



**UNIVERSIDAD CATOLICA DEL TÁCHIRA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
ESCUELA DE DERECHO
CÁTEDRA DE SEMINARIO**

**Análisis de la responsabilidad civil que tiene el funcionario público que
incurre en la violación del principio de no devolución en materia de
refugio.**

Línea de Investigación: Derechos Humanos y Derecho Administrativo

San Cristóbal, junio de 2021



**UNIVERSIDAD CATOLICA DEL TÁCHIRA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
ESCUELA DE DERECHO
CÁTEDRA DE SEMINARIO**

**Análisis de la responsabilidad civil que tiene el funcionario público que
incurre en la violación del principio de no devolución en materia de
refugio.**

Línea de Investigación: Derechos Humanos y Derecho Administrativo

Monografía de Seminario

Autor: Rachel Saraí Hevia Sarmiento

C.I. V-27.462.777

Año: 5to Sección: C Grupo 1

Asesor: Abg. Jesús Gerardo Díaz

San Cristóbal, junio de 2021

*A los refugiados, quienes han tenido que salir y perderlo todo, quienes van
con su fuente de vida en una mochila y en el corazón.*

“El amor se ha de poner más en las obras que en las palabras”

San Ignacio de Loyola

AGRADECIMIENTO

Al Dios bueno, que ama, perdona y actúa. Por la bendición de la vida, por las infinitas bondades y, sobre todo, por siempre guiar mis pasos.

A mis padres, Aura y Jesús, por ser pilar fundamental durante estos años de Universidad, por ser mis maestros de vida y, por su amor y entrega incondicional.

A mis hermanos, Jetzabé y Jesús Manuel, por la compañía y las risas diarias, por escucharme cada noche cuando llegaba a contar las anécdotas de la Universidad.

A mis compañeros de la Universidad, porque sin ustedes estos años en la UCAT no hubiesen sido igual. Yolber, Karoline, Marianny, Anndersón, Dionny, Isa. De ustedes he aprendido mucho. ¡Los quiero!

A la ilustre Universidad Católica del Táchira, por mantenerse, pese a las adversidades, apostando por formar profesionales conscientes, compasivos, comprometidos y competentes. La sabiduría vale más que el oro.

A mi amado Programa de Liderazgo Ignaciano, por complementar mi formación académica, pero por sobre todo formarme como humana, por enseñarme que la vida está más allá de nuestra burbuja, que no hay absolutos y que debemos aprender a vivir en una escala de grises infinita. En todo amar y servir.

A mi querido asesor y padrino, el profesor Gerardo, por su dedicación, entrega, paciencia y por su empatía. Gracias por ser guía y acompañante en este proceso.

CARTA DE APROBACIÓN DEL ASESOR

Por medio de la presente, hago constar que he leído la monografía de seminario presentada por: **Rachel Saraí Hevia Sarmiento**, para optar por el título de **Abogado**, cuyo título es: **Análisis de la responsabilidad civil que tiene el funcionario público que incurre en la violación del principio de no devolución en materia de refugio.**

Así mismo, hago constar que asesoré a la estudiante, durante el desarrollo del trabajo hasta su presentación final y evaluación.

En San Cristóbal, a los 15 días del mes de junio de 2021.

Abg. Jesús Gerardo Díaz
C.I. V-12.972.878

ÍNDICE

	Pág.
RESUMEN	Viii
INTRODUCCION	1
OBJETIVOS	4
OBJETIVO GENERAL	4
OBJETIVOS ESPECIFICOS	4
CAPÍTULO I	5
EL CONCEPTO DEL DERECHO AL REFUGIO	
El derecho al Refugio	5
Definición	
Evolución Histórica del Derecho al Refugio	7
A nivel internacional	
En Venezuela	12
El refugiado	
Definición	17
Derechos y obligaciones de los refugiados	19
CAPÍTULO II	
PRECISIÓN DEL PRINCIPIO DE NO DEVOLUCIÓN EN LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES	21
El Principio de no devolución	21
Instrumentos internacionales en materia de Refugio	22
Convención de 1951 relativa al estatuto de los refugiados	22
Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados	23
Resolución 04/19 de la Comisión Interamericana	24
Aplicación de instrumentos jurídicos internacionales en Venezuela	25
CAPÍTULO III	
CONTENIDO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO VENEZOLANO	27
La función pública	27
Concepto	29
Distinción entre funcionario y empleado	31
Régimen de Responsabilidades	35

Decreto 2.654. Normas Básicas de Actuación de los Servidores y Servidoras Públicas en Materia de Derechos Humanos.	38
CAPÍTULO IV	
ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	40
Base Legal	40
Responsabilidad por falta personal	42
Responsabilidad directa e indirecta	43
CAPÍTULO V	45
CONCLUSIONES	
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
ESCUELA DE DERECHO
CÁTEDRA DE SEMINARIO

Análisis de la responsabilidad civil que tiene el funcionario público que incurre en la violación del principio de no devolución en materia de refugio.

Autor: Hevia, Rachel
Asesor: Díaz, Jesús Gerardo
Año: 2021

RESUMEN

La finalidad de la presente investigación, fue analizar la responsabilidad civil del funcionario público que incurre en la violación del principio de no devolución en materia de refugio, en la cual, haciendo uso de un método descriptivo, documental y monográfico, se desarrollaron los conceptos pertinentes a la función pública y al derecho al refugio. Se conceptualizó el derecho al refugio, señalando su evolución histórica y la condición de refugiado, que es de suma importancia para la protección que otorgan cada uno de los países a las personas que ingresan huyendo de otro; se precisó en los distintos instrumentos jurídicos internacionales el principio de no devolución y como este, hace parte actualmente de la costumbre jurídica internacional. Se examinó el contenido de la función pública en el ordenamiento jurídico venezolano, haciendo énfasis en el régimen de responsabilidades y en la distinción entre funcionario y empleado, así como, la señalización de la categoría de servidor, que hace el decreto de normas de actuación de los servidores públicos y, finalmente, se analizó la responsabilidad civil en el ejercicio de la función pública, para comprender como se presenta esta última, en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en virtud de la legislación nacional que regula la función pública.

Descriptores: refugio, derechos humanos, función pública, responsabilidad civil.

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia de la humanidad, son varias las ocasiones en las que, en alguna parte del mundo, algún hecho ha traído como consecuencia el desplazamiento forzoso de grupos humanos. Durante los últimos 60 años, la historia colombiana ha estado marcada fuertemente por un conflicto armado que mantiene al Estado y a grupos armados irregulares, enfrentados por distintas razones políticas, económicas y sociales. Como consecuencia de ello, muchas familias han visto vulneradas sus condiciones de vida, siendo víctimas de secuestros, extorsiones, falsos positivos y en virtud de dicha situación, han sido forzados a huir a otras latitudes en búsqueda de mejores condiciones de vida. Es así como Venezuela, siendo país limítrofe con Colombia, con el que además comparte 2.219 kilómetros de frontera, se ha convertido durante estos 60 años en el principal receptor de personas que escapan del conflicto armado.

En este sentido, y en concordancia con la definición que sobre refugio propone el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), las personas que llegan a Venezuela desde Colombia, pueden considerarse como tal, en tanto, se desplazan de manera forzosa producto de la violencia generalizada, de las violaciones de derechos humanos y de las diversas situaciones que perturban de manera grave el orden público. En consecuencia, se convierten en personas necesitadas de protección internacional.

