declinar la competencia para conocer, sustanciar y decidir el preindicado asunto en la Sala de Casación Social, atendiendo en igual forma a que gravitan en el caso -al decir del demandante- los elementos perfiladores de la relación de trabajo. (Negrillas nuestras)

---

Tanto es su carácter de orden público, que se tiene como procesalmente inexistente, las decisiones dictadas por jueces incompetentes, así lo ha apuntado la jurisprudencia del TSJ en Sentencia N° REG.00183 de Sala de Casación Civil, Expediente N° 03-713 de fecha 09/09/2003 la cual establece resumidamente que:

“Esta Sala ha sostenido que siendo la competencia un requisito esencial de validez de la sentencia de mérito, cuando un tribunal conoce indebidamente

---

<sup>117</sup> **Kaller** Orchansky, B. de, (1997) *Nuevo Manual de Derecho Internacional Privado*, Ed. Plus Ultra, Ed. 5°, Buenos Aires, Pág.136: se entiende por orden público al conjunto de principios inspiradores de la organización del Estado y la familia, que de acuerdo al orden moral y buenas costumbres, aseguran la realización de los valores humanos fundamentales.

de un proceso que no le corresponde, en atención a la competencia, es posible que las actuaciones relativas a la sustanciación de la causa sean realizadas ante ese tribunal, pero en cuanto a la decisión que éste dicte, la misma será procesalmente inexistente”

---

Una sentencia más reciente que anuncia a la competencia por la materia como presupuesto de la sentencia de fondo y enfatiza el carácter de orden público absoluto que la misma ostenta, Sentencia N° RNyC.00220 de Sala de Casación Civil, Expediente N° 07-763 de fecha 17/04/2008:

“...Ahora bien, a propósito de ciertas formas procesales consideradas de orden público, en esta oportunidad merece especial mención la competencia por la materia. Sobre el particular, esta Sala ha indicado que la competencia como presupuesto de la sentencia de mérito, se encuentra atribuida por la Ley a los tribunales de la República, y que precisamente se determina por la naturaleza de la cuestión que se discute. De manera que, la misma puede ser declarada aún de oficio en cualquier estado e instancia del proceso, a tenor de lo previsto en el artículo 60 del Código de Procedimiento Civil. ...omissis... Al respecto, cabe señalar que la competencia comporta necesarios límites a la función jurisdiccional desplegada por los jueces en atención a diferentes criterios, para evitar invasiones de autoridad y en pleno respeto, entre otras, a la garantía del juez natural...” (Negrillas nuestras)

---

Pero que significa o ¿cuáles son los criterios que determinan los diferentes tipos de competencia, a saber; materia, territorio y valor?

En la determinación de la competencia por la materia se atiende a la naturaleza de la relación jurídica objeto de la controversia, y sólo en consideración a ella se distribuye el conocimiento de las causas entre diversos jueces.<sup>118</sup>

La atribución de ciertas clases de relaciones jurídicas al conocimiento de determinado tipo de jueces, origina, como hemos visto, las jurisdicciones especiales y por tanto la distinción de los jueces en ordinarios y especiales. La determinación de la competencia por la materia da lugar, pues, a la distribución de las causas entre jueces de diferentes tipos.<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> Rengel, A. (2003) *Tratado de derecho procesal civil venezolano*. Vol. I. Ed. Gráfica Capriles, Caracas, Pág. 309

<sup>119</sup> Ídem

El artículo 28 del C.P.C. establece que la competencia por la materia se determina por la naturaleza de la cuestión que se discute y por las disposiciones legales que la regulan.

En cambio, la determinación de la competencia por el valor no atiende a la calidad de la relación controvertida, sino a su aspecto cuantitativo y en base a este valor establecido, bien por el demandante, bien durante el proceso, distribuir el conocimiento de la causa entre los distintos jueces. Pero no entre jueces ordinarios y especiales, como en el caso de la distribución por la materia, sino entre los ordinarios.

Entonces, para la distribución por el valor debe tomarse en cuenta dos ítems: los límites de competencia por el valor de la demanda de los diversos tipos de jueces ordinarios y el proceso de estimación de la demanda a fin de conocer el juez competente para conocer la controversia. Asimismo existe la posibilidad de declararse la incompetencia por la cuantía durante la primera instancia del juicio respectivo en virtud del carácter de orden público relativo, que la misma participa, así ha sido establecido en Sentencia N° RC.00024 de Sala de Casación Civil, Expediente N° 07-680 de fecha 30/01/2008:

“...Ahora bien, según la Sala Constitucional de éste Máximo Tribunal, la noción de incompetencia entendida como la imposibilidad para ejercer en un caso concreto el poder jurisdiccional otorgado al juez, ha sido distinguida por la doctrina patria en: relevante de oficio por el juez en todo estado y grado del proceso (materia y grado); relevante de oficio por el juez en cualquier momento del juicio en primera instancia (valor) y; relevante solamente por las partes en el primer acto defensivo (territorio). Esto se explica, porque el legislador queriendo individualizar las atribuciones de los órganos jurisdiccionales, ha establecido dentro de las competencias determinadas prioridades, siendo la de mayor relevancia la competencia por la materia y la del grado, en razón de que ellas implican una distribución vertical de la potestad de administrar justicia. (Vid. Sentencia N° 117, de fecha 29 de enero de 2002, caso: Manuel Fernández Rodríguez y otras)... la incompetencia en razón de la cuantía, puede ser declarada por el juez en cualquier estado y grado del proceso, no es menos cierto que la misma puede declararse sólo en la primera instancia, no le es permitido tal pronunciamiento al juez de segundo grado, que en todo caso debe fundamentar su decisión a los términos de la apelación ejercida contra el fallo de primer grado de jurisdicción. ...omissis... En tal sentido, con esta forma de sentenciar la recurrida vulneró el principio de la sumisión tácita al foro, toda vez que la incompetencia por la cuantía debe ser alegada por las partes o evidenciada

oficiosamente por el juez, durante la primera instancia, no siendo competente el Juez de alzada para pronunciarse sobre la incompetencia por la cuantía cuando ésta no fue solicitada en primera instancia. De manera pues, que al juez de alzada tampoco le es dable declararla de oficio, puesto que la incompetencia por el valor no es de orden público absoluto sino que es relativo, ya que sólo es posible declararla de oficio en cualquier momento del juicio pero en primera instancia...” (Negrillas nuestras)

---

Como se explica en la sentencia *ut supra* la incompetencia por el valor, se ha acercado, en lo que se refiere a las impugnaciones, a la incompetencia territorial, porque si no se presenta o se opone por las partes el juez de primera instancia suplirá dicha inactividad de oficio. De esta forma la sentencia de primer grado puede impugnarse por motivo del valor.<sup>120</sup>

Otro de los criterios para la determinación de la competencia del juez lo constituye el territorio. Este concepto no atiende a la naturaleza de la materia de la relación jurídica objeto de la controversia, ni a su aspecto cuantitativo o valor, sino a la sede del órgano y a la relación que las partes o el objeto de la controversia tienen con el territorio en que el órgano actúa.<sup>121</sup>

No basta, entonces, a los fines de la determinación de la competencia, haber aclarado a qué tipo de órgano corresponde por la materia y por el valor el conocimiento de una causa determinada, sino que es necesario además de lo anterior, concretar al juez que debe conocer de ella, determinar también a cuál de los diversos jueces de aquel tipo corresponde conocer a esta causa singular, y esta determinación se realiza en consideración a la vinculación que tienen las partes o el objeto de la controversia con el territorio en que actúa el juez.<sup>122</sup>

La determinación de la competencia por el territorio, no da lugar a la distribución vertical de las causas entre jueces de diversos tipos, como ocurre en las determinaciones de materia y valor, sino a la distribución horizontal de ellas entre

---

<sup>120</sup> Pierre Tapia, (1989) *Jurisprudencia*, núm. 2. Pág. 85

<sup>121</sup> Rengel, A., *Tratado...* Ob. Cit. Pág. 333

<sup>122</sup> Ídem

jueces del mismo tipo, pero que actúan en territorios diferentes,<sup>123</sup> Esta división normalmente responde a la división político territorial de la República.<sup>124</sup>

La idea de esta competencia por el territorio es facilitar a las partes el acceso a los tribunales más cercanos a sus domicilios o a los del lugar donde se encuentra la cosa objeto de la controversia. Su fundamento es de orden privado salvo en casos excepcionales en que esté interesado el orden público como ya indicamos anteriormente.

En cuanto a la Competencia como término jurídico procesal autores como MATTIROLO explican que la competencia es la medida como se atribuye la jurisdicción entre las diversas autoridades judiciales.

Por su parte CARNELUTTI, considera que la jurisdicción es el género mientras que la competencia es la especie, ya que por la competencia se otorga a cada Juez el poder de conocer una determinada situación de litigio”, y ROCCO, en su obra denominada “Tratado” la define como la parte del poder jurisdiccional que corresponde en concreto a cada órgano.

La función jurisdiccional se ejerce dentro de los límites previamente consagrados por el ordenamiento jurídico. Una de tales limitaciones viene dada precisamente por la extensión del ejercicio de dicha función, la cual estará determinada por la competencia que tenga atribuida el Juez (para conocer determinada controversia y resolverla mediante una decisión válida y susceptible de ejecución), bien sea en razón de la materia, el territorio o la cuantía, elementos éstos que tradicionalmente han sido establecidos para definir y delimitar el rango de actuación entre los diversos órganos

---

<sup>123</sup> Calamandrei, P. *Istituzioni*, Ob. Cit. Vol. II. Pág. 106. A favor Micheli, Liebman, Gaglio Artilio, Rosenberg y Lent Friedrich en su obra *Diritto processuale civile tedesco*. Traducción por Edoardo Ricci. Morano Editore. 1962. Pág. 48

<sup>124</sup> Puppio, V. (2001) Ob. Cit. II Edición. Pág. 218, estos territorios estaban delimitados en Venezuela por las Circunscripciones Judiciales creadas por el Ejecutivo Nacional conforme a las facultades previstas en la antigua Ley Orgánica del Poder Judicial. Desde el 7 de octubre de 1988, la determinación de las circunscripciones las realizaba el Consejo de la Judicatura. Posteriormente la creación de circuitos judiciales, fueron un atributo de la suprimida Sala Administrativa del Consejo de la Judicatura, en la actualidad corresponde a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, creada, al igual que la Comisión Judicial como órganos del Tribunal Supremo de Justicia por resolución en Sala Plena publicada en G.O. 37.014 del 15 de agosto d 2000 en ejercicio de la atribución conferida por el art. 267 de la C.R.B.V

jurisdiccionales que forman parte del Poder Judicial. Tal y como hemos explicado en el título anterior.

Así, la competencia podría ser definida como la capacidad o aptitud que la ley reconoce a un juez o tribunal para ejercer sus funciones con respecto a una determinada categoría de asuntos o durante una determinada etapa del proceso. De allí que se exprese, corrientemente, que la competencia es la ‘medida’ de la jurisdicción.

En lo que concierne a su extensión, la competencia comprende todos los poderes inherentes a la función judicial, se refieran ellos a la cognición o a la ejecución. En lo que respecta al estadio de cognición, el juez competente tiene atribuciones para conocer del objeto principal del pleito, de las excepciones previas, en general, de los incidentes que se promuevan durante el curso del proceso. Y en lo que atañe al estadio de ejecución, la competencia incluye los poderes necesarios para que el juez, mediante el uso de las medidas coactivas pertinentes, haga efectivo el cumplimiento de sus resoluciones.<sup>125</sup>

En cuanto al concepto de “juez natural”, este encuentra su fundamento en el aforismo *nemo iudex sine lege*, según el cual la ley sólo puede ser aplicada por los órganos y jueces instituidos por la ley para esa función. Como lo precisó el penalista español Luis JIMÉNEZ DE ASÚA en su Tratado de derecho penal<sup>126</sup>.

La relevancia de la competencia del órgano jurisdiccional como presupuesto esencial del proceso ha sido resaltada por la jurisprudencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, entre otras, mediante Sentencia del 5 de abril de 2006 caso: C.A. Corporación Elea, en cuya oportunidad precisó lo siguiente:

“...la competencia es un requisito de validez para el pronunciamiento de una sentencia válida, por tanto, la sentencia dictada por un juez incompetente debe reputarse nula y no puede surtir efectos jurídicos. Ello, por cuanto, como

---

<sup>125</sup> **Palacio, L.** (2009) *Manual de derecho procesal civil*, Decimosexta Edición, Buenos Aires, Págs. 190, 192.

<sup>126</sup> **Jiménez Asúa, L. de,** (1950) *Tratado de Derecho Penal*, Tomo II, Ed. Losada, Buenos Aires, Argentina. Pág. 29



sucede en el presente caso, resultarían transgredidos los numerales 3 y 4 del artículo 49 de la Constitución.

---

Asimismo, en Sentencia número 622 de del 2 de mayo de 2001, (Caso: José Amaro López y Liz Verónica Amaro Peña):

“...Siendo la competencia el factor que fija límites al ejercicio de la jurisdicción o, como se señala comúnmente, la medida de la jurisdicción, la debida competencia, en nuestro ordenamiento procesal vigente, es un presupuesto de validez para el pronunciamiento de una sentencia válida sobre el mérito; por ello, la sentencia dictada por un juez incompetente es absolutamente nula e ineficaz. Ahora bien, cuando el juez actúa con manifiesta incompetencia y procede a dictar sentencia de mérito incurre en una evidente transgresión al artículo 49 numeral 3 de la Constitución, ya que carece de aptitud o cualidad para juzgar (...) Igualmente resulta violado, en consecuencia, el numeral 4 del referido artículo 49, ya que dicha carencia de aptitud en el juez conlleva a que el justiciable no sea juzgado por sus jueces naturales, derecho esencial a ser observado en toda causa. Es evidente que un juez incompetente, además, nunca podrá ser el juez natural de la causa, mucho menos en el presente caso que se trata de una incompetencia por la materia, la cual no puede ser derogada por convenios de las partes porque es de eminente orden público” (Negrillas nuestras)

---

Ciertamente, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela lo señala expresamente en el numeral 3 de su artículo 49 y a tal fundamentación jurídica cabría agregar el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado por el artículo 26 del Texto Constitucional, el cual no debe ser enfocado de manera limitante como el derecho de acceso de toda persona a los órganos de administración de justicia, sino que el mismo debe abarcar el derecho a obtener una sentencia susceptible de ejecución, para lo cual será un requisito vital el que tal decisión sea emanada de un juez competente.<sup>127</sup>

Por su parte, la Sala Constitucional de este Alto Tribunal, en Sentencia N° 144 de fecha 24 de marzo de 2000, expediente N° 00-0056, (caso: Universidad Pedagógica Experimental Libertador), estableció:

“...Los jueces a quienes la ley ha facultado para juzgar a las personas en los asuntos correspondientes a las actividades que legalmente pueden conocer,

---

<sup>127</sup> **Martínez, L. y Perdomo, J.** (2005) *El derecho a la jurisdicción en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Coordinadores. Tribunal Supremo de Justicia. Fundación Gaceta Forense de Tribunal Supremo de Justicia

son los jueces naturales, de quienes se supone conocimientos particulares sobre las materias que juzgan, siendo esta característica, la de la idoneidad del juez, la que exige el artículo 255 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela...". (Negrillas nuestras)

---

En cuanto a esta competencia, para evitar un caos, y ordenar la administración de justicia, hay reglas que se consideran de orden público y son inderogables, mientras que hay otras que no lo son. La competencia por la materia se encuentra entre las primeras, mientras que las que determinan el territorio, por ejemplo, están entre las segundas. El órgano que ejerce la jurisdicción, en cuanto a la competencia por la materia, es por excelencia el juez natural de las personas que tengan que ventilar litigios relativos a esas materias.

Existen otros criterios atributivos de competencia tales como conexión, continencia, litispendencia, accesoriedad, etc., que no serán desarrollados para este trabajo por considerarlos inutilizables para el presente estudio.

En el Contencioso Funcionario el criterio constitucional de juez natural y su violación como alegación impugnativa, se ha desarrollado hasta ahora desde la incompetencia. Es decir; las distintas causas de recursos de nulidad interpuestos, amparos y revisión se han fundamentado hacia la incompetencia como violación al principio de Juez Natural, ya que el principio del juez natural remite obviamente al concepto de la competencia<sup>128</sup> del tribunal legalmente establecida, tal y como hemos puntualizado antes.

Este ámbito de competencia legal del juez está delimitada por los factores territoriales (*ratione loci*), materiales (*ratione materiae*), personales (*ratione personae*) y temporales (*ratione tempore*) establecidos por la ley. Pero reducir el principio del juez natural a un concepto formal o legalista equivale a vaciarlo de su contenido. Así lo ha indicado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la existencia del

---

<sup>128</sup> El principio del juez natural y su corolario relativo a la prohibición de los tribunales de excepción y especiales, no debe confundirse con la cuestión de las jurisdicciones especializadas. Si bien el principio del juez natural tiene su fundamento en los principios de igualdad ante la ley y de igualdad ante los tribunales, que requiere que las leyes no sean discriminatorias ni sean aplicadas de manera discriminatoria por los jueces, no obstante como lo ha señalado el Comité de Derechos Humanos "el derecho a la igualdad ante la ley y a una protección igual de la ley sin discriminaciones no hace que todas las diferencias de trato sean discriminatorias."

juez natural no es dependiente exclusivamente de que haya una ley. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>129</sup> ha precisado que:

"la figura del juez natural impone la inderogabilidad y la indisponibilidad de las competencias; esto es, la reserva absoluta de ley y la no alterabilidad discrecional de las competencias judiciales [...] La existencia del juez natural no es dependiente exclusivamente de que haya una ley, [...] el juez natural es un concepto, que desde el punto de vista del derecho internacional, necesita satisfacer los requisitos del artículo 8, entre otros, de la Convención Americana." (Negrillas nuestras)

---

Es por lo anterior que insistimos que aunque en el Contencioso funcional se aplique el principio de juez natural desde su relación directa con la competencia material no implica que este sea el contenido absoluto de su concepto, sino que además puede ser aplicado considerando otros aspectos y características que encierra el principio como garantía de los derechos humanos.

Para comprender la actuación del juez contencioso administrativo funcional en el asunto que nos concierne es necesario puntualizar ciertos conceptos de la especialidad funcional.

---

<sup>129</sup> Aportes de la demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Sentencia de 30 de mayo de 199 de la Corte Interamericana de Derechos humanos, Caso Castillo PETRUZZI y otros c. Perú, párrafo 125 (c).

## CAPÍTULO V

### EL CONTENCIOSO FUNCIONARIAL y LA COMPETENCIA

Para el desarrollo de este análisis sobre la competencia y su aplicación en el contencioso funcionarial como garantía de juez natural, es importante conocer medianamente esta especial jurisdicción a fin de comprender las decisiones y jurisprudencias que citaremos más adelante.

Comenzamos por decir que la garantía del principio de la legalidad aplicado a la Administración Pública en su tres niveles: nacional, estatal y municipal, consecuencia del Estado de Derecho<sup>130</sup> es una posibilidad abierta constitucionalmente a los particulares para poder someter los actos, hechos y actuaciones de la Administración a control por órganos judiciales especializados. Estos conforman en Venezuela la denominada "jurisdicción contencioso-administrativa", compuesta por el conjunto de órganos judiciales encargados, precisamente, de controlar el cumplimiento del principio de legalidad y de legitimidad por la Administración, es decir, por sus actos, hechos y relaciones jurídico-administrativos originados por la actividad administrativa.<sup>131</sup>

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, estatuye en su artículo 259, la base rectora del contencioso administrativo:

“La Jurisdicción Contencioso Administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los Demás tribunales que determine la ley. Los

---

<sup>130</sup> **Moles Caubet A** (1974) *El principio de Legalidad y sus Implicaciones*. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Derecho. Publicaciones del Instituto de Derecho Público, en: Allan R. Brewer Carías, Estado de Derecho y Control Judicial, Madrid, 1987. Pág 2

<sup>131</sup> **Brewer-Carías A** (1964) *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*. Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Págs. 295 y ss

Órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer los reclamos por la prestación de servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

---

Dentro del texto de la norma ut supra podemos verificar que corresponde al juez contencioso administrativo conocer los reclamos por la prestación de servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa, sin embargo para nuestro análisis, a estas facultades debemos añadir aquellas estudiadas en la sección de estudio constitucional de este trabajo, sumando al juez contencioso el poder deber de aplicar el control difuso a estas decisiones que violente normas constitucionales. Pero sigamos en el contencioso administrativo en esta sección.

La función primaria de esta especial jurisdicción es la tutela de las garantías de los administrados, considerando que en un Estado de derecho el ciudadano está protegido frente a los poderes públicos por garantías políticas, administrativas y jurídicas propias de cada administrado. Quienes gozan de un interés protegido que le asegura que sus pretensiones serán decididas por órganos competentes ya sean administrativos o jurisdiccionales. Teniendo esto como fundamento lo que va a importar es que el órgano competente va a constituir un medio de hacer valer en forma individualizada la inconformidad de un administrado frente a una conducta administrativa que lesione sus derechos. Dentro del Contencioso Administrativo, entre otras especialidades encontramos la funcionarial.

El Contencioso Administrativo Funcionarial según la derogada Ley de Carrera Administrativa y la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa es a rasgos generales, un proceso contencioso administrativo especial que no constituye un procedimiento autónomo, pues requiere ser suplido por las disposiciones previstas tanto en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, como en el Código de

Procedimiento Civil, el cual tiene por finalidad someter a la vía jurisdiccional la relación laboral entre el Estado y los funcionarios bajo su dependencia.

Con la derogada Ley de Carrera Administrativa de 1975, se creó un tribunal especial encargado de conocer y decidir las reclamaciones que formulen los funcionarios o aspirantes a ingresar en la carrera administrativa, cuando consideren lesionados sus derechos por disposiciones o resoluciones de los organismos administrativos. Luego el nuevo Estatuto de la Función Pública, lo elimina atribuyendo en forma temporal la competencia a los Juzgados Superiores Contencioso Administrativos mientras se dictara la tan esperada Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En ese caso al atribuirse a los Juzgados Superiores Contencioso Administrativos la competencia para conocer en primera instancia de las controversias que surgían entre la Administración Pública y los funcionarios a su servicio. Corresponde entonces a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo el conocimiento en segunda instancia de las apelaciones que se intenten contra las decisiones de dichos juzgados. De esta forma la Ley confiere al contencioso administrativo funcional la competencia especial para ejercer en primera instancia, con jurisdicción a nivel nacional, el control judicial de los actos y actuaciones de la Administración en ejercicio de la función pública.

El Contencioso funcional entonces está ligado al concepto de función pública de la Administración, en este caso es conveniente revisar algunos términos.

## **LA FUNCIÓN PÚBLICA**

MUÑOZ Conde define la función pública como la proyectada al interés colectivo o social, al bien común, y realizada por órganos estatales o paraestatales. Partiendo de la acepción de función pública suministrada por ZANOBINI<sup>132</sup> el cual identifica la función pública con aquellas manifestaciones de la actividad del Estado que consisten en legislar, juzgar y ejecutar y mediante las cuales el Estado persigue sus fines.

---

<sup>132</sup> Zanolini, G. (1954) *Curso di Diritto Amministrativo*, V. 1, Parte General, Milán, Pág. 10. En una dirección similar se sitúa Cobo del Rosal, al que sigue Octavio de Toledo.

VALEIJE Álvarez por su parte, esboza un concepto de función pública que se puede catalogar de subjetivo. En palabras de esta autora, función pública es toda aquella actividad material o jurídica que directa o indirectamente es imputable a la Administración; o lo que es lo mismo el conjunto de intereses de cuya tutela o prestación se hace cargo el Estado ya sea directamente o indirectamente a través de actos de delegación. Lo esencial pues, sostiene VALEIJE, es la titularidad de la actividad o función, siendo por el contrario un dato accidental la forma concreta de gestión a través de la cual se desempeña.<sup>133</sup>

Así tenemos que la Sentencia N° 00943 de Sala Político Administrativa, Expediente N° 14658 de fecha 15/05/2001 establece el concepto del término “Función Pública”:

“...Con carácter general la función pública es toda la actividad destinada a realizar los intereses del colectivo. Lo cual es por antonomasia la ratio de la prestación del servicio público llevada a cabo por la Administración Pública. Esa función pública en específico está tanto delineada como regulada por el ordenamiento jurídico. Así, en particular ex lege y reglamentariamente se estatuye las competencias y atribuciones que los agentes públicos tienen, y así mismo, los fines que se persiguen con su ejercicio y sus límites, las cuales por principio, como se expresó, atienden a la realización del interés público, y en tal sentido, como es obvio, excluyen absolutamente propósitos quebrantadores de la Ley, o en general de los principios, derechos y garantías que soportan a un Estado de Derecho...” (Negrillas nuestras)

En materia de función pública existen preceptos rectores que la regulan, contenidos todos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela a partir del artículo 144 y s.s. de su texto, en los cuales se hace referencia a la relación de empleo público con la Administración Pública.

Cabe indicar que la Administración Pública se expresa en dos sentidos, uno orgánico y otro funcional, el primero alude al conjunto de poderes que la integran, mientras el segundo se verifica a través del conjunto de actividades condicionadas por el derecho

---

<sup>133</sup> Valeije, I. (1997) *Reflexiones sobre los conceptos penales de funcionario público, función pública y personas que desempeñan una función pública*, En Cuadernos de política criminal, Madrid, Pág. 473. De este modo, en palabras de la citada autora, se podría captar en el concepto de función pública lo que son “formas flexibles de administrar”, esto es, gestión de servicios por parte de la Administración mediante la creación de sociedades mercantiles, que hoy en día presentan una inusitada pujanza

y sujeta a responsabilidades, sentidos de vital importancia pues constituyen el modo de expresión del Estado.

En éste orden, el concepto de funcionario público se encuentra indisolublemente vinculado al de poder público, de allí que las notas definidoras de aquel, están en el hecho del desempeño de una función pública al servicio de un ente público, es decir, el carácter sustantivo y el orgánico. Constituyéndose dichos caracteres, en el motivo por el cual el Estado ha concentrado en una competencia especial todo lo relacionado a las acciones contra sí, vinculadas a la función pública.

Por otro lado y para solidificar el anterior criterio de la Sala Político Administrativa define que se esté en ejercicio de la función pública, o lo que se entiende como funcionario público, en Sentencia N° 00943 Expediente N° 14658 de fecha 15/05/2001 y lo hace de la siguiente manera:

“...el funcionario público es quien cumple la función pública, la persona física que ejecuta las generalidades y particularidades del servicio; en otras palabras, es un agente del Estado (en sentido lato) provisto de autoridad para el ejercicio de determinadas funciones; participa permanente o accidentalmente del ejercicio de la función pública, bien por elección popular o por nombramiento de la autoridad pública competente, en tal sentido, con su acción opera en representación del órgano público al cual está adscrito, expresa la voluntad de este. Ahora, quien es funcionario público, per se tiene esa cualidad las 24 horas del día, en palabras populares: esa cualidad se la lleva para su casa; por ello, por ejemplo, las regulaciones normativas de carácter general o particular destinadas a prohibir que mientras se es funcionario se puedan ejercerse otros cargos públicos o incluso privados que se contrapongan con la actividad de servicio público correspondiente (con las excepciones legales, tal como aceptación de cargos de docencia, etc.). Pero ello no significa en modo alguno que siempre se esté ejerciendo dicho cargo, así, si bien siempre se tiene esa cualidad de funcionario (al menos mientras no haya operado una destitución, suspensión, renuncia, etc.), ello no significa que siempre se esté ejerciendo la función pública. Para que esto último ocurra deben estarse efectuando los cometidos o funciones del servicio. Por lo que cabe apuntar adicionalmente, que es perfectamente deslindable el hecho de que se estuviere dentro del horario o espacio de tiempo establecido para cumplir con la función pública o incluso que se esté aparentemente realizando ésta, del hecho cierto e inequívoco de que se está realizando dicha función, es decir, en los dos primeros supuestos señalados no puede entenderse que necesariamente se esté ejecutando el servicio...” (Negrillas nuestras)

---



La doctrina niega carácter de funcionarios públicos a estos servidores del Estado. Son evidentemente empleados del Estado, pero no funcionarios. Para este concepto es necesario que el servicio que se preste sea uno de esos servicios mediante los cuales se realizan los fines del Estado, pero no los trabajos y operaciones materiales que, aún prestados por personas que figuran en el cuadro de los servidores del Estado, no tienen con aquella función una relación ideológica. Admítase que para ser funcionario público como característica necesaria se debe estar investido de funciones estatales, es decir, que interesen al Estado como sociedad constituida y así el mandato confirmado por la autoridad legítima a aquella persona comprende o no delegación de facultades, es decir, si en el empleado o funcionario concurren, de una parte el *numus publicum* y de otra, el correspondiente *Imperium*.

