

# La influencia de los derechos fundamentales en el derecho de la función pública, en Venezuela

Alexander Espinoza \*

1. Introducción. 2. Antecedentes históricos. 3. La deficiente protección jurídica del funcionario. 3.1. El Ingreso por Contrato. 3.2. Funcionarios sometidos al régimen laboral. 3.3. La Estabilidad Provisional. 3.4. Libre nombramiento y remoción. 4. Las relaciones especiales de poder. 5. Derechos fundamentales de los funcionarios públicos. 6. Derechos de funcionarios favorables a la ideología del Gobierno. 7. Derechos de funcionarios que ejercen una postura crítica. 7.1. Mensajes políticos en la institución. 7.2. El firmazo. 7.3. Participación de militares en manifestaciones políticas. 7.4. Declaraciones a medios de comunicación por oficiales. 7.5. La relación jurídica. 7.6. El principio de idoneidad. 7.7. El principio de necesidad. 7.8. La valoración de los intereses en conflicto. 7.9. El principio de proporcionalidad.

## 1 Introducción

En el presente estudio se pretende demostrar que la especial protección jurídica de los funcionarios públicos no sólo tiene por finalidad la protección de sus intereses particulares, sino que se encuentra directamente relacionada con un fin de interés general en un Estado democrático. Los funcionarios públicos son la base de una administración pública estable e independiente del poder político, especialmente del Gobierno. Constituyen un “*factor de equilibrio*”, que en situaciones críticas podría servir a la defensa de la Constitución y el Estado de derecho.

La historia de Venezuela ha demostrado la relación que existe entre la protección jurídica del funcionario público y su imparcialidad y objetividad. En

---

\* Doctor Iuris y Magister Legum por la Universidad de Passau, Alemania. Profesor Instructor de la Universidad Central de Venezuela

la obra de *Ernesto Wolf* queda claro que, la prerrogativa del Presidente de la República de nombrar y remover libremente a los empleados contribuye a que las filas burocráticas se mantengan estrechamente unidas y adictas a su permanencia en el poder. Por su parte, *Gil Fortul* nos recuerda que, la pérdida del derecho a la estabilidad de los empleados públicos, ha permitido remplazar a todo funcionario independiente con personas adictas a la política personal del caudillo.

- 3 En la práctica, el funcionario venezolano se encuentra expuesto a la discrecionalidad del superior jerárquico. A ello se suma la confusión orgánica e ideológica entre el partido político y la Administración Pública; entre intereses político-partidistas y fines del Estado. En Venezuela se exige del funcionario una total fidelidad política, no a la Constitución, sino al superior jerárquico y a la persona que ejerce el Poder Ejecutivo.
- 4 Por lo anterior, para abordar el problema de los derechos de comunicación del funcionario, debemos remontarnos a los esquemas propios de los regímenes anteriores a la República y a la democracia. Debemos distinguir entre el ejercicio de los derechos de libertad de expresión y de reunión en términos favorables a la ideología del Gobierno, de aquellos que suponen una postura crítica. Ambos mecanismos no se ubican en una situación contradictoria, ni se excluyen, sino que convergen en un sentido que produce los efectos, que la libertad ideológica pretende repeler.
- 5 Cuando en Venezuela se olvidan los importantes aportes del extinto Tribunal de la Carrera Administrativa y se desconocen sistemáticamente las garantías de protección del funcionario público; cuando no se abren los con-

cursos públicos, sino sólo pruebas restringidas de acceso (*en la terminología del derecho español*) para legitimar al que ha sido designado discrecionalmente; cuando la orientación política y las listas de opositores son determinantes del ingreso, ascenso y la remoción; cuando no se reconoce un sustento adecuado y el funcionario debe depender de la generosidad del jerarca; cuando la Administración Pública huye hacia el derecho privado, a través de la contratación temporal defectuosa (*que también es un término utilizado por los españoles*); cuando se da interpretación extensiva a la calificación de los cargos de confianza; cuando cualquier falta puede dar lugar a la destitución; cuando la participación en una manifestación pública o en un proceso revocatorio es considerado proselitismo político.

Cuando se exige el uso de uniformes con colores políticos a funcionarios y obreros de la Administración; cuando se premia la pertenencia al partido, la participación en sus manifestaciones públicas y en las actividades de campaña electoral con la promesa de un cargo público; cuando las oficinas públicas exhiben pancartas del partido y no se sancionan tales prácticas. 6

Entonces se quiebra la confianza del ciudadano en que su petición será resuelta por un funcionario imparcial, pero sobre todo deja el Estado de cumplir su tarea de garantizar la paz social. Ante la falta de una instancia objetiva que resuelva el conflicto, entonces se pierde el fundamento del monopolio de la fuerza. El individuo en estado de naturaleza deberá resolver los conflictos sociales por sus propios medios. 7

## 2 Antecedentes históricos

- 8 La Constitución Federal de 1811 otorgaba al Poder Ejecutivo la facultad elegir y nombrar los sujetos que han de servir las Secretarías que el Poder Legislativo haya creído necesarias para el despacho de todos los ramos del Gobierno federal (artículo 98). También se atribuía al Poder Ejecutivo la facultad de removerlos también de sus destinos cuando lo juzgase conveniente; pero distinguía los casos de remoción por faltas o crímenes indecorosos, de los casos de ineptitud, incapacidad u otros defectos compatibles con la inocencia e integridad, en cuyo caso debía entonces recomendar al Congreso el mérito anterior de estos Empleados, para que fueran recompensados e indemnizados competentemente en otros destinos, con utilidad de la Nación (artículo 99).
- 9 La Constitución de 1811 garantizaba en su artículo 147, el derecho de todos los ciudadanos de acceder “indistintamente a los empleos públicos, del modo, en las formas y con las condiciones prescriptas por la ley, no siendo aquéllos la propiedad exclusiva de alguna clase de hombres en particular; y ningún hombre, corporación o asociación de hombres, tendrá otro título para obtener ventajas y consideraciones particulares, distintas de las de los otros en la opción a los empleos que forman una carrera pública: sino el que proviene de los servicios hechos al Estado.” La norma recoge el principio de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1797, según el cual: Todos los ciudadanos tienen igual derecho para obtener los

empleos públicos: los pueblos libres no conocen otros motivos de preferencia en sus elecciones, que la virtud y el talento. <sup>1</sup>

