

LA CADUCIDAD DE LAS PRESTACIONES SOCIALES EN MATERIA FUNCIONARIAL

por Alexander Espinoza

Conclusiones:

Mientras que el derecho subjetivo público nace en el momento en que el sujeto cumple con las condiciones establecidas en la norma; la acción para hacerlo valer judicialmente nace cuando el individuo considera que sus derechos han sido afectados por la conducta de un órgano del Poder Público.

No es aplicable por vía de analogía la prescripción del derecho a prestaciones de antigüedad, establecida en la legislación del trabajo, al régimen funcionarial;

La caducidad puede comenzar a correr a partir del nacimiento de la acción, esto es, cuando el interesado pueda considerar razonablemente que la conducta de la Administración ha sido lesiva de sus derechos e intereses;

No se activa el lapso de caducidad en casos de actos administrativos que no cumplen los requisitos de eficacia o cuando, a pesar de disponer de la vía judicial, en virtud del silencio administrativo negativo, el interesado opta por esperar la resolución de la Administración. En tales casos, la acción puede ser ejercida en cualquier tiempo.

En el caso específico de las prestaciones de antigüedad de los funcionarios y funcionarias públicos, nos encontramos frente a una situación compleja, que ha dado lugar a variados criterios jurisprudenciales.

Por una parte, de acuerdo con el artículo 28 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, los funcionarios y funcionarias públicos gozan de los mismos beneficios contemplados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en la Ley Orgánica del Trabajo

y su Reglamento, *“en lo atinente a la prestación de antigüedad y condiciones para su percepción”*. En consecuencia, el derecho a las prestaciones de antigüedad de los funcionarios y funcionarias públicos nace de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 108 de la Ley Orgánica del Trabajo, *“después del tercer mes ininterrumpido de servicio”*. Sin embargo, excepcionalmente, en la legislación del trabajo, las acciones provenientes de la relación de trabajo se encuentran sujetas a un lapso de prescripción, la cual se cuenta a partir de *“la terminación de la prestación de los servicios”* (art. 61 LOT).

Por otra parte, la acción de los funcionarios y funcionarias públicos se encuentra sujeta a un lapso de caducidad de tres (3) meses. La misma se cuenta *“a partir del día en que se produjo el hecho que dio lugar a él, o desde el día en que el interesado fue notificado del acto”*, tal como lo dispone el artículo 94 de la Ley del Estatuto de la Función Pública.

Ante esta situación, ambas Cortes de lo Contencioso Administrativo, han aplicado el criterio en el sentido de considerar que *“...debe dispensársele a los funcionarios públicos el mismo trato que, para el reclamo de las prestaciones sociales, la legislación laboral otorga a los trabajadores regidos por la Ley Orgánica del Trabajo”* (entre otras, sentencia CPCA de 09 de julio de 2003, caso: Isabel Cecilia Esté Bolívar). En base a tal consideración, la jurisprudencia estableció *“la extensión”* del lapso de caducidad de un (1) año para el reclamo judicial del derecho a prestaciones de antigüedad de los funcionarios y funcionarias públicos.

En vista de la situación planteada, consideramos oportuno revisar el criterio utilizado en su jurisprudencia reciente.

1) Naturaleza jurídica

Para ello resulta necesario precisar el origen y naturaleza de los conceptos *“prescripción”* y *“caducidad”*. Ambos constituyen condiciones para el ejercicio de la acción, o más exactamente *“condiciones para el ejercicio de la pretensión procesal fundada”*, como lo ha señalado la jurisprudencia civilista (SCC-TSJ 07/11/2003 Exp. N° 01-289). En todo caso, debemos tener claro, la relación que existe entre *“derecho subjetivo”* y *“acción”*, por una parte, y por la otra entre *“derecho subjetivo”* y *“prescripción”*, y finalmente entre *“acción”* y *“caducidad”*.