Es por ello, que Venezuela, como país subscriptor y firmante de convenios internacionales relativos al refugio, como es la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados 1967, ha adoptado en su ordenamiento jurídico normas que protegen estos derechos, de ahí que la Constitución de la República contempla en su artículo 69 el Derecho al Asilo y al Refugio, y que posteriormente el Poder Legislativo haya sancionado la Ley Orgánica para el Refugiado y Asilado. En consecuencia,

quienes huyen del conflicto armado tienen una serie de derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico venezolano y los funcionarios que ejercen el poder público están en la obligación de garantizar el cumplimiento de los mismos.

Ahora bien, en atención a este último punto, en el contexto fronterizo, además de las personas que huyen del conflicto para ser catalogados como refugiados, existe otra categoría de actores sociales: los funcionarios que ejercen el poder público, que van desde los miembros de los órganos de seguridad hasta los encargados de un registro civil. Como se mencionó anteriormente, en virtud de los convenios adoptados por Venezuela y de la legislación interna, estos están en la obligación de garantizar el cumplimiento de lo contenido en las disposiciones que protegen a los refugiados.

No obstante, la realidad es diferente, puesto que, en primer lugar, por el desconocimiento de la legislación pertinente al refugio y, en segundo lugar, por la crisis institucional que vive Venezuela, se ven situaciones en las que se presentan inconvenientes entre funcionarios públicos y personas que huyen del conflicto armado, desde la negativa a un trámite, hasta el mal trato en una alcabala por la falta de documentación, y en casos extremos, la devolución al país del que vienen huyendo

De esta manera, en atención a lo expuesto anteriormente, la presente investigación se estructura bajo cinco capítulos, cada uno dedicado a estudiar parte de los puntos mencionados anteriormente. El capítulo uno, desarrollará la conceptualización del derecho al refugio, así como, señalar la evolución de este en los últimos años y el concepto de refugiado. El capítulo dos, va a precisar dentro de los instrumentos jurídicos internacionales, el de no devolución y como este debe ser acogido por el ordenamiento jurídico interno de Venezuela.

Seguidamente, en el capítulo tres se examinará el contenido de la función pública en el ordenamiento jurídico venezolano y como se desarrolla

el régimen de responsabilidades en virtud de las faltas de quienes son considerados funcionarios. El capítulo cuarto, será el previsto para el análisis de la responsabilidad civil en el ejercicio de la función pública y, finalmente, en el quinto capítulo, se expondrán las conclusiones de cada uno de los objetivos para analizar la responsabilidad civil del funcionario público que incurre en la violación del principio de no devolución en materia de refugio.

La presente investigación se realizará utilizando el método documental, descriptivo y monográfico, que permite alcanzar los objetivos planteados, para ejecutar correctamente el análisis previsto.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Analizar la responsabilidad civil que tiene el funcionario público que incurre en la violación del principio de no devolución en materia de refugio.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Conceptualizar el Derecho al refugio.
- Precisar el principio de no devolución en los instrumentos jurídicos internacionales.
- Examinar el contenido de la función pública en el ordenamiento jurídico venezolano.
- Analizar la responsabilidad civil en el ejercicio de la función pública.

CAPÍTULO I

EL CONCEPTO DEL DERECHO AL REFUGIO

El Derecho al Refugio

Definición

En el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, cuyo fin es la protección de la dignidad de la persona, especialmente en situaciones de conflicto y de riesgo, se presentan una serie de derechos que regulan las distintas situaciones en las que se puede ver vulnerada dicha dignidad. Tal es el caso del Derecho al Refugio, que contempla la protección de los denominados refugiados. Al respecto, es importante aclarar que no se concibe particularmente, un concepto de refugio en los instrumentos jurídicos internacionales, sino que, para referirse al mismo, se emplea el concepto de derecho de asilo.¹

En este sentido, el Derecho de Asilo está concebido como Derecho Humano y se encuentra establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)² en los siguientes términos:

Artículo 14 I. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país. 2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

De manera que, en atención a lo planteado por la DUDH respecto del asilo, el derecho al refugio puede considerarse en casos de persecución y es

¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2004). *EL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS EN AMÉRICA LATINA: Análisis crítico del dualismo "asilo-refugio" a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. [Documento en línea]. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8945.pdf>. [Consulta: 2021, mayo 10]

² Asamblea General de las Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Resolución 217. III.

un derecho que puede ser, en principio, invocado por cualquier persona y en cualquier país.

Ahora bien, pese a que en las estructuras jurídicas internacionales que contempla el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, no existe una expresión concreta sobre lo que es el Derecho al Refugio, sí se hace mención a la figura del refugiado, y a partir de esta definición de refugiado, es posible acercarse más a la conceptualización del refugio como derecho, o, dicho de otra manera, el derecho de los refugiados.

Es así como la Declaración de Cartagena de 1948³ plantea, entre sus disposiciones que

“se considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

Siendo esta, una de las definiciones más completas de refugiado. De igual manera, sugiere que “*se adopte la terminología establecida en la Convención y en el Protocolo, con el objeto de diferenciar a los refugiados de otras categorías de migrantes*”⁴, por lo que, se puede considerar que, el derecho al refugio es aquella facultad que consagra un estatuto migratorio especial que protege a las personas que, huyendo de sus países de origen, por circunstancias que de manera grave ponen en riesgo su vida, llegan a establecerse en una nación distinta.

³ Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984). Adoptado por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia. [Documento en línea] Disponible en: <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf> [Consulta: 2021, mayo 10]. Pp. 3

⁴ Ibid. Pp. 1.

Evolución Histórica del Derecho al Refugio

A nivel internacional

Formalmente, la Declaración Universal de los Derechos Humanos es la que instituye el derecho de Asilo, que como ya se mencionó, se equipara en gran medida al refugio, por lo que, en principio, es a partir de 1948 que inicia la historia de esta institución consagrada como derecho, o en su defecto, desde 1951, con la convención del estatuto para los refugiados. No obstante, Mariño, citado por Rubio, C.,⁵ señala que desde la I Guerra Mundial pueden mencionarse tres etapas en las que se produjo la consagración de este derecho.

La primera etapa a la que se hace alusión, se materializó inmediatamente después de la I Guerra, cuando en el continente europeo el panorama era desolador y lo único que abundaba era el desarraigo, pues miles de personas se vieron en la necesidad de huir y quedando desplazadas, requirieron de una nueva especie de protección, que temporalmente garantizara su seguridad. Es así como, en vista de esta situación, la Liga de Naciones crea la primera Oficina del Alto Comisionado para Refugiados en 1921, cuyo primer acto interviniente en la realidad de estas personas necesitadas de protección, consistió en otorgar los pasaportes Nansen, reconocidos por 23 países, a los desplazados de Rusia y Armenia⁶.

La Biblioteca Digital Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) señala que el Pasaporte Nansen fue “*un certificado expedido por la Oficina Internacional Nansen para*

⁵ Rubio Correa, P. (1999). El concepto de refugiado en la convención sobre el Estatuto de los Refugiados De 1951: Tratamiento normativo y realidad. Pontificia Universidad Católica del Perú. [Documento en línea]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6302568> [Consulta: 2021, mayo 10]

⁶ Ibidem

los Refugiados como sustituto del pasaporte, que permitía a los apátridas o a las personas privadas de pasaportes emitidos por su propio país la libre entrada y tránsito en otros países".⁷ Evidentemente, un acto que abre el camino a lo que se consagrará más adelante como el derecho de los refugiados.