Basta en cambio en opinión igualmente generalizada en la doctrina para ser empleado público la existencia del cargo o destino en el cuadro de funcionario del Estado, la permanencia del empleo, el nombramiento y la prestación efectiva del servicio mediante las formalidades legales, sin necesidad, por tanto, de ejercicio de "función pública" propiamente dicha.<sup>134</sup>

## FUNCIONARIO PÚBLICO

En cuanto al concepto de funcionario público, en la doctrina no existe criterio unánime en la definición, sin embargo convergen en un punto específico y es su característica más relevante, es decir; su desempeño de la función pública.

Para CHAPUS<sup>135</sup> no puede sino entenderse por funcionario al agente público titular, o bien el agente público que ha sido titularizado en uno de los grados de la Función Pública.

LABAUDÉRE apunta que la noción de funcionario está reservada a una especial categoría de agentes públicos que se encuentran sometidos tanto a las reglas que de

---

<sup>134</sup> Sentencia. de 2 de abril de 19M de la Corte Federal, en Gaceta Forense, 2~ etapa, abril-junio 1954, N~ 4, págs. 14 a 18.

<sup>135</sup> Chapus citado por Kiriakidis, J. (2003) *Notas sobre la situación jurídica de los contratados por la administración pública en la Ley de la Función Pública* (Comp.) El Régimen Jurídico de la función pública en Venezuela. Libros homenaje a la Dra. Hildegard Rondón de Sansó. Tomo I. Caracas. Edic. Funeda

modo general se aplican a los agentes públicos como a un especial y particular cuerpo de reglas, a las que de modo especial se denomina Función Pública<sup>136</sup>.

Así mismo KIRIAKIDIS define como empleado público a toda persona natural que en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente, se desempeñe en el ejercicio de una función pública remunerada, con carácter permanente, y concluye que los empleados públicos son servidores públicos.<sup>137</sup>

Para RONDON de Sansó quien utiliza el término “cargo público” lo define como una esfera de competencias, atribuciones, deberes y derechos de una organización, por lo tanto, el funcionario público es el sujeto de la función pública.<sup>138</sup>

UROSA, D. Indica que la Función Pública corresponde a toda aquella labor realizada por los funcionarios que según la ley han sido investidos de tal cualidad, a través de las cuales se realizan las actividades que corresponden a los entes públicos que conforman el Estado; y expone que tal denominación de funcionario público se les da a esas personas que actúan ejerciendo esa función pública. Por lo tanto el funcionario público es la persona encargada de ejercer una Función Pública por cualquier título o condición. Y en su sentido estricto, es aquel sujeto que es titular de un cargo público.

Yendo más lejos en el concepto BREWER Carías distingue entre funcionarios iure y de hecho, indicando que el primero es aquel que tiene un título legal y está investido con la insignia, el poder y la autoridad del cargo; y que el funcionario de hecho es aquella persona que, aunque no es legalmente funcionario, está sin embargo, en posesión y ejercicio de un cargo.<sup>139</sup> Para LARES Martínez funcionario de hecho es aquel individuo que en ciertas condiciones de hecho, ejerce funciones públicas como si fuera un verdadero funcionario como consecuencia de una investidura irregular pero admisible.

---

<sup>136</sup> Labaudère, Ob. Cit. Ib.

<sup>137</sup> Kiriakidis, J. (2003) *Notas sobre la situación jurídica de los contratados por la administración pública en la Ley de la Función Pública*. Ob. Cit. Libros homenaje a la Dra. Hildegard Rondón de Sansó.

<sup>138</sup> Rondón, H. de, (1991) *El funcionario público y la ley orgánica del trabajo*. Edit. Jurídica. Colección Estudios Jurídicos, núm. 51, Caracas, Pág. 23.

<sup>139</sup> Brewer, A. (1998) *Ley orgánica de procedimientos administrativos y legislación complementaria*. Colección de textos. 12° ed. Caracas. Edit. Jurídica. Venezolana N°1, p.s/n

Pero es el Dr. SANSÓ de Ramírez quien apertura la definición general toda vez que, al analizar las normas constitucionales concluye que el concepto de funcionario tiene carácter orgánico y no sustantivo, pues lo importante es que el individuo preste servicio para la Administración Pública Nacional, Estatal o Municipal y cumpla un destino público remunerado independientemente de la función que esté realizando; es decir, que también incluye a toda persona de derecho público y privado estatales.

Por su parte La Ley del Estatuto de la Función Pública en sus artículos 3, 19 y 30, define al funcionario público de carrera y establece su forma de selección:

“Artículo 3.- Funcionario o funcionaria público será toda persona natural que, en virtud de nombramiento expedido por la autoridad competente, se desempeñe en el ejercicio de una función pública remunerada, con carácter permanente.” Artículo 19.- Los funcionarios o funcionarias de la Administración Pública serán de carrera o de libre nombramiento y remoción. Serán funcionarios o funcionarias de carrera, quienes habiendo ganado el concurso público, superado el período de prueba y en virtud de nombramiento, presten servicios remunerado y con carácter permanente. Serán funcionarios o funcionarias de libre nombramiento y remoción aquellos que son nombrados y removidos libremente de sus cargos sin otras limitaciones que las establecidas en esta Ley.” (Negrillas nuestras)

---

El carácter de funcionario público que ostente una persona, no implica per se un derecho a la estabilidad. Los funcionarios de carrera y los de libre nombramiento y remoción. Así lo dejó sentado la Sentencia N° 02825 de Sala Político Administrativa, Expediente N° 0252 de fecha 27/11/2001

“...El carácter de funcionario público que ostente una persona, no implica per se un derecho a la estabilidad, pues como es bien sabido, se establecen dos modalidades en ese sentido, configuradas por los funcionarios de carrera, y los de libre nombramiento y remoción. Cabe así señalar que los primeros, dado su desempeño con carácter permanente, encuentran un alto grado de estabilidad, sin que ello implique necesariamente una condición irrestricta dentro del Poder Judicial, pues así lo ha advertido el artículo 2 de la Ley de Carrera Judicial, en lo relativo a los jueces y también el Estatuto del Personal Judicial, como instrumento normativo que rige al personal que labora dentro del Poder Judicial, cuando afirman que la estabilidad nunca podrá privar sobre el interés general en la recta administración de justicia. En el segundo caso, esto es, los funcionarios de libre nombramiento y remoción, resulta clara su condición dentro de la función pública al variar su situación respecto de los funcionarios de carrera, por estar aquellos desprovistos de la garantía de la estabilidad...” (Negrillas nuestras)

---

Los elementos definidores del empleado público son los de sujeto de la función pública, cualquiera que sea, en orden, calidad o situación. Si bien es cierto, la derogada ley de la Carrera Administrativa no definía al funcionario público, si establecía que el funcionario podría ser “de carrera o de libre nombramiento y remoción” (Art. 2 L.C.A) y determinaba que la categoría de los de carrera implicaba el ingreso mediante nombramiento y el desempeño de servicios con carácter permanente, siendo la estabilidad la señal que marca la diferencia entre unos y otros, sin que ello implique que los de libre nombramiento y remoción constituyan una categoría inferior, o, no puedan ser calificados como funcionarios públicos. Sin embargo la nueva ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa silencia al respecto.

Ahora bien, la participación de funcionarios estatales y municipales en litigios referidos al régimen de empleo público ha orientado a la jurisprudencia al otorgamiento de la competencia a los tribunales especiales en materia contenciosa administrativa con fundamento a premisas de irrefutable actualidad, como lo son:

- El dominio específico de la materia contencioso administrativa especial.
- Por la inexistencia en muchos casos de leyes estatales y ordenanzas municipales que regulen la función pública de sus funcionarios.
- Por no estar exceptuados de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa
- Por la obligatoriedad del conocimiento por parte del Juez Natural.

Con fundamento a éstas premisas, y como la actividad de la Administración en materia de la función pública participa de la misma naturaleza que los demás actos realizados por la Administración para alcanzar sus fines, los actos de los entes estatales y de las autoridades municipales relativos a los funcionarios públicos son también actos administrativos y no son más que implicaciones de la descentralización del régimen funcional, por tanto, toda reclamación proveniente del empleo público de los funcionarios estatales y municipales se encuentra atribuida a los tribunales con competencia especial en materia contencioso administrativa, sin importar la categoría del funcionario público del cual se trate y si se trata de infracciones de derechos

fundamentales de la persona, nada importa que se realicen a través de una relación funcionarial, pues aquéllos siempre son preferentes sobre el ámbito material en que actúan.<sup>140</sup>

Al respecto el Dr. Eloy LARES Martínez hace su definición de funcionario o empleado público, luego de señalar que carece de utilidad en nuestra legislación la distinción entre funcionario o empleado público, los define como los individuos que en razón de nombramiento de autoridad competente o de otro medio de derecho público, participan en el ejercicio de funciones públicas, al servicio de las entidades públicas estatales.<sup>141</sup> Continúa el autor descifrando los distintos elementos de su definición, lo cual hace de la siguiente manera:

- Es necesario que el ingreso a la Administración Pública se realce en virtud de nombramiento de la autoridad competente, de elección popular o del cuerpo calificado para ello, de sorteo o de otro sistema autorizado por las leyes que rijan la materia, que son naturalmente normas de derecho público.
- Es indispensable que el individuo, para ser funcionario o empleado público, participe en el ejercicio de funciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza de éstas. Puede tratarse del ejercicio de función legislativa, administrativa o judicial.
- No puede ser calificado como funcionario público quien no esté al servicio directo de una persona pública estatal: La República, un estado, municipio, instituto autónomo. En lo tocante a los institutos autónomos, piezas de la Administración descentralizada su personal está sometido al mismo régimen de los servidores de la Administración centralizada.<sup>142</sup>

Como podemos observar el término atrayente al fuero funcionarial es la relación de empleo público, lo cual es un término más extenso que el de funcionario público. Dicha diferenciación es importante, pues permite la revisión del Juez a diferentes

---

<sup>140</sup> Lorenzo Membiela, J. de, (2008) *La jerarquía como competencia en la organización administrativa*, Revista Aragonesa de Administración Pública, Pág. 115

<sup>141</sup> Lares, E. (1978) *Manual de derecho administrativo*. 4ta Edición. Caracas. Pág. 378

<sup>142</sup> Op. Cit. *Manual de derecho administrativo* Págs. 378-380

leyes especiales que apartan a personal público no cualificado como funcionario. Trayendo así al fuero funcional sujetos que en principio son excluidos por sus leyes especiales, tal como analizaremos más adelante.

## **CRITERIOS ESPECÍFICOS DE COMPETENCIA**

Dicho lo anterior, podemos resumir entonces los criterios de competencia específicos, que determinan la competencia del Juez funcional Así, nos corresponde hacer el desarrollo de este punto a partir de la Cuantía, el Territorio y la Materia.

1.- Cuantía: Resulta infructuoso hablar de la cuantía como criterio determinante del Juez contencioso funcional, toda vez que se impone la aplicación de un criterio material independiente de si existe monto en discusión, por cuanto el objeto de la pretensión puede o no contener un equivalente dinerario, y sin embargo ésta no constituirá en sí misma una variante que permita alterar la competencia del juez al cual le corresponde atender a esta pretensión.

En efecto, dada la especialidad de la materia contencioso funcional, se impone la necesidad de un juez especializado que dé curso a las pretensiones que se fundamenten, por lo que la cuantía no se constituye como un elemento relevante, que nos permita entender que existe un criterio atributivo, desde esta perspectiva que nos vaya a alterar la competencia del juez.

2.- Territorio: En principio, la Ley del Estatuto de la Función Pública no dispone dentro de sus 111 artículos, algún principio atributivo de competencia que nos permita definir la competencia del juez por este motivo. Sin embargo, la Ley en su Disposición Transitoria Primera, determina de manera provisional el criterio que debe aplicarse sobre este punto, en los siguientes términos:

“Primera. Mientras se dicte la ley que regule la jurisdicción contencioso administrativa, son competentes en primera instancia para conocer de las controversias a que se refiere el artículo 93 de esta Ley, los jueces o juezas superiores con competencia en lo contencioso administrativo en el lugar donde hubieren ocurrido los hechos, donde se hubiere dictado el acto administrativo, o donde funcione el órgano o ente de la Administración Pública que dio lugar a la controversia.”

---

La citada disposición, establece tres elementos que han de regir la competencia territorial y que aún cuando pueden converger en un sitio único, podría eventualmente disgregarse en tres sitios distintos.<sup>143</sup>

Sin embargo, la norma contenida en el artículo 144, sostiene que la competencia de los Juzgado Superiores Contenciosos se determina, entonces, a través de los siguientes parámetros, a saber: la materia, los sujetos y el territorio.

Desde el punto de vista material los Juzgados Superiores Contencioso Administrativos conocerán de todas las controversias de índole funcional que surjan con ocasión de la relación de empleo público que se establece entre los órganos de la Administración Pública Nacional y los funcionarios a su servicio, sobre situaciones reguladas en el Estatuto de la Función Pública.<sup>144</sup>

Desde el punto de vista subjetivo la competencia de los Juzgados Superiores estará limitada a conocer de las controversias de índole funcional que se verifiquen en el ámbito de la Administración Pública Nacional, pues sólo los funcionarios y aspirantes a prestar servicios en la Administración Pública a nivel nacional son objeto de aplicación del Estatuto de la Función Pública.<sup>145</sup>

Finalmente, tenemos tres lugares a saber: dónde ocurrieron los hechos, dónde se dictó el acto y, dónde funcione el órgano o ente que dio lugar a la controversia. Este criterio, fue desarrollado por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en

---

<sup>143</sup> **Silva, J.** (2009) *La competencia contencioso funcional a través de la Jurisprudencia*, Editorial Funeda, Pág.15 Cabe destacar que si bien el nuevo estatuto amplió el ámbito de competencias de los juzgados superiores contenciosos en materia de función pública, al consagrar expresamente su competencia para conocer de la nulidad de convenciones colectivas y de la ilegalidad de las huelgas que afecten actividades esenciales de los servicios públicos, es lo cierto que éstas competencias aun cuando no estaban expresamente contempladas en la derogada Ley de Carrera Administrativa ya venían siendo ejercidas por el Tribunal de la Carrera Administrativa a quien se había atribuido esa competencia por vía jurisprudencial. (Sentencia CPCA del 21-12-00, Magistrado Ponente: Dr. Juan Carlos Apitz).

<sup>144</sup> **Rondón Sansó, H.** de, (1974) *El sistema Contencioso Administrativo de la Carrera Administrativa*, Ediciones Magon, Caracas, Págs. 131 y ss.: la querrela puede tener por objeto la nulidad de un acto formal de la administración, o cualquier otra pretensión que conlleve al restablecimiento de la situación jurídica subjetiva infringida. Concretamente, la querrela puede tener por objeto cualquiera de los contenidos que informan la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa regulados en el artículo 259 de la Constitución, esto es, la anulación de actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; la condena de la Administración al de sumas de dinero y el resarcimiento de daños y perjuicios; y el restablecimiento de la situación jurídica infringida.

<sup>145</sup> **Ibidem:** las impugnaciones de actuaciones administrativas, están referidas a aquellas actuaciones que no están reflejadas o plasmadas en acto alguno entre las que pueden incluirse a “la mayoría de los supuestos que en el Derecho del Trabajo se conocen con el nombre de “despido indirecto””. Igualmente se incluye en este rubro a los denominados actos tácitos y, en tal sentido, sostiene, que “es necesario reconocer la existencia del acto tácito, a fin de no lesionar el principio de congruencia de la actividad administrativa.

sentencia No. 2003-18, de fecha 16 de enero de 2003, caso: Estela La Waffe Jiménez Vs. Dirección del Servicio Autónomo Hospital Universitario Antonio Patricio de Alcalá, en el cual se estableció lo siguiente:

“... Así la lectura de la Ley del Estatuto del Funcionario Público en su disposición transitoria primera, se desprende que existen tres posibilidades que determinan el Tribunal Superior Contencioso Administrativo competente: a) el del lugar donde hubieren ocurrido los hechos, b) el del lugar donde se hubiere dictado el acto administrativo, o c) el del lugar donde funcione el órgano o ente de la Administración Pública que dio lugar a la controversia. Al respecto debe señalar este Órgano Jurisdiccional, que el hecho de que existan tres posibles jurisdicciones para conocer de casos como el presente, no significa que sean optativas para el recurrente. Implican un orden sucesivo, que pretende acercar la justicia a sus administrados, de forma que inicialmente el Tribunal competente será el de la localidad donde hubieran ocurrido los hechos, en su defecto, el correspondiente al lugar donde se hubiere dictado el acto administrativo y como última opción el Tribunal Superior Contencioso Administrativo de la Región donde funcione el órgano de la Administración Pública que dio lugar a la controversia. Considerando, que en principio los hechos ocurrieron en el Servicio Autónomo Hospital Universitario “Antonio Patricio De Alcalá”, ubicado en Cumaná, Estado Sucre, la decisión de la causa corresponde al Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Nor Oriental”.

---

El contenido de la sentencia ut supra, permite derivar un criterio objetivo de la competencia por el territorio, según el cual se debe determinar el Juez competente. Sin embargo, dicho criterio atributivo de competencia se encontraba supeditado a la entrada en vigencia de la Ley que regule la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en fecha 16 de junio de 2010 y publicada en Gaceta Oficial No. 39.447, posteriormente reimpressa por error material en la Gaceta Oficial No. 39.451, de fecha 22 de junio de 2010 se establece como órganos competentes en primera instancia a los Juzgados Superiores Estadales, y en esta orientación determina su competencia en los siguientes términos:

“Artículo 25. Los juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa son competentes para conocer de: (...) 6. Las demandas de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares concernientes a la función pública, conforme a lo dispuesto en la ley”.

---



Como puede apreciarse la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, determina las competencias de los órganos que integran esta especial Jurisdicción de una forma general sin establecer de forma específica los criterios atributivos de competencias más concretos, como lo es, la competencia por el territorio.

Es por la referida omisión o silencio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que consideramos, permanecen de intacta aplicación los procedimientos existentes antes de su entrada en vigencia, según sea el caso, siempre que éstos no contraríen directa o indirectamente la ley *in comento*. De tal forma, que en el presente quedan vigentes los criterios atributivos de competencia por el territorio establecidos en la Ley del Estatuto de la Función Pública, y desarrollados por nuestra jurisprudencia, en los términos anteriormente expresados.

Así las cosas podemos preguntar ¿Cuál es el elemento configurativo de competencia con mayor relevancia y desarrollo dentro de la especialidad contenciosa funcional? Pues el criterio material o la materia; la cual requiere de un juez especializado que dé curso a las pretensiones que se fundamenten con ocasión de las relaciones derivadas del empleo público.

En un principio pareciera sencillo tratar este punto, dada la especialidad del contencioso funcional, podría ser suficiente expresar a priori la existencia de un juez especializado para esta materia, tal y como lo fue en un principio durante la vigencia de la Ley de Carrera Administrativa de 1975, la cual disponía de la existencia de un tribunal colegiado denominado Tribunal de la Carrera Administrativa, supeditando su vigencia hasta tanto no se dictara la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (ley esta que nunca fue dictada durante la vigencia de la Constitución de 1961). Así lo expresa en su artículo 70:

Hasta que se dicte la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa y se organicen los tribunales competentes, se crea el Tribunal de Carrera Administrativa integrado por tres (3) miembros principales y tres (3) suplentes, quienes deberán ser abogados, durarán cinco años en el ejercicio de sus funciones y serán designados conforme a las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En lo posible los miembros deberán poseer conocimientos y experiencia en administración de personal. El Presidente de

la República, en Consejo de Ministros queda facultado para crear tribunales de la carrera administrativa, conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial.

---

Con la entrada en vigencia de la Ley del Estatuto de la Función Pública de 2002, se sustituyó esta estructura orgánica especializada para la materia, por los jueces que integraban este tribunal colegiado, los jueces quinto, sexto y séptimo de lo contencioso administrativo de la región capital con sede en Caracas, hasta tanto se dicte la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Así lo vemos expresado en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley del Estatuto de la Función Pública:

“Mientras se dicta la ley que regule la jurisdicción contencioso administrativa, y a los fines de una mayor celeridad en la decisiones de los jueces en materia contencioso administrativo funcionarial, los actuales integrantes del Tribunal de Carrera Administrativa pasarán a constituir los jueces superiores quinto, sexto y séptimo de lo contencioso administrativo de la región capital, con sede en Caracas, dejando a salvo las atribuciones que le corresponda a los órganos de dirección del Poder Judicial.”

---

Esta última organización es la que se mantiene, en la actualidad incluso con la entrada en vigencia de la referida Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pues como ya se trató, se atribuye la competencia en primera instancia a los Juzgados Superiores Estadales, por lo que debe quedar claro que en nuestra actualidad no existe un juez especializado para la materia, sino que es el propio juez contencioso administrativo el encargado de dar trámites a las pretensiones fundamentadas con relación de empleo público, siendo en primera instancia el Juez Superior Contencioso Administrativo y en segunda instancia las Cortes Primera y Segunda de lo Contencioso Administrativo, ahora denominados Tribunales Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Así lo podemos apreciar en sus artículos 11, 15 y 24 los cuales son del tenor siguiente:

Artículo 11. Órganos que la componen. Son órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa: 1. La Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. 2. Los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. 3. Los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. 4. Los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Artículo 13. Máxima instancia. La Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia es la máxima instancia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Contra sus decisiones no se oirá

recurso alguno, salvo lo previsto en la Constitución de la República Artículo 15. Competencia territorial. La competencia territorial de los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa estará delimitada de la siguiente manera: 1. Dos Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Región Capital con competencia en el Distrito Capital y los estados Miranda, Vargas, Aragua, Carabobo y Guárico. 2. Un Juzgado Nacional de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Región Centro Occidental, con competencia en los estados Cojedes, Falcón, Yaracuy, Lara, Portuguesa, Barinas, Apure, Táchira, Trujillo, Mérida y Zulia. 3. Un Juzgado Nacional de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Región NorOriental con competencia en los estados Nueva Esparta, Anzoátegui, Sucre, Monagas, Bolívar, Amazonas y Delta Amacuro. El Tribunal Supremo de Justicia, en sala plena, a solicitud de la Sala Político-Administrativa, de conformidad con el artículo anterior, podrá crear nuevos Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa o modificar su distribución territorial, de acuerdo con las necesidades de esta jurisdicción

---

Por otro lado, en virtud del contenido del artículo 93 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, se determina la especialidad del juez competente, estableciendo que la especialidad se verifica en tanto y cuanto la controversia derive de una relación de empleo público. Tal como observamos en la siguiente transcripción del referido artículo:

“Artículo 93. Corresponderá a los tribunales competentes en materia contencioso administrativo funcional, conocer y decidir todas las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de esta Ley, en particular las siguientes: 1. Las reclamaciones que formulen los funcionarios o funcionarias públicos o aspirantes a ingresar en la función pública cuando consideren lesionados sus derechos por actos o hechos de los órganos o entes de la Administración Pública. 2. Las solicitudes de declaratoria de nulidad de las cláusulas de los convenios colectivos.”

---

Ahora bien, una aplicación irrestricta del contenido del precedente artículo, nos permitiría concluir que se encuentra fuera del ámbito de esta ley cualquier acción que no se encuentre fundamentada en su aplicación, en virtud de la propia exclusión que hace la ley, tal y como lo determina en su artículo 1º, como veremos más adelante.

Sin embargo, la interpretación que se ha dado al ámbito de aplicación del contencioso funcional, es el de un criterio material más amplio, según el cual ante la existencia de una relación derivada de la función pública, cualquier reclamación que se suscite

ha de ser competente el tribunal contencioso funcional.<sup>146</sup> Lo anterior obedece a la reclamación que se suscita con ocasión al ejercicio de la función pública, lo cual debe considerarse como una reclamación de naturaleza contenciosa, en virtud del artículo 259 de la Constitución y de naturaleza funcional según la materia.

Así tenemos, que el artículo 1º de la Ley del Estatuto de la Función Pública, determina el ámbito de aplicación y los funcionarios excluidos de éste régimen en los términos siguientes:

Artículo 1. La presente Ley regirá las relaciones de empleo público entre los funcionarios y funcionarias públicos y las administraciones públicas nacionales, estatales y municipales, lo que comprende: 1. El sistema de dirección y de gestión de la función pública y la articulación de las carreras públicas. 2. El sistema de administración de personal, el cual incluye la planificación de recursos humanos, procesos de reclutamiento, selección, ingreso, inducción, capacitación y desarrollo, planificación de las carreras, evaluación de méritos, ascensos, traslados, transferencia, valoración y clasificación de cargos, escalas de sueldos, permisos y licencias, régimen disciplinario y normas para el retiro. Parágrafo Único: Quedarán excluidos de la aplicación de esta Ley: 1. Los funcionarios y funcionarias públicos al servicio del Poder Legislativo Nacional; 2. Los funcionarios y funcionarias públicos a que se refiere la Ley Orgánica del Servicio Exterior; 3. Los funcionarios y funcionarias públicos al servicio del Poder Judicial; 4. Los funcionarios y funcionarias públicos al servicio del Poder Ciudadano; 5. Los funcionarios y funcionarias públicos al servicio del Poder Electoral; 6. Los obreros y obreras al servicio de la Administración Pública; 7. Los funcionarios y funcionarias públicos al servicio de la Procuraduría General de la República; 8. Los funcionarios y funcionarias públicos al servicio del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT); 9. Los miembros del personal directivo, académico, docente, administrativo y de investigación de las universidades nacionales.

De acuerdo con el contenido del artículo anterior, se entienden excluidos de la aplicación de la Ley del Estatuto de la Función Pública, los funcionarios al servicio del Poder Público Nacional con abstracción del Ejecutivo, estos son: Poder Legislativo Nacional, Poder Judicial, Poder Ciudadano y Poder Electoral. También, la Ley excluye a los funcionarios a que se refiere la Ley Orgánica del Servicio Exterior, los obreros y obreras al servicio de la Administración Pública, los funcionarios al

---

<sup>146</sup> Silva, J. Ob. Cit., Págs. 19, 20.

servicio de la Procuraduría General de la República, los funcionarios al servicio del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), y por último a los miembros del personal directivo académico, docente administrativo y de investigación de las Universidades Nacionales.

En este sentido, la Ley establece una exclusión sin distinción de ningún tipo, por lo que pareciera ser que la exclusión alcanza tanto lo sustantivo como lo adjetivo. Sin embargo, tal y como lo enunciáramos con anterioridad estas exenciones expresas han sido matizadas por nuestra jurisprudencia, en virtud de no verificarse la existencia de un régimen funcional que regule el caso de los funcionarios que a priori la Ley excluye.

Así, podemos apreciar que la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, determinó la competencia a los Juzgados Contencioso Administrativos Regionales, para conocer de acciones que derivan de relaciones de empleo público, en virtud de que los actos de los que se solicita la nulidad son de naturaleza funcional, lo cual podemos apreciar en Sentencia No. 1354, de fecha 20 de noviembre de 2002, Caso: Dolores Pantoja de Nieto Vs. Presidencia o Vicepresidencia del congreso de la República, el cual es del tenor siguiente:

"(...) Por las razones que anteceden, estima la Sala que no obstante el acto cuestionado emane del Presidente del Consejo Nacional Electoral, y aún cuando los funcionarios de este último dispongan de un estatuto propio, se trata, en definitiva, de relaciones funcionariales a las que resulta perfectamente aplicable el procedimiento establecido en la Ley de Carrera Administrativa; en consecuencia, es el Tribunal de la Carrera Administrativa el Juez Natural para conocer de la presente causa, y su Alzada, en caso de interponerse sobre el fallo definitivo el correspondiente recurso de apelación, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Así se decide ... Lo mismo ha de ocurrir en los casos de relaciones funcionariales de orden estatal o municipal, esto es, corresponderá el conocimiento de la causa al Juzgado Superior Civil con competencia en lo Contencioso Administrativo de la región de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; y en Alzada, previo el recurso de apelación, a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo... Similar interpretación debe colegirse para los supuestos atinentes a los funcionarios al servicio del Poder Legislativo y de los órganos de jerarquía similar al recurrido, tales como el Ministerio Público. (...) Ahora bien, recientemente entró en vigencia la Ley del Estatuto de la Función Pública, publicada en la

Gaceta Oficial N° 37.482 de fecha 11 de julio de 2002, por lo que debe advertir la Sala que en las Disposiciones Transitorias, se indica: “Primera. Mientras se dicte la ley que regule la jurisdicción contenciosa administrativa, son competentes en primera instancia para conocer de las controversias a que se refiere el artículo 93 de esta Ley (...), Durante este lapso se entenderán paralizados los procesos. Quinta: Los procesos en curso ante el Tribunal de la Carrera Administrativa se continuarán sustanciando por lo juzgados superiores de lo contencioso administrativo que resulten competentes.

---

Como podemos apreciar aunque la Ley del Estatuto de la Función Pública excluye, tanto a nivel subjetivo como adjetivo, de su aplicación a un catálogo de funcionarios, no obsta para considerar la aplicación de los procedimientos especiales establecidos en dicha ley, en los casos cuyo contenido sea de naturaleza funcional, con lo cual vemos que dicho criterio establecido en la Ley experimenta una ampliación.

