REVISTA

DE LA

FACULTAD DE DERECHO

Nº 34 CARACAS 1966

SUMARIO

Págs.

DOCTRINA Y ESTUDIOS

El hecho y el Derecho en la Casación Civil Venezolana, por el doctor Luis Loreto 9

La Colegialidad Integral del Ejecutivo Oriental, por el doctor León Cortiñas Peláez 27

Evolución de las Relaciones entre Arrendador y Arrendatario, por el doctor Luis Henrique Farías Mata 117

La repudiación de la herencia en el derecho venezolano, por el doctor Benito Sansó 133

LEGISLACION NACIONAL

Algunas consideraciones acerca de la nueva Ley del Seguro Social Obligatorio, por el doctor Antonio Ramírez Jiménez 159

Ley del Seguro Social 181

Ley del Banco de los Trabajadores de Venezuela 201

LEGISLACION EXTRANJERA

Ley sobre la protección contra el abuso de poder económico (Bélgica) 221

Ley federal de cárteles y organizaciones similares (Suiza) 232

Págs.

JURISPRUDENCIA Y DICTAMENES

La calificación de funcionarios o empleados públicos u obreros al servicio del Estado en la Jurisprudencia Administrativa, recopilación y notas por el doctor Allan-Randolph Brewer Carías 243

Sentencia en Materia Mercantil 258

BIBLIOGRAFIA

Carlos Mouchet: *Los derechos de los autores e intérpretes de obras literarias y artísticas,* por el doctor Francisco Hung-Vaillant 273

Violencia carnal y estupro (en la Doctrina y en la Legislación Colombiana), por el doctor Omar Arenas Candelo 276

Wolf Middendorff: *Criminología de la Juventud,* por la doctora Ximena Rodríguez de Canestri 279

John Locke: *Carta sobre la Tolerancia,* por el doctor José Luis Alvarenga González 282

JURISPRUDENCIA Y DICTAMENES

LA CALIFICACION DE FUNCIONARIOS O EMPLEADOS PUBLICOS U OBREROS AL SERVICIO DEL ESTADO EN LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

Recopilación y notas por el
Dr. Allan-Randolph Brewer Carías
Profesor de Derecho Administrativo

1) Sentencia de la Corte Federal de 2 de junio de 1953 en Gaceta Forense, 2ª etapa, abril-junio 1953, Nº 1, págs. 34 y 35.

RESUMEN: "Para la determinación de quienes sean trabajadores al servicio del Estado o empleados o funcionarios públicos, debe seguirse el mismo criterio que señala la ley del trabajo sobre los obreros y empleados".

No comparte esta Corte la opinión expresada por el Representante de la Nación en su escrito de contestación a la demanda, en el sentido de que el demandante como Cocinero primero y luego como Jefe de Cocina, del Hospital Municipal Psiquiátrico, no sea un simple trabajador manual sino funcionario de nombramiento y libre remoción del Ejecutivo Federal conforme a la facultad que le acuerda el inciso 16 del artículo 104 de la Constitución Nacional; y que como los empleados públicos no están sometidos a las disposiciones de la Ley del Trabajo resulta improcedente la demanda, conforme a lo establecido en el artículo 6º de dicha Ley. Pero en los artículos 4, 5, 6 y el inciso único de éste se encuentra establecida, con toda claridad y precisión, la situación jurídica de tales personas para los efectos de las prestaciones sociales prescritas por la Ley del Trabajo, atribuyéndoles a cada una un estatuto especial.

En el artículo 4º define como empleado a toda persona que trabaje por cuenta ajena y en cuyo trabajo predomina el esfuerzo intelectual sobre el físico y en el artículo 5º define como obrero toda persona que sin estar comprendida en la previsión de los artículos 2º, 3º y 4º (Patronos, Intermediarios y los empleados antes definidos) trabaja por cuenta ajena en un oficio u obra de mano o en cualquier servicio en el cual predomina el elemento manual o material.

También se consideran como obreros los que sin prestar el trabajo por sí mismos, preparan o vigilan el de los demás obreros.

OBJETO DE LEGISLACION ESPECIAL", y entre tanto las disposiciones de la mencionada Ley rigen su régimen de trabajo, "en cuanto sean aplicables con la índole de los servicios que prestan y con las exigencias de la Administración Pública".