También disponía la Constitución de 1811 en su artículo 206, el deber de todo funcionario público (el Presidente y miembros del Ejecutivo, los Senadores, los Representantes, los militares y demás empleados civiles), de prestar juramento de fidelidad al Estado, de sostener y defender la Constitución, de cumplir bien y fielmente los deberes de sus oficios y de proteger y conservar pura e ilesa, en estos pueblos, la Religión católica, apostólica, romana, que aquéllos profesan, antes de entrar en el ejercicio de sus funciones. 10

La amplia facultad del Ejecutivo Nacional se mantuvo en las Constituciones venezolanas como expresión del sistema presidencialista, en las cuales se atribuyó al Ejecutivo Nacional el nombramiento y remoción de los empleados públicos. Señalaba *Wolf*, que con frecuencia, un nuevo Presidente cambiaba a casi la totalidad de los empleados.<sup>2</sup> En su criterio, la prerrogativa del Presidente de la República de nombrar y remover libremente a los empleados contribuye a que las filas burocráticas se mantengan estrechamente unidas y adictas a su permanencia en el poder.<sup>3</sup> Durante las varias dictaduras de Venezuela los cargos públicos se han distribuido como favores sin considerar la capacidad del beneficiario.<sup>4</sup> Por otra parte, la circunstancia que un funcionario no tenga derecho a un período determinado y pueda quitarse sin explicación es, como advertía *Wolf*, un obstáculo a la independencia de los 11

<sup>1</sup> Grases, Derechos del Hombre y del Ciudadano, pág. 174

<sup>2</sup> Wolf, Tratado de Derecho Constitucional Venezolano, Tomo II, pág. 392

<sup>3</sup> Wolf, Tratado de Derecho Constitucional Venezolano, Tomo II, pág. 392

<sup>4</sup> Wolf, Tratado de Derecho Constitucional Venezolano, Tomo II, pág. 394



funcionarios y hará que ellos no se atrevan a criticar las irregularidades que observen en la administración.<sup>5</sup> Tales consideraciones son completamente actuales.

12

Por ley del 9 de mayo de 1842, la Oligarquía Conservadora reglamentó el derecho a la jubilación de los empleados públicos, con el objeto de asegurar la competencia y estabilidad de la administración.<sup>6</sup> Los empleados de hacienda, los del ramo judicial y los demás funcionarios civiles con renta fija tendrían derecho a una pensión vitalicia. El 14 de febrero de 1849 fue derogada la ley del año 42 sobre jubilación de empleados, en base a un principio diametralmente contrario.<sup>7</sup> Según sus considerandos, *“en un Gobierno popular y alternativo no pueden los empleados ser diuturnos, sin que se mine por una parte la base del sistema, y por otra se cierren las puertas al mérito y derechos de los demás ciudadanos con grave perjuicio de la igualdad, de la justicia y de la moral política y civil.”* En criterio de Gil Fortul, *“la alternabilidad que buscaba el Congreso se reducía a remplazar todo funcionario independiente con personas adictas a la política personal de Monagas, como sucedió en seguida ...Que los empleados puramente políticos, los miembros del Poder Legislativo, los Ministros del Despacho, se cambien con frecuencia, exígelo sin duda el deber en que se encentra el Gobierno de seguir paso a paso las corrientes de la opinión pública; ...mas ¿qué administración de justicia sería eficaz allí donde los jueces no tuviesen ninguna preparación científica, y cuyos empleos dependiesen de las fluctuaciones de la política diaria? Ni judicatura, ni diplomacia, ni carrera*

<sup>5</sup> Wolf, Tratado de Derecho Constitucional Venezolano, Tomo II, pág. 396

<sup>6</sup> Gil Fortul, Historia Constitucional de Venezuela, Tomo Segundo, pág. 70

<sup>7</sup> Gil Fortul, Historia Constitucional de Venezuela, Tomo Tercero, pág. 34

*militar, ni administración de hacienda, ni instrucción pública son posibles cuando los empleados con cuentan con una suficiente preparación técnica, con la seguridad de la duración o aliciente de la reelección, con el ascenso y por último con la pensión de retiro.”<sup>8</sup>*

Otra ley de 7 de abril de 1849, dispuso que, *“todos los empleados públicos, sea cual fuere su naturaleza, deben permanecer afectos al sistema de gobierno republicano que ha proclamado Venezuela, y acreditar con su fidelidad su constante adhesión al Gobierno”*. En criterio de *Gil Fortul*, con el pretexto de mantener a los empleados públicos en la esfera de sus especiales funciones y de evitar toda propensión o veleidad revolucionaria, en realidad se establece un sistema que procura la lealtad, no a la Constitución, sino al partido imperante:<sup>9</sup> *“No se determina quién ha de calificar la fidelidad de los empleados, ni de qué modo; y además, el hecho de complicación en ramas revolucionarias envuelve la pérdida del destino, sin juicio previo, de suerte que la simple sospecha por parte de las autoridades políticas será motivo bastante para la suspensión, y consiguientemente para la persecución.”<sup>10</sup>*

Ya en 1945 se reconocía con mayor fuerza, la importancia de la composición del personal de la administración para el buen funcionamiento de un Estado democrático.<sup>11</sup> La Constitución de 1947 establecería, en su artículo 90, la existencia de un estatuto que rija sus relaciones con los funcionarios y empleados públicos, en el cual se establecerían las normas de ingreso a la

<sup>8</sup> Gil Fortul, Historia Constitucional de Venezuela, Tomo Tercero, pág. 34

<sup>9</sup> Gil Fortul, Historia Constitucional de Venezuela, Tomo Tercero, pág. 36

<sup>10</sup> Gil Fortul, Historia Constitucional de Venezuela, Tomo Tercero, pág. 36

<sup>11</sup> Wolf, Tratado de Derecho Constitucional Venezolano, Tomo II, pág. 396

administración y las de ascenso, traslado, suspensión y retiro. Los empleados públicos debían estar al servicio de la Nación y no de parcialidad política alguna. Esta disposición reaparecería en la Constitución de 1961 y sería reeditada en la Constitución de 1999.