### **CONSIDERACIONES SOBRE LEGITIMACIÓN**

En referencia a la legitimación activa, ya en el punto sobre la jurisdicción administrativa funcional conversamos sobre la función pública y lo que se entiende como funcionario a fin de establecer lo atrayente del fuero, a eso añadimos que la legitimación exigida al funcionario accionante es equivalente a aquella requerida a toda persona para acudir a la vía contencioso administrativa con la particularidad de que el interés del recurrente debe ser ahora analizado por el juez de la manera más amplia, progresiva y favorable al derecho constitucional de acceso a la justicia previsto en el artículo 26 de la Constitución, por lo que será suficiente que el actor se encuentre en una situación fáctica o jurídica de conseguir un determinado beneficio a través de su recurso.<sup>147</sup>

Así lo estableció la Sala Político-Administrativa en decisión de fecha 13 de abril de 2000, con ponencia del Magistrado José Rafael Tinoco (Caso: Banco Fivenez), al señalar que los criterios de legitimación previstos en el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que consagran la exigencia de un interés calificado para recurrir que sea “personal, legítimo y directo”, no se compadecen con

---

<sup>147</sup> **Badell, R. s.f.**, *El Contencioso Administrativo y el Amparo Constitucional en la Función Pública*, passim, [Documento en línea] Disponible: <http://www.badellgrau.com/?pag=27&ct=115>. [Consulta: 2012, Enero 10]

los previstos en la Constitución de 1999 que de forma más amplia consagra el concepto de “interés” sin establecer calificación alguna (art. 26). De allí que tales calificativos deban entenderse tácitamente derogados, por lo que si bien debe exigirse la legitimidad del interés, no podrá hacerse lo mismo respecto de su carácter personal y directo, pues bastará que el funcionario recurrente, manifieste poseer un interés simple, conforme al ordenamiento jurídico, aunque éste no sea personal y directo.<sup>148</sup>

En cuanto a la legitimación pasiva en el contencioso funcional el legitimado pasivo es el ente público autor del acto, actuación, omisión, abstención o negativa accionada. Es importante acotar que el tema de la legitimación pasiva y la consecuente representación del ente demandado dentro del proceso contencioso funcional ha sido objeto de discusión en muchas ocasiones dado que, para algunos, la legitimación pasiva en estos juicios recae siempre en la República y por ende la representación de los entes querellados debe ser ejercida por el Procurador General de la República, en tanto que, para otros, la legitimación pasiva de la República sólo se produce respecto de aquellos entes que carecen de personalidad jurídica propia, pues cuando se trate de entes que gozan de personalidad jurídica como los institutos autónomos, la legitimación pasiva recaerá en estos exclusivamente. Cabe destacar que la regulación contenida en el nuevo Estatuto hace suyas las posiciones que sobre el tema de la legitimación pasiva en el proceso contencioso funcional había fijado ya la jurisprudencia de la Sala Constitucional en sentencia de fecha 1 de agosto de 2000 (Caso: Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt)

Revisando criterios anteriores podemos encapsular que el juez contencioso administrativo aplica los controles administrativos y constitucionales cuando es interpuesto un caso a su decisión a petición de parte y relacionada con la función pública y sus funcionarios. Por esta particularidad el derecho al juez natural ha sido protegido, en estas causas de manera incidental a la pretensión. Es por ello que en las sentencias presentadas a continuación, su naturaleza es netamente funcional.

---

<sup>148</sup> **González, J.** (1992) *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, Editorial Civitas, Madrid, Pág. 391.

## CAPÍTULO VI

### **APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE JUEZ NATURAL EN LAS DECISIONES DEL FUERO ESPECIAL FUNCIONARIAL**

#### **EXCLUSIONES U OMISIONES DE LA DETERMINACIÓN DE LA COMPETENCIA DE NATURALEZA FUNCIONARIAL**

Antes de entrar en el desarrollo del presente punto, relacionado con los casos de exclusión u omisión de la determinación de la competencia funcionarial en relación con lo establecido en el Artículo 1, Parágrafo Único, de la Ley del Estatuto de la Función Pública, es importante hacer destacar la contradicción que establece el artículo 93 de la mencionada Ley. A saber;

Artículo 93. Corresponderá a los tribunales competentes en materia contencioso administrativo funcionarial, conocer y decidir todas las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de esta Ley, en particular las siguientes: 1. Las reclamaciones que formulen los funcionarios o funcionarias públicos o aspirantes a ingresar en la función pública cuando consideren lesionados sus derechos por actos o hechos de los órganos o entes de la Administración Pública. 2. Las solicitudes de declaratoria de nulidad de las cláusulas de los convenio colectivos

---

La norma ut supra permite observar que el objeto de la querrela funcionarial es amplísimo, pues da cabida a todas las controversias que se susciten con motivo de su aplicación, inclusive cualquier reclamación de funcionarios o aspirantes cuando consideren lesionados sus derechos por actos o hechos de los órganos de la Administración Pública. De manera que, el ámbito material de la querrela se determina según un criterio objetivo, considerando cualquier pretensión que se suscite en el marco de una relación funcionarial, con independencia del contenido de esa pretensión y del acto, hecho u omisión administrativa que la motive.



Es por lo anterior que la Jurisprudencia Contencioso Funcionarial se ha encargado de precisar las exclusiones u omisiones que la propia Ley del Estatuto de la Función Pública no ha aclarado. Precisiones que revisaremos a través del análisis particular de algunas decisiones que resuelven asignar la competencia en alguno de los casos de órgano excluidos, bien sea por exclusión posterior o intentos de inclusión. A lo cual, comenzaremos citando que diferente a la derogada Ley de Carrera Administrativa, la Ley del Estatuto de la Función Pública señala de forma taxativa los funcionarios que quedan excluidos de la aplicación de ésta Ley, es decir que se encuentran fuera del ámbito de aplicación de la Ley del Estatuto de la Función Pública, Tales exclusiones se establecen en el Artículo 1, Parágrafo Único, tal como podemos leer a continuación:

Artículo 1. La presente Ley regirá las relaciones de empleo público entre los funcionarios y funcionarias públicos y las administraciones públicas nacionales, estatales y municipales, lo que comprende: 1. El sistema de dirección y de gestión de la función pública y la articulación de las carreras públicas. 2. El sistema de administración de personal, el cual incluye la planificación de recursos humanos, procesos de reclutamiento, selección, ingreso, inducción, capacitación y desarrollo, planificación de las carreras, evaluación de méritos, ascensos, traslados, transferencia, valoración y clasificación de cargos, escalas de sueldos, permisos y licencias, régimen disciplinario y normas para el retiro. Parágrafo Único: Quedarán excluidos de la aplicación de esta Ley: 1. Los funcionarios y funcionarias públicos al servicio del Poder Legislativo Nacional; 2. Los funcionarios y funcionarias públicos a que se refiere la Ley Orgánica del Servicio Exterior; 3. Los funcionarios y funcionarias públicos al servicio del Poder Judicial; 4. Los funcionarios y funcionarias públicos al servicio del Poder Ciudadano; 5. Los funcionarios y funcionarias públicos al servicio del Poder Electoral; 6. Los obreros y obreras al servicio de la Administración Pública; 7. Los funcionarios y funcionarias públicos al servicio de la Procuraduría General de la República; 8. Los funcionarios y funcionarias públicos al servicio del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT); 9. Los miembros del personal directivo, académico, docente, administrativo y de investigación de las universidades nacionales.

---

Para realizar la revisión jurisprudencial tomaremos el mismo orden de exclusión que aparece en el artículo ut supra en fin de seguir un orden único y ordenado para el análisis.

## FUNCIONARIOS Y FUNCIONARIAS PÚBLICOS AL SERVICIO DEL PODER LEGISLATIVO NACIONAL

Para el estudio de esta exclusión de la Ley del Estatuto de la Función Pública citamos la siguiente jurisprudencia contenida en la sentencia que resuelve el presente caso:

Numero : <u>01354</u>	N° Expediente : 16144	Fecha: 20/11/2002
Procedimiento: Demanda de nulidad		
Partes: Dolores Pantoja de Nieto & Presidencia o Vicepresidencia del Congreso Nacional de la República.		
<b>Decisión:</b> la Sala declara que NO TIENE COMPETENCIA y la misma corresponde a los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo de la Región Capital.		
Ponente: Yolanda Jaimes Guerrero		

RECURSO DE NULIDAD CONTRA LA DECISIÓN DE LA PRESIDENCIA O VICEPRESIDENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, DE NO CANCELAR LAS PRESTACIONES SOCIALES DOBLES (BENEFICIO DE INDEMNIZACIÓN) A LOS EFECTOS DE UNA JUBILACIÓN.

Es preciso señalar que la Sala Político Administrativa, en un caso similar al presentado para este análisis, también vinculado a una controversia suscitada con ocasión a la extinción de una relación de empleo público estableció; que el tribunal competente para conocer de causas de esa naturaleza era el Tribunal de la Carrera Administrativa y el procedimiento aplicable, el previsto en la Ley de Carrera Administrativa. Decisión que toma en aras de preservar el derecho al juez natural así como a la doble instancia, y atendiendo al principio de descentralización de la justicia que se deduce del Texto Constitucional, en sentencia N° 2.263 de fecha 20 de diciembre de 2000, En esa oportunidad concluyó la Sala en lo siguiente:

"(..) Por las razones que anteceden, estima la Sala que no obstante el acto cuestionado emane del Presidente del Consejo Nacional Electoral, y aún cuando los funcionarios de este último dispongan de un estatuto propio, se trata, en definitiva, de relaciones funcionariales a las que resulta perfectamente aplicable el procedimiento establecido en la Ley de Carrera Administrativa; en consecuencia, es el Tribunal de la Carrera Administrativa el Juez Natural para conocer de la presente causa, y su Alzada, en caso de interponerse sobre el fallo definitivo el correspondiente recurso de apelación, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Así se decide (...) Lo mismo ha de ocurrir en los casos de relaciones funcionariales de orden estatal o municipal, esto es, corresponderá el conocimiento de la causa al Juzgado

Superior Civil con competencia en lo Contencioso Administrativo de la región de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; y en Alzada, previo el recurso de apelación, a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Similar interpretación debe colegirse para los supuestos atinentes a los funcionarios al servicio del Poder Legislativo y de los órganos de jerarquía similar al recurrido, tales como el Ministerio Público. (...) <sup>149</sup>

---

El caso que hemos traído al estudio ya citado al inicio de este punto ha sido resuelto anterior a la vigencia de la Ley del Estatuto de la Función Pública. Se trata de un recurso intentado por una funcionaria del entonces Congreso de la República, a fin de obtener la nulidad de la decisión de la Presidencia o Vicepresidencia del Congreso de la República, de no cancelar las prestaciones sociales dobles a los efectos de su jubilación, de lo que se evidencia una relación funcional, cuyo conocimiento a tenor de las consideraciones señaladas por la Sala, correspondería al Tribunal de la Carrera Administrativa, razón por la cual resultan aplicables al caso concreto (Control difuso) las consideraciones expuestas en el fallo indicado, respecto de la necesidad de garantizar a todos los funcionarios el derecho al juez natural y a la doble instancia, así como de propiciar la descentralización de la justicia.

Una vez entrada en vigencia la Ley del Estatuto de la Función Pública, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.482 de fecha 11 de julio de 2002 la Sala Político decide un caso del mismo tenor del anterior, en el cual expresa:

“...puntualiza esta Sala que en las Disposiciones Transitorias, se indica: Primera. Mientras se dicte la ley que regule la jurisdicción contencioso administrativa, son competentes en primera instancia para conocer de las controversias a que se refiere el artículo 93 de esta Ley, los jueces o juezas superiores con competencia en lo contencioso administrativo en el lugar donde hubieren ocurrido los hechos, donde se hubiere dictado el acto administrativo, o donde funcione el órgano o ente de la Administración Pública que dio lugar a la controversia (...) Segunda. Mientras se dicta la ley que regule la jurisdicción contenciosa administrativa, y a los fines de una mayor celeridad en las decisiones de los jueces en materia contencioso administrativo funcional, los actuales integrantes del Tribunal de Carrera Administrativa pasarán a constituir los jueces superiores quinto, sexto y séptimo de lo contencioso administrativo de la región capital, con sede en

---

<sup>149</sup> Sentencia N° 2.263 de fecha 20 de diciembre de 2000. SPA.TSJ

Caracas, dejando a salvo las atribuciones que le correspondan a los órganos de dirección del Poder Judicial (...) Tercera. Mientras se dicta la ley que regule la jurisdicción contenciosa administrativa, el procedimiento a seguirse en segunda instancia será el previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (...) Cuarta. Los expedientes que cursen ante el Tribunal de la Carrera Administrativa serán distribuidos en un lapso máximo de treinta días continuos, conforme a la competencia territorial a que se refiere la Disposición Transitoria Primera de esta Ley. Durante este lapso se entenderán paralizados los procesos (...) Quinta. Los procesos en curso ante el Tribunal de la Carrera Administrativa se continuarán sustanciando por lo juzgados superiores de lo contencioso administrativo que resulten competentes (...) Los procesos que se encuentren actualmente en curso serán decididos conforme a la norma sustantiva y adjetiva prevista en la Ley de Carrera Administrativa". Así, de la lectura de las disposiciones antes transcritas se evidencia la eliminación del Tribunal de la Carrera Administrativa y la constitución de los Tribunales Superiores en lo Civil y Contencioso Administrativo como Tribunales Funcionariales, por lo que adaptando el criterio jurisprudencial referido anteriormente a la Ley del Estatuto de la Función Pública, se concluye que al versar el presente asunto sobre la terminación de una relación de empleo público, la presente causa debe ser conocida por el Tribunal Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital, conforme lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera de la mencionada ley. Así se decide."

---

Podemos apreciar la eliminación del Tribunal de la Carrera Administrativa y la construcción de los Tribunales Superiores en lo Civil y Contencioso Administrativo como Tribunales Funcionariales, en aras de preservar el criterio jurisprudencial referido anteriormente a la Ley del Estatuto de la Función Pública. En esta oportunidad la Sala concluye que si existe una relación de empleo público y por lo tanto de materia funcional, entonces la competencia deberá recaer sobre el Tribunal Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital como su Juez Natural. Con ello se evidencia que el criterio jurisprudencial, ha sido conteste en los casos de reclamaciones de índole laboral, al determinar que serán competentes los Juzgados Superiores Contencioso Administrativos. Decisión que demuestra el interés de la Sala en preservar el derecho al juez natural y la doble instancia, atendiendo al principio de descentralización de la justicia deducida del Texto Constitucional.

## **LOS FUNCIONARIOS Y FUNCIONARIAS PÚBLICOS A QUE SE REFIERE LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR**

Con respecto a esta exclusión la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en Sentencia N° 2411 de fecha 1 de noviembre de 2006, ratifica su competencia para conocer de las reclamaciones del personal diplomático.

<b>Numero:</b> <u>02411</u>	N° Expediente : 2006- 1555	Fecha: 01/11/2006
Procedimiento: Declinatoria de competencia		
Partes: Corte Primera de lo Contencioso Administrativo declina competencia con motivo del recurso de nulidad interpuesto por el ciudadano Julián José Cárdenas García contra el Ministerio de Relaciones Exteriores.		
<b>Decisión:</b> La Sala declara COMPETENTE al Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital.		
Ponente: Emiro Antonio García Rosas		

RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FUNCIONARIAL CUYO OBJETO ES LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y DECLINATORIA DE COMPETENCIA EFECTUADA POR LA CORTE PRIMERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CORRESPONDE A LA SALA POLÍTICO ADMINISTRATIVA PRONUNCIARSE

En este caso la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo declina la competencia y la Sala Político Administrativa se pronuncia en relación con su competencia para conocer del recurso contencioso administrativo funcionarial interpuesto.

La Sala Político Administrativa, bajo la vigencia de la Ley de Personal del Servicio Exterior de fecha 14 de diciembre de 1961, reformada el 2 de enero de 1962 y publicada en Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 26.743 del 3 de enero de 1962, había establecido como criterio, su competencia para conocer de demandas y recursos interpuestos por todos los funcionarios pertenecientes al servicio exterior, en virtud de que estaban excluidos de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa por disposición del artículo 5 y, en consecuencia, sometidos a la Ley de Personal del Servicio Exterior.

Este criterio jurisprudencial fue parcialmente modificado con ocasión de la reforma de la Ley de Personal del Servicio Exterior publicada en Gaceta Oficial de la

República Bolivariana de Venezuela No. 37.254 del 6 de agosto de 2001, que estableció la distinción de regímenes en virtud de la ley aplicable al personal.

Posteriormente, el referido texto legal fue reformado parcialmente y publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 38.241 del 2 de agosto de 2005. En el artículo 7 (antes artículo 4) establece lo siguiente:

“Artículo 7.- El personal del Servicio Exterior depende del Ministerio de Relaciones Exteriores y está integrado por el personal diplomático de carrera, el personal con rango de agregado o agregada, oficial, el personal administrativo, técnico auxiliar y el personal diplomático en comisión. El personal obrero del Ministerio de Relaciones Exteriores se regirá por la ley que regula las relaciones laborales”.

---

Esta ley clasifica al personal del servicio exterior de la siguiente forma:

- 1.- Personal diplomático de carrera.
- 2.- Personal con rango de agregado o agregada y oficial.
- 3.- Personal administrativo y técnico auxiliar.
- 4.- Personal diplomático en comisión.

El Personal Diplomático de Carrera, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 *eiusdem* (antes artículo 25) se agrupa por rangos, así:

“Artículo 28. El personal diplomático de carrera se agrupará en los siguientes rangos: Primer rango: Embajador (a) Cónsul General Segundo rango: Ministro(a) Consejero Cónsul General de Primera Tercer rango: Consejero (a) Cónsul General de Segunda Cuarto rango: Primer Secretario (a) Cónsul de Primera Quinto rango: Segundo Secretario (a) Cónsul de Segunda Sexto rango: Tercer Secretario (a) Vicecónsul”

---

La antes referida modificación legislativa no abarcó la competencia de la Sala Político para conocer de las pretensiones planteadas por los funcionarios diplomáticos de carrera, pues el régimen que se les aplica, de conformidad con lo previsto en el artículo 29 del mencionado texto legal (antes artículo 26) sigue siendo el mismo. En esta disposición se establece lo siguiente:

“Artículo 29.- Los funcionarios diplomáticos de carrera gozarán de estabilidad y no podrán ser separados del cargo que desempeñen sino por las causas y procedimientos establecidos en esta Ley y su Reglamento”.

---

No ocurrió lo propio en relación con el personal con rango de agregado, oficial, el profesional administrativo, técnico auxiliar y personal diplomático en comisión, cuyo régimen funcional es distinto en cada caso. Así el artículo 25 de la referida Ley (antes artículo 21) preceptúa lo siguiente:

“Artículo 25.- Cuando se trate de un funcionario o funcionaria perteneciente al personal diplomático en comisión, al personal con rango de agregada o agregado y oficial, o al personal profesional administrativo y técnico auxiliar, el procedimiento aplicable para aquellas situaciones no previstas en esta Ley y su Reglamento será el establecido en las leyes y reglamentos que regulan las relaciones laborales y a las funcionarias y funcionarios públicos en general”.

---

Ya la Sala, bajo la vigencia de la Ley hoy parcialmente reformada, había establecido, en virtud de los dos regímenes distintos, el de los funcionarios diplomáticos de carrera y el de los que no lo son, que la competencia para conocer de las pretensiones planteadas por estos últimos correspondía a los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo. (Sentencia N° 1171 del 25 de septiembre de 2002).

Como habíamos apuntado, algunos funcionarios públicos fueron excluidos del ámbito de aplicación de la Ley del Estatuto de la Función Pública (Gaceta Oficial N° 37.522 de fecha 06 de septiembre de 2002), de conformidad con lo dispuesto en el párrafo único del artículo 1. En referencia al caso estudiado por la Sala sobre los funcionarios al servicio exterior y que analizara en la sentencia estudiada, ésta, La Sala consideró lo siguiente:

“...siguiendo el criterio de establecimiento de la competencia que ha mantenido esta Sala, en atención a la ley aplicable a cada categoría de funcionario, la norma antes transcrita distingue cuando excluye de su aplicación a “Los funcionarios y funcionarias públicos a que se refiere la Ley Orgánica del Servicio Exterior” pues en todos los demás casos, en forma genérica, el legislador no hace esta distinción, sino que utiliza la expresión “al servicio”, por lo que, a juicio de esta Sala, los funcionarios “a que se refiere” la Ley del Servicio Exterior son aquellos a quienes ésta no se les aplica en lo atinente a la materia funcional (...). Corolario de todo lo antes expuesto, la Sala ratifica que la competencia para conocer de las pretensiones deducidas

por funcionarios que no sean Diplomáticos de Carrera, corresponde a los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo.”

---

Luego de Precisar lo anterior y a los fines de establecer la competencia en el caso bajo análisis la Sala pasó a determinar si el recurrente es funcionario diplomático de carrera, con rango de agregado, administrativo, técnico auxiliar o personal diplomático en comisión:

Esta Sala advierte, sólo a los fines de determinar la competencia, que la Ley del Servicio Exterior establece en los artículos 31 al 36 el procedimiento para el ingreso a la carrera y, en la última de las disposiciones indica expresamente que “El o la aspirante que hubiere sido aprobado o aprobada en un concurso de oposición prestará, provisionalmente, servicio interno con goce de sueldo por dos años consecutivos (...). Al finalizar este lapso serán evaluados (...) para su ingreso definitivo a la carrera (...)”. Esta disposición califica como “aspirante” a aquél que se encuentre en el supuesto de hecho previsto en la norma, es decir, que aún no haya ingresado definitivamente a la carrera. En atención al criterio competencial fijado por la Sala, cuando el recurrente no sea funcionario Diplomático de Carrera, sino aspirante a la Carrera, a este Máximo Tribunal no le compete, en principio, el conocimiento del recurso contencioso funcional planteado. Se asimilan estos aspirantes entonces -a los efectos de esta decisión- al personal del servicio exterior a que se refiere el artículo 7 de la Ley del Servicio Exterior, excepción hecha del personal Diplomático de Carrera, y por tanto, resultan competentes los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo.<sup>150</sup>

---

La anterior decisión de la Sala encuentra sustento en el artículo 93 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, el cual es del tenor siguiente:

“Corresponderá a los tribunales competentes en materia contencioso administrativo funcional, conocer y decidir todas las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de esta Ley, en particular las siguientes: 1. Las reclamaciones que formulen los funcionarios o funcionarias públicos o aspirantes a ingresar en la función pública cuando consideren lesionados sus derechos por actos o hechos de los órganos o entes de la Administración Pública (...)”.

---

Este criterio se mantiene bajo la vigencia de la reforma parcial de la Ley del Servicio Exterior. En decisión N° 06220 del 16 de noviembre de 2005 (caso: *José Gregorio*

---

<sup>150</sup> ibídem



*González Rodríguez*) en cuanto se refiere a los regímenes jurídicos aplicables al personal de Servicio Exterior y al órgano jurisdiccional competente:

“Con relación al Personal Profesional Administrativo y Técnico Auxiliar, que se encuentre temporalmente en el Servicio Exterior, el Reglamento Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores (artículo 98), y complementado en el artículo 100 del mismo Reglamento, establece que dicho personal se regirá, en cuanto sea compatible con el mismo, por las normas que regulan a los funcionarios públicos(...)De la interpretación concatenada de las normas antes citadas, se evidencian dos regímenes distintos, que se mantuvieron tanto en la Ley derogada como en la vigente y que sirven para regular las relaciones de empleo público de los funcionarios adscritos al Servicio Exterior. Así, por un lado, el personal Diplomático de Carrera está sujeto a las regulaciones que la Ley del Servicio Exterior y su Reglamento establezcan, y por otro, se evidencia que el personal Diplomático en Comisión, el personal con grado de Agregado u Oficial y el personal Profesional Administrativo y Técnico Auxiliar, están sometidos en todo lo no previsto en dicha Ley a las disposiciones de la Ley Orgánica del Trabajo y a la Ley del Estatuto de la Función Pública, que regula a los funcionarios Públicos. (...) En consecuencia, el personal que no sea Diplomático de Carrera, queda sujeto a la norma antes citada, en todo lo relativo a las acciones y recursos que puedan ejercer contra los actos u omisiones emanadas del Ministro de Relaciones Exteriores, siendo competentes en primera instancia, los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con lo previsto en la Disposición Transitoria Primera de la Ley del Estatuto de la Función Pública y en segunda instancia, las Cortes de lo Contencioso Administrativo”. (Resaltado de la Sala).<sup>151</sup>

En consecuencia, de todo lo anterior la Sala declara que el órgano jurisdiccional competente para conocer del caso planteado, en primera instancia, es un Juzgado Superior de lo Contencioso Administrativo de la Región Capital; y en alzada, a las Cortes de lo Contencioso Administrativo.

Pero en caso de aspirantes a ingresar a la carrera diplomática, señaló que la competencia se encuentra atribuida a los Superiores Contenciosos con competencia funcional, haciendo una distinción entre funcionario y aspirante, que la Ley del Estatuto de la Función Pública asigna como un todo a una misma competencia, mientras que la sentencia escinde lo referido al funcionario y al aspirante, para

---

<sup>151</sup> vid. Sentencia N° 1171 del 25 de septiembre de 2002. Este criterio se mantiene bajo la vigencia de la reforma parcial de la Ley del Servicio Exterior en decisión N° 06220 del 16 de noviembre de 2005 (caso: José Gregorio González Rodríguez)

determinar que por tratarse de la segunda opción, corresponde a los tribunales contenciosos funcionariales.

Concluye, entonces la Sala, que la competencia excluida corresponde sólo al personal de carrera diplomática, salvo aquellos funcionarios, que aún ejerciendo cargos diplomáticos no sean de carrera, o aspirante a ingresar a la carrera diplomática, éstos funcionarios en todo lo relativo a las acciones y recursos que puedan ejercer contra los actos u omisiones emanadas del Ministerio de Relaciones Exteriores, siendo competente en primera instancia los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo y en segunda instancia, las Cortes de lo Contencioso Administrativo.

## **FUNCIONARIOS Y FUNCIONARIAS PÚBLICOS AL SERVICIO DEL PODER JUDICIAL**

Pasaremos ahora a analizar la siguiente exclusión y para ello tomaremos el presente caso:

<b>Numero</b> 01299	Nº Expediente :02-0403	Fecha: 29/10/2002
<b>Procedimiento:</b> apelación		
<b>Partes:</b> Yula María Moreno vs. el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Occidental.		
<b>Decisión:</b> Se declara SIN LUGAR el recurso de apelación interpuesto.		

RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE NULIDAD, CONTRA EL ACTO ADMINISTRATIVO DE FECHA 25 DE MARZO DE 1999, DICTADO POR EL JUZGADO SUPERIOR EN LO CIVIL Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA REGIÓN OCCIDENTAL, MEDIANTE EL CUAL SE LE DESTITUYÓ DEL CARGO DE AUXILIAR DE SECRETARÍA QUE DESEMPEÑABA EN DICHO TRIBUNAL.

En el procedimiento seguido de esta causa la Corte Primera en lo Contencioso Administrativo, en sentencia dictada el 31 de enero de 2002, declaró sin lugar el recurso contencioso administrativo de nulidad interpuesto. Pasando a la Sala mediante recurso de nulidad. Al conocer la Sala, en primer término, precisa su competencia y se refiere al régimen aplicable a las destituciones en el Poder Judicial que se enmarcan

dentro de los supuestos previstos por la Ley Orgánica del Poder Judicial. Así en su artículo 71, se señala lo siguiente:

Artículo 71.-“Los secretarios, alguaciles y demás funcionarios de los tribunales serán nombrados y removidos conforme al Estatuto de Personal que regule la relación funcional”.

---

Entonces, tratándose de un *‘funcionario judicial’*, el régimen aplicable es el previsto en el Estatuto de Personal Judicial, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 34.439 de fecha 29 de marzo de 1990. Por otro lado, se observa que en el referido instrumento jurídico no se consagra ninguna norma atributiva de competencia, excepto la referencia genérica establecida en el artículo 46 del citado Estatuto del Personal Judicial en el cual se señala:

Artículo 46. - “La sanción de destitución, salvo la causal de la letra e) del artículo 43, es recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo previsto en el artículo 206 de la Constitución”.

---

La Sala basa el desarrollo de su decisión en virtud de lo establecido en el artículo 2 de la Ley in comento, la cual señala expresamente:

“Artículo 2. Las normas que se refieran en general a la Administración Pública, o expresamente a los estados y municipios, serán de obligatorio cumplimiento por éstos. Sólo por leyes especiales podrán dictarse estatutos para determinadas categorías de funcionarios y funcionarias públicos o para aquellos que presten servicio determinados órganos o entes de la Administración Pública”.