De esa suerte, legalmente, reconoce nuestra Ley la categoría particular de los trabajadores al servicio de la Administración Pública, y establece que no estarán sometidos a la legislación general del trabajo, sino provisionalmente los obreros como queda expresado y en ningún caso los funcionarios o empleados públicos, por lo dispuesto en el artículo 6º ejusdem.

3) Sentencia de 2 de abril de 1954 de la Corte Federal, en Gaceta Forense, 2ª etapa, abril-junio 1954, Nº 4, págs. 14 a 18.

RESUMEN: "La ley venezolana, no solo no define lo que por empleado, funcionario público debe entenderse, sino que por el contrario emplea indistintamente ambas menciones produciendo confusión o la apariencia de que fueren sinónimos ambos conceptos".

Ahora bien, no define nuestra Legislación los conceptos de empleado público o funcionario público. El Código Penal y otras Leyes como la de Estadísticas y Censos Nacionales, parecen hacerlo, pero es sólo a los efectos de la aplicación de dichas Leyes.

La Constitución Nacional habla de cargos o destinos públicos y establece que el Presidente de la República nombra los empleados nacionales, si esa facultad no estuviere atribuida a otra autoridad. La Ley de Juramento establece que ningún empleado podrá entrar en ejercicio de sus funciones sin prestar antes juramento y prescribe cómo deben prestarlo el Presidente de la República, los Presidentes de las Cámaras, los Miembros de las Cortes Federal y de Casación, Ministros del Despacho, Gobernadores, los Generales del Ejército y demás empleados nacionales. La Ley sobre Responsabilidad de Empleados Públicos dice: Independientemente de la responsabilidad que como a los demás ciudadanos, por los delitos comunes que cometieren les afecta, todos los funcionarios nacionales y de los Estados de la Federación Venezolana son responsables por los delitos que cometieren en el ejercicio de sus funciones conforme a la presente Ley. Y establece la responsabilidad y la manera de hacerla efectiva res-

pecto al Presidente de la República y los funcionarios que hicieren sus veces, de los Miembros del Congreso, de los de las Cortes Federal y de Casación, los Ministros, Gobernadores, la de los demás empleados nacionales; y la de los "empleados subalternos, entendiendo por tales, los dependientes de cualquier Asamblea, Oficina o Tribunal de Organización legítima".

Como antes queda dicho el artículo 236 del Código Penal para los efectos de la aplicación de la Ley Penal dice que: "se consideran como Funcionarios Públicos", los que estén investidos de funciones públicas aunque sean transitorias, remuneradas o gratuitas y tengan por objeto el servicio de la República, de algún Estado, Territorio o Dependencia Federal, Sección, Distrito o Municipio o algún establecimiento público sometido por la Ley a la tutela de cualquiera de estas Entidades". Para los efectos de esta Ley, —dice el artículo 24 de la de Estadística y de Censos Nacionales—: se considera como funcionarios públicos, los que estén investidos de funciones públicas aunque sean transitorias, remuneradas o gratuitas, y tengan por objeto el servicio de la República.

Por modo que no sólo no define nuestra Ley lo que por empleado o funcionario público debe entenderse sino que por el contrario emplea indistintamente ambas menciones produciendo confusión o la apariencia de que fueren sinónimos ambos conceptos.

Igualmente ocurre en otras legislaciones. Tampoco en la doctrina ni la jurisprudencia hay acuerdo sobre la definición de esos conceptos. Sin embargo, la técnica administrativa y la doctrina los diferencian y conforme a la más admitida opinión son "empleados del Estado" todos los que figuran en el llamado "Personal Subalterno", con misión de realizar funciones materiales (conserjes, ordenanzas, porteros...). 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". Varios criterios adopta la doctrina para determinar la condición de funcionarios o de empleado en la vasta y múltiple escala de

los servidores de la Administración Pública. Sin embargo, admítese que para ser funcionario público como característica necesaria se debe estar investido "de funciones estatales, es decir, que interesen al Estado como sociedad constituída 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.