En los años consecutivos, hubo otras acciones importantes que se consagraron como avances: dos acuerdos celebrados, uno en 1922 y otro en 1924, en los que se hizo hincapié en la necesidad de una regulación internacional para la situación de las personas desplazadas. Pero no fue sino hasta el 12 de mayo de 1926 cuando se dio una primera definición, en este caso, no de refugio sino de refugiado y se configura la segunda etapa a la que hace mención Mariño⁸. La definición de refugiado de 1926, distingue dos elementos que hasta la actualidad se han conservado en lo que implica el derecho al refugio: 1) un origen nacional o étnico, que, para ese entonces, se fundamentaba en el desplazamiento de rusos y armenios, y 2) la falta de protección de su país de origen.

Posteriormente, en 1945 tras el fin de la II Guerra Mundial, y esta vez donde no solo es el panorama desolador de desarraigo en Europa, que llevó al primer impulso de la Sociedad de Naciones, sino un tenso clima a nivel mundial sobre el reciente Holocausto y una crisis sobre lo frágil de la situación política global, se crea la Organización de las Naciones Unidas con miras, a buscar la solución pacífica de los conflictos y a equilibrar el desastre después de dos terribles guerras. Además, con una estructura organizativa planificada y con objetivos ciertos, firmemente planteados, desde la primera sesión, el

⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Biblioteca Digital Mundial. [Documento en línea]. Disponible en: <https://www.wdl.org/es/item/11576/> [Consulta: 2021, mayo 10]

⁸ Rubio Correa, P. El concepto de refugiado en la convención sobre el Estatuto de los Refugiados De 1951: Tratamiento normativo y realidad. Ibid.

gobierno británico y el gobierno noruego⁹, sometieron a discusión en la Asamblea, el tema del refugio, sobre todo, en relación a la creación de un organismo que se encargase de la vigilancia de ello.

Se propone en principio, la creación de la Organización Internacional de los Refugiados (OIR), una institución que tuvo un mandato provisional de año y medio, a partir del 1 de julio de 1947 y cuyas funciones eran: “*identificar a los refugiados, expedirles documentos, asistirlos en sus diversas necesidades, atender las peticiones de repatriación, ayudar a los refugiados a lograr una adecuada integración local y, cuando fuese necesario, intervenir para obtener su reasentamiento en un tercer país*”¹⁰. La OIR logró durante su mandato, la repatriación de miles de personas y la permanencia en nuevos países de acogida, de otros numerosos grupos de personas.

Ahora bien, al culminar el mandato de la Organización Internacional de Refugiados se hizo necesario pensar, en cuál sería la siguiente propuesta para la regulación u ordenación de las personas que se encontraran en esta situación necesaria de protección, pues si bien, ya no existían conflictos bélicos de la magnitud de la I y II Guerra Mundial, la recuperación económica y la guerra fría, aún seguían motivando a que muchas personas fueran desplazadas. Es por ello, que se planteó en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la unificación de criterios respecto de los refugiados y la creación de una nueva institución que se encargara de sus derechos, pues también cabe destacar, que ya en 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos había consagrado el Derecho al Asilo, que empezó a fungir como fundamento para la protección de los refugiados.

⁹ Ruiz de Santiago, J., Arboleda, E., Fischel de Andrade, Francisco Galindo y Rubio C. (1999). Derecho Internacional de los Refugiados. Pontificia Universidad Católica del Perú. [Documento en línea]. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8953.pdf> [Consulta: 2021, mayo 10]

¹⁰ Ibid.

En este sentido, es en 1949 cuando se configura lo que Mariño, citado por Rubio¹¹ considera la tercera y última etapa en la que se consagra el derecho al refugio, que se produce cuando se decide finalmente nombrar un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y, posteriormente, cuando en 1950 se aprueba la Resolución 428 que contiene el Estatuto bajo el cual éste empezaría a funcionar. El Estatuto establece en su primer artículo lo siguiente¹²:

El Alto Comisionado asumirá la función de proporcionar protección internacional a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales.

Es decir, será el organismo encargado de mediar entre los gobiernos para que estos adopten en sus legislaciones la protección a los refugiados y los derechos que se deriven de esa necesidad de protección. Así mismo, se destaca en dicho estatuto, el carácter apolítico y humanitario que debe revestir la actuación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas.

La creación del ACNUR consagra definitivamente el derecho al refugio, sin embargo, el concepto que su estatuto de creación establece sobre la persona que puede ser considerada refugiada, tiene ciertas limitantes en relación a dos características, una de ubicación geográfica y otra de temporalidad, en las que la persona debe encajar. De manera que, los miembros de las Naciones Unidas, viendo nuevamente cómo este concepto era limitado, en contraste con la creciente y permanente movilidad de personas

¹¹ Rubio Correa, P. (1999). El concepto de refugiado en la convención sobre el Estatuto de los Refugiados De 1951: Tratamiento normativo y realidad. Ibid.

¹² Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (1950). Adoptado por la Asamblea General en su resolución 428 (V). [Transcripción en línea]. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b07680a4.pdf> [Consulta: 2021, mayo 10]

en necesidad de protección, se reunieron en Ginebra al año siguiente (1951) y surgió la Convención relativa al Estatuto de los Refugiados.

Con la promulgación de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los Refugiados, se consagra oficialmente este derecho y se toma la convención como la Carta Magna, para determinar la condición de refugiado. Sin embargo, esta ostentó las mismas limitaciones que el estatuto¹³: *“la primera consistió en que se aplicaría a acontecimientos anteriores al 1 de enero de 1951 y la segunda, un ámbito de aplicación restringido al europeo.”* Es decir, solo se buscaría la protección de las personas que se vieron desplazadas en los acontecimientos anteriores a la Convención y del continente europeo, otro hecho que no cumplía con las necesidades mundiales, pues, en los continentes como América y África también se empezaban a materializar sucesos que generaban desplazamientos forzosos en grandes grupos de personas.

De esta manera, en el año 1967 se firma en Nueva York el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, en el que se superan las limitaciones contenidas en la Convención de 1951 y se extiende la definición de refugiado pues, el mencionado protocolo determina lo siguiente¹⁴:

A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación, el término "refugiado" denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y ..." y las palabras "... a consecuencia de tales acontecimientos". El presente Protocolo será aplicado por los Estados Partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica.

¹³ Rubio Correa, P. (1999). El concepto de refugiado en la convención sobre el Estatuto de los Refugiados De 1951: Tratamiento normativo y realidad. Ibid.

¹⁴ Protocolo del Estatuto de los Refugiados (31 de enero de 1967). Serie Tratados de Naciones Unidas N° 8791, Vol. 606, p. 267. [Transcripción en línea]. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf> [Consulta: 2021, mayo 10]

Entendiendo entonces, que el mandato del ACNUR podrá actuar en virtud de hechos actuales y que afecten a ciudadanos de cualquier parte del mundo.