### 3 La deficiente protección jurídica del funcionario

- 15 Bajo la vigencia de la Constitución de 1961 se consideraba que el Constituyente había establecido el principio del estatuto general, contentivo de un conjunto de normas que debían regular el ingreso, acenso, suspensión, traslado y retiro de todos los funcionarios públicos.<sup>12</sup> En base a las normas de la Ley de Carrera administrativa, se señalaba que nuestro ordenamiento jurídico había utilizado la “tesis estatutaria”, la cual definía la naturaleza jurídica de la relación de empleo público.<sup>13</sup>
- 16 Especialmente la jurisprudencia del Tribunal de la Carrera Administrativa y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo estableció un elevado nivel de protección a los derechos del funcionario público. Con ello se construyó una Administración Pública con cierto nivel de independencia frente a los cambios políticos de los funcionarios del Gobierno, de elección popular.
- 17 Sin embargo, con posterioridad a la Constitución de 1999 se llevó a cabo un progresivo debilitamiento de la autonomía e independencia de los jueces, hasta su total adhesión política al Gobierno. A partir de allí se revirtieron los criterios que habían sido establecidos por la jurisprudencia anterior. Es posible afirmar que el funcionario público tiene en la actualidad una protec-

<sup>12</sup> Quintana, La Carrera Administrativa, pág. 18

<sup>13</sup> Quintana, La Carrera Administrativa, pág. 19



ción menor que la reconocida al empleado de una relación laboral, especialmente desde el punto de vista de su estabilidad.

### 3.1 El Ingreso por Contrato

Uno de los aspectos característicos del actual régimen del funcionario público es la creación *de facto* de un nuevo régimen jurídico, el de los funcionarios contratados, que sin embargo ejercen funciones públicas, en contravención con lo dispuesto en el art. 37 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, el cual establece el principio de la reserva funcional: Se prohibirá la contratación de personal para realizar funciones correspondientes a los cargos previstos en la presente Ley. 18

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, anterior a la Constitución de 1999, el juez tenía la potestad de establecer la existencia de una verdadera relación de función pública, frente a una relación aparentemente nacida de contrato. Los requisitos que deben darse para considerar como relación de empleo público a ciertas relaciones contractuales en su origen, son 1) que las funciones asignadas correspondan a un funcionario de carrera,<sup>14</sup> o por la identidad de la denominación del cargo con las de los cargos nominados en el Manual Descriptivo;<sup>15</sup> 2) que se trate de funciones de carácter permanente<sup>16</sup> y, 3) que el régimen laboral (salario, horario, beneficios y otros) corresponda al establecido para los funcionarios que han ingresado mediante nombramiento.<sup>17</sup> A ésta enu- 19

<sup>14</sup> TCA 21/05/1975, en Quintana, La Carrera Administrativa, pág. 143

<sup>15</sup> TCA 02/06/78 Ponente: Hildegard Rondón de Sansó. Fuente: Quintana, La Carrera Administrativa, pág. 149

<sup>16</sup> Quintana, La Carrera Administrativa, pág. 43

<sup>17</sup> CPCA 14/08/1992 en Revista de Derecho Público N° 51, pág. 242

meración debe agregarse la característica 4) de su configuración unilateral por el Estado y no como producto de un acuerdo de voluntades.

- 20 En criterio de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, se estaba en presencia de una relación contractual, cuando los trabajos eran realizados a tiempo convencional, de acuerdo con las necesidades de la labor, con una retribución con base en criterios distintos a los adoptados para los funcionarios públicos, como en el caso de la cancelación de honorarios profesionales.<sup>18</sup>
- 21 De acuerdo con la jurisprudencia reiterada de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo con anterioridad a la Constitución de 1999, no era suficiente la sola existencia de un contrato entre el particular y la Administración, para excluir la aplicación de la ley que rige las relaciones entre los funcionarios públicos y el ente público.<sup>19</sup> Tal criterio se ha mantenido, pero sólo con respecto a aquellos contratados que ingresaron con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1999.<sup>20</sup>
- 22 Algunos Juzgados laborales consideraron acertadamente, que la celebración de contratos por parte de la Administración Pública, cuyo objeto está expresamente prohibido en la ley constituiría una actuación susceptible de ser controlada por el Juez Contencioso Administrativo Funcionarial.<sup>21</sup> Sin embargo, se ha impuesto la tesis, según la cual, son los juzgados laborales

<sup>18</sup> CPCA 14/08/1992 en Revista de Derecho Público N° 51, pág. 242

<sup>19</sup> CPCA 14/08/1992 en Revista de Derecho Público N° 51, pág. 242. Véase, con abundantes referencias doctrinales y de jurisprudencia, Theis, Situación jurídica de los contratados al servicio de la administración pública, pág. 491

<sup>20</sup> CPCA 12/02/2007 EXP. N° AB41-R-2003-000121

<sup>21</sup> Juzg 2do Ira Inst. Sust., Media. y Ejec. del Edo Delta Amacuro 08/01/2009 Exp: 0334-08

los competentes para el conocimiento de los eventuales reclamos judiciales que deriven de su condición de contratados con la Administración Pública.<sup>22</sup> Tal es el criterio de la Sala de Casación Social;<sup>23</sup> del Tribunal Supremo de Justicia en Pleno;<sup>24</sup> de los juzgados laborales;<sup>25</sup> y de la Sala Político Administrativa.<sup>26</sup>

### 3.2 Funcionarios sometidos al régimen laboral

De acuerdo con el artículo 38 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, <sup>23</sup> el régimen aplicable al personal contratado es aquél previsto en el respectivo contrato y en la legislación laboral.