2) El derecho subjetivo (ius) y la acción (actio)

El artículo 26 de la Constitución venezolana garantiza el derecho de toda persona al

acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses. Es decir que siempre que un sujeto sea titular de un derecho o de un interés jurídicamente protegido podrá ejercer la acción correspondiente para hacerlos valer judicialmente. El artículo 259 de la Constitución indica más claramente cuándo puede considerarse que el titular de un derecho público subjetivo puede hacer uso de una acción judicial. En efecto, en términos generales, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para *“el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.”*

De acuerdo con lo anterior, puede afirmarse que los conceptos de derecho subjetivo público y acción, aunque distintos, se encuentran vinculados por una relación estrecha. El derecho subjetivo público tiene su origen en una norma jurídica que reconoce la existencia de un interés individual que debe ser objeto de protección. Por su parte, la acción tiene su origen en una conducta que es capaz de lesionar el derecho de un particular. Mientras que el derecho subjetivo público nace en el momento en que el sujeto cumple con las condiciones establecidas en la norma; la acción para hacerlo valer judicialmente nace cuando el individuo considera que sus derechos han sido afectados por la conducta de un órgano del Poder Público.

En el presente análisis dejaremos de lado el tema de la prescripción de acciones penales y sancionatorias, en cuyo caso no se trata de la extinción de un derecho, sino de la posibilidad de que el Estado imponga una sanción para brindar protección a determinados bienes jurídicos.

La prescripción del derecho subjetivo

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.952 del Código Civil venezolano, la prescripción *“es un medio de adquirir un derecho o de libertarse de una obligación”*. Es decir, que a través de la prescripción puede nacer o extinguirse un derecho subjetivo, en el ámbito del derecho privado. En tal sentido ha sostenido la Sala Constitucional que *“la prescripción (...) no ataca la acción sino al derecho material que se quiere hacer valer”* (SC-TSJ 24/03/2000 EXP. N°: 00-0130).

La prescripción es un mecanismo establecido por el legislador para resolver un conflicto entre la protección que el ordenamiento jurídico confiere al titular del derecho, por una parte, y por la otra, a la seguridad jurídica. Recordemos que, en el derecho privado predomina el principio de autonomía de la voluntad, en virtud del cual el individuo puede

contraer obligaciones, pero también renunciar a sus derechos. Tal principio encuentra protección constitucional en el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad (SC-TSJ 05/06/2001 Exp. 01-0073). En tal ámbito, el Legislador ha establecido la presunción, en lo que atañe a la prescripción extintiva de derechos, de que el transcurso inútil de determinado tiempo, sin que el titular del derecho hubiera procurado su ejercicio, constituye una renuncia al derecho. La Sala Constitucional ha sostenido al efecto que, *“si la obligación prescrita se cumple, no existe posibilidad de repetir lo cumplido, ya que la prescripción es renunciable por tratarse de una institución atinente al derecho y a su disponibilidad”* (SC-TSJ 24/03/2000 EXP. N°: 00-0130).

Por su parte, en materia de derechos subjetivos públicos, es decir, de derechos frente al Estado, la noción de prescripción es de menor importancia. En este ámbito, la mayoría de los derechos del individuo tienen su origen en un derecho constitucionalmente protegido, en cuyo caso, encontrarían una presunción de irrenunciabilidad, en el sentido del artículo 19 de la Constitución.

Una situación distinta ocurre en los casos en que derecho frente al Estado tiene su origen en el derecho común. En tales casos, *“los derechos y acciones en favor del Fisco Nacional o a cargo de éste, están sujetos a la prescripción, conforme a las reglas del Código Civil a falta de disposiciones contrarias de esta Ley o de las leyes fiscales especiales”*, tal como lo indica el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Una situación especial es, por ejemplo la establecida en el numeral 3 del artículo 55 del Código Orgánico Tributaria, según el cual *“el derecho a la recuperación de impuestos y a la devolución de pagos indebidos”*, prescribe a los cuatro (4) años. A este orden pertenecen además las disposiciones relativas a la prescripción de los derechos derivadas de una relación laboral, aún cuando el deudor sea el Estado.

De lo anterior podemos concluir que la prescripción se encuentra en una relación directa con relación al derecho subjetivo. Tal vinculación es relevante para establecer el momento, a partir del cual empieza a correr el lapso establecido para la prescripción. En términos generales, la prescripción comenzará a contarse desde el momento que ha nacido el derecho, es decir, cuando el mismo es exigible. Excepcionalmente, la ley puede establecer excepciones a esta regla. Ejemplo de ello, lo constituye la legislación del trabajo, según la cual, la prescripción las acciones provenientes de la relación de trabajo se cuenta a partir de *“la terminación de la prestación de los servicios”* (art. 61 LOT).