No comparten este último criterio diferencial entre nosotros algunos fallos, que en concepto de esta Corte han decidido el punto exclusivamente en consideración de los principios y doctrina que informan las leyes del trabajo, sin considerar que la situación legal es diferente porque no es posible olvidar que se trata de una categoría particular de trabajadores, que necesariamente debe también regirse por los principios y doctrina del Derecho Administrativo. Generalizada opinión es la de que legalmente son un mismo concepto los de "empleado" o "funcionario público", no obstante diferenciarlos la doctrina, a lo que parece convencer el hecho de que el artículo 6º de la Ley del Trabajo dice "ni los empleados o funcionarios públicos". Y fundado en ello se considera que sólo están excluídos del régimen de dicha Ley quienes no tienen carácter de funcionario público, y para determinar el carácter no definido de éste por la Ley, utilizan alguno de los muchos que en doctrina se discuten, sin aceptación general. En cambio, quienes así piensan, no aceptan el criterio indiscutido en la doctrina que diferencia al funcionario del empleado público.

Impropia o no gramaticalmente la expresión del artículo 6º ejusdem sobre empleado o funcionario público, para la Corte persuade que la intención del Legislador ha sido excluír del régimen de la Ley del Trabajo a todos los trabajadores al servicio de la Administración Pública, protegiendo conforme a sus disposiciones a los obreros, mientras no sean objeto de legislación

especial. Entretanto, a falta de definición legal expresa, de fijeza en el criterio de la doctrina como de la jurisprudencia, para caracterizar la diferencia reconocida que existe entre "empleado público" y "funcionario público", esta Corte admite el generalizado criterio doctrinal administrativo de que la existencia y permanencia del cargo o destino en la Ley de Presupuesto, el nombramiento respectivo y la prestación del servicio mediante las formalidades legales, caracterizan al empleado público.

En consecuencia, la Corte reconoce la urgencia de que se dicte la legislación especial anunciada por la Ley del Trabajo en su artículo 6º, a fin de establecer un criterio cierto y seguro sobre el concepto de "empleado público", tan debatido en la doctrina y la jurisprudencia universal y del país, y, principalmente, para la debida protección de los trabajadores de la Administración Pública, en conformidad con los principios de la legislación social y del derecho administrativo, con arreglo a la índole del servicio prestado. Mientras ello no ocurra, la expresada Ley del Trabajo no sería aplicable a los empleados o funcionarios públicos, dada la limitación de sus preceptos en el punto, que priva de su protección específica a los servidores del Estado, —como el reclamante Pastrán— por concurrir en ellos las características de "empleado público" ya señaladas.

4) Sentencia de la Corte Federal de 6 de noviembre de 1956 en Gaceta Forense, 2ª etapa, octubre-diciembre 1956, Nº 14, pág. 49.

RESUMEN: "Las circunstancias de nombramiento, permanencia del cargo y la existencia de la partida correspondiente no son suficientes para la calificación del funcionario público".

La Corte, observa:

1º Que es el Juez de la causa a quien únicamente corresponde la facultad de calificar a una persona como empleado u obrero, de acuerdo con las definiciones que establece la Ley del Trabajo en sus artículos 4º y 5º, en vista y apreciación de los hechos que consten en autos.

2º Que las circunstancias del nombramiento, permanencia del cargo y la existencia de la Partida correspondiente en la Ley

de Presupuesto, son elementos de los que al efecto el Juzgador debe tener en cuenta, para determinar la condición de empleado u obrero, pero como mera presunción cualquiera que fuere la denominación del cargo que se desempeñe, y que puede ser desvirtuada por la realidad o naturaleza efectiva de los servicios que se prestan.

5) **Sentencia de la Corte Federal de 23 de noviembre de 1956, en Gaceta Forense, 2ª etapa, octubre-diciembre 1956, Nº 14, págs. 163 y 164.**

RESUMEN: "Se consideran obreros al servicio del Estado aquellos trabajadores que desarrollan una actividad predominantemente manual".