Inicialmente la Sala de Casación Social,<sup>27</sup> y los tribunales laborales de instancia,<sup>28</sup> habían reconocido la estabilidad laboral a los funcionarios contratados, en los casos en que se hubiera suscrito un contrato a tiempo indeterminado, o cuando el mismo hubiera sido objeto de sucesivas renovaciones. Sin embargo, la jurisprudencia de la Sala de Casación Social fue modificada a partir de 2011, y se rechaza incluso el derecho a la estabilidad establecido <sup>24</sup>

<sup>22</sup> SCON-TSJ 29/03/2012 Exp. N° 11-1211

<sup>23</sup> SCS-TSJ 04/04/2002 RH N° AA60- S-2002-000099

<sup>24</sup> TSJ-PLENO 04/07/2007 Expediente N° AA10-L-2006-000389

<sup>25</sup> Juzg. 3ro Trab. Caracas 17/07/2008 AP21-L-2008-000056; Juzg. 11° Ira . Inst . Juicio Trabajo Caracas 16/03/2007 EXPEDIENTE N° AH24-L-2001-000058

<sup>26</sup> SPA-TSJ 01/04/2008 Exp. N° 2008-0171; SPA-TSJ 23/09/2008 Exp. N° 2008-0563

<sup>27</sup> SCS-TSJ 22/03/2001 RG N° 01-018

SCS-TSJ 12/06/2008 C.L. N° AA60-S-2008-000944

SCS-TSJ 24/03/2009 R.C.L. N° AA60-S-2008-0948

SCS-TSJ 28/04/2009 R.C.L. N° AA60-S-2008-0613

<sup>28</sup> SCS-TSJ 22/03/2001 RG N° 01-018; SCS-TSJ 12/06/2008 C.L. N° AA60-S-2008-000944; SCS-TSJ 24/03/2009 R.C.L. N° AA60-S-2008-0948; SCS-TSJ 28/04/2009 R.C.L. N° AA60-S-2008-0613

en la legislación laboral,<sup>29</sup> así como la indemnización por despido injustificado.<sup>30</sup>

### 3.3 La Estabilidad Provisional

25 La Sala Político Administrativa ha señalado que, quienes ocupen un cargo para el cual no hubieren concursado, carecen del derecho a la estabilidad y, en consecuencia, podrán ser removidos del cargo en cuestión en las mismas condiciones en que el mismo fue obtenido, es decir, sin que exista para la Administración competente la obligación de fundamentar dicha separación en las disposiciones que componen el régimen disciplinario aplicable sólo a los funcionarios de carrera, esto es, a aquellos que ocupan un cargo previo concurso de oposición.<sup>31</sup>

26 Los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa establecieron la tesis de la estabilidad provisional, según la cual el funcionario que, una vez entrada en vigencia la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, hubiera ingresado a la Administración Pública -mediante designación o nombramiento- a un cargo calificado como de carrera, sin la realización previamente del debido concurso público, gozarían de estabilidad provisional o transitoria en sus cargos, hasta tanto la Administración decida proveer definitivamente dicho cargo mediante el correspondiente concurso público.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> SCS-TSJ 31/03/2011 C. L. N° AA60-S-2010-000622

SCS-TSJ 14/03/2012 R.C.L. AA60-S-2010-000522

<sup>30</sup> Juzg 1ro Ira Inst. Juicio Edo Falcón 29/03/2012 ASUNTO: IP21-L-2010-000194

<sup>31</sup> SPA-TSJ 28/11/2000 Exp. Nro. 16499

<sup>32</sup> CSCA 14/08/2008 Exp. N° AP42-R-2007-000731



Sin embargo, este criterio tendría amplias limitaciones. El mismo no sería aplicable a funcionarios que desempeñen cargos de libre nombramiento y remoción, así como al personal contratado al servicio de la Administración Pública.<sup>33</sup> 27

### 3.4 Libre nombramiento y remoción

Otro de los mecanismos que impiden al funcionario obtener protección jurídica es el régimen de libre nombramiento y remoción. Los funcionarios calificados como tales no tienen el derecho a la estabilidad en el cargo, ni se reconoce el derecho de acceso en igualdad de condiciones, en razón de que no es requerido el procedimiento de concurso para el ingreso. Las condiciones para la calificación del funcionario se encuentran establecidas de forma amplia, especialmente en el caso de los funcionarios de confianza y además son objeto de interpretación extensiva y analógica. 28

La Sala Constitucional ha reconocido que la libre remoción apareja no sólo inseguridad para los funcionarios debido a la inestabilidad, sino inconvenientes para la Administración, que sufre las consecuencias de una alta rotación de su personal, que con demasiada frecuencia no llega a familiarizarse con sus obligaciones durante los a veces muy breves períodos en el cargo para los cuales han sido designados.<sup>34</sup> 29

<sup>33</sup> Juzg. Sup. C-A. Centro Occidental 02/10/2008 ASUNTO: KP02-N-2007-000335; Juzg. Sup. Civil y C-A Región Central 07/10/2008 Exp. N° QF-8866; CSCA 12/11/2008 Exp. N°: AP42-R-2006-001556; Trib. Sup. 8vo C-A Región Capital 29/01/2009 Exp. 0278/SMP; juzg. Sup. Civil y C-A Edo. Zulia 28/04/2010 Exp. N° 12.671 ; Trib. Sup. 10mo C-A Región Capital 30/04/2009 Exp. N° 1040-08

<sup>34</sup> SCON-TSJ 10/07/2007 Exp.- 04-2469

#### 4 Las relaciones especiales de poder

Eventualmente, la jurisprudencia venezolana ha hecho uso de la (ya superada en el derecho comparado) teoría de las relaciones especiales de poder. La Sala Político-Administrativa se ha referido a las relaciones especiales de poder en el marco de la aplicación analógica del de Régimen Disciplinario del Cuerpo Técnico de Policía Judicial, en el sentido que, *“el organismo al cual se le aplica el referido reglamento es una institución policial, cuyos miembros están, por la naturaleza de sus funciones, sometidos a un régimen de sujeción especial, que necesariamente debe contemplar la subordinación, obediencia y un preciso marco disciplinario”*.<sup>35</sup>

30 En base a tal criterio, la CSCA ha justificado que los funcionarios de la Dirección General Sectorial de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP), quedan sometidos a limitaciones específicas y jurídicamente más estrictas en sus derechos, ya que, estando dentro de un órgano de seguridad dirigido a la atención permanente del control del orden público y el resguardo de los derechos y libertades ciudadanas, exigiendo por tanto unos servidores con mayor grado de dedicación y entrega a sus labores.<sup>36</sup>

31 También ha estimado la CSCA, en base al criterio del régimen de sujeción especial, que la imposición de una sanción de arresto por 8 días, por parte de una autoridad administrativa resulta admisible únicamente y de manera

<sup>35</sup> SPA-TSJ 11/07/2001 Exp. N° 14205

<sup>36</sup> CSCA 11/11/2010 Expediente N° AP42-N-2010-000554

excepcional, en el caso del régimen disciplinario de los funcionarios de la DISIP.<sup>37</sup>