La caducidad de la acción

Al igual que en el caso de la prescripción del derecho, la caducidad de la acción constituye un mecanismo utilizado por el legislador, con la finalidad de resolver el conflicto entre la acción y el principio de seguridad jurídica. Pues bien, un conflicto de principios constitucionales se resuelve en la medida en que se procura establecer un justo equilibrio entre ellos. A tal efecto, el Legislador ha valorado los bienes jurídicos en conflicto para establecer la mayor eficacia posible de los mismos.

El ordenamiento jurídico garantiza la posibilidad de toda persona, de acceder a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses. Sin embargo, la controversia no puede ser infinitamente planteable. Motivos de seguridad jurídica exigen la imposición de un término para su ejercicio. En tal sentido, la Sala Constitucional ha afirmado que *“[el] lapso de caducidad creado por el legislador tiene como función primordial el mantenimiento de la paz social”* (SC-TSJ 10/05/2004 Exp. 03-1620). Además ha señalado la Sala Constitucional que *“si bien efectivamente el cobro de las prestaciones sociales forma parte del carácter irrenunciable del que gozan los derechos laborales previsto en el Texto Fundamental, ello no implica su carácter absoluto pues, el ejercicio del mismo debe sujetarse a los lapsos previstos dentro del ordenamiento jurídico con el fin de velar por la seguridad jurídica de todos los ciudadanos”* (SC-TSJ 30/11/2001 Exp. 01-0456).

Entre ambos principios, el Legislador ha procurado establecer un equilibrio, sin que la protección de uno impida el ejercicio del otro. Un criterio similar ha sido sostenido por la Sala Constitucional, en el sentido que *“los [derechos] de acceso a la justicia y tutela judicial están garantizados a través del medio judicial que, en efecto, se ejerció, y la seguridad jurídica -de los interesados e, incluso, del colectivo- está materializada con la existencia de un lapso de caducidad cuyo respeto y resguardo también son deber del juez que conozca del medio judicial que corresponda”* (SC-TSJ 08/04/2003 Exp. 03-0002).

En el caso de la caducidad de acciones frente al Estado, la seguridad jurídica ostenta un valor particular. El mismo deriva de la necesidad de estabilidad y confiabilidad de los actos del Poder Público, sobre todo, en casos en que tales actos puedan a su vez incidir directa o indirectamente en la esfera jurídica de terceros. A esto se suma el efecto paralizante que podría producir sobre el buen funcionamiento del propio órgano del Poder Público, del cual emana el acto, la incertidumbre acerca de la firmeza del mismo. Tales

elementos característicos justifican que el legislador hubiera establecido un régimen jurídico para la caducidad de la acción que lo diferencia de la prescripción de derechos entre particulares.

Como veremos más adelante, el legislador ha establecido un sistema de varios grados de protección de la seguridad jurídica. Mientras que el mecanismo de la caducidad actúa como un lapso fatal, a partir del cumplimiento por parte de la Administración de los requisitos de eficacia establecidos como garantía del particular; dicho mecanismo permanece inactivo cuando la Administración ha incumplido o lo ha hecho en forma defectuosa. En tales casos, merece menor protección el bien jurídico de la seguridad jurídica, frente a las garantías del administrado. Un resultado distinto sería en palabras de la Sala Electoral, *“además de jurídicamente ilógico, puesto que usa como premisa su propio incumplimiento de la Ley, contradice el principio general del derecho de que nadie puede alegar su propia torpeza y resulta contrario a los valores que implican un Estado de Derecho y de Justicia”* (SE-TSJ 21/11/2002 Exp. N° AA70-E-2002-000082)