---

El artículo arriba transcrito evidencia la naturaleza administrativa de los actos dictados por los jueces en ejercicio de sus funciones. Actos que viene ratificando la doctrina y la jurisprudencia, como de naturaleza no disciplinaria ni tampoco jurisdiccional, en consecuencia y como viene precisando el Alto Tribunal en anteriores decisiones, esos actos son impugnables ante los tribunales contencioso administrativos, indistintamente que se aleguen vicios de inconstitucionalidad o de ilegalidad. En ese momento, la Sala consideró que dicha remoción afectaba la “situación funcional” de un empleado público al servicio del Poder Judicial y que aún cuando dichos funcionarios estén regidos por un estatuto propio, como lo es el Estatuto del Personal Judicial antes

citado, se trata en definitiva, de relaciones funcionariales y que les resulta perfectamente aplicable el procedimiento establecido en la Ley del Estatuto de la Función Pública, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.482 de fecha 11 de julio de 2002. Normativa destinada a regir las relaciones de empleo público entre los funcionarios y funcionarias públicos y las administraciones públicas nacionales, estatales y municipales.

Aunado a la consideración anterior la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en virtud de la exclusión que expresamente hace la Ley en referencia de los funcionarios y funcionarias públicos al servicio del Poder Judicial (numeral 3 del Parágrafo Único del artículo 1) establece un criterio, y es que hasta tanto no sea determinada la naturaleza jurídica de los estatutos que rigen ciertas categorías de funcionarios y funcionarias públicos, como es el caso del Estatuto del Personal Judicial y hasta tanto se dicte la ley que regule la jurisdicción contencioso administrativa, los tribunales superiores con competencia en lo contencioso administrativo, son los competentes para conocer, en primera instancia, de este tipo de reclamaciones de carácter funcional, a tenor de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera de la Ley del Estatuto de la Función Pública. Igual contempla que en caso de interponerse, en alzada, el correspondiente recurso de apelación, es la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo la competente para conocer.

“...Por tanto y en los términos expuestos, este Alto Tribunal, considera que en casos como el presente, con fundamento en los artículos 334 de la Constitución de la República y 20 del Código de Procedimiento Civil, debe desaplicarse en cada caso concreto, el citado numeral 3 del Parágrafo Único del artículo 1 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, en el cual se excluye expresamente de la aplicación de dicha Ley a los funcionarios y funcionarias públicos al servicio del Poder Judicial. Así se declara.”<sup>152</sup>

Entonces, a manera de resumen sobre esta exclusión se estima que los tribunales superiores con competencia en lo contencioso administrativo, son los competentes para conocer, en primera instancia, de éste tipo de reclamaciones de carácter

---

<sup>152</sup> Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en Sentencia N° 1299, de fecha 29 de octubre de 2002

funcionarial, a tenor de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera de la Ley del Estatuto de la Función Pública, y su alzada corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

## **FUNCIONARIOS Y FUNCIONARIAS PÚBLICOS AL SERVICIO DEL PODER CIUDADANO**

Los órganos del Poder Ciudadano son la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, de allí que al referirse la norma a la exclusión del Poder Ciudadano, debemos considerar que incluye a todo funcionario que labore para cualesquiera de estos órganos, incluyendo a los jefes y su personal los cuales componen el Consejo Moral Republicano.

Para el análisis de esta exclusión tomaremos la siguiente sentencia:

<b>Numero :</b> <u>01525</u>	<b>N° Expediente :</b> 2003-1038	<b>Fecha:</b> 08/10/2003
Procedimiento: Recurso de nulidad conjuntamente con acción de amparo cautelar		
Partes: Héctor Ramón Rodríguez Rea contra Contraloría General de la República.		
<b>Decisión:</b> La Sala se declara COMPETENTE para conocer el recurso de nulidad interpuesto conjuntamente con acción de amparo cautelar. ADMITE, a los solos efectos de su trámite y verificación por parte del Juzgado de Sustanciación de la Sala. IMPROCEDENTE la acción de amparo cautelar propuesta.		
Ponente: Hadel Mostafá Paolini		

RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE NULIDAD INTERPUESTO CONJUNTAMENTE CON AMPARO CAUTELAR, CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO DICTADO POR EL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, MEDIANTE EL CUAL SE SUSPENDE SIN GOCE DE SUELDO A LA PERSONA QUE DESEMPEÑABA EL CARGO DE ADMINISTRADOR SENIOR EN EL REFERIDO ORGANISMO.

En el procedimiento del caso bajo análisis la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, se declaró competente para conocer del recurso lo cual sustentó de la siguiente manera en la Sentencia N° 01525 del 08 de octubre de 2003.

“...En tal sentido, corresponde a esta Sala Político Administrativa conocer del presente recurso, por fuerza a lo previsto en el ordinal 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica que rige la funciones de este Tribunal Supremo de Justicia, cuyo

tenor es el siguiente: 12. Declarar la nulidad, cuando se procedente por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, de los actos administrativos generales o individuales del Consejo Supremo Electoral o de otros órganos del Estado de igual jerarquía a nivel nacional". (Subrayado de la Sala.)"

Tal estimación de la Sala se encuentra en concordancia con el encabezamiento del artículo 108 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, corresponde a la Sala Político Administrativa la competencia para conocer tanto del recurso principal, como de la acción cautelar accesoria de amparo constitucional. Para decidirlo la Sala alega la sentencia N° 953 de fecha 27 de abril de 2000, donde dejó determinado que en la oportunidad que se planteen conjuntamente un recurso contencioso administrativo y una acción de amparo constitucional, la Secretaría de la Sala remitirá a la misma el expediente contentivo de ambas acciones, a los efectos de su tramitación conjunta, esto es, a fin de que el Juez se pronuncie respecto de su competencia para ambas pretensiones y, de ser el caso, sobre la admisibilidad del recurso principal y del amparo cautelar.

Una vez aclarado lo anterior la Sala Político estudió los criterios de competencia y al respecto señaló la sentencia de fecha 20 de enero de 2000, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, la cual expresamente dispuso que:

"...Al estar vigente el citado artículo 5°, surge una excepción a la doctrina sobre la competencia en materia de amparo, contenida en este fallo, y es que los tribunales, incluyendo las Salas de este Supremo Tribunal, que conozcan de procesos de nulidad de actos administrativos de efectos particulares, o contra negativas o abstenciones de la Administración, mediante recursos contencioso administrativos, podrán a su vez conocer de los amparos previstos en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, siempre que el recurso de nulidad o por abstención no se funden en una infracción directa e inmediata de la Constitución, y siempre que la acción de amparo no se encuentre caduca. Resultado de la doctrina que se expone, es que las Salas de este Tribunal Supremo de Justicia que conocen de amparos que no se han ejercido conjuntamente con recursos contenciosos administrativos, remitirán a esta Sala las acciones de amparo que venían tramitando, mientras que la Sala Político-Administrativa y la Sala Electoral seguirán conociendo los amparos que se ejercieron o se ejerzan conjuntamente con el recurso contencioso administrativo o electoral de anulación de actos o contra las conductas omisivas." (Resaltado de la Sala)... En virtud de ello debe esta Sala determinar, en primer lugar, su competencia para conocer del recurso de nulidad, pues la acción de amparo cautelar, dada

su accesoriadad, dependerá -en cuanto a este presupuesto- de lo que se determine con relación a la pretensión principal...”

---

En el presente caso el recurso principal se ha interpuesto contra el acto mediante el cual el Presidente del Consejo Nacional Electoral notifica a la recurrente su destitución del cargo de Mecnógrafa adscrita a la Oficina Local de Registro Electoral del Estado Trujillo.

Atendiendo únicamente a un criterio orgánico, resultaría procedente afirmar que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 42, numeral 12, y 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, correspondería a la esta Sala Político-Administrativa conocer del recurso interpuesto. Sin embargo, dicho análisis no puede circunscribirse únicamente a las consideraciones relativas a la persona de la que emana el acto o resolución impugnada; por el contrario, se hace necesario replantear lo relativo a las competencias de la Sala. La cual antes de decidir anuncia ciertas normas relevantes. Por ejemplo;

El artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela prevé:

“La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos; y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.”

---

Por su parte el artículo 266 *ibídem* establece que:

“Son atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia:

1. Ejercer la jurisdicción constitucional conforme al Título VIII de esta Constitución.;
2. Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Presidente (...) de la República, o quien haga sus veces, y en caso afirmativo, continuar conociendo de la causa, previa autorización de la Asamblea Nacional, hasta sentencia definitiva;
3. Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Vicepresidente o Vicepresidenta de la República, de los o las integrantes de la Asamblea Nacional o del propio Tribunal Supremo de Justicia, de los Ministros o Ministras, del Procurador o Procuradora General,

del Fiscal o Fiscala General, del Contralor o Contralora General de la República, del Defensor o Defensora del Pueblo, los Gobernadores o Gobernadoras, oficiales u oficialas generales y almirantes de la Fuerza Armada Nacional y de los jefes o jefas de misiones diplomáticas de la República (...); 4. Dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la República, algún Estado, Municipio u otro ente público, cuando la otra parte sea alguna de esas mismas entidades, a menos que se trate de controversias entre Municipios de un mismo Estado, caso en el cual la ley podrá atribuir su conocimiento a otro Tribunal; 5. Declarar la nulidad total o parcial de los reglamentos y demás actos administrativos generales o individuales del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente; 6. Conocer de los recursos de interpretación sobre el contenido y alcance de los textos legales, en los términos contemplados en la Ley; 7. Decidir los conflictos de competencia entre tribunales, sean ordinarios o especiales, cuando no exista otro tribunal superior o común a ellos en el orden jerárquico; 8. Conocer del recurso de casación; 9. Las demás que le atribuya la ley; La atribución señalada en el numeral 1 será ejercida por la Sala Constitucional, las señaladas en los numerales 2 y 3, en Sala Plena; y las contenidas s en los numerales 4 y 5, en Sala Político Administrativa. Las demás atribuciones serán ejercidas por las diversas Salas conforme a lo previsto por esta Constitución y la ley”.

---

De las disposiciones transcritas se desprende la atribución directa y expresa de las competencias del Tribunal Supremo de Justicia, a las que conviene agregar la que resulta del fallo N° 87, de fecha 14 de marzo de 2000, mediante el cual la Sala Constitucional acordó -por interpretación de los artículos 23 y 344 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y 8, numerales 1 y 2 (literal h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos- dejar sin aplicación la disposición contenida en el último aparte, primer párrafo, del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, disponiendo, en consecuencia, que contra las sentencias definitivas que dicte la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo podrá interponerse apelación dentro del término de cinco días, por ante el Tribunal Supremo de Justicia.

“...Expuesto lo anterior interesa determinar la naturaleza de la pretensión incoada, y a este respecto observa la Sala que lo solicitado por la recurrente no se limita a la declaratoria de nulidad de la resolución emanada del Consejo Nacional Electoral, pues pretende además su reincorporación al cargo que venía desempeñando dentro del ente accionado y el pago de los sueldos que dejó de percibir desde su desincorporación. Tal circunstancia permite calificar a la acción incoada como una “querrela”, pues con su ejercicio se persigue la satisfacción de pedimentos accesorios a la demanda de nulidad, a los fines del restablecimiento de la situación jurídica que se dice lesionada...”

---



Se trata efectivamente de una materia cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa, pero ésta, tal como se expresó, no le está atribuida única y exclusivamente al Tribunal Supremo de Justicia sino también “...a los demás que determine la ley”, circunstancia que nos lleva a precisar que la figura de la querrela ha sido concebida como la acción típica del contencioso funcional, el cual se encuentra a cargo de los Juzgados Superiores en lo Contencioso Administrativo, en los ámbitos estatal y municipal, y del Tribunal de la Carrera Administrativa como tribunal contencioso administrativo especial, en lo que respecta a los asuntos que se deriven de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, que regula, a tenor de lo dispuesto en su artículo 1º, los derechos y deberes de los funcionarios públicos en sus relaciones con la Administración Pública Nacional. Pero es el caso que el artículo 5 de la precitada ley prevé un límite a su ámbito de aplicación, exceptuando de ella -entre otros- a los funcionarios del Consejo Nacional Electoral, quienes, por tanto, quedarían sustraídos del control y jurisdicción del Tribunal de la Carrera Administrativa. Tal y como hemos venido avisando en el desarrollo de este punto.

Es por eso que ante la divergencia planteada en el caso in comento se presenta entre la afinidad del asunto litigioso respecto de las materias sometidas al conocimiento del Tribunal de la Carrera Administrativa, y la excepción contenida en el artículo 5 antes mencionado, y entre aquélla y la disposición que atribuye a la Sala el conocimiento de los recursos de nulidad incoados contra los actos de efectos particulares emanados del Consejo Nacional Electoral. La Sala lo analiza considerando el derecho al Juez Natural, el principio de la doble instancia, el concepto de justicia como hecho democrático y la descentralización judicial.

Así ha dejado expresado en la sentencia analizada lo siguiente:

“Del derecho al Juez Natural. El artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela dispone: “Artículo 49. El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas y, en consecuencia: (...) 4. Toda persona tiene derecho a ser juzgada por sus jueces naturales en las jurisdicciones ordinarias, o especiales, con las garantías establecidas en esta Constitución y en la ley. Ninguna persona podrá ser sometida a juicio sin

conocer la identidad de quien le juzga, ni podrá ser procesada por tribunales de excepción o por comisiones creadas para tal efecto”. (...) Lo anterior si bien nos introduce en la jerarquía del derecho en referencia, no lo define, y es por ello que se hace necesario señalar que el mismo consiste, básicamente, en la necesidad de que el proceso sea decidido por el juez ordinario, esto es, por el juez que resulte más idóneo o adecuado para efectuar el pronunciamiento, de allí que el artículo 26 constitucional imponga al Estado la obligación de garantizar “...una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita...”(...) Interesa en este orden de ideas destacar, que en no pocas oportunidades se ha afirmado que el Juez Natural es aquél predeterminado en la ley, es decir, a quien la normativa vigente atribuye el conocimiento de determinados asuntos; sin embargo, estima esta Sala que el derecho al Juez Natural no tiene un sentido meramente formal, o de simple cobertura legal, sino que implica unas exigencias sustanciales y objetivas que van más allá del rango y preexistencia de la norma atributiva de competencia. El Juez Natural es, en definitiva, el apto para juzgar en la especialidad a que se refiere su constitución como órgano administrador de justicia, esto es, el especialista en el área jurisdiccional donde vaya a ejercer su función; que no necesariamente ha de ser una, pues por razones de organización del Poder Judicial y del Sistema de Justicia, se atribuyen en muchos casos a un solo Juez el conocimiento de varias materias.

---

Continúa desarrollando la Sala que:

Este Juez Natural ha de satisfacer una serie de características que ya en varias oportunidades la Sala Constitucional de este Máximo Tribunal ha precisado, a saber: i) su creación debe encontrarse apoyada en una norma jurídica; ii) debe estar investido de autoridad para ejercer la función jurisdiccional, con anterioridad al hecho litigioso; iii) no debe tratarse de un órgano especial o excepcional instaurado para el conocimiento del caso; iv) su composición como órgano jurisdiccional debe estar determinada en la Ley, y efectuada conforme el procedimiento legalmente establecido.

---

Por lo anterior, debe asumirse entonces que el derecho al Juez Natural se verá lesionado -en general- en los casos en que un órgano inadecuado sea el que efectúe el pronunciamiento en determinada causa, es decir, cada vez que decida un asunto que no concierna a la especialidad que le es propia, independientemente del contenido sustancial de los fallos que de él emanen; una decisión que sustituya de tal manera al Juez Natural constituye una infracción constitucional de orden público. Para concluir la Sala expresa que la violación del derecho al Juez natural no es estática sino que su lesión lesiona otros derechos tutelados, tales como el principio de la doble instancia (dada la irrecurribilidad de sus decisiones) de allí que el derecho a la tutela judicial

efectiva no se limite a la obtención de un pronunciamiento ajustado a las exigencias y principios que prevén los artículos 26, 49 y 257 constitucionales, sino que comprenda, además, la oportunidad de someter el litigio a una nueva revisión y conocimiento por órganos competentes de superior rango.

Concluye, este punto la Sala en la sentencia de la siguiente manera:

Por las razones que anteceden, estima la Sala que no obstante el acto cuestionado emane del Presidente del Consejo Nacional Electoral, y aun cuando los funcionarios de este último dispongan de un estatuto propio, se trata, en definitiva, de relaciones funcionariales a las que resulta perfectamente aplicable el procedimiento establecido en la Ley de Carrera Administrativa; en consecuencia, es el Tribunal de la Carrera Administrativa el Juez Natural para conocer de la presente causa, y su Alzada, en caso de interponerse sobre el fallo definitivo el correspondiente recurso de apelación, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Así se decide. Lo mismo ha de ocurrir en los casos de relaciones funcionariales de orden estatal o municipal, esto es, corresponderá el conocimiento de la causa al Juzgado Superior Civil con competencia en lo Contencioso Administrativo de la Región de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; y en Alzada, previo el recurso de apelación, a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Similar interpretación debe colegirse para los supuestos atinentes a los funcionarios al servicio del Poder Legislativo y de los órganos de jerarquía similar al recurrido, tales como el Ministerio Público.

---

En los términos expuestos por la Sala, se supera el criterio orgánico atributivo de competencia conforme al cual todo acto administrativo, por el solo hecho de emanar del Consejo Nacional Electoral u otro órgano de similar jerarquía, es revisable en primera instancia por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

Se observa de la decisión arriba transcrita que la Sala toma en consideración para la determinación de la competencia el criterio orgánico previsto para la fecha en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, así como el mismo criterio orgánico previsto en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, obviando que dicho criterio atribuye competencia en los casos de decisión de “reparos”.

Dentro de este marco, se evidencia que en el caso planteado se ejercían funciones controladoras, pero el hecho de haber sido suspendido del cargo sin goce de sueldo fue ejecutado en virtud de una relación funcional existente entre el actor y la Contraloría General.

Podemos concluir que cuando no exista duda que la materia discutida sea funcional, se atribuye la competencia a los Juzgados Superiores Contenciosos Administrativos en virtud del criterio sostenido en la sentencia N° 2263 del 20 de diciembre de 2000, por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. Criterio reiterado en diversas sentencias por la misma Sala Político.

### **FUNCIONARIOS Y FUNCIONARAS PÚBLICOS AL SERVICIO DEL PODER ELECTORAL**

Es criterio jurisprudencial que esta exclusión no se justifica porque el juez natural o tribunal competente en aquellas situaciones tales como ingresos, ascensos, traslados suspensión y retiro de los funcionarios públicos, que hacen posible la existencia de un mecanismo jurídico-administrativo funcional, la causa debe ser conocida por los Juzgados Superiores Contencioso Administrativos. Sin embargo existe un antecedente jurisprudencial donde la Sala Electoral del máximo Tribunal se atribuyó la competencia para conocer de las querellas en el sustento de un criterio orgánico.

Discusión que se presentó a raíz de un recurso de nulidad interpuesto contra un acto de destitución del cargo de Coordinador Jurídico III, adscrito a la Dirección de Asesoría Legal de la Dirección de Personal dictado por el Presidente del Consejo Nacional Electoral. Llegó a la Sala por remisión del conflicto negativo de competencia planteado por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

El proceso que dio a lugar a la remisión cumplió entre otros los siguientes pasos:

1. El Juzgado de Sustanciación del Tribunal de la Carrera Administrativa admitió el recurso interpuesto ordenando notificación al Procurador General de la República.

2. El accionante solicitó que se declinase la competencia para conocer la causa en la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en vista del criterio expuesto por la Sala Electoral de este Alto Tribunal en sentencia de fecha 22 de mayo de 2001.
3. El Juzgado de Sustanciación del Tribunal de la Carrera Administrativa declaró que ese tribunal era incompetente para conocer la causa y el Tribunal de Carrera lo confirma.<sup>153</sup>
4. Recibidos los autos en la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, dicha Corte se declaró incompetente para conocer la causa y planteó un conflicto de competencia.

Como puede apreciarse en este caso se ha planteado un conflicto de competencia negativo entre el Tribunal de la Carrera Administrativa y la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y como la competencia es discutida entre tribunales pertenecientes a la jurisdicción contencioso administrativa la competencia para conocer de la Regulación pertenece a la Sala Político Administrativa, siguiendo el criterio jurisprudencial imperante.

En un caso similar al presente, vinculado a una controversia suscitada con ocasión de la extinción de una relación de empleo público ya la Sala, en aras de preservar el derecho del juez natural así como el de la doble instancia, y atendiendo al principio de descentralización de la justicia que se deduce del Texto Constitucional, en sentencia N° 2.263 de fecha 20 de diciembre de 2000, estableció su criterio en la materia, determinando que el tribunal competente para conocer de causas de esa naturaleza era el Tribunal de la Carrera Administrativa y el procedimiento aplicable, el previsto en la Ley de Carrera Administrativa. Tal como lo hemos acotado en las exclusiones anteriormente estudiadas.

---

<sup>153</sup> Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia, Sala Electoral, sentencia de fecha 22 de mayo de 2001, caso Sady Rafael Bogarin Ballenilla, contra El CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: "(...) Conforme con el texto parcialmente transcrito, el Pleno, acogiendo el criterio sostenido por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, determina que la competencia por razón de la materia en la presente causa corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. (...)”

Sin embargo, al respecto de esta competencia la Sala Electoral del Tribunal Supremo alegando principios constitucionales y derechos humanos, tales como el debido proceso e inclusive el juez natural señaló, que a los efectos de determinar la competencia para conocer de las querellas intentadas por los funcionarios o ex-funcionarios del Consejo Nacional Electoral, no debe privar únicamente el criterio orgánico ya que las relaciones de empleo público de los funcionarios adscritos al Consejo Nacional Electoral, se rigen por un Estatuto de Personal (G.O. N° 32.599 de fecha 10-11-82) algunas disposiciones del Reglamento Interno (G.O. N° 33.702 de fecha 22-04-87) y la Convención Colectiva de Trabajo, predominando así el llamado “sistema estatutario” característico de los funcionarios públicos.

Por otro lado; los funcionarios del antes Consejo Supremo Electoral (CSE), hoy Consejo Nacional Electoral (CNE), se encuentran expresamente excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, conforme lo dispone el numeral 3 de su artículo 5, de allí que el Tribunal especializado para conocer de las reclamaciones interpuestas con ocasión de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, Tribunal de la Carrera Administrativa, resulte legalmente excluido de conocer los reclamos que con ocasión de su relación de empleo público intenten los funcionarios del Consejo Nacional Electoral.

Así lo hizo saber la Sala Electoral mediante decisión de fecha 22 de mayo de 2001, caso: Sady Rafael Bogarin Vallenilla Vs. Consejo Nacional Electoral, en la cual dispuso que:

Ahora bien, además de esta Sala que conoce de lo contencioso-electoral, también está conformada, entre otros órganos, la jurisdicción contencioso-administrativa, por la Corte Primera en lo Contencioso-Administrativo, los Tribunales Superiores en lo Civil y Contencioso Administrativo y la Sala Político-Administrativa de este Máximo Tribunal. En lo que respecta a ésta última se ha observado, que es del criterio que carece de competencia para conocer tales acciones, desde la entrada en vigencia del nuevo texto constitucional, considerando competente para ello a esta Sala Electoral, dado que éste es el órgano jurisdiccional llamado constitucionalmente a controlar todos los actos emanados del Poder Electoral, en tal sentido, tal y como antes señaló, ésta Sala es el órgano controlador por excelencia de los actos emanados del Poder Electoral, pero esencialmente de aquellos de contenido

electoral, ya que respecto de los actos de naturaleza distinta justamente se encuentra reexaminando su competencia.

En lo que respecta a la competencia de la Sala Político Administrativa de este Alto Tribunal se observa, que desde la creación de éste órgano jurisdiccional con igual jerarquía que conoce expresamente del contencioso-electoral, dicha Sala Político-Administrativa dejó de tener competencia material para conocer de todo acto, actuación u omisión cuyo órgano emisor sea el Consejo Nacional Electoral. Así se establece. (...)”

“(...)Finalmente dentro de estos órganos contencioso-administrativos está la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, cuya competencia se encuentra prevista en el artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, observándose específicamente que el numeral 3º la excluye de conocer de los recursos de nulidad por ilegalidad interpuestos contra los actos emanados, entre otros, del antes Consejo Nacional Electoral, ya que tal competencia estaba atribuida en única instancia a la Sala Político Administrativa, conforme el numeral 12 del artículo 42 ejusdem. A pesar de lo anterior la Sala considera que éste órgano jurisdiccional, con competencia en el ámbito nacional, que conoce en Alzada de las decisiones dictadas por el Tribunal de la Carrera Administrativa, es por ende conocedor e igualmente especialista en materia contencioso funcional en segundo grado de jurisdicción, por lo que conjugando así el criterio de afinidad de la materia sustantiva a conocer y la necesidad que un Tribunal especializado conozca en primer grado de este tipo de acciones, con fundamento además en los artículos 2 y 3 de la Constitución de la República, que propugna entre otros la preeminencia de los derechos humanos y del contenido de dicho texto constitucional; esta Sala es del criterio, que es el órgano creado a la fecha, llamado a conocer en primera instancia de estos recursos. Es sobre la base de todas las consideraciones que preceden que la Sala concluye y es del criterio, que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, califica como el juez natural competente para conocer de la nulidad de aquellos actos dictados con ocasión de las relaciones de empleo público que mantiene el Consejo Nacional Electoral con sus funcionarios, hasta tanto no se dicte la ley que regule dicha materia. Así se establece.

---

Señalado lo anterior el Tribunal de la Carrera Administrativa siguió el criterio de la Sala Electoral contenido en el fallo *ut supra*, conforme al cual los recursos de nulidad interpuestos por funcionarios del Consejo Nacional Electoral contra los actos administrativos dictados con ocasión de la relación de empleo existente entre ellos, deben ser conocidos en primera instancia por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y en segunda instancia por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, por lo que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo no acogió el criterio de la Sala Político Administrativa y comparte el sostenido por la Sala

Electoral referido a que el juez natural que debe resolver la causa es el Tribunal de la Carrera Administrativa.

Al respecto, la Sala Político Administrativa difirió de tal criterio de atribución de competencia ya que a su juicio el tribunal competente para conocer en primera instancia cuando se recurre un acto de destitución de un funcionario perteneciente al Consejo Nacional Electoral, es un tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa, concretamente el Tribunal de la Carrera Administrativa y en segunda instancia lo es la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, ello con fundamento a los razonamientos fijados en el fallo de fecha 20 de diciembre de 2000.

Así que la Sala Política presenta un conflicto positivo de competencia entre ella y la Sala Electoral el cual debe conocer y resolver la Sala Plena a tenor de lo establecido en el ordinal 7° del artículo 42 en concordancia con el artículo 43 de la Ley Orgánica que rige las funciones del Tribunal Supremo de Justicia.

Luego, llega a la Sala Plena el conflicto en el siguiente contexto:

La Sala Político Administrativa sostiene el criterio según el cual, en los casos de relaciones funcionariales o de empleo público, debe imperar el criterio del juez natural y, en consecuencia, el conocimiento de las acciones que interpongan los funcionarios adscritos, al Consejo Nacional Electoral, en virtud de dicha relación de empleo público, le corresponde actualmente a los Juzgados Superiores Contencioso Regionales, por la entrada en vigencia de la Ley del Estatuto de la Función Pública, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.482, de fecha 11 de julio de 2002, competencia anteriormente atribuida al extinto Tribunal de la Carrera Administrativa con la derogada Ley de Carrera Administrativa, siendo la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo el órgano judicial competente para conocer en segunda instancia.

Por su parte, la Sala Electoral establece que los recursos de nulidad contra actos dictados con ocasión de relaciones de empleo público, entre personas de la administración y el Consejo Nacional Electoral, deben ser conocidos en primera instancia por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y, en alzada, por la



Sala Electoral, ello en virtud de que el órgano emisor del acto forma parte del Poder Electoral y, aún cuando se trate de relaciones funcionariales, debe atenderse, primordialmente, al criterio orgánico.

Ahora bien, la Sala Plena analizada la situación anterior concluye mediante sentencia de fecha 28 de enero de 2004, lo siguiente:

“...Cabe observar que el Estatuto Electoral del Poder Público, dictado por la Asamblea Nacional (Gaceta Oficial N° 36.884, del día 3 de febrero de 2000), establece, entre las competencias de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, declarar la nulidad total o parcial, de los actos administrativos dictados por el Consejo Nacional Electoral, relacionados con su organización, administración y funcionamiento (artículo 30, numeral 1) De otro lugar y, específicamente, respecto a las relaciones de empleo público, se observa que la Ley del Estatuto de la Función Pública, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.482, de fecha 11 de julio de 2002, derogó la Ley de Carrera Administrativa, del 3 de septiembre de 1970 y, entre otras regulaciones, señala expresamente en su artículo 1, parágrafo único, numeral 5, que entre otros, los funcionarios al servicio del Poder Electoral, quedaban exceptuados de su aplicación. Así pues, se considera que, atendiendo únicamente a un criterio orgánico, resultaría procedente afirmar, como lo hizo la Sala Electoral, que la competencia para conocer de las impugnaciones que se formulen contra los actos emanados del Consejo Nacional Electoral, le corresponde a dicha Sala, de conformidad con la normativa legal que rige esa especial materia. No obstante, cabe anotar que dicho análisis no puede circunscribirse únicamente a las consideraciones relativas al órgano del cual emana el acto o resolución impugnada. Por el contrario, se hace necesario determinar la naturaleza de la pretensión incoada y, a este respecto, se observa que en los casos de controversias entre los funcionarios y el Consejo Nacional Electoral, con ocasión a una relación de empleo público, debe calificarse dicha pretensión como una “querella”, pues, con su ejercicio, se persigue la satisfacción de pedimentos accesorios a la demanda de nulidad y el restablecimiento de la situación jurídica que se dice lesionada...”