## 5 Derechos fundamentales de los funcionarios públicos

Hemos analizado en términos generales la situación de la protección jurídica del funcionario, para concluir que existe un lamentable déficit de protección. La falta de garantía de los derechos propios del régimen estatutario, como lo dispone el art. 144, entre ellos el derecho a la estabilidad y el ascenso; del derecho a la igualdad de acceso a los cargos públicos, garantizado mediante concurso público, fundamentado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia (art. 146 II); la relación de regla a excepción entre el status del funcionario de carrera, y los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los contratados y contratadas, los obreros y obreras al servicio de la Administración Pública (art. 146 I), dan lugar a una situación que deja al funcionario expuesto a las presiones de los grupos de poder. Con ello se produce un desequilibrio que hace imposible al funcionario cumplir con el deber constitucional de imparcialidad del art. 145, según el cual, los funcionarios públicos y funcionarias públicas están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna. Su nombramiento y remoción no podrán estar determinados por la afiliación u orientación política.

En la práctica, el funcionario venezolano se encuentra expuesto a la discrecionalidad del superior jerárquico. A ello se suma la confusión orgánica e ideológica entre el partido político y la Administración Pública; entre intereses político-partidistas y fines del Estado. En Venezuela se exige del fun-

<sup>37</sup> CSCA 11/11/2009 EXP. N° AP42-G-2004-000025

cionario una total fidelidad política, no a la Constitución, sino al superior jerárquico y a la persona que ejerce el Poder Ejecutivo.

- 34 Por lo anterior, para abordar el problema de los derechos de comunicación del funcionario, debemos remontarnos a los esquemas propios de los regímenes anteriores a la República y a la democracia. Debemos distinguir entre el ejercicio de los derechos de libertad de expresión y de reunión en términos favorables a la ideología del Gobierno, de aquellos que suponen una postura crítica. Ambos mecanismos no se ubican en una situación contradictoria, ni se excluyen, sino que convergen en un sentido que produce los efectos, que la libertad ideológica pretende repeler.

## 6 Derechos de funcionarios favorables a la ideología del Gobierno

- 35 Ejercicio: Le vamos a entrar a batazos

El Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) en pleno se pronunció acerca de la denuncia formulada contra el entonces presidente de la república por la expresión “Le vamos a entrar a batazos”, en supuesta alusión a unas organizaciones denominadas Batallones Socialistas. La expresión fue emitida en el marco de la campaña electoral en favor de la propuesta de reforma constitucional <sup>38</sup> [ver esquema en párr. 42]

- 36 Con respecto a la expresión “le vamos a entrar a batazos”, el Tribunal Supremo en Pleno estimó que, los señalamientos efectuados no pueden considerarse per se constitutivos de delito; pues, dichas menciones se entienden - en principio- conformes con el derecho a la libertad de expresión, derecho fundamental este que ostenta el Presidente de la República al igual que todos los ciudadanos.

- 37

---

<sup>38</sup> PLENO-TSJ 14/01/2010 Exp: AA10-L-2007-000214



De allí que, las valoraciones y opiniones subjetivas sobre determinados acontecimientos no pueden encuadrarse en hechos constitutivos de delito; a menos que la conducta atribuida impacte de tal modo que socialmente comporte la afectación de bienes jurídicos protegidos por el orden jurídico, y coloque en riesgo la estabilidad del sistema democrático; sólo así podría ser calificada ulteriormente como constitutiva de delito.

Los derechos garantizados por el artículo 57 de la Constitución son expresión de la libertad individual como componente del sistema político democrático, en el sentido de propender a la formación y existencia de una opinión pública libre; garantía que reviste una especial trascendencia, al ser una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento del sistema democrático en una sociedad libre. 38

La libertad de expresión de ideas y de pensamiento comprende la libertad de crítica, aun cuando la misma se tilde de brusca y pueda molestar, inquietar o disgustar a quienes se dirige, pues en ello consiste el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, concepciones propias de la sociedad democrática. 39

Consideró la Sala Plena que debía salvaguardar el ejercicio de la función pública y así evitar, en lo posible, limitaciones o alteraciones indebidas de estos valores durante el desempeño de los funcionarios o funcionarias públicos. 40

Con respecto a la expresión “le vamos a entrar a batazos”, el Tribunal coincidió con la interpretación del contenido de lo expresado que había sosteni- 41

do el Ministerio Público. Señaló que, el término “Bata.so”, estaría sin lugar a duda referido a los “Batallones Socialistas” (grupos que se encargarían de dar difusión y discusión de la propuesta de reforma constitucional en el contexto de la campaña electoral por el “SI”, liderada por Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías), pero nunca podría estar referido al golpe contundente dado con un bate (Batazo), como imprecisamente lo aludió el denunciante en su escrito.

42 Esquema del ejercicio: Le vamos a entrar a batazos

La expresión “le vamos a entrar a batazos” es el ejercicio de una actividad política atribuible a la vida privada del funcionario, por lo que podría encontrarse protegida por el derecho a la libertad de expresión, siempre que no esté expresamente prohibida por una ley. Tal actuación, debe ser objeto de análisis con base en el esquema de limitación de la libertad de expresión de los funcionarios públicos.

A los efectos de nuestro estudio es suficiente con determinar si tal expresión infringe el deber de moderación del funcionario. Si bien se trata de una expresión que puede tener más de un sentido unívoco, el significado textual de las palabras, tal como puede ser percibido por un observador imparcial, tiene un contenido abiertamente violento. Ni el sentido deportivo ni el sentido de la organización política aparecen en primer lugar, sino solo luego de una aclaratoria.

Si bien es legítimo que el funcionario realice una actividad de proselitismo político en su vida privada, siempre que no haga uso de las ventajas del cargo ni deje lugar a dudas de que no se trata de una declaración oficial, sin embargo, el contenido violento de la declaración afecta la imagen de la institución a que pertenece el funcionario, e infringe su deber de moderación.