Desde la entrada en vigor de la Convención y, posteriormente del Protocolo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha trabajado en conjunto con las naciones hasta la actualidad. Según las estadísticas que ACNUR presenta anualmente¹⁵, para el 2019, 79.5 millones de personas han sido desplazadas forzosamente alrededor del mundo y de esas, 26 millones son Refugiadas, 20.4 millones bajo el mandato de ACNUR y 5.6 millones bajo el mandato de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo, por sus siglas en inglés UNRWA.

En Venezuela

En primer lugar, hay que tomar en cuenta que, el derecho al refugio se instituyó formalmente a nivel internacional, a partir de la formalización de la Convención de Ginebra de 1951 y es a partir de aquí que países latinoamericanos, que no habían sido afectados directamente por la I y II Guerra Mundial, empiezan a adoptar en sus legislaciones estas disposiciones relativas al refugio. No obstante, Venezuela no es uno de los Estados parte de la Convención, por lo que, en principio, no la adoptó dentro de su ordenamiento jurídico.

Más adelante en 1986, Venezuela sí ratifica el Protocolo de Nueva York de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, que, como señala Rincón, L. (2005)¹⁶ “*si bien fue concebido como un instrumento independiente de la*

¹⁵ ACNUR. (2020) [Página web en línea]. Disponible en: <https://www.acnur.org/datos-basicos.html> [Consulta: 2021, mayo 10].

¹⁶ Rincón Eizaga, L. (2005) La Ley Orgánica Sobre Refugiados: su aplicación en la frontera colombo-venezolana. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias* [Revista en línea] vol.11 N°.2. Disponible en: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112005000200005 [Consulta: 2021, mayo 10].

Convención, se encuentra íntimamente vinculado a ella, dado que los Estados partes, se comprometen a aplicar la definición universal de refugiado consagrada en el artículo 1º de la Convención”. Por lo tanto, Venezuela ostenta la obligación de acoger lo dispuesto en el Protocolo.

Para ese momento, se encontraba en vigencia la Constitución de 1961¹⁷, la misma consagraba en su artículo 116 lo siguiente: *“la República reconoce el asilo a favor de cualquier persona que sea objeto de persecución o se halle en peligro, por motivos políticos, en las condiciones y con los requisitos establecidos por las leyes y las normas del derecho internacional”*, sin mención expresa, a la categoría de Refugiados o al Derecho al Refugio planteado en los términos del Protocolo de 1967 y la Convención de 1951.

Posteriormente, se instaura en el año 1999, la Asamblea Nacional Constituyente, cuyo objeto era la elaboración de una nueva Constitución que transformara el Estado. En el seno de los debates, el contenido del artículo 116 de la Constitución de 1961 se plasma en el artículo 69 de la Constitución de 1999¹⁸ y se hace en los siguientes términos: *“La República Bolivariana de Venezuela reconoce y garantiza el derecho de asilo y refugio. Se prohíbe la extradición de venezolanos y venezolanas”*. No señala expresamente los motivos que pueden llevar a la persona a solicitar el asilo y menciona brevemente la extradición.

Al respecto, el profesor Brewer-Carías, A. (1999)¹⁹ quien participó como constituyente en el proceso de 1999, hace unas consideraciones en virtud de los términos en los que se hizo la redacción del mencionado artículo 69. En

¹⁷ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (Gaceta Oficial No. 662, Extraordinario, de 23 de enero de 1961) Enmienda No. 2 de la Constitución Gaceta Oficial Número 3.119, Extraordinario, de 26 de marzo de 1983.

¹⁸ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 5.908 (Extraordinaria). 19 de febrero de 2009.

¹⁹ Brewer Carías, A (1999). *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo III. *Ciencias* [Libro en línea] Fundación de Derecho Público – Editorial Jurídica Venezolana Caracas. Disponible en: <https://allanbrewercarias.com/categoria-de-biblioteca/libros/libros-autor/page/13/> [Consulta: 2021, mayo 12].

primer lugar, señala que, según lo dictaminado por los instrumentos jurídicos internacionales, no se debería tratar de la misma manera los conceptos de asilo y refugio, y menos el tema de la extradición, por lo que considera que no existe la suficiente precisión en la normativa constitucional en cuanto a los mencionados derechos e instituciones.

Hace énfasis en la naturaleza que tiene la regulación jurídica de cada uno de estos conceptos según la normativa internacional, por ejemplo, señala en cuanto al asilo que *“es un derecho esencialmente político y es un derecho regulado por el ordenamiento interno de cada Estado, generalmente bajo las bases de reciprocidad, pero sujeto a los principios rectores del ordenamiento internacional”*²⁰. Un hecho que resulta más acorde con el planteamiento que hacía el artículo 116 de la Constitución de 1961.

Mientras que, en contraste con lo relativo al refugio o al derecho de los refugiados, Brewer considera que:

No existen Instrumentos Internacionales, ni Cartas de Derechos que regulen paralelamente el derecho de asilo y el derecho de los refugiados, pues evidentemente, se trata de materias diferentes, con distinta naturaleza; una de ellas, el asilo, de regulación interna; y la otra, el derecho de los refugiados; de regulación internacional.²¹

De lo cual se desprende, que la disposición constitucional contenida en el artículo 69 no es suficiente para envolver lo que solicitan los organismos internacionales, sobre el tratamiento del derecho al refugio. Además, se destaca la importancia o el papel fundamental que juega el ACNUR en materia de refugio y señala el profesor, que *“esto conduce a tener claro que la materia relativa al derecho de los refugiados no es de orden constitucional; en*

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem.

consecuencia, no debe estar prevista en su texto y menos regularse conjuntamente con el derecho de asilo, como materias semejantes”²².

Ahora bien, más allá de esta contradicción entre los conceptos de asilo y refugio, a los cuales la Constitución les hace el mismo tratamiento, se produjo por varios años en Venezuela, un incumplimiento de las normativas internacionales, pues no bastaba con enunciar en la Carta Magna la protección del derechos, sino que era necesario, según lo establecido en el Protocolo suscrito, la creación de procedimientos administrativos que garantizaran en su totalidad, el refugio a las personas que llegaran a Venezuela en su búsqueda, y que, evidentemente encajaran en el concepto aceptado a nivel internacional.

Un ejemplo concreto de ello, es la falta a la Conclusión 57 del 40º período de sesiones del Comité Ejecutivo de 1989, que menciona la obligación de los Estados parte, de tomar medidas legislativas para proteger a los refugiados y la facultad de ACNUR para supervisarlos²³. Por lo tanto, no es sino hasta 15 años después de haber suscrito el Protocolo de 1967, que Venezuela toma una de las primeras medidas para garantizar la protección de los refugiados.

En este sentido, la necesidad de una regulación interna en materia de refugio, se acrecienta con la fuerza que toma el conflicto armado colombiano, que, a partir de los años 90, genera el desplazamiento de miles de colombianos. De acuerdo con Álvarez, citado por Carreño²⁴

²² Ibid. Pp. 163

²³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas Para Los Refugiados. (1995). Conclusiones del Comité Ejecutivo sobre la Protección Internacional de los Refugiados. [Transcripción en línea]. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0588.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/0588> [Consulta: 2021, mayo 12]

²⁴ Carreño, A. (2014). *Refugiados colombianos en Venezuela: Quince años en búsqueda de protección*. Parte de la tesis de grado para optar por el título de magister en Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Avanzados (IDEA) Universidad de Santiago [Documento en línea]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4924371.pdf> [Consulta: 2021, mayo 12]

El recrudecimiento del conflicto colombiano a partir de los años 90 y la implementación de diferentes Planes de Seguridad (Plan Colombia, la Iniciativa Regional Andina y el Plan Patriota) como mecanismos para enfrentar las secuelas del narcotráfico, el conflicto armado y la inseguridad social, transformaron la escena de las migraciones colombo-venezolanas.