Arduo y delicado es el problema de graduar el elemento intelectual para determinar si ese elemento predomina o no en las actividades de un oficio cualquiera, ya que no hay ni puede haber actividad alguna, aun las más insignificantes, que sea exclusivamente manual. Siempre hay un margen, más o menos amplio —restringido o dilatado —en el que se patentiza el intelecto. Dentro de la categoría de la labor mecánica caben grados diversos, culminantes en la del Ingeniero Mecánico, cuya actividad está influída predominantemente por la labor desarrollada por la inteligencia. Ahora bien; un simple trabajador mecánico, al servicio del Estado, así sea especializado en determinada labor, cuya actividad no se cumple sino bajo las instrucciones y órdenes de un superior, no puede considerarse, en principio, como extraño al imperio de la Ley del Trabajo por el hecho de que se le haya discernido nombramiento oficial, como no puede ser considerado tampoco extraño a esa Ley el trabajador que no haga otra cosa que servir de chofer en una zona rural, haciendo las diligencias que le encomiendan sus superiores, por más que tales funciones tengan su origen en un nombramiento hecho por la Administración Pública, con base en una Partida de la Ley de Presupuesto. A juicio de la Corte, en tales actividades predomina regularmente, sin la menor duda, el esfuerzo manual, pues en verdad es precario el esfuerzo mental para el cabal desarrollo de ellas. La circunstancia de que como derivación fecunda del oficio que inicialmente fuera sólo manual,

el trabajador llegue a perfeccionar en él al punto de especializarse mediante la práctica constante, la experiencia y la habilidad o aptitud personal, no ha de considerarse como elemento bastante para privar al trabajador del beneficio que acuerda la Ley del Trabajo a quienes están sometidos a su imperio. Se trata, en todo caso, de un obrero calificado; pero un obrero, en el sentido técnico del estatuto respectivo. La doctrina y la jurisprudencia así lo admiten estableciendo categorías de obreros que distingue con la designación de obreros calificados o especializados, sin que por ello se pierda la condición singular que prevé la ley de la materia para acordar el beneficio. Esos trabajadores son aquéllos que, como los actores, han llegado a superar, por su experiencia, la simple labor mecánica con parte considerable de su inteligencia, sin que ello signifique que ésta predomine sobre la manualidad de la obra por ellos realizada. Así lo ha establecido este Alto Tribunal en sentencia recientemente dictada, que ahora ratifica.

6) Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de 14 de marzo de 1961 en Gaceta Forense, 2ª etapa, enero-marzo 1961, Nº 31, págs. 54 y 55.

RESUMEN: "...Los copilotos al servicio de la Administración deben considerarse como empleados públicos y no como obreros y, por tanto, no amparados por la Ley del Trabajo...".

El problema esencial de autos se concreta a averiguar, y en consecuencia, a determinar, si el demandante A. M. G. tiene la condición de "obrero" y está protegido por la Ley del Trabajo, como lo ha alegado; o la de "empleado público", y en este caso fuera del amparo de dicha ley, conforme lo sostiene el apoderado de la Nación.

En cuanto a los obreros al servicio de la Nación, los Estados y las Municipalidades, su situación legal aparece perfectamente definida a partir de la reforma de la Ley del Trabajo verificada en 1945, en cuyo artículo 6º se lee: "No estarán sometidos a las disposiciones de esta Ley y de su Reglamentación, los miembros de Cuerpos Armados **ni los funcionarios o empleados públicos".**

"Los obreros al servicio de la Nación, los Estados y las Municipalidades, quedarán protegidos, mientras no sean objeto de legislación especial, por las disposiciones de esta Ley y de su Reglamentación, **en cuanto sean aplicables con la índole de los servicios que prestan y con las exigencias de la Administración Pública".**

Se impone pues, la determinación de la condición de los empleados al servicio de la Nación y demás entes morales de carácter público, es decir, si ellos están o no, bajo la protección de la Ley del Trabajo y de su Reglamento. Respecto de dicha distinción han estado de acuerdo la doctrina y la jurisprudencia administrativas, en el sentido de que la función pública no está condicionada a las formalidades del nombramiento ni al hecho de que determinadas personas presten servicios al Estado en particular; lo que realmente importa a la expresada finalidad, es la naturaleza de la actividad que ordinariamente presta el trabajador al Estado o demás personas colectivas de Derecho Público, en un determinado servicio público.