43 Ejercicio: Patria, socialismo o muerte

La Sala Constitucional se pronunció acerca de una acción de amparo interpuesta en contra del ministro de la defensa por obligar a los miembros activos de la Fuerza Armada Nacional a proferir como mensajes institucionales expresiones tales como “patria, socialismo o muerte”, “Chávez vive”, “la lucha sigue”, “hasta la victoria siempre”<sup>39</sup> [ver esquema en párr. 46]

44 Con respecto a los mensajes institucionales expresiones tales como “*patria, socialismo o muerte*”, “*Chávez vive*”, “*la lucha sigue*”, “*hasta la victoria siempre*”, la Sala Constitucional señaló que, el saludo militar indica una muestra simbólica, profesional e institucional, de respeto, disciplina, obe-

<sup>39</sup> SCON-TSJ 11/06/2014 Exp. 14-0313

diencia y subordinación ante la superioridad jerárquica y a la comandancia en jefe a la cual responde, y, al mismo tiempo, representa una expresión, gestual u oral, del sentimiento patriótico que involucra.

Señaló la Sala, que, los mencionados mensajes institucionales no tienen un fin de propaganda o de proselitismo político. Además, la participación de los integrantes de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en actos con fines políticos no constituye un menoscabo a su profesionalidad. El militar en situación de actividad no está excluido del derecho que tiene todo ciudadano, de participar libremente en los asuntos políticos y en la formación, ejecución y control de la gestión pública, máxime cuando su participación se encuentra debidamente autorizada por la superioridad orgánica de la institución que de ellos se apresta. 45

Esquema del ejercicio: Patria, socialismo o muerte 46

Los mensajes institucionales como “patria, socialismo o muerte” no evidencian elementos personales, sino precisamente institucionales, por lo que no se encuentran protegidos por el derecho a la libertad de expresión, sino que, como toda competencia del Estado, requieren de una justificación válida y proporcional. Los mensajes señalados son consignas propias de una ideología política con las que se identifican los partidos políticos del Gobierno Nacional. Se trata de una actuación contraria al principio de neutralidad política de la Administración Pública y especialmente de la Fuerza Armada Nacional.

## 7 Derechos de funcionarios que ejercen una postura crítica

### 7.1 Mensajes políticos en la institución

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo se pronunció acerca de una sanción de destitución impuesta a funcionarios que ejercían los cargos de Contador Jefe Coordinador, Asistente Administrativo Jefe y Asistentes 47

Administrativo V, en la Dirección General de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP), por el envío de un correo electrónico:

48 El ciudadano Richard J., envió un correo electrónico, el cual contiene un archivo adjunto relativo a “...presentación convocando a la marcha de la oposición para el 10OCT2002 (sic)...”, en el cual se señaló lo siguiente: “...ESTE NO ES EL FARO DE UNA AMBULANCIA, TAMPOCO DE LA POLICIA, Es tu bandera, que te esta llamando de emergencia. Porque si quieres que se acabe esta pesadilla pronto...Entonces TODOS tenemos que hacer algo POR VENEZUELA. APOYA La toma de Caracas. 10 de octubre de 2002. Envíale este mensaje a todo el que conozca. El paro tiene que ser un éxito para salir del dictadorzuelo y sus cómplices. Venezuela Primero...”. De la misma manera, se constata que tanto la ciudadana Estrella R. como el ciudadano José T. reenviaron dicho correo electrónico a distintos funcionarios del Órgano recurrido.<sup>40</sup>

49 Observó la Corte Primera que no era aplicable la causal de amonestación escrita, referida a la realización de campaña política y a obtener dinero u otros bienes para ese fin, sino la prohibición absoluta de realizar propaganda, coacción pública u ostentar distintivos que los acrediten como miembros de un partido político, “en el ejercicio de sus funciones”.

50 Estimó la Corte, que los recurrentes habrían actuado dentro del ejercicio de sus funciones, cuando enviaron un correo electrónico a distintos funcionarios de la DISIP, en el cual se evidencia la realización de una propaganda de tipo político, acreditándose como miembros de un determinado sector. Por ello, los funcionarios se encontraban incurso en la causal de destitución de falta de probidad y acto lesivo al buen nombre o a los intereses del órgano o ente de la Administración.

## 7.2 El *firmazo*

51

---

<sup>40</sup> CPCA 30/11/2007 EXP. N° AP42-R-2003-003433



En otro grupo de casos, la Sala Político Administrativa se pronunció acerca de la participación de funcionarios, especialmente en el caso de oficiales de la Fuerza Armada, en el llamado “firmazo”, colocando su firma para la solicitud de un referendo revocatorio en contra del presidente de la república.

El recurrente declaró que „me encontraba en la iglesia La Sagrada Familia en La Tahona un día domingo como a la una de la tarde, cuando en el estacionamiento de la iglesia un ciudadano portando listas en la mano nos abordó a mi esposa y a mi y otras personas, solicitando nuestras firmas para solicitar ante el Consejo Nacional Electoral un referéndum consultivo, mi esposa y otras personas comenzaron a estampar sus firmas mientras yo esperaba y pensé que siendo un acto de expresión similar a la del voto al cual estoy autorizado a cumplir constitucionalmente, procedí a firmar la planilla expresando así mi consentimiento”<sup>41</sup>

*‘Aproximadamente en el mes de Octubre o Noviembre del año 2002, circuló a nivel nacional un Encarte en la Prensa Nacional en donde se iban a recolectar firmas para solicitar una convocatoria para realizar un mandato revocatorio del Presidente de la República y otras autoridades. El día que circuló este encarte me encontraba en la playa y una persona que viajaba en el Tour estaba recolectando firmas para esta planilla, la cual llené con mis datos.’ ... Diga usted, ¿Si para el momento en que realizó el acto del Referéndum Revocatorio se encontraba uniformado y en compañía de quien? Contestó: ‘No me encontraba uniformado y estaba en compañía de un familiar que vive en los Estados Unidos’. TERCERA PREGUNTA: Diga Usted, ¿Quién o quienes lo convidaron a participar en el Referéndum Revocatorio? Contestó: ‘Me invitó a firmar uno de los integrantes del Tour que viajó a los Roques’.*<sup>42</sup>

PRIMERA PREGUNTA: Diga usted, ¿El lugar, hora y fecha en que ocurrieron los hechos que narra para el momento del acto del Firmazo? Contestó: ‘En horas del mediodía en El Paraíso, no recuerdo la fecha, sólo sé que fue en el mes de febrero’. SEGUNDA PREGUNTA: Diga usted, ¿Si para el momento en que realizó el acto del Firmazo se encontraba uniformada y en compañía de quién? Contestó: ‘No estaba uniformada y me encontraba en compañía de mi esposo’. TERCERA PREGUNTA: Diga Usted, ¿Quién o quienes la convidaron a participar en el acto denominado El Firmazo? Contestó: ‘Nadie’.