---

Se trata, efectivamente, de una materia cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa, siendo, además, preciso señalar que la figura de la querella ha sido concebida como la acción típica del contencioso funcional, cuyo conocimiento se encuentra a cargo de los Juzgados Superiores en lo Contencioso Administrativo, en virtud de la Ley del Estatuto de la Función Pública. Es por ello que la Sala Plena, de conformidad con el artículo 42, ordinal 7 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, encontró procedente y declaró competente para resolver el conflicto planteado entre el extinto Tribunal de Carrera

Administrativa (hoy Tribunales Superiores Quinto, Sexto y Séptimo de lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, con sede en Caracas) y la Corte Primera en lo Contencioso Administrativo, a la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

Visto lo anterior, y siendo que sigue siendo el criterio imperante, la exclusión de estos funcionarios del ámbito de la Ley del Estatuto de la Función Pública no tiene basamento.

### **OBREROS Y OBRERAS AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Con respecto a esta exclusión pareciera que no hay discusión doctrinaria ni jurisprudencial en virtud que la competencia le corresponde a los tribunales del trabajo, la cual viene atribuida desde la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimiento del Trabajo, actualmente derogada por la Ley Orgánica Procesal del Trabajo de fecha 13 de agosto de 2002. Se trata de un criterio atributivo de competencia previo a la Constitución de 1961, sustentado bajo la hipótesis del contencioso eventual, el cual podría atribuir la competencia antes que el propio Texto Constitucional asignara competencia de manera exclusiva al contencioso administrativo para que de manera única, sea competente para condenar a la Administración y restablecer la situación jurídica lesionada por su actividad; de allí, que siendo que las reclamaciones de carácter laboral de los obreros y obreras de la Administración tienen una pretensión de restablecimiento de manera general y de condena en una gran proporción, sería la jurisdicción contencioso administrativa la competente para conocer de las reclamaciones que al respecto se haga de conformidad con el derogado artículo 206, ahora 259 Constitucional.

### **FUNCIONARIOS Y FUNCIONARIAS PÚBLICOS AL SERVICIO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

Para el análisis de esta exclusión traemos la sentencia emitida en el presente caso:

Numero : <u>00231</u>	N° Expediente : 2002-1048	Fecha: 13/02/2003
-----------------------	---------------------------	-------------------

Procedimiento: Conflicto de Competencia
Partes: María Cristina Doldan Aragort Vs. Procuraduría Gral
<b>Decisión:</b> La Sala declara competente al Tribunal Superior Sexto en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Capital.
Ponente: Levis Ignacio Zerpa

SE DISCUTE LA COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA QUERRELLA FUNCIONARIAL INTERPUESTA, EN PRIMER LUGAR, CONTRA LA MEDIDA DE REDUCCIÓN DE PERSONAL APARENTEMENTE EMANADA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Y APROBADA EN CONSEJO DE MINISTROS, Y EN SEGUNDO LUGAR, CONTRA EL DOCUMENTO EN QUE CONSTA LA RENUNCIA FIRMADA BAJO SUPUESTA COACCIÓN.

La Sala, a los efectos de determinar el órgano jurisdiccional competente para conocer de la presente querrella contra la Procuraduría General de la República, debe atenderse al criterio establecido, en sentencia N° 2.263 de fecha 20 de diciembre de 2000. Ya analizada en el punto anterior, así lo hace. El referido fallo indicó lo siguiente:

“(...) Por las razones que anteceden, estima la Sala que no obstante el acto cuestionado emane del Presidente del Consejo Nacional Electoral, y aún cuando los funcionarios de este último dispongan de un estatuto propio, se trata, en definitiva, de relaciones funcionariales a las que resulta perfectamente aplicable el procedimiento establecido en la Ley de Carrera Administrativa; en consecuencia, es el Tribunal de la Carrera Administrativa el Juez Natural para conocer de la presente causa, y su Alzada, en caso de interponerse sobre el fallo definitivo el correspondiente recurso de apelación, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Así se decide. Lo mismo ha de ocurrir en los casos de relaciones funcionariales de orden estatal o municipal, esto es, corresponderá el conocimiento de la causa al Juzgado Superior Civil con competencia en lo Contencioso Administrativo de la región de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; y en Alzada, previo el recurso de apelación, a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Similar interpretación debe colegirse para los supuestos atinentes a los funcionarios al servicio del Poder Legislativo y de los órganos de jerarquía similar al recurrido, tales como el Ministerio Público. (...)”.

En virtud del criterio antes citado, se colige que el órgano competente para conocer de la presente causa es el Tribunal de la Carrera Administrativa. Sin embargo hay que adaptar el criterio jurisprudencial a la Ley del Estatuto de la Función Pública y debe concluirse que al versar el asunto sobre la terminación de una relación de empleo público, la presente causa debe ser conocida por el Tribunal Superior Sexto en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región

Capital. Tal como se ha dicho en sentencias antes citadas y analizadas. Por ello la Sala declara competente al Tribunal Superior Sexto en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Capital para conocer de la querrela funcionarial intentada.

En sentencia N° 231 de fecha 13 de febrero de 2003 de la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, señaló lo siguiente:

“(…) Conforme a lo antes expuesto, aprecia la Sala que se discute la competencia para conocer de la querrela funcionarial interpuesta, en primer lugar, contra la medida de reducción de personal aparentemente emanada de la Procuraduría General de la República, y aprobada en Consejo de Ministros según Acta N° 233, del 22 de mayo de 2000, y en segundo lugar, contra el documento en que consta la renuncia firmada bajo supuesta coacción por la ciudadana María Cristina Doldan Arago, quien se desempeñaba en el referido órgano como asistente administrativo III (...) puede inferirse que efectivamente el acto impugnado emanó de la Procuraduría General de la República.... Ahora bien, a los efectos de determinar el órgano jurisdiccional competente para conocer de la presente querrela contra la Procuraduría General de la República, debe atenderse al criterio establecido por esta Sala, en sentencia N° 2.263 de fecha 20 de diciembre de 2000. El referido fallo indicó lo siguiente (...) Por las razones que anteceden, estima la Sala que no obstante el acto cuestionado emane del Presidente del Consejo Nacional Electoral, y aún cuando los funcionarios de este último dispongan de un estatuto propio, se trata, en definitiva, de relaciones funcionariales a las que resulta perfectamente aplicable el procedimiento establecido en la Ley de Carrera Administrativa; en consecuencia, es el Tribunal de la Carrera Administrativa el Juez Natural para conocer de la presente causa, y su Alzada, en caso de interponerse sobre el fallo definitivo el correspondiente recurso de apelación, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Así se decide. Lo mismo ha de ocurrir en los casos de relaciones funcionariales de orden estatal o municipal, esto es, corresponderá el conocimiento de la causa al Juzgado Superior Civil con competencia en lo Contencioso Administrativo de la región de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; y en Alzada, previo el recurso de apelación, a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Similar interpretación debe colegirse para los supuestos atinentes a los funcionarios al servicio del Poder Legislativo y de los órganos de jerarquía similar al recurrido, tales como el Ministerio Público. (...)”.Sin embargo, con la entrada en vigencia de la Ley del Estatuto de la Función Pública, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.482, de fecha 11 de julio de 2002, y cuya última reimpresión fue en fecha 06 de septiembre de 2002 y publicada en Gaceta Oficial N° 37.522, se suprimió el Tribunal de la Carrera Administrativa y se constituyó a los Tribunales Superiores en lo Civil y Contencioso Administrativo como Tribunales Funcionariales. Por lo tanto, al adaptar el criterio jurisprudencial a la Ley del Estatuto de la Función Pública, se concluye que al versar el asunto sobre la terminación de una relación de empleo público, la presente causa

debe ser conocida por el Tribunal Superior Sexto en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Capital. Así se decide (...)” 154 Subrayo y negrillas nuestras.

---

Se observa claramente, que la exclusión de los funcionarios y funcionarias públicos al servicio de la Procuraduría General de la República, no tiene justificación para que la ley haya procedido a su exclusión, además la jurisprudencia ha sido reiterada al señalar que cuando el asunto versa sobre la terminación de una relación de empleo público, la causa debe ser conocida por los Juzgados Superiores Contencioso Administrativos.

### **FUNCIONARIOS Y FUNCIONARIAS PÚBLICOS AL SERVICIO DEL SERVICIO NACIONAL INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN ADUANERA Y TRIBUTARIA (SENIAT)**

De la misma manera que para los funcionarios o funcionarias públicos del Poder electoral y los funcionarios y funcionarias públicos al servicio de la Procuraduría General de la República esta exclusión legal no es justificada. Ya que el juez natural o tribunal competente en situaciones tales como ingresos, ascensos, traslados suspensión y retiro de los funcionarios públicos debe ser conocida por los Juzgados Superiores Contencioso Administrativos.

Pero veamos que ha dicho la Sala Político Administrativa con respecto a esta exclusión:

La Sala ha advertido que aunque el artículo 1º de la Ley del Estatuto de la Función Pública en el numeral 8º, excluye de su ámbito de aplicación, a los funcionarios y funcionarias públicos del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT) a los fines de establecer el órgano jurisdiccional competente para conocer de las reclamaciones de naturaleza funcional debe atenderse a la especialidad del asunto sobre el cual versa la reclamación y a la garantía constitucional del juez natural.

---

<sup>154</sup> Sentencia N° 0231 de fecha 13 de febrero de 2003, Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

Igualmente ha expresado que la exclusión expresa que hace la Ley del Estatuto de la Función Pública, de los funcionarios adscritos a este Servicio Autónomo, no trae consigo la sustracción de esta categoría de funcionarios de la jurisdicción contenciosa administrativa, específicamente, de la jurisdicción contencioso funcional atribuida a los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo, en primera instancia, y en alzada, a las Cortes de lo Contencioso Administrativo. Ver sentencia de esta Sala N° 01213 de fecha 19 de agosto de 2003.

En resumen para este caso tenemos que aunque estos funcionarios se encuentren excluidos de la aplicación sustantiva de la Ley mencionada porque sus relaciones están regidas por un Estatuto propio. se trata en definitiva de relaciones funcionariales a las que resulta aplicable el procedimiento establecido en la Ley sobre el Estatuto de la Función Pública y, por ende, corresponde a un Juzgado Superior con competencia en lo Contencioso Administrativo el conocimiento de las acciones que se intenten contra dicho Organismo, como Juez natural para conocer en primera instancia los juicios que se susciten con ocasión de reclamaciones funcionariales, tal como lo establece la Disposición Transitoria Primera de la señalada Ley especial.<sup>155</sup>

### **MIEMBROS DEL PERSONAL DIRECTIVO, ACADÉMICO, DOCENTE, ADMINISTRATIVO Y DE INVESTIGACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES**

Esta exclusión ha sido muy controvertida por la modificación de criterios, toda vez que sobre el mismo se ha pretendido aplicar el criterio meramente orgánico lo cual deriva en la competencia residual atribuida a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y que ha sido recogido en múltiples decisiones, al señalar que si bien es cierto no se trata de delimitación de competencias en material funcional, no es menos cierto que ratifica el criterio general de competencia residual.<sup>156</sup>

Para el análisis de este caso hemos traído el siguiente caso:

---

<sup>155</sup> Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, fecha 6/03/2012 Magistrado Ponente: Emiro García Rosas, Exp. N° 2012-0131 bajo el N° 00176

<sup>156</sup> Silva, J., *La Competencia Contencioso Funcional a través de la Jurisprudencia*. Ob. Cit., Pág. 45.

<b>Numero :</b> 00908	<b>N° Expediente :</b> 2002-0970	<b>Fecha:</b> 18/06/2003
Procedimiento: Regulación de competencia en recurso de nulidad		
Partes: Ivette De Los Angeles Buschbeck Castillo Vs. Universidad Central De Venezuela.		
<b>Decisión:</b> La Sala declara que la competencia corresponde a los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, con competencia en materia funcionarial.		
Ponente: Hadel Mostafá Paolini		

RECURSO DE NULIDAD INTERPUESTO POR ANTE EL JUZGADO SUPERIOR CUARTO EN LO CIVIL Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA REGIÓN CAPITAL, CONTRA LA RESOLUCIÓN INTERNA EMANADA DEL RECTORADO DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA, POR LA CUAL SE LE REMOVIÓ Y RETIRÓ DEL CARGO DE JEFE DEL DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN, ADSCRITO AL DECANATO DE LA FACULTAD DE MEDICINA.

En este caso el Juzgado se declara incompetente para conocer del recurso de nulidad interpuesto y declina la competencia en la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, ésta se declara, a su vez, incompetente para conocer del recurso y solicita la regulación de competencia argumentando que la competencia en primera instancia para conocer de los asuntos referidos al contencioso funcionarial, incluyéndose los recursos intentados por funcionarios administrativos de las universidades públicas nacionales deben someterse a lo previsto en la disposición transitoria primera de la Ley del Estatuto de la Función Pública:

“Son los jueces superiores con competencia en lo contencioso administrativo del lugar donde hubieren ocurrido los hechos, donde se hubiere dictado el acto administrativo, o bien, donde funcione el órgano o ente de la administración pública que dio lugar a la controversia”.

La regulación de la competencia se presentó ante la Sala Político Administrativa por ser el superior común de ambas instancias judiciales, es decir; la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, y el Juzgado Superior Cuarto en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital, ante un conflicto negativo de competencia. Al caso concreto la Sala observó que:

“...el recurso es intentado por una ciudadana presuntamente afectada por un acto emanado de la Universidad Central de Venezuela, persona de derecho público no estatal, conformada por lo pautado en el artículo 19, numeral 2 del Código Civil. Asimismo, se evidencia de autos que el origen de la impugnación

se debe a la remoción y retiro de dicha ciudadana del cargo de Jefe del Departamento de Administración, adscrito al Decanato de la Facultad de Medicina de la precitada Universidad. De la misma forma, consta en las actas del expediente la condición de funcionaria de carácter administrativo..., condición sobre la que dicha ciudadana no señaló ninguna disconformidad (...) permiten definir como una relación administrativa de carácter funcional, a la existente entre la actora y la mencionada casa de estudios. Expuesto lo anterior, debe señalarse que la jurisprudencia de esta Sala ha sido pacífica al sostener que frente a una relación funcional o de empleo público, deben prevalecer los principios constitucionales relativos al juez natural y a la especialidad, conforme a la materia de que se trate..."

En presente caso la recurrente reclama la nulidad de un acto derivado de la relación que como personal administrativo mantuvo con la referida Universidad, de allí que la controversia se encuentre referida a una relación de carácter funcional y su conocimiento corresponda, en consecuencia, a la jurisdicción contencioso-administrativa. La cual le ha sido atribuida a este Supremo Tribunal y a los demás que determine la ley<sup>157</sup>, dentro de los cuales se encuentran, los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo de las circunscripciones judiciales regionales, a los cuales corresponde conocer de las cuestiones funcionariales en el ámbito estatal y municipal, y los Tribunales Superiores Quinto, Sexto y Séptimo de lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, a que se refiere la Disposición Transitoria Segunda de la Ley del Estatuto de la Función Pública, que vienen a sustituir al extinto Tribunal de la Carrera Administrativa, a quien correspondía conocer de tales reclamaciones.

<b>Numero : 00242</b>	N° Expediente : 2002-0097	Fecha: 20/02/2003
Procedimiento: Acción de amparo con recurso de nulidad		
Partes: Endy Argenis Villasmil Soto, Oswaldo Antonio Leo González Y Otros Vs. Universidad Del Sur Del Lago "Jesús María Semprúm" (Unisur).		
<b>Decisión:</b> La Sala declara que corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo la competencia.		
Ponente: Hadel Mostafá Paolini		

<sup>157</sup> Art. 259 de la CRBV. "La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al TSJ y a los demás tribunales que determine la Ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración; conocer de los reclamos por la prestación de los servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa"



La Sala decide el presente caso trayendo a colación la vigente Ley del Estatuto de la Función Pública, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.482, de fecha 11 de julio de 2002, en sus Disposiciones Transitorias primera, segunda y quinta y decide lo siguiente:

“De la lectura de las disposiciones antes transcritas, se evidencia la eliminación del Tribunal de la Carrera Administrativa y la constitución de los Tribunales Superiores Quinto, Sexto y Séptimo de lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, como tribunales competentes en materia contencioso administrativa funcionarial. Con fundamento en lo anterior, y visto que el presente asunto versa sobre una reclamación derivada de una relación de carácter netamente funcionarial, entre un ciudadano calificable como personal administrativo de una universidad pública nacional y dicha institución, esta Sala concluye que el conocimiento de la causa (...) corresponde a los Tribunales Superiores de lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, con competencia en materia funcionarial. Así se declara.”

---

Igualmente precisa la competencia para conocer de las acciones que interpongan los Docentes Universitarios con ocasión de la relación laboral que mantienen con las Universidades.

En tal sentido, debe señalarse que la jurisprudencia de la Sala ha sido pacífica al sostener que ante una relación funcionarial o de empleo público, deben prevalecer los principios constitucionales relativos al juez natural y a la especialidad, conforme a la materia que se trate, independientemente de que se excluyan a determinados grupos de funcionarios de su aplicación, por imperio de dichos principios, todo lo concerniente con relaciones funcionariales debe ser conocido por los Juzgados Superiores en lo Contencioso Administrativo Regionales.

No obstante, la misma Sala advierte que existen relaciones laborales que requieren un tratamiento especial respecto del régimen competencial aplicable, como es el caso de los Docentes Universitarios, quienes desempeñan una labor fundamental y muy específica al servicio de las Universidades y de la Comunidad. Ha si lo ha dicho:

En efecto los Docentes Universitarios están sujetos a un régimen especialísimo y específico que no necesariamente se compara con el régimen general

aplicable a los funcionarios públicos. De allí que, considera esta Sala que este tipo de acciones deben ser conocidas conforme al régimen de competencia establecido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Así, el artículo 185, ordinal 3º establece: “La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, será competente para conocer :(...) 3. De las acciones o recursos de nulidad que puedan intentarse por razones de ilegalidad contra los actos administrativos emanados de autoridades diferentes a las señaladas en los ordinales 9, 10, 11 y 12 del artículo 42 de esta Ley, si su conocimiento no estuviere atribuido a otro Tribunal”.<sup>158</sup>

---

En virtud de la anterior cita considera la Sala que, al tratarse el caso de autos de un recurso de nulidad interpuesto por un grupo de docentes contra un acto emanado con ocasión a su relación laboral, la competencia corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, por cuanto estamos ante una autoridad que no se corresponde con ninguna de las señaladas en los ordinales 9º, 10, 11 y 12 del artículo 42 *eiusdem*, ni su conocimiento está atribuido a otro tribunal.

En consecuencia, corresponde en primera instancia a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, el conocimiento y decisión del presente recurso contencioso administrativo de nulidad interpuesto conjuntamente con solicitud de amparo cautelar, y en segunda instancia a esta Sala Político-Administrativa.

La Sala Político Administrativo del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N° 00908 de fecha 18 de junio de 2003, luego de analizar el principio del Juez Natural, recalando que se trata de un funcionario administrativo de una Universidad Nacional señalo:

(...) Con fundamento en lo anterior, y visto que el presente asunto versa sobre una reclamación derivada de una relación de carácter netamente funcional, entre un ciudadano calificable como personal administrativo de una universidad pública nacional y dicha institución, esta Sala concluye que el conocimiento de la causa atinente al recurso de nulidad interpuesto por la ciudadana Ivette de los Angeles Buschbeck Castillo contra la Resolución Interna N° 007-2001, de fecha 25 de junio de 2001, emitida por el Rectorado de la UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA, por medio de la cual se le removió y retiró del cargo de Jefe de Departamento de Administración, adscrito al Decanato de la Facultad de Medicina de dicha casa de estudios, corresponde a los Tribunales Superiores de lo Contencioso Administrativo de

---

<sup>158</sup> La Sala Político Administrativo del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N° 00908 de fecha 18 de junio de 2003

la Región Capital, con competencia en materia funcionarial. Así se declara.  
(...)<sup>159</sup>

---

La exclusión prevista en la Ley del Estatuto de la Función Pública, en aplicación del criterio orgánico y la competencia residual, se consideró a partir de ese momento que la competencia para conocer de reclamaciones de carácter funcionarial del personal administrativo de las Universidades Nacionales correspondía a los Juzgados Contenciosos Regionales, reservándose la competencia a las cortes contenciosos administrativas para conocer de las reclamaciones de los profesores y personal académico y de investigación, tal como lo indicó la Sala Político Administrativa, en Sentencia N° 242 de fecha 20 de febrero de 2003.

Posteriormente la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, puso fin a la discusión con respecto a que al personal administrativo de las Universidades Nacionales correspondía a los Juzgados Contenciosos Regionales y a que los profesores y personal académico y de investigación, le correspondía a las Cortes Contencioso Administrativas, al unificar un criterio en el ámbito competencial de los referidos juzgados en aras de la protección de la tutela judicial efectiva, al señalar que la competencia en primer grado de jurisdicción, corresponde a los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo Regionales para el conocimiento de las acciones de amparo, instituciones jurídicas de distintas naturaleza y procedimiento de las acciones o querellas que puedan interponer los docentes universitarios contra las Universidades Nacionales derivadas de la relación de trabajo y, en apelación correspondía a las Cortes de lo Contencioso Administrativo, con sede en la ciudad de Caracas.<sup>160</sup>

---

<sup>159</sup> La Sala Político Administrativo del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N° 00908 de fecha 18 de junio de 2003

<sup>160</sup> Sentencia N° 00021 de fecha 13 de agosto de 2008, Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia.

## **CASOS ESPECIALES DE EXCLUSIONES DE LA APLICACIÓN DE LA LEY DEL ESTATUTO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

En cuanto a este aspecto debemos decir en primer lugar que estarán sometidos a la Ley del Estatuto de la Función Pública, todos aquellos funcionarios que formen parte de una organización que cumpla con funciones administrativas, salvo los expresamente excluidos de ella además de estar regidos por estatutos propios que regulan análogos aspectos de aquella adecuados a las especialidades de cada materia. Así tenemos, los derechos, deberes, prohibiciones, incompatibilidades, ingreso, retiro, reingreso, derechos colectivos, entre otros. En segundo lugar, dichos funcionarios excluidos solo pueden tener su propio estatuto o régimen funcional, cuando el mismo es fijado mediante ley especial (excluyéndose así la facultad de regulación contractual o por vía de actos sub-legales). Según la Ley del Estatuto de la Función Pública, se trata de una materia reservada, por disposición de la misma, a reserva legal.<sup>161</sup>

Una vez, aclarado el punto de las exclusiones al ámbito de aplicación de la Ley del Estatuto de la Función Pública, pasaremos a continuación a realizar las consideraciones siguientes de acuerdo a los regímenes especiales.

### **REGIMENES ESPECIALES O REGIMENES DE PERSONAL DE LOS FUNCIONARIOS EXCLUIDOS POR LEYES ESPECIALES**

Como se señaló con anterioridad, el artículo 1º de la Ley del Estatuto de la Función Pública regula las relaciones de empleo público entre los funcionarios públicos de la Administración Pública Nacional, y las Administraciones Públicas Estadales y Municipales, e indica a su vez, a un conjunto de funcionarios públicos a los cuales no les resulta aplicable la ley funcional.<sup>162</sup>

Ahora bien, además de los funcionarios que la misma Ley del Estatuto de la Función Pública excluye expresamente de su aplicación, existe otro conjunto de funcionarios

---

<sup>161</sup> Sansó Ramírez, B. de, (2003) *El Régimen Jurídico de la Función Pública en Venezuela*, Homenaje a la Doctora Hildelgard Rondón de Sanso, Ob. Cit., Págs. 49 y 55

<sup>162</sup> *Ibid.*, aplicado al Ámbito de aplicación de la Ley del Estatuto de la Función Pública, Pág. 103

públicos excluidos igualmente de dicho régimen, por haberlo declarado así las leyes creadoras o reguladoras de los organismos a los cuales prestan sus servicios, lo cual a la luz de la norma contenida en el único aparte del artículo de la citada ley, resulta perfectamente procedente. Debemos aquí insistir, en que la aplicación o el uso de tal facultad normativa es de carácter excepcional, dado que el principio general en esta materia se funda en el hecho de que solo los funcionarios que se encuentran enunciados en el párrafo único del artículo 1º de la Ley del Estatuto de la Función Pública, son a los que no les resulta aplicable el estatuto general funcionarial.

Partiendo de tales premisas analizaremos los siguientes casos:

### **LOS DOCENTES**

El régimen general del personal docente, del cual se encuentran excluidos el personal docente de educación superior, se fundamenta en la Ley Orgánica de Educación y el Reglamento del Ejercicio de la Profesión Docente. Sin embargo en la actualidad se plantean dudas sobre la aplicación de la Ley del Estatuto de la Función Pública o de la Ley Orgánica del Trabajo a los docentes; duda esta que ya había sido aclarada por la extinta Corte Suprema de Justicia en el año 1983.<sup>163</sup>

Respecto al régimen aplicable a los miembros del personal docente, existen tanto en la doctrina como en la jurisprudencia dos posiciones radicalmente distintas. La primera, considera que están sometidos a las disposiciones contenidas en la derogada Ley de Carrera Administrativa al no haberse incluido en el conjunto de excepciones establecidas en el artículo 5 de dicha ley, al personal docente al servicio de Ministerio de Educación. Esto a pesar de que, para la fecha de la sanción de la ley funcionarial, existía una normativa especial en la Ley Orgánica de Educación aplicable a los funcionarios, especialmente en materia disciplinaria.

La segunda posición atribuye el conocimiento de las reclamaciones formuladas por los miembros del personal docente a la jurisdicción laboral, ello en virtud de que la

---

<sup>163</sup> Angeli, J. (2003) *El Régimen Jurídico de la Función Pública en Venezuela*, Libro Homenaje a la Dra. Hildergard Rondón de Sansó, Tomo II, Excepciones al Ámbito de aplicación de la Ley del Estatuto de la Función Pública, Págs.104-105

Ley de Educación tiene carácter orgánico frente al especial de la Ley de Carrera Administrativa, además dado que la misma ley orgánica de educación, en sus artículos 86 y 87, señalaba a la ley Orgánica del Trabajo como uno de los textos normativos aplicables a los miembros del personal docente en sus relaciones de trabajo, posición adoptada por la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia.

Por otro lado el mismo Tribunal Supremo de justicia actuando en Sala Constitucional, tras conocer de una acción de amparo constitucional interpuesta por un docente adscrito al Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, considero que el conocimiento de dicha acción correspondía a la jurisdicción contencioso-administrativa y, en particular al fuero contencioso funcionarial.<sup>164</sup>

A tal efecto señaló la referida Sala, que si bien el artículo 86 de la Ley Orgánica de Educación establece que los docentes se encuentran expresamente excluidos de la aplicación de la ley de Carrera Administrativa (Ahora Ley del Estatuto de la función Pública) el ejercicio del magisterio se ejerce de conformidad con las previsiones contenidas en la primera de las leyes nombradas, y supletoriamente, por lo dispuesto en la ley Orgánica del Trabajo.<sup>165</sup>

Para concluir este punto debemos decir, que los miembros del personal docente al servicio del Ministerio de Educación Cultura y Deportes han sido considerados como funcionarios públicos (Sentencia de la Corte primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 28 de Septiembre de 2001) Este mismo criterio es aplicable para los docentes dependientes de los estados y de los municipios. En lo que respecta a los estatutos de los docentes, resultan aplicables, en primer término, las normas contenidas en la ley Orgánica de Educación y su Reglamento, en el Reglamento del Ejercicio de la Profesión Docente; y en segundo lugar, de manera supletoria, la Ley del Estatuto de la Función Pública. La aplicación de la Ley Orgánica del Trabajo

---

<sup>164</sup> *Ibidem*.