En vista de esta situación, el Estado venezolano se vio en la necesidad de cumplir con ese pendiente de ajustar su ordenamiento a las disposiciones del Protocolo de 1967, es así, como se crea en principio, una Comisión Nacional de Refugiados y según señala la Organización PROVEA²⁵, inicia trabajos en conjunto con distintos sectores de la sociedad, para proponer el anteproyecto de la que sería más adelante la Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas: *“recogemos como avance las actividades de formación en materia de refugio llevadas a cabo en colaboración con ONG en Caracas, las consultas a ONG de Apure, la participación en la Secretaría Técnica del Táchira (a través de la Iglesia Católica)”*.

Es sancionada entonces, en el año 2001, la Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas (LORA)²⁶, efectivamente, la misma surgió de los trabajos mencionados anteriormente. Formalmente estuvo integrada por una Subcomisión Especial Mixta de Redacción del Anteproyecto de Ley, y que estuvo conformada por diputados, representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Interior y Justicia, Defensa, Guardia Nacional, Defensoría del Pueblo, ACNUR, las ONG Provea y Servicio Jesuita para los Refugiados.²⁷

La Ley, contempla en su artículo 1, el objeto, que ha sido:

²⁵ Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos PROVEA (2004). *El derecho de asilo y refugio en Venezuela octubre de 2004*. [Documento en línea]. Disponible en: <https://provea.org/wp-content/uploads/asilo-1.pdf> [Consulta: 2021, mayo 12]

²⁶ Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 37.296. (Extraordinaria). 3 de octubre de 2001

²⁷ PROVEA (2004). Ibid.

Regular la materia sobre refugio y asilo, de acuerdo a los términos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en los instrumentos internacionales sobre refugio, asilo y derechos humanos ratificados por la República, así como determinar el procedimiento a seguir por los órganos y funcionarios de los Poderes Públicos Nacionales encargados de su cumplimiento.

Que efectivamente, sigue lo dispuesto en el Protocolo de 1967 y proyecta a Venezuela como uno de los pioneros en legislar de manera especial sobre esta materia.

El refugiado

Definición

Si hay algo particular, entre las distintas figuras que se usan en materia de desplazamientos humanos forzosos, es el énfasis que hacen todos los instrumentos jurídicos internacionales sobre la definición de refugiado, desde los motivos que originan la movilidad, hasta las situaciones adversas que pudiesen, de alguna manera, extinguir la condición de refugiado. Así mismo, cada uno de los instrumentos, a lo largo de la evolución de este derecho, ha ido ampliando, según los contextos, la definición de refugiado.

La Convención de Ginebra de 1951²⁸, contempla la primera definición formal de Refugiado, en los siguientes términos:

Artículo 1. -- Definición del término "refugiado" A. A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona: 1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de

²⁸ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (28 de julio de 1951). Serie Tratados de Naciones Unidas, N 2545, Vol. 189, p. 137 [Transcripción en línea]. Disponible en: https://eacnur.org/files/convencion_de_ginebra_de_1951_sobre_el_estatuto_de_los_refugiados.pdf [Consulta: 2021, mayo 12]

septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados. Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección. 2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

De este primer concepto de Refugiado, Rubio, P.²⁹, destaca tres elementos constitutivos, que, evidentemente, son fundamentales para determinar que una persona obtenga la condición de refugiado:

- El primero, que se refiere a la presencia de un temor fundado de sufrir persecución, que, según Mariño, citado por Rubio³⁰, al hablar de «fundados temores» se perciben dos aspectos: uno subjetivo, que consiste en la existencia del miedo y el objetivo, que no, es más, que la fundamentación del mencionado temor. Un temor fundado, en los términos de la Convención, no requiere que se materialice la persecución, sino que basta con que la persona, bajo el contexto en el que se encuentra, tema ser perseguida³¹.

²⁹ Rubio Correa, P. (1999). El concepto de refugiado en la convención sobre el Estatuto de los Refugiados De 1951: Tratamiento normativo y realidad. op. cit.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem. Pp. 142

- En segundo lugar, la presencia del elemento discriminatorio en dicha persecución, señalado por la Convención en el artículo 1 como “*motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o por opiniones políticas*”³². Y extendido a motivos como la tortura, los malos tratos físicos y los tratos degradantes en sentido moral, según el autor Mariño, citado por Rubio³³.
- Y, finalmente, que la persona se encuentre fuera de su país de nacionalidad o residencia, pues en virtud de ello, busca la protección de otro Estado y se somete a su jurisdicción. Además de no encontrarse en el mismo, debe serle imposible regresar, por lo mencionado anteriormente sobre el temor fundado de persecución.

Como ya se ha mencionado anteriormente, pese a ser un gran avance, por darle formalidad y obligatoriedad a la protección de esta categoría de personas desplazadas, a medida que nuevos conflictos surgían, permanecía la limitante territorial: de ser víctimas de hechos suscitados en el continente europeo, y la limitante temporal, de ser producto de hechos generados antes del año 1951. Es por ello, que el Protocolo de 1967 amplía el concepto, dejando sin validez las limitantes territoriales y temporales planteadas por la Convención, siendo aplicable entonces para todos los sujetos que la necesitaran.

Derechos y obligaciones de los refugiados

Como complemento de los instrumentos internacionales ya mencionados, La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, ACNUR, en conjunto con otros órganos de las Naciones Unidas e incluso con otros Estados, ha emitido comunicaciones, normativas y guías prácticas para orientar en cuanto a la protección de los refugiados. En este sentido, en lo

³² Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (28 de julio de 1951). Op. cit. Pp. 2.

³³ Ibid.

referente a derechos y obligaciones de los refugiados, la Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados³⁴ señala algunos aspectos.

Entre ellos, destaca como derechos de los refugiados el asilo seguro y lo relativo a la seguridad e integridad física, así como, el goce pleno de los derechos civiles, consagrados como Derechos Humanos: la libertad de pensamiento, de tránsito y el no ser sometido a tratos crueles e inhumanos. De igual manera, debe contar con los derechos económicos y sociales: el derecho al trabajo, a la asistencia médica oportuna y a la educación. Solo en el caso de afluencias masivas, que produzcan alguna especie de colapso institucional en el país receptor, se pueden ver limitados algunos de estos derechos.

Ahora bien, respecto a las obligaciones, es preciso resaltar que quienes obtienen la condición de refugiado deben seguir toda la normativa interna del país receptor, en especial, las disposiciones que buscan mantener el orden público.

³⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2001). *Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados*. Guía práctica para parlamentarios número 2 – 2001. [Transcripción en línea] Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf> [Consulta: 2021, mayo 12]. Pp. 46

CAPÍTULO II

PRECISIÓN DEL PRINCIPIO DE NO DEVOLUCIÓN EN LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES

El Principio de no devolución

Dentro del contenido del Derecho al Refugio, hay un conjunto de principios y garantías que se establecieron con el fin de brindar seguridad y tranquilidad a quienes huyen de sus países por temores fundados. Entre ellos, se encuentra el principio de no devolución, que según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2007)³⁵ se “*constituye como la piedra angular del derecho de los refugiados*”. De manera que, en los términos que el ACNUR lo consagra, el principio de no devolución consiste en, la obligación que tienen los estados receptores de personas que se encuentran en condición de refugiados o solicitantes de otro tipo de protección, de otorgarles seguridad y en la prohibición de ponerlos fuera de sus fronteras, para que vuelvan a estar en una situación que atente contra sus vidas.

En este sentido, además de ser fundamental para el derecho de los refugiados, es un principio del derecho internacional consuetudinario. En palabras de Garretón citado por Riascos, Y. (2020)³⁶ “*siendo el principio de no devolución, un principio ius cogens, constituye incluso por sí solo un derecho humano*”, por lo cual, es más que evidente la importancia que tiene para la materia de refugio, el principio de no devolución.

³⁵ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2007). *Opinión consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967*. [Documento en línea] Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7123.pdf> [Consulta: 2021, mayo 12].

³⁶ Riascos Valencia, Y. Z. (2020). *Principio de no devolución y su aplicación extraterritorial: Pilar fundamental en el marco del derecho de los refugiados*. *Trans-Pasando Fronteras*, (16) Revista estudiantil de asuntos transdisciplinarios [Resumen en línea] Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7811920> [Consulta: 2021, mayo 12]

Instrumentos internacionales en materia de Refugio

Convención de 1951 relativa al estatuto de los refugiados

El artículo 33 de la Convención de 1951³⁷ desarrolla el principio de no devolución de la siguiente manera:

1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas. 2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

En principio, será en virtud de quien se considere refugiado según lo indica la misma Convención. De igual manera, en lo que corresponde a este punto, es importante rescatar parte del contenido de una de las opiniones consultivas del ACNUR³⁸ en la que se resalta que la condición de refugiado o, dicho de otra manera, la determinación que un Estado hace de esta condición respecto a una persona, es de naturaleza declarativa, por lo tanto, *“una persona no se convierte en refugiada porque se le reconoce como tal, sino que se le reconoce porque es refugiada”*. De este postulado se desprende, que la aplicación del principio de no devolución no solo aplicará para los casos en que se haya reconocido formalmente la condición de refugiado, sino también para aquellos, a los que no se les haya reconocido formalmente su estatuto.

El principio de no devolución, no implica, según desarrolla la Convención, que el Estado deba otorgarle a la persona la condición de

³⁷ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (28 de julio de 1951). Op cit.

³⁸ ACNUR (2007). *Opinión consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967*. Op. cit.

refugiado solo por llegar a su país, pero a nivel de protección, significa que el Estado adopte *“acciones que no den como resultado la deportación, directa o indirectamente, a un lugar donde la vida o libertad de la persona estaría en peligro por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenecer a determinado grupo social u opiniones políticas”*³⁹. Como, por ejemplo, solicitar apoyo del ACNUR o permitir de manera segura, el traslado de la persona a un tercer país, en el que no se vea perseguido o violentado.

En otros documentos emitidos por ACNUR, para complementar el contenido del principio de no devolución plasmado en la Convención de 1951, como las conclusiones de Mesa redonda de expertos en Cambridge (2001)⁴⁰, se expone que, el principio de no devolución es considerado un principio del derecho internacional consuetudinario. Esto, porque tal como señala la Corte Internacional de Justicia en el artículo 38 de su estatuto,⁴¹ es una práctica aceptada por los Estados, lo cual la hace de obligatorio cumplimiento, así no sean firmantes de la Convención.

Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados

El Protocolo del 1967 sobre el estatuto de los refugiados⁴² amplía el concepto de refugiado, en cuanto a las limitantes territoriales y temporales, y reafirma todo lo dispuesto en la Convención sobre el alcance de los derechos y de la protección a los refugiados, de manera que, el principio de no devolución hace parte del contenido del Protocolo, específicamente en el artículo VII (1). Además, se hace énfasis en que muchos países que no fueron parte de la Convención, si estuvieron en la formulación del Protocolo, como es

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ ACNUR y Centro Lauterpacht de Investigaciones sobre Derecho Internacional (2001) Conclusiones Mesa Redonda de Expertos en Cambridge. [Transcripción en línea]. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/01151.pdf> [Consulta: 2021, mayo 12]

⁴¹ Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (1945) [Transcripción en línea]. Disponible en: <https://www.un.org/es/documents/icjstatute/chap2.htm> [Consulta: 2021, mayo 12]

⁴² Protocolo del Estatuto de los Refugiados (31 de enero de 1967). Op. cit.

el caso de Venezuela, razón por la cual, este está obligado a cumplir con el principio en cuestión.

Al respecto, resalta ACNUR la práctica que hacen de este principio los Estados que no son signatarios de los instrumentos (Convención y Protocolo), pues, siendo considerada la no devolución como un principio del derecho internacional consuetudinario, se convierte en obligación de todos los Estados, respetarlo y garantizarlo, al punto de poder considerar violación a esta norma, los indicios de no cumplimiento.

Resolución 04/19 de la Comisión Interamericana

Además de lo comprendido en la Convención de 1951, el Protocolo de 1967 y las opiniones del ACNUR que complementan el contenido del principio de no devolución, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, organismo perteneciente al Sistema Americano de Protección, auspició, bajo la relatoría especial sobre los Derechos de los Migrantes, una resolución⁴³ en la que señala nuevamente el principio de no devolución y amplía un poco más, respecto de los casos en que debe haber salida del país de acogida.

En este sentido, hace mención a las garantías que deben ofrecer los Estados en virtud del principio de no devolución, tales como, la prohibición de deportaciones colectivas y la obligación de informar completamente, mediante un análisis crítico, a las personas en caso de alguna expulsión individual. De igual manera, señala la Resolución los casos en los que se puede producir la repatriación y consigo, las obligaciones que debe cumplir el Estado con la

⁴³ Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas. (7 de diciembre de 2019). Resolución 04/19 aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. [Transcripción en línea]. Disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf> [Consulta: 2021, mayo 12]

persona sujeta a este procedimiento: la alimentación, el acceso a servicios sanitarios básicos, alojamiento y atención psicológica.

Aplicación de instrumentos jurídicos internacionales en Venezuela

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela⁴⁴, en su artículo 23 contempla lo siguiente:

Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en esta Constitución y en las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público.

En este sentido, se entiende que dentro de la jerarquía de normas que existe en Venezuela, los tratados, pactos y convenciones, es decir, los instrumentos jurídicos internacionales que se hayan suscrito en materia de Derechos Humanos, tienen rango supra constitucional, por lo tanto, son de obligatorio cumplimiento para todos los órganos del Poder Público.

Al respecto, Brewer Carías señala que este artículo es

Uno de los más importantes en materia de derechos humanos, no sólo por establecer el mencionado rango supra constitucional a los derechos declarados en tratados internacionales, sino por establecer la aplicación inmediata y directa de dichos tratados por los tribunales y demás autoridades del país. Su inclusión en la Constitución, sin duda, fue un avance significativo en la construcción del esquema de protección de los derechos humanos⁴⁵

⁴⁴ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 5.908. Op. cit.