En criterio de la Sala Político administrativa, la participación en un proceso de recolección de sería reveladora de una parcialidad política, habiéndose expuesto el oficial militar en un acto público de evidente naturaleza política, instaurado en contra del ciudadano Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, quien por mandato de la Constitución de 1999, es el Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional y ejerce la suprema autoridad

<sup>41</sup> SPA-TSJ 18/04/2006 Exp. N° 2004-1049

<sup>42</sup> SPA-TSJ 24/10/2006 EXP. N° 2004-1046

<sup>43</sup> SPA-TSJ 25/10/2006 EXP. N° 2004-1048

jerárquica de la misma. Señaló la Sala que se trata de un proselitismo político perjudicial, dada su alta investidura, atentando contra la disciplina que le debe a la Fuerza Armada Nacional y a la obediencia que le debía a su Comandante en Jefe, el ciudadano Presidente de la República.<sup>44</sup>

### 7.3 Participación de militares en manifestaciones políticas

54 La Sala Político Administrativo se pronunció en varios juicios interpuestos con ocasión de sanciones disciplinarias impuestas a oficiales militares, a partir de su participación en reuniones públicas, en las cuales se manifestaba el rechazo de altos funcionarios a la actuación del Presidente de la República.

55 El Teniente de Navío se presentó en la Plaza Francia de Altamira, acompañando al General de División (EJ) Enrique M. G., cuando emitía un comunicado al país exigiendo la renuncia del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y la relegitimación de los Poderes Constitucionales. El mencionado oficial no dio declaraciones pero su presencia física evidencia apoyo, respaldo y solidaridad con lo expresado del General de División.<sup>45</sup>

En un video de un programa televisivo se evidencia la presencia del Ciudadano Coronel (GN) Edgar T. R. en uniforme interior de cuartel quien se encuentra trasladándose de izquierda a derecha por la parte posterior, cuando se hacía el pronunciamiento del Sub-Teniente Juvenal P. M., hecho ocurrido en el lobby del Hotel Four Season, ubicado en Altamira, no haciendo uso de la palabra en este acto...<sup>46</sup>

El impugnante fue pasado a la situación de retiro, por ausentarse de su lugar de trabajo y aparecer en los diferentes medios televisivos del país acompañado de los Oficiales Generales que se pronunciaron en la Plaza Francia de Altamira, Municipio Chacao.<sup>47</sup>

En el formato de video debidamente identificado...se evidencia la presencia física del ciudadano Coronel (Gn) Antonio S. V., en la plaza Altamira, no haciendo uso de la palabra en este acto público...<sup>48</sup>

### 7.4 Declaraciones a medios de comunicación por oficiales

56

<sup>44</sup> SPA-TSJ 18/04/2006 Exp. N° 2004-1049; SPA-TSJ 24/10/2006 EXP. N° 2004-1046; SPA-TSJ 25/10/2006 EXP. N° 2004-1048

<sup>45</sup> SPA-TSJ 28/09/2005 EXP. Nro. 2003-0709

<sup>46</sup> SPA-TSJ 20/04/2005 Exp. N° 2003-1230

<sup>47</sup> SPA-TSJ 24/05/2005 Exp. N° 2003-1236

<sup>48</sup> SPA-TSJ 24/05/2005 Exp. N° 2003-1233

En algunos casos, se planteaban adicionalmente las declaraciones de estos funcionarios ante medios de comunicación.

“... el Coronel (GN) Héctor Salvador O. Z. ... asumió una conducta contraria a las leyes y reglamentos militares, al aparecer en los diferentes medios televisivos del país ... en la Plaza Francia de Altamira Municipio Chacao del Estado Miranda, donde profería fuertes críticas en contra del Gobierno Nacional, emitiendo declaraciones sin autorización ante los medios de comunicación social.”<sup>49</sup> 57

El hecho que generó la investigación, es el pronunciamiento que el hoy recurrente efectuara en la Plaza Francia de Altamira y que fuera transmitido por los canales de televisión, en el que denunció, entre otras cosas, su disconformidad respecto a diversos asuntos internos de la Fuerza Armada Nacional, especialmente en la Fuerza Aérea.<sup>50</sup>

El Comandante General, ordenó iniciar una investigación contra el Mayor (AV) Hersomino José P. R., en virtud de las declaraciones que rindiera ante los medios de comunicación social, solidarizándose con la posición planteada por los efectivos militares presentes en la Plaza Francia de Altamira.<sup>51</sup>

La Sala estableció que a los miembros de la Fuerza Armada Nacional les está prohibido expresarse sobre asuntos de evidente carácter político sin la debida autorización del Ministro de la Defensa, así como tomar parte en polémicas o luchas de partidos políticos, ya sea asistiendo a reuniones públicas de carácter político, ya manifestando públicamente su opinión o bien, frecuentando sociedades o asociaciones cuyas tendencias sean políticas o antinacionalistas.<sup>52</sup> 58

Si bien el Constituyente de 1999 le confirió a los miembros de la Fuerza Armada Nacional el derecho al sufragio, esta previsión no los habilita al ejercicio irrestricto del resto de los derechos políticos, por el contrario, con 59

<sup>49</sup> SPA-TSJ 05/10/2006 EXP. N° 2003-1209

<sup>50</sup> SPA-TSJ 27/04/2005 Exp. N° 2003-0713

<sup>51</sup> SPA-TSJ 07/06/2005 Exp. N° 2003-0712

<sup>52</sup> SPA-TSJ 20/04/2005 Exp. N° 2003-1230; SPA-TSJ 05/10/2006 EXP. N° 2003-1209; SPA-TSJ 27/04/2005 Exp. N° 2003-0713; SPA-TSJ 28/09/2005 EXP. Nro. 2003-0709; SPA-TSJ 07/06/2005 Exp. N° 2003-0712; SPA-TSJ 24/05/2005 Exp. N° 2003-1233

relación a ellos se impone atender a las limitaciones que le son propias a la vida castrense.<sup>53</sup>