La Sala Constitucional se ha pronunciado en cuanto a la eventual infracción del principio de igualdad que se produciría entre funcionarios y trabajadores, en virtud de los distintos lapsos de prescripción y caducidad a que se sujeta el ejercicio de la acción para reclamar prestaciones por antigüedad. Señaló al respecto la Sala que no estaba en presencia *“de una situación en la cual se otorgue un tratamiento jurídico distinto a dos sujetos en idéntica situación, [...] pues el solicitante por su condición de funcionario se rige por las normas de la carrera administrativa y no por lo dispuesto en el régimen laboral ordinario”* (SC-TSJ 30/11/2001 Exp. 01-0456). En otra oportunidad, la Sala Constitucional desestimó el argumento, según el cual la demanda por pago de prestaciones sociales no tendría un *“lapso de caducidad perentorio, sino que se rigen por las disposiciones del Código Civil y de las leyes respectivas sobre prescripción.”* Al respecto, recordó la Sala que *“la querrela funcional es una demanda donde pueden ser incluidas pretensiones de nulidad, condena, mero declarativas y otras, -como la que la parte actora intentó en reclamo de pago de las prestaciones sociales”* (SC-TSJ 11/12/2002 Exp. 02-1426)

La relación entre la caducidad y el derecho constitucional de acceso al órgano jurisdiccional, consagrado en el artículo 26 de la vigente Constitución, trae como consecuencia que la caducidad, *“no puede ser creada contractualmente, ni por voluntad unilateral de los particulares o del Estado, sino sólo por mandato legal”* (SC-TSJ

16/06/2004 Exp. n° 03-1400). A esta naturaleza indisponible de la caducidad se agrega que mientras que la prescripción es susceptible de interrupción, la caducidad constituye un lapso que transcurre en forma fatal, esto es, no puede ser objeto de interrupción. En tal sentido ha sostenido la Sala Constitucional que *“la caducidad no es una institución que pueda suspenderse, al contrario de la prescripción que puede interrumpirse”* (SC-TSJ 24/03/2000 EXP. N°: 00-0130).

Concurrencia entre prescripción y caducidad

La cuestión teórica de la posibilidad de concurrencia de lapsos de prescripción del derecho y de caducidad de la acción en un mismo asunto, debe ser resuelta a partir de lo dispuesto por el Legislador en cada materia. En el caso de las prestaciones de antigüedad de los funcionarios y funcionarias públicos, se observa que la Ley del Estatuto de la Función Pública no consagró lapso alguno de prescripción para la extinción de los derechos establecidos en la misma. Una aplicación analógica de una figura de tal naturaleza se encuentra vedado al juez. El legislador reguló en forma exhaustiva el régimen de la querrela y estableció un lapso de caducidad, como es propio de las acciones contencioso-administrativas. Dicha figura no constituye un elemento aislado, sino que se encuentra rodeado de las garantías propias de la relación jurídico-administrativa. En tal ámbito, se encuentra en equilibrio el conflicto entre la seguridad jurídica y el derecho a la acción. De tal forma que la aplicación del régimen de prescripciones, propio de la relación laboral, entre dos particulares, constituiría en el derecho funcional un cuerpo extraño.

Nacimiento del derecho y la acción

Hemos advertido que el derecho (*ius*) y la acción (*actio*) pueden producirse en momentos distintos. Ahora bien, tal como ocurre con la prescripción del derecho subjetivo, la caducidad de la acción comienza a correr a partir del momento en que nace la acción. Como se indicó anteriormente, la acción tiene su origen en una conducta que es capaz de lesionar el derecho de un particular. Mientras que el derecho subjetivo público nace en el momento en que el sujeto cumple con las condiciones establecidas en la norma; la acción para hacerlo valer judicialmente nace cuando el individuo considera que sus derechos han sido afectados por la conducta de un órgano del Poder Público.

La acción de los funcionarios y funcionarias públicos se encuentra sujeta a un lapso de caducidad de tres (3) meses. La misma se cuenta *“a partir del día en que se produjo el*

hecho que dio lugar a él, o desde el día en que el interesado fue notificado del acto”, tal como lo dispone el artículo 94 de la Ley del Estatuto de la Función Pública.

Este lapso breve no debe ser considerado aisladamente, sino en el contexto de todo el régimen jurídico de la acción contencioso administrativa. Sobre todo, deben ser tomados en consideración los principios siguientes:

1) La caducidad no comienza a correr, sino a partir del día siguiente (art. 42 Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos) a un acto expreso, que cumple todos los requisitos para su eficacia. Es decir, debe ser objeto de publicación o notificación, según afecte a un número indeterminado de personas (art. 72) o los derechos subjetivos o sus intereses legítimos, personales y directos de un particular (art. 73); la notificación debe contener el texto íntegro del acto, e indicar si fuere el caso, los recursos que proceden con expresión de los términos para ejercerlos y de los órganos o tribunales ante los cuales deban interponerse (art. 73), sin lo cual no producirán ningún efecto (art. 74). Si sobre la base de información errónea, contenida en la notificación, el interesado hubiere intentado algún procedimiento improcedente, el tiempo transcurrido no será tomado en cuenta a los efectos de determinar el vencimiento de los plazos que le corresponden para interponer el recurso apropiado (art. 75).