<sup>165</sup> **Grisanti, R.** *El Régimen Jurídico de la Función Pública en Venezuela*, Tomo II, Libro Homenaje a la Dra. Hildergard Rondón de Sansó, Excepciones al Ámbito de aplicación de la Ley del Estatuto de la Función Pública, pág. 106.

queda limitada a aquellas materias que forman parte de lo que es reserva del estatuto, esto es lo relativo al ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los docentes.<sup>166</sup>

## **INTEGRANTES DE LAS FUERZAS ARMADAS NACIONALES (LOS MILITARES)**

Los integrantes de la Fuerza Armada Nacional en sus cuatro componentes (Guardia Nacional, Ejército, Armada y Aviación), cuentan con un régimen general organizado por la ley orgánica de las fuerzas Armadas Nacionales. Resulta importante advertir que cuando la ley de Carrera Administrativa los excluía expresamente de su aplicación estaba haciendo alusión a aquellos militares que se encontraban en situación de “servicio activo”.<sup>167</sup>

Cabe destacar, que el reciente Estatuto de la Función Pública, quizás por olvido del legislador, no incluyó dentro del régimen de excepción de su aplicación a los integrantes de las Fuerzas Armadas Nacionales. Sin embargo, debemos estimar, que los mismos se encuentran excluidos de la aplicación de dicha ley, al regirse por su ley especial, esto es por la señalada ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales; mientras que los empleados administrativos del Ministerio de la Defensa, los cuales no son considerados integrantes de las fuerzas armadas Nacionales, les resulta aplicable el régimen jurídico consagrado en la Ley del Estatuto de la Función Pública.<sup>168</sup>

Existen casos en este régimen especial de los Funcionarios de las Fuerzas Armadas Nacionales, donde la jurisprudencia se ha pronunciado, dependiendo de la relación jurídico-administrativa subyacente tras el acto, la competencia se determinará por otras reglas. Un ejemplo de esto es la sentencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de Fecha 11 de marzo de 2009, caso Igor Alfonso

---

<sup>166</sup> Ídem.

<sup>167</sup> Ob.cit, Pág. 104

<sup>168</sup> **Hernández, J.** (2009) *Practica Forense Contencioso Administrativo*, Colección Practica Forense N° 1, El Recurso Contencioso Administrativo de Nulidad por, Págs. 47-48

Crespo Pérez, donde se han establecido algunos criterios en relación a los recursos de nulidad relacionados con relaciones funcionariales con órganos de la Fuerza Armada.

<b>Numero</b> : 00325	N° Expediente : 2008-0948	Fecha: 11/03/2009
Procedimiento: Declinatoria de competencia		
Partes: Igor Alfonso Crespo Pérez y Juan Pablo Quiroz Contreras contra la Escuela Naval de Venezuela Contra Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo declina competencia		
<b>Decisión:</b> La Sala declara que acepta la competencia que le fuera declinada.		
Ponente: Ponencia Conjunta		

RECURSO DE NULIDAD INTERPUESTO CONJUNTAMENTE CON AMPARO CAUTELAR INCOADO ANTE LA CORTE SEGUNDA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. A LOS FINES DE DETERMINAR CUÁL ES EL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE DEBE CONOCER DEL RECURSO DE NULIDAD INTERPUESTO CONJUNTAMENTE CON AMPARO CAUTELAR, EN VIRTUD DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO PRODUCIDO EN LOS RECURSOS JERÁRQUICOS INTENTADOS ANTE EL MINISTRO DEL PODER POPULAR PARA LA DEFENSA.

En este caso se observa que la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.942 del 20 de mayo de 2004, dispone lo siguiente:

“Artículo 5. Es de la competencia del Tribunal Supremo de Justicia como más alto Tribunal de la República (...) 30. Declarar la nulidad total o parcial de los reglamentos y demás actos administrativos generales o individuales del Poder Ejecutivo Nacional, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad (...)El Tribunal conocerá en Sala Plena los asuntos a que se refiere este artículo en sus numerales 1 al 2. (...) En Sala Político Administrativa los asuntos previstos en los numerales 24 al 37 (...)”.

En atención al artículo anterior y a la fecha de interposición de los recursos y que en virtud de que los mismos no fueron resueltos por el Ministro del Poder Popular para la Defensa en el lapso legal correspondiente, operó en ambos casos el silencio administrativo negativo, y cumpliéndose los requisitos de procedencia del artículo ut supra. La Sala aceptó la competencia que le fuera declinada por la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo.

Es importante aclarar que la S.P.A. no aplicó el criterio contenido en la sentencia N° 01871 con Ponencia Conjunta dictada por esta Sala en fecha 26 de julio de 2006 caso: Edgar Eduardo Galavit Avella Contra La Comandancia General De La Guardia



Nacional, porque los recurrentes eran estudiantes, y la nombrada sentencia es aplicable sólo a los militares con grado de Oficiales, Suboficiales Profesionales de Carrera, Tropa Profesional, personal activo de la Reserva Nacional y de la Guardia Territorial.

La Sala para declarar su criterio de competencia para este caso concreto determinó algunas precisiones para conocer de los actos administrativos dictados por alguna de las autoridades previstas en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Central, como en este caso, el Ministro del Poder Popular para la Defensa, con ocasión de actividades académicas. Al efecto se observó lo siguiente:

“En anteriores oportunidades esta Sala ha delimitado el régimen de competencias de la jurisdicción contencioso administrativa en materia de recursos de nulidad o acciones que interpongan los miembros de la Fuerza Armada Nacional y funcionarios pertenecientes a los cuerpos de seguridad del Estado, señalando que al tratarse de especiales relaciones funcionariales, conforme al derecho constitucional del juez natural resultaban perfectamente aplicables las normas que, en cuanto a la competencia, rigen en esta materia, contenidas en la Ley del Estatuto de la Función Pública, atribuyendo entonces su conocimiento -con las excepciones de los Oficiales y Suboficiales Profesionales de Carrera- a los Juzgados Superiores Contencioso-Administrativos Regionales. (Vid., sentencia de esta Sala No. 01871 del 26 de julio de 2006); y como fue advertido anteriormente, la mencionada decisión no fue aplicada al caso concreto en virtud de que los recurrentes eran estudiantes del V año de la Escuela Naval de Venezuela (...) Igual consideración se ha expresado en cuanto a los funcionarios que prestan servicios como personal aeronáutico, pertenecientes al Cuerpo de Control de Navegación Aérea, a quienes si bien se les aplica un régimen laboral administrativo especial, en definitiva se está en presencia de relaciones funcionariales, en las cuales debe imperar un criterio material a los fines de la determinación de la competencia para conocer de las acciones que aquellos ejerzan en su ámbito laboral. (Vid., sentencia de esta Sala N° 1910 del 27 de julio de 2006) En el caso particular de quienes cursen estudios en la Escuela Naval de Venezuela y en supuestos similares (es decir, instituciones que se encuentren bajo la dirección o supervisión del Ministerio del Poder Popular para la Defensa) esta Sala atendiendo a los mencionados criterios jurisprudenciales, debe igualmente establecer que los recursos de nulidad o acciones que se interpongan contra los actos o actuaciones que dicte el mencionado Ministro u otra autoridad de inferior jerarquía, con ocasión de las actividades académicas, deben ser conocidos en primera instancia por los Juzgados Superiores Contencioso-Administrativos Regionales, a fin de garantizar mejor los derechos de acceso a la justicia y del juez natural, previstos en nuestra Carta Magna.

---

En este mismo sentido la Sala reitera que la presente decisión tiene la finalidad de desarrollar y aplicar el principio constitucional de acceso a los órganos de administración de justicia, con motivo de las acciones o recursos que ejerzan los estudiantes que cursen en las Escuelas, Institutos y Centros de Formación dependientes del Ministerio del Poder Popular para la Defensa, aplicable a partir del 1° de junio del año 2009 y mientras se dicte la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa:

“Por tanto, desde el 1° de junio de 2009 inclusive, corresponderá en primera instancia a los Juzgados Superiores Contencioso-Administrativos Regionales la competencia para conocer de las acciones o recursos que ejerzan los estudiantes de las mencionadas instituciones, relacionadas con las actividades académicas; en segunda instancia, la competencia corresponderá a las Cortes de lo Contencioso Administrativo. Así se declara.”

---

En el mismo fallo la Sala advierte que la referida decisión debe tenerse como cuarto complemento de las ponencias conjuntas de la Sala números: 1.209 del 2 de septiembre de 2004, 1.315 del 8 de septiembre de 2004, 1.900 del 27 de octubre de 2004, 2.271 del 24 de noviembre de 2004, 01871 del 26 y 1910 del 27 ambas de julio de 2006, respectivamente, y 0031 del 21 de enero de 2009, mediante las cuales, al igual que en la presente decisión, se han delimitado las competencias de los órganos judiciales que integran la jurisdicción contencioso-administrativa, con fundamento en la facultad que la Sala Plena delegó en cada una de las Salas que conforman este Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, a tenor de lo establecido en la letra b) de la Disposición Derogatoria, Transitoria y Final de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela.

Dada la relevancia del presente fallo, toda vez que define transitoriamente las competencias de los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo, en lo relativo a los recursos de nulidad o acciones que se interpongan contra los actos o actuaciones que dicte el Ministro del Poder Popular para la Defensa u otra autoridad de inferior jerarquía, con ocasión de las actividades académicas desarrolladas por estudiantes de los centros de formación castrense; lo cual constituye un nuevo complemento de los criterios jurisprudenciales sobre las competencias que ha

sostenido hasta ahora se ordenó su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, quedando intitulado en el sumario como: “Cuarto Complemento de las Ponencias Conjuntas de la Sala Político-Administrativa.

## **LOS BOMBEROS**

Para estos funcionarios, rige en primer lugar, lo establecido en el Decreto con Fuerza de Ley de los Cuerpos de Bomberos y Bomberas y Administración de Emergencias de Carácter Civil, publicado en Gaceta Oficial N° 5.561 Extraordinaria de fecha 28 de noviembre de 2001. Y en cuanto al régimen disciplinario y las faltas aplicables, de manera complementaria, mientras no sea dictado el reglamento que el mismo Decreto prevé, será aplicable la Ley del Estatuto de la Función Pública.<sup>169</sup>

## **FUNCIONARIOS POLICIALES**

En cuanto a este tipo de funcionarios su régimen especial viene dado, por las funciones que realizan las cuales son diferentes a las que prestan los funcionarios administrativos. Al respecto, es necesaria la distinción entre los funcionarios públicos civiles (que se registrarán por la ley del Estatuto de la Función Pública) y los funcionarios públicos policiales (a quienes se aplicara un régimen especial, en atención a la índole de sus funciones) En tal sentido, los funcionarios policiales de los Estados y Municipios están sujetos, en primer término, a lo dispuesto en el Decreto con Fuerza de Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana, publicado en la Gaceta Oficial N° 37.318 de fecha 6 de noviembre de 2001. Aquí se establece que las policías de cada Estado, de cada Municipio y las Policías Metropolitanas son órganos de Seguridad Ciudadana (art. 2). Además, dispone este Decreto que los órganos correspondientes del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal dictaran normas necesarias para establecer el régimen disciplinario (art. 6). Por consiguiente, en materia de funcionarios policiales, se reconoce la potestad de dictar normas estatales

---

<sup>169</sup> Ob. Cit., Libro Homenaje a la Dra. Hildergard Rondón de Sansó, Tomo II, Excepciones al Ámbito de aplicación de la Ley del Estatuto de la Función Pública, Pág. 70-71

y municipales en materia de personal, con respeto a la responsabilidad disciplinaria. A su vez, la jurisprudencia nacional ha reconocido esta potestad de las entidades territoriales, y en tal sentido cabe citar la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 16 de enero de 2003, expediente N° 02-27.483, CASO Carlos Alberto Figueredo Vs Instituto Autónomo de Seguridad Ciudadana y Transporte, sentencia N° 2003-36, en la cual se reconoce la potestad del Municipio en materia sancionatoria, y se pone de relieve la necesaria habilitación legal para que el ejecutivo municipal dicte sus normas disciplinarias.

### **EL PERSONAL CONTRATADO AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN**

La situación de los contratados de la administración pública, ha sido desde hace un buen tiempo tema de ardua discusión, donde se han enfrentado posturas extremas. Unas asimilan a los contratados como funcionarios públicos a fin de aplicarles, de modo integro, el régimen funcional de la Carrera Administrativa ahora Régimen de la Función Pública y las otras que sostienen que los contratados no son funcionarios razón por la cual escapan a la aplicación de las normas y principios reservados a la función pública propiamente dicha. Sostienen además, que el único régimen aplicable a estos, en todo caso, es el que surge del texto mismo del contrato.

La jurisprudencia y alguna doctrina han asumido una postura intermedia, según la que esto sujetos, los contratados, no debían encontrarse jurídicamente desamparados por lo que les eran aplicables, según el caso, o las normas de la carrera administrativa o la Legislación del Trabajo. Como veremos en el siguiente caso:

<b>Numero :</b> 09	N° Expediente : 2003- 034	Fecha: 05/04/2005
Procedimiento: Conflicto de competencia entre la Sala Político Administrativa y la Sala Constitucional.		
Partes: La Universidad Nacional Abierta Contra La Inspectoría Del Trabajo de los Municipios Valencia, Libertador, San Diego, Naguanagua, Los Guayos Y Carlos Arvelo Del Estado Carabobo		
<b>Decisión:</b> Declara competente al Juzgado Superior Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Región Centro Norte		
<b>Ponente:</b> Rafael Arístides Rengifo Camacaro (Sala Plena)		

EL JUZGADO TERCERO DE PRIMERA INSTANCIA DEL TRABAJO DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN JUDICIAL DEL ESTADO CARABOBO, SE DECLARÓ INCOMPETENTE PARA CONOCER Y DECLINÓ EL CONOCIMIENTO EN EL JUZGADO

SUPERIOR EN LO CIVIL Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA REGIÓN CENTRO NORTE, EN VIRTUD DEL CRITERIO ESTABLECIDO EN LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA CONSTITUCIONAL DE ESTE ALTO TRIBUNAL DE FECHA 2 DE AGOSTO DE 2001, EN LA CUAL SE ATRIBUYE A LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS LA COMPETENCIA PARA CONOCER DE LAS NULIDADES INTENTADAS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DICTADOS POR LAS INSPECTORÍAS DEL TRABAJO.

Conflicto negativo de competencia con motivo del recurso de nulidad interpuesto por la Universidad Nacional Abierta contra la providencia administrativa mediante la cual se declaró con lugar la solicitud de reenganche y pago de salarios caídos interpuestos contra la referida Universidad.

A los fines de resolver el conflicto de competencia planteado entre los criterios de la Sala Constitucional y de la Sala Político Administrativa se realizó remisión a la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia.

La Sala Político Administrativa, señaló y advirtió que para determinar a cuál tribunal le correspondía conocer del recurso de nulidad intentado contra un acto emanado de una Inspectoría del Trabajo resultaba necesario reseñar el criterio que estableció la Sala Constitucional, en sentencia número 1318 de fecha 02 de agosto de 2001, en la cual indicó que en esos casos la competencia le correspondía a los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa, subrayando lo siguiente:

“(...) Se observa que la jurisdicción laboral ha venido conociendo de los juicios de nulidad de estas resoluciones, siguiendo el criterio sostenido en decisión dictada por la Sala Político Administrativa de la antes denominada Corte Suprema de Justicia, el 13 de febrero de 1992, en el juicio conocido como caso: Corporación Bamundi, C.A., sin que en realidad exista en la Ley Orgánica del Trabajo una norma que expresamente le asigne a los juzgados laborales el conocimiento de este tipo de juicios. Es preciso al respecto advertir, que la competencia de los órganos del Estado, viene determinada por una norma jurídica que de manera formal le atribuya competencia. De allí que, siendo que en los casos de los juicios de nulidad, a que se refiere la Ley Orgánica del Trabajo, ésta no le atribuyó dicha competencia de manera expresa a esta jurisdicción especial, sino que se limitó a señalar que contra estas decisiones se podían ejercer los recursos correspondientes ante los Tribunales, sin que indicara a cuáles se estaba refiriendo. La expresada omisión no autoriza a interpretar que la jurisdicción laboral es entonces la competente para conocer de dichos juicios, con base en lo dispuesto en los artículos 5 y 655 eiusdem, sino que lo razonable era establecer que como quiera que, la decisión provenía de un órgano de carácter administrativo, inserto en el Poder Ejecutivo, esto es, de las Inspectorías del Trabajo, los órganos jurisdiccionales competentes para conocer y decidir este tipo de

controversias era la jurisdicción contencioso administrativa, siendo consecuente con el principio del juez natural. De lo expuesto se colige, que el criterio sostenido en la sentencia anteriormente citada, dictada por la Sala Político Administrativa, debe ser abandonado. En consecuencia, deberá prevalecer el presente criterio, lo que implica que, en el futuro, los Juzgados con competencia en materia laboral, deberán declinar en los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa el conocimiento y decisión de los recursos interpuestos contra las providencias administrativas, dictadas por las Inspectorías del Trabajo, por ser éstos los órganos judiciales a los cuales les incumbe conocer de este tipo de juicios. (...)”

---

Siguiendo en su argumentación, la Sala Político Administrativa hizo énfasis en el pronunciamiento de la Sala de Casación Social, mediante sentencia número 111 de fecha 13 de noviembre de 2001, con ponencia del Magistrado Omar Mora Díaz, en la cual, al examinar el criterio jurisprudencial antes transcrito, precisó lo siguiente:

“(...) Entonces, el criterio señalado ut supra sobre la competencia de la jurisdicción laboral para conocer de los recursos de nulidad en contra de las Providencias Administrativas emanadas de las Inspectorías del Trabajo, fue establecido por la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, acogido posteriormente por la Sala de Casación Civil y luego adoptado por esta Sala de Casación Social. Así pues, siguiendo el camino de la jurisprudencia ya establecida, esta Sala de Casación Social había señalado reiteradamente que los Tribunales competentes para conocer de las acciones de nulidad -y de amparo, en caso de que se ejerza- contra las decisiones emanadas de las Inspectorías del Trabajo eran los Juzgados Laborales, y específicamente conocerían de dichas acciones en Primera y Segunda Instancia los Tribunales Laborales que se encontraban dentro de la Jurisdicción de la Inspectoría del Trabajo que dictó la Providencia Administrativa que se pretendía anular. Ahora bien, en reciente fallo proferido por la Sala Constitucional de este Tribunal Supremo de Justicia, con fecha 2 de agosto de 2001, bajo la ponencia del Magistrado Antonio José García García, se estableció un nuevo criterio con respecto a la jurisdicción competente para conocer de los recursos interpuestos contra las providencias administrativas que dictan las Inspectorías del Trabajo (...)”

---

La Sala Constitucional en procura de mantener un criterio uniforme con las decisiones que emanan del Tribunal Supremo de Justicia, estableció que la jurisdicción contencioso administrativa es la competente para conocer de los recursos que se interpongan contra las providencias administrativas emanadas de las Inspectorías del Trabajo. Por ello la Sala de Casación Social adoptó tal criterio jurisprudencial.

La Sala Político Administrativa argumentó que mantendría el criterio jurisprudencial trazado desde la sentencia número 61 de fecha 09 de abril de 1992, en el caso Corporación Bamundi, C.A.<sup>170</sup>., con ponencia del Magistrado Román Duque Corredor, conforme a la cual, en casos similares, los tribunales laborales, se constituyen como tribunales especiales de lo contencioso administrativo en materia laboral, siempre y cuando el caso no deba ser resuelto por la conciliación o el arbitraje, excluyéndose también la jurisdicción laboral.

Aunado lo anterior, advirtió la Sala, que de seguirse el criterio que atribuye el conocimiento de estos casos a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, no sólo se sobrecargaría indebidamente tan importante órgano de la jurisdicción contencioso administrativa, sino que se incurriría, también, en una indebida concentración de competencias que perjudicaría al interesado y atentaría contra los principios de acceso y de descentralización de la justicia.

La Sala Plena observó que al ser las providencias emanadas de las Inspectorías del trabajo actos administrativos, una tesis que pretenda que el control judicial de tales actos corresponde a órganos que no forman parte de la jurisdicción contencioso administrativa “ordinaria”, sino de tribunales de la jurisdicción laboral (que en esos procesos actuarían como contencioso administrativos especiales) debe necesariamente apoyarse en una norma jurídica que expresamente establezca tal excepción al principio general, y en modo alguno cabe derivarse la misma de una norma que no existe en el presente caso. Por lo tanto ante la inexistencia de una norma legal expresa que atribuya a los Tribunales Laborales la competencia para conocer de las providencias emanadas de las Inspectorías del Trabajo, dicha competencia corresponde a los órganos contenciosos administrativos competentes.

En efecto, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa no son sólo aquellos que ostentan esa denominación, la llamada jurisdicción contencioso

---

<sup>170</sup> (Caso: **Corporación Bamundi**), sentencia número 1482, de fecha 9 de abril de 1992 bajo la ponencia del **Dr. Ramón J. Duque Corredor**, que los Juzgados del Trabajo adquieren el carácter de tribunales especiales de lo contencioso administrativo en materia laboral, cuando conocen de demandas de nulidad, con excepción de los casos contemplados en los artículos 425, 465 y 519 de la Ley Orgánica mencionada, los cuales son atribuidos exclusivamente a los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa. Este criterio fue acogido por la **Sala de Casación Civil**, en fecha 02 de mayo de 1994

administrativa “ordinaria”, a saber, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, Tribunales Superiores Contencioso Administrativos y Tribunales Contencioso Administrativos especializados. También los demás tribunales de la República, al conocer de impugnaciones contra determinado tipo de actos administrativos por expesos mandatos de las leyes correspondientes, actúan en esas causas como órganos de la jurisdicción contencioso administrativa (“especial”, si se quiere). Y ello no resulta contrario a lo establecido en el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sino que obedecerá en todo caso, a que por razones de política judicial (afinidad de la materia, especialidad del órgano judicial, entre otras) se haya optado por la decisión de asignar una competencia específica y de esencia contencioso administrativa, a un tribunal cuya competencia fundamental se inscriba dentro de la jurisdicción ordinaria. Pero en tales casos, los referidos tribunales actuarán como órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, independientemente de su denominación, competencia fundamental o ubicación en la distribución de los tribunales de acuerdo con su ámbito material de competencia.

“...Para finalizar, en razón de la inexistencia en el ordenamiento jurídico venezolano de un basamento normativo que permita predicar que la competencia para conocer de los recursos contencioso administrativos interpuestos contra los actos emanados de las Inspectorías del Trabajo, los cuales son actos administrativos, corresponderá a los tribunales de la jurisdicción ordinaria el conocimiento de tales asuntos, en virtud de la aplicación del principio de la universalidad de su control por parte de los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa (artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela).”<sup>171</sup>

Determinado lo anterior es necesario ubicar cuál es el tribunal contencioso administrativo competente para conocer. A este respecto existen precedentes, como la sentencia número 1333, de fecha 25 de junio de 2002, proferida por la Sala Constitucional de este Máximo Tribunal, en la cual se señaló:

---

<sup>171</sup> Sentencia número 1333, de fecha 25 de junio de 2002, proferida por la Sala Constitucional de este Máximo Tribunal



“(…) 2. No existe un tribunal contencioso-administrativo especialmente competente para dilucidar conflictos suscitados con ocasión del ejercicio de las competencias de las inspectorías del trabajo; por ello, toca a la jurisdicción ordinaria contencioso-administrativa ver de estos casos (ver: sentencias núms. 207/2001, 1318/2001 y 2695/2001). Siendo, pues, que a la accionante le resulta más accesible un Juzgado del Estado Bolívar, corresponde tramitar la acción de amparo incoada al Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil, del Tránsito, del Trabajo, de Menores y Contencioso-Administrativo del Segundo Circuito de la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar. Así se decide.”<sup>172</sup>

---

Conforme a la doctrina expuesta, en la que se considera el tribunal “...*que a la accionante le resulta más accesible*”, esto es, en garantía del derecho de acceso a la justicia de los particulares, la Sala Plena declaró que:

“Tratándose de un asunto acaecido fuera de la Región Capital, específicamente la providencia administrativa emanada de la Inspectoría del Trabajo del Estado Carabobo, mediante la cual se declaró con lugar la solicitud de reenganche y pago de salarios caídos de un trabajador de la recurrente, su conocimiento corresponde a un Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo Regional. Esta determinación de competencia se hace en aras al acceso a la justicia y a la celeridad de la misma, evitando así, que la persona afectada deba trasladarse a grandes distancias del sitio donde se concretó el asunto, a fin de obtener la tutela judicial efectiva. Así las cosas, y en beneficio del justiciable, esta Sala Plena declara que el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo competente es el de la Región Centro Norte del Estado Carabobo. Así se decide.”<sup>173</sup>

---

A modo de resumen; las normas referidas a los contratados al servicio de la administración establecen el siguiente sistema: la administración puede excepcionalmente acudir a la figura de la contratación de personal por vía de los contratos de servicio, para la realización de tareas extraordinarias para los que no se encuentre preparados los funcionarios ( art 37 de la Ley del Estatuto de la Función Pública ) los cuales generan relaciones jurídicas reguladas por su propio texto o en todo caso por la Ley Orgánica del Trabajo ( art 38 de la citada Ley del Estatuto de la Función Pública ),. No aplicándose en ningún momento el régimen funcional a estos contratados.

---

<sup>172</sup> Sentencia número 1333, de fecha 25 de junio de 2002, proferida por la Sala Constitucional de este Máximo Tribunal

<sup>173</sup> Íbidem

## **CASO ESPECIAL DE LA COMPETENCIA PARA CONOCER LOS RECURSOS DE NULIDAD INTERPUESTOS CONTRA LAS PROVIDENCIAS ADMINISTRATIVAS EMANADAS DE FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO DEL TRABAJO**

En este caso especial, la jurisprudencia no ha sido constante en el criterio aplicable, un ejemplo de esto es el siguiente criterio jurisprudencial, el cual establece que corresponde a los Juzgados Superiores Contenciosos Administrativos conocer de la nulidad de los actos administrativos dictados por las Inspectorías del trabajo resuelto en sentencia de la Sala Plena de la Sala Político Administrativa de fecha 5 de abril de 2005, Caso Universidad Nacional Abierta. Tal criterio parece extenderse, también a los demás actos administrativos de contenido laboral, derivados de la Ley Orgánica del Trabajo, así como a los actos dictados en ejecución de la Ley Orgánica Para Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (LOPCYMAT) salvo en materia de homologación de Transacciones Laborales.<sup>174</sup> En este último caso sin embargo es la propia LOPCYMAT la que contempla dicho régimen.<sup>175</sup>

Por otro lado, la sentencia mencionada anteriormente de la Doctrina de la Sala Plena la cual resolvió el conflicto negativo de competencia planteado entre la Sala Constitucional y la Sala Político Administrativa, estableció que en virtud de la existencia de una norma legal expresa que atribuya a los tribunales laborales la competencia para conocer de las providencias administrativas emanadas de la Inspectoría del Trabajo, dicha competencia corresponde a los órganos contenciosos administrativos competentes. Este es el criterio vigente.<sup>176</sup>

---

<sup>174</sup> vid. sentencia de la Sala Político Administrativa de fecha 5 de noviembre de 2008

<sup>175</sup> Ob. cit., Manual de Práctica, Pág. 176-179.

<sup>176</sup> Sentencia N° 9 de fecha 5 de abril de 2005, expediente N° 03-034. Ponencia del Magistrado Rafael Aristides Rengifo Camacaro. Caso: Universidad Nacional Abierta contra la Providencia Administrativa número 8 del 28 de febrero de 1998, emanada de la Inspectoría del Trabajo en los Municipios Valencia, Libertador, San Diego, Naguanagua, Los Guayos y Carlos Arvelo del Estado Carabobo

En esta sentencia el juzgador realiza un análisis del criterio atributivo seguido por la Sala Político Administrativa en el cual considera competentes a los Tribunales Laborales para conocer de estas demandas<sup>177</sup> y observa que:

“Establece que los Juzgados del Trabajo adquieren el carácter de Tribunales especiales de lo contencioso administrativo en materia laboral, cuando conocen de demandas de nulidad, con excepción de los casos contemplados en los artículos 425, 465, y 519 de la Ley Orgánica del Trabajo, los cuales son atribuidos exclusivamente a los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, doctrina adoptada por la Sala de Casación Civil, en fecha 2 de mayo de 1994 y luego por la Sala de Casación Social. La Sala de Constitucional a través del Recurso de revisión, en sentencia N° 1318, de 2 de agosto de 2001, con la Ponencia del Dr. Antonio José García García, estableció un nuevo criterio que remitió la competencia para conocer de los Recursos interpuesto contra las Providencias Administrativas emanadas de las Insectorías del Trabajo a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. 178

En el mismo orden de ideas en jurisprudencia de reciente data<sup>179</sup>, también se establece este mismo criterio jurisprudencial, a saber;

<b>Numero :</b> <u>2</u>	N° Expediente : 2006-000094	Fecha: 13/01/2010
Procedimiento: Conflicto de Competencia		
Partes: Guido A. Puche Nava y Antonio José Pernía, contra la Inspectoría del Trabajo del Distrito Federal, Municipio Libertador.		
<b>Decisión:</b> Le corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.		
Ponente: Rafael Arístides Rengifo Camacaro		

CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA RESUELTO EN SALA PLENA.

Esta decisión de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo obedece a un uniforme criterio Jurisprudencial sentado en reiterados fallos del Máximo Tribunal de justicia para resolver la cuestión relativa a la nulidad de los actos administrativos dictados por órganos administrativos del trabajo remitiendo a la jurisdicción laboral el conocimiento de tales causas. Como bien se ha dicho, esta doctrina fue establecida por

<sup>177</sup> sentencia de esta Sala Político Administrativa de fecha 10 de enero de 1980, caso: Miranda Entidad Ahorro y Préstamo); posteriormente cita el criterio asentado en sentencia N° 1482 de 9 de abril de 1992, bajo la Ponencia del Dr. Román José Duque Corredor, caso: Corporación Bahamundi).