Conforme al criterio expuesto, es preciso analizar la naturaleza del servicio de Copiloto que prestó el demandante al Despacho de Agricultura y Cría en forma permanente y exclusiva. Es indudable que el pilotaje o copilotaje de aviación es una actividad que requiere conocimientos especiales de carácter técnico para poderse desempeñar, y, además, la licencia que acredite la posesión de esos conocimientos. Entre estos conocimientos deben incluirse los de matemáticas, física, meteorología, y de las leyes y reglamentos nacionales e internacionales que rigen la aviación. Así, el art. 24 de la Ley de Aviación Civil establece: "El personal técnico aeronáutico está constituido por los miembros de la tripulación de vuelo y el personal de tierra adscrito al servicio de la navegación aérea civil"; y el artículo 25 **ejusdem** exige que: "Para actuar como miembro del personal técnico aeronáutico se requiere ser titular de la licencia correspondiente..." y el art. 78 del Reglamento de la Ley de Aviación Civil prohibe que: "Ninguna persona puede ejercer el oficio de piloto, mecánico, radiotelegrafista y radiotelefonista a bordo de aeronaves, sin haber previamente obtenido el certificado de aptitud correspondiente y la licencia respectiva".

Estudiado el servicio de copiloto de aviación que es similar al que realizan a bordo de las aeronaves, el piloto, mecánico, radiotelegrafista y radiotelefonista, en función del elemento preponderante en la relación laboral, la cual consiste fundamentalmente en el manejo de instrumentos de navegación aérea, la Sala aprecia que en dicha labor predomina, sin lugar a duda, el esfuerzo intelectual sobre el físico. Y si a las consideraciones antes formuladas se agrega que el actor, como consta de documentos acompañados a los autos, recibió nombramiento para desempeñar el cargo de Copiloto de Aviación al servicio del Ministerio de Agricultura y Cría, prestó el juramento de Ley, su sueldo mensual de Bs. 1.708,oo figuró en la Partida correspondiente del nombrado Despacho, su trabajo fue permanente, como él así lo afirma en el libelo, forzoso es concluir que la presunción, basada en los hechos descritos, conduce a la Sala a calificar al demandante A. M. G. como empleado público, y en consecuencia, al margen de las disposiciones y beneficios de la Ley del Trabajo.

7) Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de 18 de julio de 1963, en Gaceta Forense, 2ª etapa, julio-septiembre 1963, Nº 41, págs. 112 y 113.

RESUMEN: "La categoría de funcionarios o empleados públicos, por contraposición a la de obreros al servicio del Estado, se encuentra utilizando los criterios de la legislación laboral sobre la distinción entre empleado y obrero".

Ahora bien, para decidir la Corte observa: que las partes estuvieron de acuerdo en la naturaleza del trabajo prestado por los reclamantes: **mecánicos al servicio de la expresada dependencia del Ministerio de la Defensa,** aunque luego ninguna de ellas probara en forma alguna la clase de actividades que cada uno de ellos realizaba diariamente. En el caso del trabajador V. M. Z., sin embargo, tanto los actores en su escrito de pruebas como la Nación en su escrito de contestación a la demanda, estuvieron de acuerdo en que éste había llegado a ser **Mecánico Inspector del Departamento de Reparaciones.**

Ahora bien la jurisprudencia de los Tribunales de Instancia en materia del Trabajo tiene decidido que "el oficio de mecánico

determina en quien lo ejerce el carácter de **empleado,** toda vez que no puede ser ejercido por quien no posea un mínimun de conocimientos teóricos y prácticos cuya adquisición y aplicación implican una actividad intelectual que prevalece sobre la actividad física requerida" (Sentencia del Juzgado 2º de Primera Instancia del Trabajo del Distrito Federal de fecha 10 de agosto de 1943).

Quizás en la práctica pudieran distinguirse en este oficio de mecánico, varias categorías o tipo de trabajo que van desde el ayudante de mecánica que sólo realiza un trabajo físico bajo la dirección de un técnico, y en consecuencia, sin mayor esfuerzo intelectual, hasta el **inspector de mecánica** que sólo ordena, supervisa y dirige el trabajo de mecánico, realizando exclusivamente labor intelectual, sin casi ningún esfuerzo físico, pasando por el **mecánico propiamente dicho,** que realiza trabajo de las dos clases y en donde a juicio de la expresada jurisprudencia prevalece el esfuerzo intelectual.

Sin embargo, aún dentro de esta diferenciación, resulta evidente para este Supremo Tribunal el carácter de empleado, del trabajador V. M. Z., por su expresada condición de Mecánico Inspector del Departamento de Reparaciones, del Servicio de Intendencia y Transporte de la Comandancia General de la Aviación del Ministerio de la Defensa. Y con tal carácter es un funcionario público que no está amparado por la Ley del Trabajo y que en consecuencia no goza de las indemnizaciones en caso de despido, que la misma Ley prevé en su artículo 6º sólo para los obreros al servicio de la Nación, los Estados y las Municipalidades.