60 Observó la Sala que las reuniones que diariamente se gestaron en la denominada Plaza Francia de Altamira constituían actos de proselitismo político, en tanto que conglomeraba a una serie de partidarios de una misma idea o corriente cuya connotación era indiscutiblemente política, al promoverse, entre otras cosas, la disidencia militar.<sup>54</sup>

61 En el caso de la mera participación en la manifestación, sin emitir declaraciones públicas, señaló la Sala que se trata de la realización de un acto de evidente carácter político, sin la debida autorización, solidarizándose y apoyando los pronunciamientos efectuados por los efectivos militares allí presentes, haciendo suyos el contenido de tales manifestaciones.<sup>55</sup>

62 En los casos de la emisión de declaraciones públicas, la Sala tomó en consideración el fuerte contenido de crítica, censura o cuestionamiento respecto de la Fuerza Armada Nacional de la alocución, así como la oportunidad en que la misma fue pronunciada, esto es, cuando varios Oficiales y Suboficiales de los distintos componentes de la Fuerza Armada Nacional, ya se habían manifestado públicamente contra el Presidente de la República y el gobierno que éste preside.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> SPA-TSJ 20/04/2005 Exp. N° 2003-1230; SPA-TSJ 05/10/2006 EXP. N° 2003-1209; SPA-TSJ 27/04/2005 Exp. N° 2003-0713; SPA-TSJ 28/09/2005 EXP. Nro. 2003-0709; SPA-TSJ 07/06/2005 Exp. N° 2003-0712; SPA-TSJ 24/05/2005 Exp. N° 2003-1233

<sup>54</sup> SPA-TSJ 24/052005 Exp. N° 2003-1236; SPA-TSJ 27/04/2005 Exp. N° 2003-0713

<sup>55</sup> SPA-TSJ 24/052005 Exp. N° 2003-1236

<sup>56</sup> SPA-TSJ 27/04/2005 Exp. N° 2003-0713



## 7.5 La relación jurídica

En los casos citados, el órgano administrativo impone una medida disciplinaria a los funcionarios públicos que enviaron un correo electrónico; a los que participaron en una reunión pública con fines políticos, y en algunos casos, ofrecieron declaraciones públicas y, a los que suscribieron una solicitud de convocatoria a un referendo revocatorio del presidente de la república. En todos los casos, se plantea una limitación de la libertad de expresión y en algunos de ellos, de la libertad de reunión. En el caso del *firmazo*, no coincidimos con la apreciación de la Sala Político Administrativa. No se trata de un acto de proselitismo político, sino más bien del ejercicio del derecho de petición ante la autoridad con competencia en materia electoral. 63

El bien jurídico protegido está referido a la moderación del funcionario; a la imagen de la institución y al ambiente de trabajo libre de debates políticos. 64

## 7.6 El principio de idoneidad

Para establecer si la medida aplicada es eficaz para brindar protección a los bienes jurídicos en conflicto debe determinarse si la conducta realizada afectó realmente al bien jurídico protegido. 65

El correo electrónico que plantea una controversia política puede perturbar el clima de trabajo, así como la aparición en un acto público, con uniforme militar y las declaraciones a los medios son capaces de afectar la imagen de la institución, incluso cuando se hubiera realizado fuera del servicio. En estos supuestos, la afectación se ubica en el nivel del peligro abstracto, en 66



razón de que no se ha determinado la materialización de la afectación. Esto sería suficiente para afirmar la idoneidad de una medida disciplinaria, especialmente desde el punto de vista preventivo. En todo caso, estos elementos deben ser tomados en consideración en el nivel de la ponderación.

67 Pero, la suscripción de una petición a una institución para el referendo revocatorio, realizada fuera del servicio no tenía la intención de producir un efecto en la colectividad, por lo que, en la medida en que hubiera sido publicada posteriormente, tales efectos no serían imputables al funcionario. En este caso, la medida disciplinaria sería contraria al principio de idoneidad, porque con ello no se logra brindar protección a los bienes jurídicos garantizados por la norma.

#### 7.7 El principio de necesidad

68 La norma, que establece la sanción disciplinaria, debe ser interpretada a la luz del derecho fundamental afectado. Sólo si la medida menos gravosa no es suficiente para proteger eficazmente el bien jurídico, entonces puede ser utilizada la medida más gravosa. La destitución o el pase a retiro debe ser la ultima ratio, porque afecta en forma definitiva el derecho a la actividad económica, y en los casos citados, el derecho a la libertad de reunión y de expresión.

69 Una advertencia debe ser suficiente para lograr un efecto disuasivo, en el sentido que no se repita la conducta, en el caso del correo electrónico con contenido político. Tampoco puede entenderse que una medida menos gra-

vosa que el pase a situación de retiro, no sea suficiente para corregir la conducta de los militares.

## 7.8 La valoración de los intereses en conflicto

Para la valoración del ejercicio de la libertad de expresión, tanto en el caso del correo electrónico con contenido político, al igual que en los casos de las declaraciones a medios de comunicación de los oficiales y en los casos del ejercicio de la libertad de reunión, debe tenerse en consideración el interés público de la opinión, relativa a la actuación del presidente de la república. 70

En cuanto a la valoración del bien jurídico protegido, hemos establecido que la afectación se ubica en el nivel del peligro abstracto, en razón de que no se ha determinado la materialización de la afectación. Tanto la jurisprudencia alemana como la venezolana (párr. 37), se han pronunciado en contra de la penalización de los simples efectos psicológicos de una opinión, sino que sería preciso, por lo menos la amenaza de un peligro concreto a determinados bienes jurídicos. Una excepción, en casos graves requiere de una previsión legal expresa. 71

## 7.9 El principio de proporcionalidad

La importancia de los derechos a la libertad de expresión y de reunión en un Estado democrático debe ser tomada en consideración en la imposición de medidas disciplinarias. Especialmente grave sería la represión de opiniones contrarias al Gobierno, a través de la medida de destitución, en lugar de me- 72

didadas menos graves. No sería compatible con el principio del pluralismo político, que las decisiones en el seno de la administración pública se encuentren determinadas por la orientación política del funcionario, en el sentido de una limpieza ideológica de las instituciones públicas.