<sup>178</sup> Tribunal Supremo de Justicia, (2005) *Repertorio de Jurisprudencia*. Primera Reimpresión, Colección Doctrina Judicial núm. 11, Magistrado Presidente de la Sala de Casación Social.

<sup>179</sup> Sentencia de la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, con ponencia del Dr. Rafael Arístides Camacaro, de fecha 13 de enero del 2010, en el Expediente N° AA10-L-2006-000094.

la Sala Político Administrativa, en decisión de fecha 9 de Abril de 1992, caso Corporación Bamundi C.A. Luego este mismo criterio fue acogido por la Sala de Casación Civil, en sentencia de fecha 2 de mayo de 1994 y por último por la Sala de Casación Social. Sin embargo, posteriormente y al contrario, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia mediante Sentencia de fecha 02 de Agosto de 2001 y bajo la ponencia del Magistrado Antonio García García, sentó con carácter vinculante para las otras Salas y demás Tribunales de la República el siguiente criterio jurisprudencial:

‘... En consecuencia deberá prevalecer el presente criterio, lo que implica que, en el futuro, los Juzgados con competencia en materia laboral, deberán declinar en los Órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativo el conocimiento y decisión de los recursos interpuestos contra las providencias administrativas, dictadas por las Inspectorías de Trabajo, por ser estos los órganos judiciales a las cuales le incumbe conocer de este tipo de juicios (...) Así dado que a la Jurisdicción Contencioso Administrativo, le compete el conocimiento de las demandas de nulidad en contra de las decisiones administrativas provenientes de los órganos de la administración del Trabajo, en el ejercicio de esa competencia, debe poseer igualmente la potestad para resolver los conflictos que surjan con motivo de la ejecución de este tipo de controversias que han quedado firmes en sede administrativas, tal como lo para conocer su nulidad.’

---

Finalmente la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia en reciente fallo, con fecha 13 de noviembre de 2001, bajo la ponencia del Magistrado Omar Alfredo Mora Díaz, adoptó el criterio señalado por la Sala Constitucional y en consecuencia dado que existía, en el caso bajo estudio, una decisión de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo declarándose incompetente para conocer del recurso de nulidad incoado, obedeciendo a criterios anteriores al de la Sala Constitucional catalogados por ella como criterios ya superados por la actividad jurisprudencial e interpretativa de las distintas Salas del Tribunal Supremo de Justicia. La Sala de Casación Social declina la competencia alegando:

“En el sub iudice, un Juzgado con competencia en materia contencioso administrativa, y otro en materia laboral, se declararon incompetentes para sustanciar y decidir esta causa en particular, razón por la cual, esta Sala de Casación Social, en armonía con el criterio interpretativo plasmado en el fallo señalado ut supra, y que ha sido acogido y ratificado en reiteradas decisiones, concluye que la Sala Plena de este alto Tribunal, es quien debe regular la competencia en el caso específico. Así se resuelve”.

---

Dispone el artículo 70 del Código de Procedimiento Civil que:

“Cuando la sentencia declare la incompetencia del Juez que previno, por razón de la materia o por el territorio en los casos indicados en el artículo 47, si el Juez o Tribunal que haya de suplirle se considerare a su vez incompetente, solicitará de oficio la regulación de la competencia”;

---

Por otro lado el artículo 71 *eiusdem*, establece que el competente para conocer de la referida solicitud de regulación de competencia es el Tribunal Superior de la respectiva Circunscripción Judicial. Pero, cuando no hubiere un Tribunal Superior común a ambos jueces en la Circunscripción, la competencia se atribuyó a la entonces Corte Suprema de Justicia (hoy, Tribunal Supremo de Justicia). De la misma manera se debe proceder cuando la incompetencia sea declarada por un Tribunal Superior.

Así, el numeral 51 del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, establece que:

“Artículo 5. Es de la competencia del Tribunal Supremo de Justicia como más alto Tribunal de la República (...) 51. Decidir los conflictos de competencia entre tribunales, sean ordinarios o especiales, cuando no exista otro tribunal superior y común a ellos en el orden jerárquico, remitiéndolo a la Sala que sea afín con la materia y naturaleza del asunto debatido”.

---

Leído lo anterior y a los solos fines de determinar a cuál de las Salas del T.S.J. corresponde dirimir los conflictos de competencia suscitados entre tribunales que no tengan un superior común, la Sala Plena señaló que debe atenderse al criterio de afinidad entre la materia debatida y las competencias de cada Sala, a menos que los tribunales en conflicto pertenezcan a distintos ámbitos de competencia y no resulte posible determinar cuál es la naturaleza o carácter del asunto debatido, en cuyo caso la competencia debe recaer en la Sala Plena.<sup>180</sup>

“...En el caso de autos, se ha planteado un conflicto negativo de competencia entre tribunales que no tienen un superior común y que pertenecen a distintos ámbitos de competencia (contencioso administrativo y del trabajo), por lo cual, de conformidad con el criterio antes expuesto, esta Sala Plena se

---

<sup>180</sup> Sentencia número 24, publicada en fecha 26 de octubre de 2004, caso Domingo Manjarrez, y número 1, publicada el 17 de enero de 2006, caso José Miguel Zambrano

declara competente para conocer y decidir el conflicto negativo de competencia planteado. Así se decide.”

---

Para determinar cuál es el órgano judicial competente para resolver esta causa la Sala Plena desarrolla una serie de consideraciones:

En relación con la competencia para conocer de los recursos de nulidad ejercidos contra actos de las Inspectorías del Trabajo, la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N° 9, de fecha 5 de abril 2005, caso: Universidad Nacional Abierta contra la Inspectoría del Trabajo de los Municipios Valencia, Libertador, San Diego, Naguanagua, Los Guayos y Carlos Arvelo del Estado Carabobo, lo siguiente:

“...Al ser las providencias emanadas de las Inspectorías del trabajo, actos administrativos, una tesis que pretenda que el control judicial de tales actos corresponde a órganos que no forman parte de la jurisdicción contencioso administrativa ‘ordinaria’, sino de tribunales de la jurisdicción laboral (que en esos procesos actuarían como contencioso administrativos especiales), debe necesariamente apoyarse en una norma jurídica que expresamente establezca tal excepción al principio general, y en modo alguno cabe derivarse la misma de una norma que no existe en el presente caso. Por tanto debe concluir esta Sala Plena que, ante la inexistencia de una norma legal expresa que atribuya a los Tribunales Laborales la competencia para conocer de las providencias emanadas de las Inspectorías del Trabajo, dicha competencia corresponde a los órganos contencioso-administrativos competentes. Así se declara. En efecto, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa no son sólo aquellos que ostentan esa denominación (...) También los demás tribunales de la República, al conocer de impugnaciones contra determinado tipo de actos administrativos por expresos mandatos de las leyes correspondientes, actúan en esas causas como órganos de la jurisdicción contencioso administrativa (...) por razones de política judicial. Pero en tales casos, los referidos tribunales actuarán como órganos de la jurisdicción contenciosa administrativa, independientemente de su denominación, competencia fundamental o ubicación en la distribución de los tribunales de acuerdo con su ámbito material de competencia. Para finalizar, en razón de la inexistencia en el ordenamiento jurídico venezolano de un basamento normativo que permita predicar que la competencia (...) corresponderá a los tribunales de la jurisdicción ordinaria el conocimiento de tales asuntos, en virtud de la aplicación del principio de la universalidad de su control por parte de los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa (artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela)”

---

Luego que la Sala aclara lo anterior se aboca a determinar el tribunal contencioso administrativo competente para conocer de la causa en estudio. A este respecto

menciona precedentes, como la sentencia número 1333, de fecha 25 de junio de 2002, proferida por la Sala Constitucional en la cual se señaló:

“(…) 2. No existe un tribunal contencioso-administrativo especialmente competente para dilucidar conflictos suscitados con ocasión del ejercicio de las competencias de las inspectorías del trabajo; por ello, toca a la jurisdicción ordinaria contencioso-administrativa ver de estos casos (ver: sentencias núms. 207/2001, 1318/2001 y 2695/2001). Siendo, pues, que a la accionante le resulta más accesible un Juzgado del Estado Bolívar, corresponde tramitar la acción de amparo incoada al Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil, del Tránsito, del Trabajo, de Menores y Contencioso-Administrativo del Segundo Circuito de la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar. Así se decide.”

---

Conforme a la doctrina expuesta, en la que se considera el tribunal ‘*...que a la accionante le resulta más accesible*’, esto es, en garantía del derecho de acceso a la justicia de los particulares, la Sala Plena, en aras al acceso a la justicia y a la celeridad, declara que corresponde a un Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo Regional.

De la cita mencionada se desprende que el criterio actual para atribuirle competencia a los tribunales contencioso-administrativos en esta materia, es la inexistencia de disposición legal alguna que atribuya competencia a los juzgados laborales para conocer de los actos administrativos de las Inspectorías del Trabajo. Para esa fecha (1992) no existía texto normativo que atribuyera a los juzgados del trabajo competencia para conocer de los actos dictados por las Inspectorías del Trabajo; por lo tanto, por tratarse de actos administrativos, la competencia correspondía a los órganos de la jurisdicción contenciosa-administrativa, de conformidad con el artículo 206 de la Constitución de 1961, que establecía la regla general de competencia para ejercer el control judicial de la actividad administrativa y es por eso que la Sala Plena confiere la competencia para conocer de este recurso contencioso administrativo de nulidad a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

## EL AMPARO FUNCIONARIAL

Como punto previo debe tenerse presente que los pronunciamientos emitidos por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sobre la competencia en materia de Amparo Constitucional funcionarial están referidos al extinto Tribunal de Carrera Administrativa, no obstante, dado que sus competencias fueron atribuidas a ahora a los Juzgados Superiores Contenciosos Administrativos, dichos criterios Jurisprudenciales resultan perfectamente aplicables a estos Tribunales.<sup>181</sup>

En el caso de los Amparos autónomos ejercidos contra autoridades distintas a las mencionadas en el artículo 8 de la Ley de Amparo, la Sala Constitucional partiendo del criterio de la competencia por razón de la materia, es decir, la afinidad que existe entre los derechos constitucionales violados y la materia del Tribunal, ya ha dejado de manifiesto la competencia del Tribunal de Carrera Administrativa al señalar que es este Tribunal quien tiene atribuida legalmente la competencia en razón de la materia en todo lo inherente a los deberes derechos de los funcionarios públicos al servicio de la administración pública ( Según se estableció en la Sentencia de fecha 24 de noviembre de 2000, de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, caso Rafael Mendoza Vs ULA.).

Así mismo, la propia Sala Constitucional ha establecido que el conocimiento de aquellas acciones autónomas de amparo que interpongan contra alguna de las altas autoridades previstas en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo y sobre Derechos y Garantías Constitucionales, aun cuando versen sobre controversias de índole funcionarial, son de su competencia y no corresponde por tanto a los Tribunales de Competencia Contencioso Funcionarial, Ello en virtud, de en criterio de la Sala, el artículo 8 de la ley de Amparo no prevé excepción alguna de establecer la competencia del Máximo Tribunal para conocer de este tipo de Amparos y constituye una norma especial de aplicación preferente a la contenida en el artículo 7

---

<sup>181</sup>Ob.cit., Libro Homenaje a la Dra. Hidelgard Rondon de Sansó, *El contencioso Administrativo y el Amparo Constitucional en la Función Pública*. pág. 176-177.



de la Ley. (Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 13 de julio de 2000, caso C.A. Madrid).

Si la querrela se ejerce en forma cautelar conjuntamente con acción de amparo la competencia corresponderá a los Juzgados Superiores Contencioso, por ser estos los llamados a conocer habitualmente de la querrela principal.<sup>182</sup>

En el caso de amparo cautelar de naturaleza funcional ejercido contra las autoridades previstas en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, La Sala Político Administrativa ha interpretado que dichas acciones, dado que derivan de una relación de estricta naturaleza funcional, corresponde conocerlas al extinto Tribunal de Carrera Administrativa, ahora en consecuencia a los Juzgado superiores de lo Contencioso Administrativo ( Sentencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de Fecha 20 de febrero de 2001, caso A. González)<sup>183</sup>

<b>Numero :</b> 1438	Nº Expediente : 00-1596	Fecha: 24/11/2000
Procedimiento: Acción de Amparo		
Partes: Rafael José Mendoza Tovar		
<b>Decisión:</b> Competente Tribunal de Carrera Administrativa		
Ponente: Iván Rincón Urdaneta		

El primer tribunal que planteó un conflicto negativo de competencia fue el Juzgado Quinto de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, del Tránsito y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Mérida, y el segundo, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, la cual se declaró igualmente incompetente, estableciendo en su decisión que el competente era el Tribunal de Carrera Administrativa, razón por la cual remitió el expediente a la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, a los fines de la regulación de la competencia.

---

<sup>182</sup> *Ibidem.*

<sup>183</sup> *Ídem*

En tal sentido, es menester precisar que el artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, ha previsto el régimen de competencia atribuido a los tribunales para conocer las acciones de amparo constitucional, en los siguientes términos:

“Son competentes para conocer de la acción de amparo, los Tribunales de Primera Instancia que lo sean en la materia afín con la naturaleza del derecho o de la garantía constitucional violados o amenazados de violación, en la jurisdicción correspondiente al lugar donde ocurrieren el hecho, acto u omisión que motivaren la solicitud de amparo. En caso de duda, se observarán, en lo pertinente, las normas sobre competencia en razón de la materia. Si un juez se considerare incompetente, remitirá las actuaciones inmediatamente al que tenga competencia”.

---

Del análisis de la norma transcrita, se desprende que en la misma se establece un criterio de forma general atributivo de competencia en materia de amparo en razón de:

- el grado de la jurisdicción (Tribunales de Primera Instancia),
- la materia (afín con la naturaleza del derecho o la garantía constitucional violados o amenazados), y
- el territorio (en el lugar donde hubiere ocurrido el hecho, acto u omisión inconstitucional).

Establecido lo anterior y considerando que la competencia por el territorio y por el grado de la jurisdicción no es controvertida, y tal como lo estableció la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, es un funcionario público que se considera lesionado en sus derechos derivados de la relación de empleado público que ostentaba, con motivo de la labor que desempeñaba en la prenombrada Universidad, la cual es un ente de carácter público que forma parte de la estructura general del Estado. El artículo 1° de la Ley de Carrera Administrativa dispone:

“La presente Ley regula los derechos y deberes de los funcionarios públicos en sus relaciones con la Administración Pública Nacional mediante el establecimiento de un sistema de administración de personal que permita estructurar técnicamente y sobre la base de méritos, todas las normas y procedimientos relativos a las diversas situaciones jurídicas y administrativas

de los funcionarios públicos, con exclusión de toda la discriminación fundada en motivos de carácter político, social, religioso o de cualquier otra índole”.

---

La norma *ut supra*, establece en el artículo 71 la creación del Tribunal de Carrera Administrativa, cuyas atribuciones y deberes están establecidos en el artículo 73 que lo faculta, para conocer y decidir las reclamaciones que formulen los funcionarios o aspirantes a ingresar en la carrera administrativa, cuando consideren lesionados sus derechos por disposiciones o resoluciones de los organismos a cuyos funcionarios se aplique la ley, que como ha quedado establecido son los funcionarios públicos que prestan servicio a las universidades, que no se encuentran incluidos dentro de la categoría de personas exceptuadas de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa de conformidad con el artículo 5 numeral 5, a saber:

“Los miembros del personal directivo, académicos, docente y de investigación de las Universidades Nacionales”.

---

Por los razonamientos anteriores, corresponde el conocimiento de la acción de amparo constitucional incoada al Tribunal de la Carrera Administrativa, que tiene la competencia específica atribuida en razón de la materia, en todo lo inherente a los deberes y derechos de los funcionarios públicos al servicio de la Administración Pública Nacional. Tenemos de ejemplo los siguientes casos:

<b>Sentencia</b> Nº 703 de Sala Constitucional, Expediente Nº 00-0755 de fecha 13/07/2000	
Materia :Derecho Administrativo	Tema: Competencia
<u>Asunto</u> Del derecho funcional.	
En relación con esta materia, estima la Sala que la disposición contenida en el mencionado artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales no prevé excepción alguna al disponer que los amparos interpuestos contra las altas autoridades allí mencionadas son competencia de esta máximo Tribunal. Igualmente, observa esta Sala Constitucional que la referida disposición es de carácter especial, y por ello de aplicación preferente, en relación con la norma contenida en el artículo 7 eiusdem, según la cual, la competencia en amparo le corresponde al Tribunal de la materia afín con el derecho denunciado como violado.	

<b>Sentencia</b> Nº 703 de Sala Constitucional, Expediente Nº 00-0755 de fecha 13/07/2000
---

Materia :Derecho Administrativo	Tema: Competencia
Asunto	
Del criterio atributivo de competencia en el régimen funcional.	
<p>En efecto, del artículo 8 antes citado consagra un criterio de carácter orgánico para atribuir la competencia a este alto Tribunal, cuando el hecho, acto u omisión, provienen de las autoridades allí contempladas, lo cual constituye una excepción a la regla general prevista en el artículo 7, antes citado, conforme a la cual son competentes los tribunales afines con los derechos o garantías denunciados como conculcados, ya que en estos casos, lo que pretendió el legislador fue concentrar en este órgano judicial las acciones de amparo ejercidas en contra de dichos funcionarios, atendiendo a la jerarquía de la función pública que desempeñan; Sostener un criterio contrario implicaría, no solo atentar contra la propia letra de la Ley sino también contra el derecho a ser juzgado por el juez natural. En atención a lo anterior, la acción de amparo constitucional, prevista en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, incluyendo las basadas en relaciones funcionariales, son competencia de este alto Tribunal y en especial de esta Sala Constitucional, tal y como se dejó establecido en decisión de fecha 20 de enero del año 2000, caso Emery Mata Millan.</p>	

Amparo fundamentado en la falta de respuesta oportuna por parte del Ministro de Salud y Desarrollo Social, sobre una solicitud que emitiera su opinión en relación a un supuesto dictamen de la Consultoría Jurídica de ese Ministerio.

“Así, puede apreciar claramente esta Sala, que el fondo de la presente causa se refiere a un asunto funcional, por cuanto, el problema se circunscribe a las condiciones laborales –traslado- de un funcionario público, además de que se denuncia como infringida la Ley de Carrera Administrativa y su Reglamento.”

En este sentido, consideró la Sala que el criterio hasta ahora imperante en la jurisprudencia venezolana, a los fines de la determinación de su competencia consiste en que los amparos que tienen como fundamento relaciones funcionariales, son competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa, a pesar de que se interpongan contra las altas autoridades comprendidas en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, lo que en principio determinaría la competencia de este máximo Tribunal.

Así lo sostuvo la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, en sentencia de fecha 22 de noviembre de 1999, al señalar lo siguiente:

"Al efecto, debe esta Sala recordar que el régimen de los funcionarios públicos, está sometido a un fuero especial en el contencioso administrativo, el cual ha sido atribuido al Tribunal de Carrera Administrativa, que es por ello el órgano jurisdiccional competente para conocer aquellas controversias que se planteen entre los empleados públicos y la Administración Pública; por lo tanto, de conformidad con el artículo 73 de la Ley de Carrera Administrativa, la competencia para conocer de las querellas que se planteen entre un funcionario y una Administración Pública, es del Tribunal de Carrera Administrativa. Debe señalar esta Sala, que en la acción de amparo debe atenderse a la competencia especial que ha sido establecida por el legislador respecto a cada materia específica, por cuanto de lo contrario, se le estaría desdoblado creando excepciones o supuestos que harían perder la unidad para la determinación del juzgador que ha de conocer el caso. En el caso de autos, aun cuando se ha ejercido un amparo en contra de un funcionario que actúa por delegación de firma de un Ministro, cuyo conocimiento, en principio, de conformidad con el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, corresponde a la Corte Suprema de Justicia en única instancia, en la Sala afín con el derecho o garantía constitucionales violados o amenazados de violación, sin embargo, la existencia de un fuero especial en materia funcional obliga a remitir al mismo la decisión de las pretensiones correspondientes a su esfera de competencias. Por las razones anteriores, debe esta Sala declinar en el Tribunal de la Carrera Administrativa, competente para conocer de los conflictos surgidos en el ámbito de los funcionarios de la Administración Nacional, la presente acción de amparo, y así se declara".

---

En relación con esta materia, la Sala estimó que la disposición contenida en el mencionado artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales no prevé excepción alguna al disponer que los amparos interpuestos contra las altas autoridades allí mencionadas son competencia del TSJ, igualmente observó la Sala Constitucional que la referida disposición es de carácter especial, y por ello de aplicación preferente, en relación con la norma contenida en el artículo 7, según la cual, la competencia en amparo le corresponde al Tribunal de la materia afín con el derecho denunciado como violado.

"En efecto, del artículo 8 antes citado consagra un criterio de carácter orgánico para atribuir la competencia a este alto Tribunal, cuando el hecho, acto u omisión, provienen de las autoridades allí contempladas, lo cual constituye una excepción a la regla general prevista en el artículo 7, antes citado, conforme a la cual son competentes los tribunales afines con los derechos o garantías denunciados como conculcados, ya que en estos casos, lo que pretendió el legislador fue concentrar en este órgano judicial las acciones de amparo ejercidas en contra de dichos funcionarios, atendiendo a la jerarquía de la función pública que desempeñan; Sostener un criterio

contrario implicaría, no solo atentar contra la propia letra de la Ley sino también contra el derecho a ser juzgado por el juez natural.”

---

Como resumen; la acción de amparo constitucional, prevista en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, incluyendo las basadas en relaciones funcionariales, son competencia, entonces, del alto Tribunal y en especial de esta Sala Constitucional, tal y como se dejó establecido en decisión de fecha 20 de enero del año 2000, caso *Emery Mata Millan*.

## CONCLUSIÓN:

El Estado liberal significó la fase de consolidación del Estado moderno, cuyo rasgo original de diferencia con la comunidad política antigua, consistió en el otorgamiento al individuo de un lugar propio frente a la organización política. Es en el Estado liberal donde se reconocen los derechos del hombre como anteriores al Estado y la función de este es justamente la de respetar la existencia de tales derechos y garantizarle amparo legal. Es allí donde el “juez natural” se considera como derecho humano y al considerarse en la Constitución pasa a ser entonces un derecho fundamental.

Precisamente, en el Estado liberal de derecho la diferencia entre un derecho fundamental y un derecho simplemente constitucional reside precisamente en esta posición externa y previa de los derechos fundamentales, es decir su carácter meta jurídico. El cual está sustentado por la teoría del contrato social y por ello se antepone a la misma Constitución.

Pero es en la misma Constitución donde están las formas de garantizar estos derechos, y es allí donde se comienza a utilizar el término “derechos fundamentales” cuando ya se han absorbido en una normativa. Los derechos humanos existen siempre en lo que exista el hombre y debemos concretar que su positivización no es sinónimo de límite sino de garantía de defensa.

En la actualidad esta incorporación de derechos y libertades en el conjunto constitucional es obra de la voluntad del constituyente que las consagra en las disposiciones dentro del texto fundamental a igual título que las instituciones y las normas.<sup>184</sup> Pero no sólo los derechos generales sino también los medios o garantías para su defensa a fin de producir efectos prácticos mediante la organización de instituciones que aseguren aquellas libertades fundamentales.

---

Se entiende así por garantías la denotación que en el derecho público se utiliza para hacer referencia a los diferentes tipos de seguridades y tutelas en favor de los gobernados por parte de un poder público institucionalizado, de una entidad política con base en un orden constitucional, al cual debe someterse en su actuación o en su abstención en la relación jurídica con los gobernados.

De manera pues que las garantías son precisamente los mecanismos procesales de tutela de derechos fundamentales y las constitucionales son medios jurídicos predominantemente de carácter procesal, que otorgan contenido concreto, orientación y formulación característica a un derecho. Entendida socialmente, entrega al individuo certidumbre sobre lo que puede esperar del medio social en el cual se desenvuelve y puede dar respuesta a varios de los aspectos sectoriales que constituyen sus necesidades de desarrollo humano y de aseguramientos para su realización.

El Principio de Juez Natural es entonces derecho fundamental y garantía de un debido proceso.

El proceso es el único medio pacífico e imparcial de resolver conflictos intersubjetivos y se fundamenta en la facultad con que cuentan los ciudadanos para acudir al Estado para que a través de la jurisdicción se resuelva un conflicto de incidencia jurídica. Dicha facultad se concreta en el derecho de acción que no es otra cosa que la puesta en funcionamiento del esquema institucional por medio del cual se busca como finalidad el bien común.

Pero este, el proceso, no debe quedarse en tecnicismo, más bien su realización debe ser sinónimo de justicia y transparencia, pues no basta que el juez lo lleve hasta su finalización sino que lo haga en el respeto de los derechos procesales del individuo que lo solicita y del demandado. Configurándose el proceso a un debido proceso, entre sus derechos instrumentales como lo es el Juez natural garantías ambos de la justicia.



Es por ello que la justicia pierde su contenido abstracto, de valor ideal y estático, transformándose en una práctica concreta, dinámica y firme que permanentemente ha de dirigir las conductas.

La Justicia como institución es el poder judicial, que ostentan los jueces y fiscales junto con las instituciones policiales y penitenciarias. Su misión es resolver los conflictos entre los ciudadanos, o entre el Estado y los ciudadanos, conforme a las leyes vigentes. Los jueces deben controlar y suplir a los demás poderes para garantizar los derechos y hacer efectivas las promesas constitucionales, de acuerdo a la jurisprudencia establecida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la aplicación de las garantías del Debido Proceso no sólo son exigibles a nivel de las diferentes instancias que integran el Poder Judicial sino que deben ser respetadas por todo órgano que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional. Órgano judicial competente, independiente e imparcial, cuya actuación se ajuste escrupulosamente a la ley, en la que se fijará, conforme a criterios de oportunidad, legitimidad y racionalidad.

Un órgano que tutele la supremacía constitucional la cual tiene como finalidad la protección de los derechos fundamentales a través del respeto a la Constitución, así que las normas que presuntamente no se ajusten al texto constitucional serán sometidas a este procedimiento de control.

La supremacía que se predica respecto al Texto Constitucional y más concretamente su valor jurídico condujo al establecimiento de mecanismos denominados comúnmente como controles de constitucionalidad de leyes, entre otros, el control difuso donde el juez se pronuncia sobre un particular en el acto de dictar sentencia y cuando declara la inconstitucionalidad de la norma impugnada, el efecto de tal declaración se reduce a la no aplicación de aquella al caso concreto.

Pero para que el Juez realice el control constitucional, no basta solamente con la aplicación de los controles establecidos en la Constitución sino que además debe estar investido de poderes que le autorizan y complementan su actuación. Además de otras características que permiten la exhaustiva defensa de los principios fundamentales

como el juez natural debe gozar de tres garantías elementales que son base de toda buena administración de justicia: independencia, autoridad y responsabilidad e imparcialidad. La idoneidad del juez está asociada, entre otros, a estos conceptos básicos incluyendo su formación y ética.

En tal misión los jueces, además de tener un profundo conocimiento sobre derechos humanos, deberán ejercer una función innovadora y creativa

De manera pues que el juez como figura institucional demanda la determinación de un perfil específico, y lo encontramos en la exigencia legal de los requisitos que deben ser cumplidos para su designación.

Los poderes del juez contencioso administrativo para controlar la constitucionalidad de los actos administrativos en los juicios de nulidad, que lo muestran como juez constitucional, se complementan con la posibilidad establecida en la Ley Orgánica de Amparo sobre derechos y garantías constitucionales de actuar como juez constitucional de amparo.

Igualmente el juez contencioso administrativo puede declarar la nulidad de los actos administrativos por inconstitucionalidad o ilegalidad, en general, por contrariedad al derecho, todo procedimiento en el que se juzgue un delito, falta, contravención o se determine un derecho constituye igualmente una garantía fundamental del derecho a un juicio justo.

En Venezuela el Principio se encuentra estipulado en el artículo 49 de la Constitución Bolivariana de Venezuela de 1999 el cual contempla el derecho a un debido proceso y sus diferentes acepciones o derechos derivados que lo sustentan, pero este principio o derecho al juez natural contempla otros conceptos como el Juez independiente el cual tiene una doble significación, por un lado, alude al órgano judicial, como Órgano del Estado, en ese sentido su configuración constitucional garantiza su independencia de los otros poderes y de otro lado, alude a la persona que ejerce la jurisdicción, la cual debe estar exenta de toda inherencia o intromisión de otras autoridades o poderes del Estado. Incluye igualmente el concepto de Juez competente conforme a criterios

de territorio, materia y cuantía, es el llamado para conocer y resolver una controversia judicial; entendiendo el juez como órgano.