8) **Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de 30 de julio de 1963, en Gaceta Forense, 2ª etapa, julio-septiembre 1963, Nº 41, pág. 156.**

Para la teoría más conocida y divulgada, funcionario público es toda persona que habiendo aceptado un nombramiento de la Administración para un cargo determinado, colabora de manera continua en la gestión de la cosa pública. De esta manera,

las relaciones existentes entre el Estado y sus funcionarios se hallan contenidas en los instrumentos de gobierno que expresan la voluntad del Estado.

9) Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de 14 de agosto de 1963, en Gaceta Forense, 2ª etapa, julio-septiembre 1963, Nº 41, págs. 284 a 287.

RESUMEN: "Para calificar a un servidor del Estado como empleado público es necesario utilizar el criterio de la Ley del Trabajo distinguiéndolo del obrero al servicio del Estado".

El problema fundamental del presente caso consiste en averiguar si los demandantes son obreros al servicio del Estado, como se alega en la demanda, o tienen, en cambio, la condición de empleados públicos, como lo sostienen los representantes de la Nación. En este sentido, alega el apoderado actor, que sus representados no reunen las condiciones fundamentales del empleado público, como son las de aparecer incluídas en el cuadro de funcionarios al servicio del Estado, "la designación del nombramiento y la prestación del juramento", motivo por el cual debe considerárselos como simples o comunes trabajadores en los servicios por ellos prestados. Para la Procuraduría General de la República, los expresados requisitos carecen de importancia fundamental, pues los que en verdad distinguen al empleado público del obrero al servicio del Estado son, ante todo, que el primero desempeña una labor en que predomina el elemento intelectual sobre el manual, y que en el caso concreto, los demandantes desempeñan las labores de Jefe de Seguros Sociales, Jefe de Personal, Listero, Auxiliar de Contabilidad, Secretario del Inspector, Cajero Pagador y Secretaria del Ingeniero Inspector, trabajos todos de tipo predominantemente intelectual.

En la oportunidad de informes, el apoderado actor amplió sus argumentos expresando que el empleado público "es la persona que desempeña actos de la función Pública, entendiéndose por éstos, los actos administrativos, tales como los jurídico-políticos o económico-sociales".

Con relación a lo expuesto se observa que el desempeño de la función pública y el carácter de empleado o funcionario que se supone en toda persona que la ejerce, no se hallan siempre rígidamente ubicados dentro del referido ámbito conceptual, pues empleado público no viene a ser solamente, como se pretende, quien sirviendo a la Administración realiza actos jurídico- políticos o económico-sociales. Esta apreciación podría comprender a un número limitado de empleados de mayor jerarquía, excluyendo, en cambio, seguramente a otros de menor rango pero que también ostentan igual categoría, como colaboradores permanentes en la gestión de la cosa pública. Lo que importa examinar en el caso, es la situación del servidor frente a la Administración, pues es bien sabido y así lo ha proclamado la jurisprudencia, que el nombramiento y la juramentación que los actores toman como elementos característicos diferenciales, resultarían insuficientes, por sí solos, para variar intrínsecamente la naturaleza jurídica del contrato de trabajo que pudiera existir, pues en cada caso hay que atender y considerar a la clase de servicio o acto que realice el servidor ante el Estado. En esa situación debe estudiarse si la labor cumplida por los demandantes correspondía a una actividad impropia de un empleado público, y estaba sometida, por consiguiente a las disposiciones de la Ley del Trabajo, y si en el mismo orden de razones, la ejercía un empleado o un obrero, por el predominio de la labor intelectual o material, conforme a las características ya enunciadas.