⁴⁵ Brewer-Carías, A. (2006). *Aplicación en el orden interno de los tratados de Derechos Humanos*. [Documento en línea]. Ponencia para el Congreso Venezolano de Derecho Constitucional. Mérida. Hemos partido de las ideas expuestas en el documento preparado para el curso El sistema interamericano de protección de los derechos humanos y su repercusión en los órdenes jurídicos nacionales, organizado por la Corte Suprema de Justicia

Ello en virtud de la seguridad que se otorga a los particulares de la garantía que existe, a nivel legal, de la protección a sus Derechos Humanos. De esta manera, en principio y según lo dispuesto en la Constitución existe aplicación directa. No obstante, la Sala Constitucional, en el ejercicio de sus atribuciones de interpretación de la norma suprema, estableció en Sentencia No. 1492 del 7 de julio de 2003, citada por Brewer- Carías⁴⁶, que *“es la Sala Constitucional quien determina cuáles normas sobre derechos humanos de esos tratados, pactos y convenios, prevalecen en el orden interno”*, una interpretación restrictiva, que deja no permite a los jueces la aplicación directa de las disposiciones de los instrumentos internaciones en materia de Derechos Humanos.

De la misma manera, en relación a la aplicación de instrumentos jurídicos internacionales en Venezuela, el artículo 22 constitucional,⁴⁷ señala lo que la doctrina denomina cláusulas complementarias de las cláusulas abiertas, cuando señala que

La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona, no figuren expresamente en ellos. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos.

En este sentido, pese a que dentro del ordenamiento jurídico de la nación no se hayan sancionado leyes que regule lo dispuesto por instrumentos internacionales que versen sobre Derechos Humanos, el Estado debe garantizar el ejercicio y la protección hacia los mismos.

de la Nación de México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, México, marzo de 2006. Disponible en: <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2009/04/570.-585.-Aplicaci%C3%B3n-en-el-orden-interno-tratados-DDHH.-Revista-IIDH-46..pdf> [Consulta: 2021, mayo 18].

⁴⁶ Ibidem. Pp. 234

⁴⁷ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 5.908. Op. cit.

CAPÍTULO III

CONTENIDO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO VENEZOLANO

La función pública

Antes de señalar el contenido de la función pública en el ordenamiento jurídico venezolano, es preciso hacer mención al origen de ésta dentro del Derecho Administrativo, por lo tanto, es necesario definir dicha rama del Derecho. Para Brewer-Carías (2004), considerar al Derecho Administrativo solo “*como aquella rama del derecho público que regula a la Administración Pública*”⁴⁸ es ambiguo e insuficiente, pues se dejan de lado un sinnúmero de aspectos importantes que distinguen al Derecho Administrativo, como el contenido material, que responde a la actividad administrativa propiamente dicha, es decir, al conjunto de acciones que se realizan en virtud de satisfacer el interés general, y, el contenido orgánico o subjetivo, que hace referencia a la estructura en la que determinados sujetos de derecho conforman al Estado y ejercen la función pública.

En este sentido, Brewer prefiere definirlo de una manera mucho más amplia, como

Aquella rama del derecho público que regula los sujetos de derecho o personas jurídicas que conforman al Estado; la Administración Pública como complejo orgánico de esas personas jurídicas estatales, su organización y funcionamiento; el ejercicio de la función administrativa dentro de las funciones del Estado; la actividad administrativa, siempre de carácter sublegal, realizadas por

⁴⁸ Brewer-Carías, A. (2004). *La Administración Pública*. [Documento en línea] Trabajo elaborado para el Libro Homenaje al Manual de Derecho Administrativo (1964) del Profesor Eloy Lares Martínez, Universidad Monteávila, Caracas 2004. Disponible en: <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2007/08/526-488.-EL-DERECHO-ADMINISTRATIVO-Y-LA-ADMINISTRACION-PUBLICA-10-2004.pdf> [Consulta: 2021, mayo 18]. Pp. 1

los órganos de las personas jurídicas estatales en ejercicio de las funciones normativas o administrativas, o la realizada por los particulares a quienes la ley ha autorizado para ello, su régimen y control; y las relaciones jurídicas que se establecen entre las personas jurídicas estatales o las que desarrollan la actividad administrativas, y los administrados, que moldea las formas de la actividad administrativa.⁴⁹

Una definición que, en lo posible, abarca cada uno de los aspectos que componen al Derecho Administrativo, aunque como afirma el autor, no se puede limitar la definición de una parte del Estado, como lo es la Administración Pública, que es completamente heterogénea y esencialmente mutable⁵⁰. Lo importante, respecto de este concepto, es el “quinto lugar” que resalta Brewer, en el que se refiere a parte de la actividad administrativa “*como consecuencia del conjunto de relaciones que se establecen entre personas jurídicas estatales y administrados o entre diversos órganos de la Administración Pública con motivo del ejercicio de la función administrativa o de la realización de una actividad administrativa*”, haciendo énfasis en donde se menciona el ejercicio de la función pública.

Partiendo de este último postulado, sobre las relaciones entre órganos y entes con motivo del ejercicio de la función pública, el profesor Pérez Luciani, citado por Manuel Rojas Pérez⁵¹, considera que, la función pública nace necesariamente de la organización administrativa, pues es indispensable la creación de cargos públicos, para que determinados sujetos de derecho ejerzan la actividad administrativa, entendiendo así, que todos estos conceptos se encuentran estrechamente relacionados y por lo tanto, son ineludibles unos con otros.

⁴⁹ Ibidem. Pp. 9.

⁵⁰ Ibidem. Pp. 10

⁵¹ Rojas Pérez, M (2019). *Función pública, burocracia y organización*. FUNEDA. Revista de Derecho Funcionario, N°26. [Revista en línea]. Disponible en: <https://www.funeda.net/wp-content/uploads/2020/10/rdf26.pdf> [Consulta: 2021, mayo 18]. Pp. 16

Concepto

Para el profesor Pérez Luciani, citado por Rojas⁵², la función pública es:

La relación jurídica que existe entre el Estado y sus funcionarios, constituida por el conjunto de derechos, obligaciones y situaciones que le vinculan, determinada por el régimen jurídico especial aplicable al personal administrativo que presta sus servicios profesionales en los entes y órganos públicos.

De esta manera, se puede considerar que, en el marco de preservar y satisfacer el interés general, la función pública se presenta como el medio entre el Estado y los sujetos que, siendo parte de los distintos órganos y entes que conforman a este, se encargan de cumplir con las actividades administrativas que buscan satisfacer el interés general.

El profesor Lares, E., citado por Pérez. O.⁵³, cuando postula su concepción sobre la “actividad de administrar”, hace la distinción entre los dos aspectos que hacen parte de dicho concepto; uno objetivo, que se expresa como “*la actividad, tarea o función del Estado*”⁵⁴ y otro subjetivo que se identifica como el “*cuerpo o conjunto de autoridades, funcionarios y agentes, en general, de órganos del Estado ordinariamente encargados de ejercer la expresada actividad o función*”⁵⁵. En tal sentido, y en atención al concepto de actividad administrativa, se puede considerar a la función pública, como el aspecto subjetivo de esta, pues comprende el conjunto de sujetos de derecho

⁵² Ibidem. Pp. 17

⁵³ Pérez, O. (2005). *La incompatibilidad de la Función Pública en la ley del estatuto de la función pública: cargos asistenciales*. [Documento en línea] Trabajo especial de grado para optar al grado de especialista en Derecho Administrativo. Universidad Católica Andrés Bello. Disponible en: <http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/AAQ4213.pdf> [Consulta: 2021, mayo 21].