2) Distinta es la situación del lapso de caducidad cuando, transcurrido el lapso respectivo, no existe una decisión expresa por parte de la Administración Pública.

En el caso del pago de la prestación de antigüedad, sería aplicable el término de veinte (20) días a que alude el artículo 5 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en virtud de la no existir indicación expresa de la ley especial. Dicho término comenzaría a correr automáticamente al finalizar la relación de trabajo, dado que en ese momento es exigible el pago, según el artículo 108 de la Ley Orgánica del Trabajo. Cumplido éste lapso, el artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos dispone una presunción de resolución negativa y autoriza al interesado a intentar el recurso inmediato siguiente. Esta disposición permite al interesado el ejercicio de la acción ante el contencioso administrativo.

Sin embargo, se trata de una presunción establecida únicamente en favor del interesado. Por tanto, no corre en su contra el lapso de caducidad, sino que puede optar entre ejercer la acción judicial (querrela) o esperar el cumplimiento por parte de la Administración. Este ha sido el criterio sostenido por la Sala Político Administrativa, según la cual, *“esta ficción*

legislativa lejos de constituir una carga para el particular, constituye más bien una garantía para el mismo.” De tal forma, el interesado ostenta “la facultad de elegir, acogerse al silencio administrativo de efectos negativos, y por tanto intentar oportunamente el recurso inmediato siguiente, o bien esperar la decisión tardía de la Administración, en cuyo caso, el lapso de caducidad empezaría a computarse una vez que la Administración emitiera la decisión correspondiente” (SPA-TSJ 19/08/2003 Exp.Nº: 2002-0162). De igual forma, en sentencia de 21 de noviembre de 2002, la Sala Electoral resolvió inaplicar una disposición que establecía el inicio del lapso de caducidad en el momento que se produjera el silencio negativo. Señaló la Sala Electoral que “resulta ilógico mantener atado e indefenso al recurrente que voluntariamente escogió la vía administrativa, bajo la premisa de constituir una vía idónea para la resolución de su reclamo y, por otra parte, permitir a la Administración Electoral refugiarse en su inactividad u omisión sin ninguna consecuencia jurídica que pudiera derivarse de ésta” (SE-TSJ 21/11/2002 Exp. N° AA70-E-2002-000082, ratificada en SE-TSJ 27/03/2003 Exp. N° AA70-E-2003-000108).

3) Como se observa, existe la posibilidad, tanto en el supuesto de la ineficacia del acto, como en los casos de conductas omisivas, que la acción permanezca indefinida. Tal posibilidad ha sido reconocida por la Sala Constitucional en cuanto a que en tales casos “no comienza a transcurrir ningún lapso” (SC-TSJ 20/10/2006 Exp. 06-1058). Tal como se indicó anteriormente, ello no supone que el legislador hubiera infringido por falta de protección al principio de seguridad jurídica.

De acuerdo con lo expuesto, debemos concluir lo siguiente:

- a) No es aplicable por vía de analogía la prescripción del derecho a prestaciones de antigüedad, establecida en la legislación del trabajo, al régimen funcional;
- b) La caducidad puede comenzar a correr a partir del nacimiento de la acción, esto es, cuando el interesado pueda considerar razonablemente que la conducta de la Administración ha sido lesiva de sus derechos e intereses;
- c) No se activa el lapso de caducidad en casos de actos administrativos que no cumplen los requisitos de eficacia o cuando, a pesar de disponer de la vía judicial, en virtud del silencio administrativo negativo, el interesado opta por esperar la resolución de la Administración. En tales casos, la acción puede ser ejercida en cualquier tiempo.

[INICIO](#)

[CURSOS](#)

[EJERCICIOS](#)

[CONTACTO](#)

[EVENTOS](#)