Planteada la cuestión en estos términos y aun cuando resulta difícil graduar debidamente, el elemento intelectual para determinar su predominio en las actividades de un oficio cualquiera, pues no hay actividad u oficio que sea exclusivamente manual, sin mezcla de actividad intelectual en su cumplimiento, en el caso estudiado, existe prueba terminante de que los demandantes desempeñaron los cargos de Jefe de Personal, Jefe de Seguros Sociales, Ayudante del Ingeniero Inspector, Secretario del Inspector, Cajero Administrador, Secretaria del Ingeniero Inspector, Listero General, cargos todos éstos donde predomina claramente el elemento intelectual. Aún cuando pudiera pensarse que el predominio intelectual en una actividad determinada está constituido por la presencia de la capacidad, en

orden al cumplimiento de estudios previos que exigen conocimientos especiales, lo cual no aparece demostrado en autos, la naturaleza propia de las actividades cumplidas por los demandantes evidencian que éstos no realizaban trabajo alguno de preponderante índole manual, sino actividades que por la práctica, experiencia o habilidad personales, superan en ellas el elemento manual, por lo cual no pueden ser considerados como obreros sino como empleados al servicio del Estado, que no gozan de los beneficios de la Ley del Trabajo.

10) **Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en la Sala Político-Administrativa de 18 de noviembre de 1964 (CSJ-PA-139-1 según sigla del Instituto de Codificación y Jurisprudencia del Ministerio de Justicia).**

RESUMEN: "El supuesto determinante de la condición de funcionario o empleado público es el hecho del desempeño de un cargo público o de la investidura de una función pública".

La Corte observa: El Artículo 1º de la Ley de la materia previene que "la presente Ley rige para los **funcionarios o empleados públicos que desempeñen cargos** en el territorio nacional o en el extranjero"; y su Artículo 2º determina que, "para los efectos de esta Ley se consideran funcionarios o empleados públicos", entre otros, **"todos los que estén investidos de funciones públicas,** aunque sean transitorias, remuneradas o gratuitas, sea por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, al servicio de la República, de algún Estado de la Unión, Distrito Federal, Territorio o Dependencia Federal, Distrito o Municipio, o de algún instituto o establecimiento público sometido por la ley a la tutela de cualquiera de dichas entidades" (ordinal 1º); y, por vía de ficción legal, la misma disposición considera también "funcionarios o empleados públicos" a otras personas, no comprendidas en el grupo anterior por no derivar su carácter de funcionario o empleado público de la circunstancia de estar investidas de una función pública o de desempeñar un cargo público; pero que, en razón de la naturaleza de la función que ejercen o del servicio que prestan, el Legislador consideró conveniente asimilar a la condición de funcionarios o

empleados públicos; como son, en efecto, los particulares encargados de la administración de inmuebles pertenecientes a las entidades públicas mencionadas (ordinal 2º); y los administradores de sociedades civiles o mercantiles cuya elección o designación dependa de las mismas entidades públicas (ordinal 3º). Por manera que, de acuerdo con el campo de aplicación de la Ley, determinada expresamente por ella misma en cuanto concierne a los "funcionarios o empleados públicos" propiamente dichos, es el hecho del desempeño de un **cargo público** o de la investidura de una **función pública** el supuesto determinante de la condición de "funcionario o empleado público" y, de consiguiente, de la condición de obligado destinatario de la Ley.

En el caso de autos, la misma recurrente expresa que, "como profesional de la Arquitectura presta sus servicios al Ministerio de Obras Públicas, como Urbanista III, desde hace varios años"; es decir, que desempeña un "**cargo público**" al servicio de una dependencia de la República, cuyo ejercicio lo cataloga, evidentemente, entre los sujetos de la Ley de la materia, conforme a lo dispuesto en los Artículos 1º y 2º, ordinal 1º de la misma.

Es verdad, sin embargo, que el ordinal 5º del Artículo 7º **ejusdem** exceptúa de la obligación de presentar la referida declaración, a "los miembros de las Comisiones Codificadoras y demás **cuerpos de carácter consultivo** y jurídico", y que, de acuerdo con su redacción, esta enumeración es enunciativa; en cuyo supuesto pretende la recurrente considerarse comprendida.

No obstante, observa la Corte que, ni con violencia en el razonamiento, es posible asimilar la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, —la cual, en razón de su propia naturaleza, de su propia inclusión en los cuadros regulares de la Administración y de sus propias funciones, es una dependencia típicamente administrativa—, a los "demás cuerpos de carácter consultivo", —que alude la mencionada disposición legal—, y asimilar la condición de un miembro de aquélla a la de uno de éstos, como lo aspira la recurrente. Además, ha de tenerse presente que las excepciones, en razón de la propia naturaleza de las normas que las contemplan —de derecho singular —son de rigurosa interpretación restrictiva, que excluyen, por tanto, toda interpretación extensiva o analógica.