Asimismo el principio de juez natural también contempla el concepto de “Juez imparcial” también está referido al órgano jurisdiccional del Estado, elemento propio y connatural de la jurisdicción y el termino de “juez predeterminado por ley *el cual significa* que quien juzgue sea un juez o un órgano que tenga potestad jurisdiccional y que la jurisdicción y la competencia sean igualmente predeterminadas por la ley.

Aunque el termino de juez natural comprende esos conceptos, la jurisprudencia contencioso administrativa funcionarial a enfocado los motivos de su control difuso sólo al termino de juez competente La incompetencia vendría dada, entonces, por una determinación de signo negativo, que excluye al juez del conocimiento de la causa, pero al propio tiempo positivo, porque determina cuál es el competente.

Es decir; las distintas causas de recursos de nulidad interpuestos, amparos y revisión se han fundamentado hacia la incompetencia como violación al principio de Juez Natural, ya que el principio del juez natural remite obviamente al concepto de la competencia<sup>185</sup> del tribunal legalmente establecida. Pero reducir el principio del juez natural a un concepto formal o legalista equivale a vaciarlo de su contenido.

Es por lo anterior que insistimos que aunque en el Contencioso funcionarial se aplique el principio de juez natural desde su relación directa con la competencia material no implica que este sea el contenido absoluto de su concepto, sino que además puede ser aplicado considerando otros aspectos y características que encierra el principio como garantía de los derechos humanos.

La Ley confiere al contencioso administrativo funcionarial la competencia especial para ejercer en primera instancia, con jurisdicción a nivel nacional, el control judicial de los actos y actuaciones de la Administración en ejercicio de la función pública. En materia de función pública existen preceptos rectores que la regulan, contenidos todos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela a partir del artículo 144

y s.s. de su texto, en los cuales se hace referencia a la relación de empleo público con la Administración Pública.

Por la omisión de Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa permanecen de intacta aplicación los procedimientos existentes antes de su entrada en vigencia, es decir; los criterios atributivos de competencia por el territorio establecido en la Ley del Estatuto de la Función Pública, y desarrollados por nuestra jurisprudencia. En la actualidad no existe un juez especializado para la materia, sino que es el propio juez contencioso administrativo el encargado de dar trámites a las pretensiones siendo en primera instancia el Juez Superior Contencioso Administrativo y en segunda instancia las Cortes Primera y Segunda de los Contencioso Administrativo, ahora denominados Tribunales Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa anteriormente expresados. Pero en materia de Amparo Constitucional la segunda instancia siempre será la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

Ley del Estatuto de la Función Pública excluye a cierta categoría de funcionarios de su ámbito de aplicación, así tenemos; los funcionarios al servicio del Poder Público Nacional con abstracción del Ejecutivo, estos son: Poder Legislativo Nacional, Poder Judicial, Poder Ciudadano y Poder Electoral. También, la Ley excluye a los funcionarios a que se refiere la Ley Orgánica del Servicio Exterior, los obreros y obreras al servicio de la Administración Pública, los funcionarios al servicio de la Procuraduría General de la República, los funcionarios al servicio del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), y por último a los miembros del personal directivo académico, docente administrativo y de investigación de las Universidades Nacionales.

En este sentido, la Ley establece una exclusión sin distingo de ningún tipo, por lo que pareciera ser que la exclusión alcanza tanto lo sustantivo como lo adjetivo. Sin embargo, estas exenciones expresas han sido matizadas por nuestra jurisprudencia, en virtud de no verificarse la existencia de un régimen funcional que regule el caso de los funcionarios que a priori la Ley excluye.

Sin embargo el Juez Contencioso Administrativo vía control difuso y sustentando su decisión en el Principio al Juez Natural desaplica la norma de exclusión y aplica la Ley del Estatuto con preferencia por motivos de Constitucionalidad.

Igual decisión le ha dado, por criterio residual, a aquellos funcionarios cuya regulación adolece de ley especial y de aquellos que aunque su ley especial los tutele les sea más favorable la Ley del Estatuto de la Función Pública aunque este criterio haya sido corregido por respeto al Principio de especialidad como garantía jurídica.

En cuanto a este aspecto debemos decir en primer lugar que estarán sometidos a la Ley del Estatuto de la Función Pública, todos aquellos funcionarios que formen parte de una organización que cumpla con funciones administrativas, salvo los expresamente excluidos de ella además de estar regidos por estatutos propios que regulan análogos aspectos de aquella adecuados a las especialidades de cada materia. Así tenemos, los derechos, deberes, prohibiciones, incompatibilidades, ingreso, retiro, reingreso, derechos colectivos, entre otros. En segundo lugar, dichos funcionarios excluidos solo pueden tener su propio estatuto o régimen funcional, cuando el mismo es fijado mediante ley especial (excluyéndose así la facultad de regulación contractual o por vía de actos sub-legales). Según la Ley del Estatuto de la Función Pública, se trata de una materia reservada, por disposición de la misma, a reserva legal.

Debe señalarse que la Jurisprudencia Contencioso Administrativa Funcionarial ha sido pacífica al sostener que ante una relación funcional o de empleo público, deben prevalecer los principios constitucionales relativos al juez natural y a la especialidad, conforme a la materia que se trate

No obstante, se advierte que existen relaciones laborales que requieren un tratamiento especial respecto del régimen competencial aplicable, como es el caso de los Docentes Universitarios, quienes desempeñan una labor fundamental y muy específica al servicio de las Universidades y de la Comunidad.

En cuanto a la Acción de Amparo Constitucional basadas en relaciones funcionariales son competencia en primera instancia del Juez Contencioso Administrativo e función Constitucional y de la Sala Constitucional en segunda instancia.

En resumen, la jurisprudencia ha protegido y garantizado el Derecho a Juez Natural como derecho constitucional al abrir el abanico de la legitimación y de excluir a otros que tal jurisdicción o competencia lesionaría el derecho a un debido proceso y la primacía constitucional.

## OBRAS ESPECIALES

**Angeli Arab**, Juan A., **Kiriakidis L**, Jorge C., y otros, *El Régimen Jurídico de la Función Pública en Venezuela*, Libro homenaje a la Doctora Hildegard Rondón de Sansó. Tomo III, 2ª Ed. Revisada, Caracas, Venezuela. 2003.

**Berizonce**, Roberto O. *El juez y la Magistratura*, Tendencias en los albores del siglo XXI, en: Congreso internacional de derecho procesal XI, Ediciones Rubinzal-Culzoni, Viena, Austria, 1999.

**Bobbio**, Norberto. *Liberalismo y Democracia*, Editorial FCE., 2ª. Ed., México, 1989.

**Brewer Carías**, Allan. *Los Procesos Contencioso Administrativos en Venezuela*, Universitas Jurídicas, núm. 108, Bogotá- Colombia, 2004.

**Caballero Ortiz**, Jesús. *Bases Constitucionales del Derecho de la Función Pública*, en: Revista de derecho constitucional, núm. 5, Editorial Sherwood, Caracas, 2002.

**Caballero Ortiz**, Jesús. *El Procedimiento Contencioso Administrativo Funcionarial* en: Revista de derecho, núm.20/ TSJ., Caracas, 2006.

**Canova González**, Antonio., **Casal H.**, Jesús M., **Hernández Mendible**, Víctor Rafael y otros, *La Inconstitucionalidad de la Ley*, Temas de derecho constitucional y administrativo (obra colectiva), Libro homenaje a Josefina Calcaño de Temeltas, Editorial Funeda, Caracas, 2010.

**González Pérez**, Jesús. Derecho Procesal Constitucional, Madrid, Civitas, 1980.

**Fairén Guillén**, Víctor. *Estudios sobre Derecho Procesal Civil, Penal y Constitucional*, Madrid, 1992.

**Faúndez Ledesma**, Héctor. *El Sistema de Interpretación de Protección de los Derechos Humanos*, Aspectos institucionales y procesales, 3era Ed., San José, Costa Rica, 2004.

**Ferrajoli**, Luigi. *El Derecho Como Sistema de Garantías, Derechos y Garantías*, 2a. Ed., Trad. Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 1992.

**García de Enterría**, Eduardo. *Democracia, Jueces y Control de la Administración*, Civitas, Madrid, 2000.

**Garrido Falla**, Fernando. *Algunas Novedades de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Separata colección jornadas y seminarios, núm.22, Editorial, Xunta de Galicia. 1999.

**Lorenzo de Membiela**, Juan B. *La Jerarquía Como Competencia en la Organización Administrativa*, en: Revista aragonesa de administración pública, España, 2008.

**Morello**, Augusto. *El Proceso Justo*. del garantismo formal a la tutela de los derechos, Librería Editora Platense, Buenos Aires, 1994.

**Rondón de Sansó**, Hildegard. *El Sistema Contencioso Administrativo de la Carrera Administrativa*, Ediciones Magon, Caracas, 1974.

**Rondón de Sansó**, Hildergard. *El Funcionario Público y la Ley Orgánica del Trabajo*, Editorial Jurídica, Colección Estudios Jurídicos, núm. 51, Caracas, 1991.

**Rousseau**, Jean-Jacques. *El Contrato Social*, México. Porrúa. 1762.

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

**Acosta Sánchez**, José. *Transformaciones de la Constitución en el Siglo XX*, Trabajo de grado. en: Revista de estudios políticos Nueva Época, núm. 100, 1998.

**Aguiar Aranguren**, Asdrúbal. *La Protección Internacional de los Derechos del Hombre*, Caracas, 1987.

**Alfonso**, Santiago. *Neoconstitucionalismo*. Instituto de política constitucional. Madrid, 2008.

**Ambrosio**, Ángel. *Instituciones del Derecho Procesal Constitucional*, Vol. I, Turín, 2000.

**Andueza**, José G. *La Evolución Constitucional de la Responsabilidad del Estado y de sus Funcionarios*. Las ciencias jurídicas venezolanas en el umbral del siglo XXI. 20° Aniversario de las jornadas J.M. Domínguez Escovar, Barquisimeto, 1993.

**Arismendi A.**, Alfredo. *Derecho Constitucional*, UCV, Caracas, 2002.

**Arismendi**, Alfredo. *Derecho constitucional*. UCV, Facultad de ciencias jurídicas y políticas, Instituto de derecho público, Caracas, Venezuela, 2004.

**Bachof**, Otto. *Jueces y Constitución*, Editorial Civitas, Madrid, 1985.

**Badell**, Rafael. *El Contencioso Administrativo y El Amparo Constitucional en la Función Pública*, en: Publicaciones en línea Badell & Grau, Obra s.f.

**Barra**, Rodolfo. *Limitaciones al Control de Constitucionalidad*, en: Seminario sobre jurisprudencia de la corte suprema de la nación, Ediciones. UCA 1999.

**Bayón**, Juan C. y **Rodríguez**, Jorge. *Relevancia Normativa en la Justificación de las Decisiones Judiciales*, Univ. Ext. Colombia, en: Serie de teoría jurídica y filosofía del derecho, núm.27, Bogotá, 2003.

**Berizonce**, Roberto O. *Recientes Tendencias en la Posición de Juez*, en: Revista de estudios constitucionales y hermenéutica, Univ. Nac.de la Plata, Argentina, 2009.

**Beuchot**. Maurice. *Filosofía v Derechos Humanos*, Editorial Siglo XXI, México, 1993.

**Beuchot**, Maurice. *Filosofía v Derechos Humanos*, Derecho natural y derechos humanos, México, 1995.

**Bidart Campos**, Germán. *Teoría General de los Derechos Humanos*, México, 1989.

**Bidegain**, Carlos M. *Control Judicial y Control Político en la Argentina*, en Revista el derecho, T°87, 2002a.



- Bidegain**, Carlos M. *La Constitución y los Jueces*, en: Boletín de la academia nacional de derecho y ciencias sociales de Buenos Aires, 2002b.
- Binder**, Alberto. *Independencia Judicial y Delegación de Funciones*, El extraño caso del Dr. Jekyll y Mr. Hyde, en: Doctrina penal, teoría y práctica, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1989.
- Bobbio**, Norberto. *El Tiempo de los Derechos*, traducción de Rafael de Asís Roig, Editorial Sistema, Madrid, 1991.
- Bobbio**, Norberto. *El Problema de la Guerra y las Vías de la Paz*, Ediciones Gedisa, Barcelona, 1992.
- Brewer-Carías**, Allan. *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*. Publicaciones de la Facultad de Derecho, UCV, Caracas, 1964.
- Brewer Carías**, Allan. *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y Legislación Complementaria*, Colección de textos. 12° Ed., Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1998.
- Brewer Carías**, Allan. *La Constitución de 1999*, Derecho constitucional venezolano, Editorial Jurídica Venezolana, V. II, Caracas, 2004.
- Burelli Abreu**, Alirio. *Responsabilidad del Juez y Derechos Humanos*, en: Revista de derecho, V. IV, núm. 19, Caracas, 2005.
- Burgoa Orihuela**, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 11° Ed., México, Porrúa, 1997.
- Bustamante Alarcón**, Reynaldo. *Derechos Fundamentales y Proceso Justo*, ARA Editores, Lima Perú, 2001.
- Bustamante Alarcón**, Reynaldo. *Estado de Derecho Constitución y Debido Proceso*, Perú, 2002.
- Cabanellas**, Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual*, Editorial Bibliográfica Omeba, Tomo II, Argentina, 1968.
- Calamandrei**, Piero. *Derecho procesal Civil*, Ediciones jurídicas, V I, Buenos Aires, 1973.
- Calvo Baca**, Emilio. *Código de Procedimiento Civil de Venezuela*, Ediciones Libra, Caracas- Venezuela, 1985.
- Cancado Trindald**, Antonio A. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Siglo XXI*, Editorial jurídica de Chile. Santiago de Chile, 2001.
- Candel**, Miguel. *Aristóteles Obra Completa*, Biblioteca de grandes pensadores, V.I, Editorial Gredos, Madrid, 2011.
- Carbonell**, Miguel. *Neoconstitucionalismo*, Ensayos escogidos. Instituto de investigaciones jurídicas UNAM, Trotta, Madrid, 2007.

- Cárcova**, Carlos María. *Derecho, Política y Magistratura*, Editorial Biblos, 2ª Ed., Buenos Aires, 1996.
- Cárdenas**, Jaime. *Los Principios y su Impacto en la Interpretación Constitucional y Judicial, Tribunales y Justicia Constitucional*, (obra colectiva) Serie doctrina jurídica, núm.108, 1ª Ed., México, 2002.
- Carnelutti**, Francesco, *Las Miserias del Proceso Penal*, Editorial Ejea, Buenos Aires, Argentina, 1959.
- Cassagne**, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*, 2ª Ed., Abeledo Perrot, 1986.
- Chiovenda**, Giuseppe. *Principios de Derecho Procesal Civil*, Editorial Reus, Tomo I, Madrid, 1922.
- Copleston**, Frederick Charles. *El Pensamiento de Santo Tomás*, Historia de la Filosofía, 6ª reimpresión, Fondo de cultura económica, México, 2000.
- Couture**, Eduardo. *Fundamentos de Derecho Procesal*, Buenos Aires, Argentina, 1958a.
- Couture**, Eduardo. *Fundamentos de Derecho Procesal Civil*, Roque de palma, Buenos Aires, 1958b.
- Couture**, Eduardo. Vocabulario Jurídico, Voz proceso, Montevideo, 1960.
- Cruz Villalón**, Pedro. *Dos Modos de Regulación del Control de Constitucionalidad*, en: Revista española de derecho constitucional, V.V, Madrid, 1982.
- Cuenca**, Humberto. *Derecho Procesal Civil*, Imprenta universitaria, Caracas, 1965.
- Devis Echandía**, Hernando. *Compendio de Derecho Procesal*, Editorial ABC, Teoría general del proceso. 12, Ed., Medellín, 1987.
- Diez de Velasco**, Manuel. *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Editorial Tecnos, Madrid, V. I, 1998.
- Escarrá**, Hermán. *Principios y Valores en la Constitución de 1999*, en: Boletín de derechos humanos, CEDH, UCV, núm.5, Caracas, 2009.
- Fairén Guillén**, Víctor. *Teoría General del Derecho Procesa.*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.
- Fajardo**. Ángel. *Compendio de Derecho Constitucional General y Particular*, 14 Ed., Caracas, 1997.
- Favoreu**, Louis Joseph. *La Unidad del Derecho*, en: Misceláneas homenaje a Roland Drago, Económica, San José de Costa Rica, 2004.
- Fayt**, Carlos. *Supremacía Constitucional e Independencia de los Jueces*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1994.
- Fernández Segado**, Francisco. *Sistemas de Protección Judicial de los Derechos Fundamentales*, en Revista de derecho constitucional, núm. 1. Editorial Sherwood, Caracas, 1999.

- Fernández Segado**, Francisco. *El control de constitucionalidad en Iberoamérica*, Rasgos generales y génesis en el pasado siglo, Pensamiento constitucional, año II, núm.3, 1996.
- Fix-Zamudio**, Héctor. *La Jurisdicción Constitucional de la Libertad*, Civitas, Madrid, 1982a.
- Fix-Zamudio**, Héctor. *La Protección Jurisdiccional de los Derechos Humanos ante las Jurisdicciones Nacionales*, Civitas, Madrid, 1982b.
- Fix-Zamudio**, Héctor. *La Constitución y su Defensa*, México, UNAM, 1984.
- García de Enterría**, Eduardo. *La Constitución Como Norma y el Tribunal Constitucional*, 4a. reimpresión, 3a. Ed., Civitas, Madrid, 2001.
- García Pelayo**, Manuel. *Derecho constitucional*, Editorial Civitas, Madrid, 1951.
- Gavernet**, Haroldo R. y **Mojer** Mario A. *El Romano, la Tierra, las Armas*. Evolución histórica de las instituciones del derecho romano. Editorial lex, La Plata, Argentina, 1992.
- González Pérez**, Jesús. *Derecho Procesal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1980.
- González Pérez**, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano*, Ediciones Temis, Bogotá, 1985.
- González Pérez**, Jesús. *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, Editorial Civitas, Tomo II, Madrid, 1992.
- Gordillo**, Agustín. *Problemas del control de la Administración Pública en América Latina*, Civitas, Madrid – España, 1981.
- Gozaíni**, Osvaldo A. *El Debido Proceso*, Derecho procesal constitucional, Rubinzal-Culzoni Editores, 1ª Ed., Santa Fe, Buenos Aires, 2004.
- Guasp**, Jaime. *Derecho Procesal Civil*, 4ta Ed. Madrid, 1998.
- Guerrero**, Ana luisa. *En Democracia y Derechos Humanos.*, Civitas. España, 1982.
- Grant**, James A. *El Control Jurisdiccional de la Constitucionalidad de las Leyes*, Una contribución de las Américas a la ciencia política, México, UNAM, 1963.
- Hernández**, José I. *Práctica Forense Contencioso Administrativo*, en: Colección práctica forense, núm. 1, Caracas, 2009.
- Hesse**, Konrad. *Escritos de Derecho Constitucional*, Editorial CEC, Madrid, 1983.
- Hitters**, Juan C. *Legitimación Democrática del Poder Judicial y Control de Constitucionalidad*, en: El derecho, 1987.
- Ibagón**, Mónica. *Control Constitucional de las Omisiones Legislativas en Colombia*, en: Instrumentos de tutela y justicia constitucional, Memoria del VII congreso iberoamericano de derecho constitucional, Temis, Bogotá, 1997.

- Jameikis de Carli**, Evelyn. *Situación Jurídica de los Contratados en la Administración Pública*, Trabajo especial, Univ. Católica Andrés Bello, 2006.
- Jiménez Meza**, Manrique. *La Pluralidad Científica y los Métodos de Interpretación Jurídico Constitucional*, Mundo Gráfico, San José, 1997.
- Jiménez de Asúa**, Luis. *Tratado de Derecho Penal*, Tomo II, Ediciones Losada, Buenos Aires- Argentina, 1950.
- Kelsen**, Hans. *La Garantía Jurisdiccional de la Constitución*, La justicia constitucional 1928, Trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, núm. 5, 2001.
- Kiriakidis**, Jorge. *Notas Sobre la Situación Jurídica de los Contratados por la Administración Pública en la Ley de la Función Pública*, en: Libro homenaje a la Dra. Hildegard Rondón de Sansó, Tomo I., Ediciones Funeda, Caracas, 2003.
- Lares Martínez**, Eloy. *Manual de Derecho Administrativo*. 4ta Ed., Caracas, 1978.
- La Roche**, Humberto. *Derecho Constitucional*, Tomo I, Vadell Hermanos Editores, Maracaibo, 1991.
- Linares Quintana**, Segundo V. *Tratado de la Ciencia de derecho Constitucional*, 2a Ed., Plus Ultra, 1988.
- Loewenstein**, Karl. *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1976.
- López Medina**, Diego E. *El Derecho de los Jueces*, Universidad de los Andes, 2ª Ed., 6ª reimpresión, Editorial Legis, Bogotá, 2008.
- Lorca Navarrete**, Antonio. *Derecho Procesal Como Sistema de Garantías*, en: Boletín mexicano de derecho comparado, núm. 105, México. 2002.
- Martínez Hernández**, Luis., y **Perdomo**, Juan R. *El Derecho a la Jurisdicción en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Fundación gaceta forense, Caracas, 2005.
- Moliné O'Connor**, Eduardo J. *EL Control de Constitucionalidad y las Garantías Individuales*, en: Seminario sobre jurisprudencia de la corte suprema de la nación, Editorial UCA, EDUCA, Buenos Aires, 1999.
- Monroy Gálvez**, Juan. *Introducción al Proceso Civil*, Editorial Temis, tomo I, Bogotá, 1996.
- Morao**, Justo R. *El Nuevo Derecho Penal y los Derechos del Ciudadano*, Caracas, 2000.
- Moles Caubet**, A. *El principio de Legalidad y sus Implicaciones*. UCV, Facultad de Derecho. Publicaciones del Instituto de Derecho Público, en: Allan R. Brewer Carías, Estado de derecho y control judicial, Madrid, 1987.
- Nieto**, Alejandro. *Los Primeros Pasos del Estado Constitucional*, Editorial Ariel Derecho, Barcelona-España, 1996.

- Nino**, Carlos. *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Editorial Astrea, 1992.
- Nogueira Alcalá**, Humberto. *Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur*, en: Colección de estudios jurídicos, núm.80, Editorial Jurídica Venezolana, 1ª Ed., Caracas, 2006.
- Obando Blanco**, Víctor R. *El Derecho a la Tutela Jurisdiccional Efectiva en la Jurisprudencia*, en: Serie derechos y garantías, núm.1, Palestra Editores, 2ª Ed., Lima, 2002.
- Ortiz-Álvarez**, Luis y **Lejarza**, Jaqueline. *Constituciones Latinoamericanas*, Biblioteca de la academia de ciencias políticas y sociales UCV, Caracas, 1997.
- Palacio**, Lino. *Manual de Derecho Procesal Civil*, 16 Ed., Buenos Aires, 2009.
- Pérez Temps**, Pablo. *La Justicia Constitucional en la Actualidad*, en: Revista electrónica Redalyc, Estudios constitucionales, Santiago de Chile, 2003.
- Pesci Feltri**, Mario. *La Constitución y el Proceso*, Editorial Jurídica, Caracas, 2006.
- Pierre Tapia**, Oscar. *Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia*, núm. 2, 6, 11, Ediciones JPT, Caracas, 2001.
- Platón**, *La República o de lo Justo*, Libro séptimo obras completas de Platón, Tomo VIII, Trad. Medina y Navarro, Madrid, 1872.
- PNUD**. *Capacitación de Jueces en Derechos Humanos*, Manual de participantes para jueces y juezas, Publicación conjunta del TSJ y Amnistía Internacional, Editorial Colson, 1ª Ed., Caracas, 2004.
- Prieto Monroy**, Carlos A. *El Proceso y el Debido Proceso*, Universitas, núm. 106, Bogotá-Colombia, 2003.
- Puppio**, Vicente. *Teoría General del Proceso*, en: Manuales de derecho. Universidad Católica Andrés Bello, 2da Ed., Caracas, 2001.
- Quiroga León**, Aníbal. *Los Derechos Humanos y las Garantías Constitucionales de la Administración de Justicia*. núm. 13, Comisión andina de juristas, Lima, 1986.
- Quiroga León**, Aníbal. *El Debido Proceso Legal en el Perú y el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos*, Jurista Editores, Lima, 2003.
- Rengel Romberg**, Arístides. *Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano*, Vol. I, Ed. Gráfica Capriles, Caracas, 2003.
- Rodríguez**, César. *La Decisión Judicial*, El debate Hart-Dworkin, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, 6ª Reimpresión, Bogotá, 2008.
- Rodríguez**, Marcos del Rosario. *Aspectos por Considerar en la Interpretación Constitucional de los Derechos Fundamentales*, Anuario 2010 de derecho procesal constitucional, Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá, 2010.
- Rojas P.**, Manuel., **Troconis T.**, Andrés., y otros. *Manual de Práctica Forense Contencioso Funcionarial*, en: Colección práctica forense, núm. 3, Caracas, 2012.

**Rondón de Sansó**, Hildergard. *Análisis de la Constitución Venezolana de 1999*, Parte orgánica y sistemas. 1era Ed., Caracas, 2002.

**Sagüés**, Nestor. *Manual de Derecho Constitucional*. Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina, 2006.

**Schmitt**, Carl. *La defensa de la Constitución*, Editorial Tecnos, 1983.

**Schneider**, Hans. *Peculiaridad y Función de los Derechos Fundamentales en el Estado Democrático*, en: Revista de derecho político, núm. 7, Editorial CEC, Madrid, 1979.

**Segura Ortega**, Manuel. *Sentido y Límites de la Discrecionalidad Judicial*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2006.

**Silva Bocaney**, José. *Competencia Contencioso Funcionarial a Través de la Jurisprudencia*, Editorial Funeda, Caracas, 2009.

**Smend**, Rudolf. *Constitución y Derecho Constitucional*, Madrid, 1985.

**Valeije Álvarez**, Inmaculada. *Reflexiones Sobre los Conceptos Penales de Funcionario Público, Función Pública y Personas que Desempeñan una Función Pública*, en: Cuadernos de política criminal, Madrid, 1997.

**Vallado Berrón**, Fausto. *Teoría General del Derecho*, Textos Universitarios, México, 1972.

**Vanossi**, Jorge. *Teoría Constitucional*, 1976.

**Vanossi**, Jorge R. y **Ubertone**, Pedro F., *Control Jurisdiccional de Constitucionalidad*, en: Desafíos del control de constitucionalidad, Ediciones Ciudad Argentina, Bs. As., 1996.

**Vega Gómez**, Juan. *Seguridad Jurídica e Interpretación Constitucional*, Memoria del VII congreso iberoamericano de derecho constitucional, Serie doctrina jurídica, núm.108, 1ª Ed., México, 2002.

**Vescovi**, Enrique. *Teoría General del Proceso*, Editorial Temis Librería. Bogotá-Colombia, 1984.

**Zanobini**, Guido. *Corso di Diritto Amministrativo*, V. I, Parte general, 8º Ed. Edición y traducción por Taurus Ediciones en 1.966, Milán, 1958.

**Zanzucchi**, Marco Tullio. *Dirittio Procesale Civile*, Milano, Vol. II, 1964.

## LEGISLACIÓN

**Asamblea Nacional Constituyente**. *Constitución*. Gaceta Oficial 5.453 del 24 de marzo de 2000.

**Constitución de la República Bolivariana de Venezuela** (Gaceta Oficial n° 5.453 del 24-03-2000)

**Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia** (Gaceta Oficial N°- 37.942 del 20-05-2004)

**Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia** (Gaceta Oficial N°- 1.893 del 30-07-1976)

**Ley Orgánica de Educación** (Gaceta Oficial N°: 5.929 del 15-ago-09)

**Ley Orgánica de la Administración Pública** (Gaceta Oficial N°- 37.3059 del 17-10-2001)

**Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, y del Sistema Nacional de Control Fiscal** (Gaceta Oficial N°- 37.347 de fecha 17-12-2001)

**Ley Orgánica del Trabajo** (Gaceta Oficial n°- 5.152 ext. 19- 06-1997) editada en gaceta oficial n°-37.522 del 06-09-2002)

**Ley del Estatuto de la Función Pública** (Gaceta Oficial N°- 37.482 del 11 julio de 2002)

**Ley del Estatuto de la Función Policial** (Gaceta Oficial (5940E) del 07/12/2009)

**Ley de Carrera Administrativa** (Reforma Parcial) (Gaceta Oficial N°- 1.745)

**Ley de Personal del Servicio Exterior** publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.254 del 6 de agosto de 2001.

**Ley de Personal del Servicio Exterior** reforma parcial, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 38.241 del 2 de agosto de 2005.

**Decreto con Fuerza de Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana**, publicado en la Gaceta Oficial N° 37.318 de fecha 6 de noviembre de 2001

**Estatuto de Personal Judicial**, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 34.439 de fecha 29 de marzo de 1990

**Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo** (Gaceta Oficial N°- 5.292 de fecha 25-01-1999)

**Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa** (Gaceta Oficial N° 36630 de fecha 27-01-99)