⁵⁴ Ibidem. Pp. 15

⁵⁵ Ibidem.

que están ordinariamente encargados de ejecutar o cumplir con las actividades, tareas y funciones del Estado.

Al respecto, en Venezuela el régimen de la función pública ha estado regulado por varias leyes. En primer lugar, estuvo desde 1970, regulado por la Ley de Carrera Administrativa,⁵⁶ una ley que, vigente por más de 30 años, estableció el sistema de la Función pública venezolana de carácter mixto, integrado por un sistema de administración de personal, propio de sistemas abiertos de empleo público y por un estatuto de derechos, propio de los sistemas cerrados de carrera pura.

Posteriormente, y con la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, que estableció en su cuarto título “Del Poder Público”⁵⁷ las bases fundamentales y las normas programáticas sobre las cuales se sustenta todo el régimen funcionarial venezolano, se sancionó la Ley del Estatuto de la Función Pública⁵⁸, que es la que encuentra vigente hasta la actualidad. De igual manera, se mantiene vigente el Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, pues, pese a que la ley fue derogada con la entrada en vigencia de la Ley del Estatuto, sus normas no colidan con ningunas de las disposiciones de la última, de manera que, sigue siendo posible su permanencia.

Ni la Ley de Carrera Administrativa, ni la vigente Ley del Estatuto de la función pública, consagran una definición o concepto exacto de lo que es la función pública, pero si hacen una precisión en su objeto de regulación de las personas que ejercen la función pública, de manera que, tal como señalan los autores mencionados inicialmente, la función pública es ese medio entre el

⁵⁶ Congreso Nacional de la República de Venezuela. Ley de la Carrera Administrativa. (Gaceta Oficial No. 1428, Extraordinario, de 4 de septiembre de 1970)

⁵⁷ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 5.908 (Extraordinaria). 19 de febrero de 2009.

⁵⁸ Ley del Estatuto de la Función Pública. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.482 (Extraordinaria). 11 de julio de 2002.

Estado y los sujetos que llevan a cabo la actividad de administrar y demás aspectos que se derivan de la función estatal.

Ahora bien, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en la célebre sentencia del caso Carmona Vásquez⁵⁹, señala que la función pública “*es toda la actividad destinada a realizar los intereses del colectivo. Lo cual es por antonomasia la ratio de la prestación del servicio público llevada a cabo por la Administración Pública.*” Una definición que contiene lo mencionado anteriormente sobre la prestación de servicios y cumplimiento del interés colectivo.

Distinción entre funcionario y empleado

La Ley de Carrera Administrativa de 1970, señalaba en el parágrafo primero de su artículo 1 que “*a los efectos de la presente Ley las expresiones funcionario público, empleado público y servidor público tendrán un mismo y único significado*”⁶⁰. Ello, en virtud al debate que durante años se ha generado entorno a qué es, lo que distingue a un funcionario de un empleado, en atención a la legislación a la cual estarán sometidos, si es laboral ordinaria o administrativa.

En este sentido, respecto al uso del término, Guerrero, O⁶¹., hace ciertas menciones a las distinciones que históricamente se han hecho. Por ejemplo, en la Alemania federal, quienes ejercían la función pública se separaban en dos categorías: la primera, que llamaba funcionarios a quienes

⁵⁹ Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. No. 00943 del 15 de mayo de 2001. Caso: Gladys Josefina Jorge Saad (viuda) de Carmona, Ramón Oscar Carmona Jorge y otros contra la República de Venezuela. Ponencia del Magistrado Hadel Mostafá Paolini. [Transcripción en línea]. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/mayo/00943-150501-14658.HTM> [Consulta: 2021, mayo 21].

⁶⁰ Congreso Nacional de la República de Venezuela. Ley de la Carrera Administrativa. Op. cit.

⁶¹ Guerrero, O., (1998). *El funcionario, el diplomático y el juez: las experiencias profesionales del servicio público en México*. [Documento en línea]. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1426/6.pdf> [Consulta: 2021, mayo 21].

estaban regidos por el Derecho Público y la segunda, que contemplaba a los agentes, que en ese caso estaban sometidos a las disposiciones colectivas del derecho privado. Para ese momento la particularidad que distinguía a los funcionarios era que, solo ellos, podían ejercer permanentemente las atribuciones que eran inherentes a la soberanía del Estado, como las que eran relativas a protección ciudadana, civil, previsión social y educación.

Al mismo tiempo, en Francia se denominaban agentes públicos a todos quienes ejecutaran labores de servicio público, *“incluso a quienes ocupan una función subalterna, tales como las de portero de una oficina pública”*⁶², pero, se hacía la salvedad de cierta categoría de agentes que podrían ser considerados funcionarios. Todos los funcionarios eran agentes, más no todos los agentes eran funcionarios, pues para ser considerados como los últimos, al igual que en la Alemania federal, debían estar amparados por un régimen de Derecho Público y cumplir con dos elementos: la ocupación de un cargo permanente en la administración pública y la titularización, es decir, el nombramiento mediante un acto formal que lo integrara en la jerarquía de la organización administrativa.

Ahora bien, en Reino Unido, no se manejaban las concepciones alemana y francesa de funcionario y agente, sino que se hacía uso, según indica Guerrero, O.⁶³, de la noción de “servidor civil”, esto, para referirse a los servidores de la corona, cuyas remuneraciones eran provenientes de los fondos públicos pero que no eran titulares ni de cargos políticos, ni de cargos judiciales, pudiendo entender en comparación con las concepciones de Francia y Alemania, que los que ocupaban los cargos políticos y los judiciales sí ejercían la función pública.

⁶² Ibidem. Pp. 51.

⁶³ Ibidem.

De la exposición anterior, se puede destacar que, el común denominador en las legislaciones de los países mencionados, para distinguir a un funcionario público, es el régimen que lo regula. De manera que, el funcionario o servidor público será aquel que, por desempeñar funciones del Estado, inherentes a la actividad de administrar, se encuentra regulado por un régimen público, es decir, una ley especial que pertenezca al Derecho Público. Mientras tanto, no será funcionario público, pudiendo denominarse agente o empleado, aquella categoría de sujetos que, pese a que se encuentren ejerciendo una actividad para el Estado, no se encuentran regulados por el régimen público, sino por las disposiciones del derecho privado.

En el caso venezolano, como ya se mencionó, la antigua Ley de la Carrera Administrativa no hacía distinción alguna sobre estos términos. No obstante, de lo plasmado en la ley, la Dra. Hildegard Rondón de Sansó citada por García de Cornet⁶⁴ postula que funcionario público "*es aquel que desempeña una función pública al servicio de un ente público con carácter profesional, de forma permanente y remunerada*". De lo que se puede indicar, que otro criterio de distinción es el hecho de desempeñar función pública, por lo tanto, quien trabaje para el Estado, pero no ejecute un acto de función pública, no se considera funcionario público.

La Ley del Estatuto de la Función Pública del 2002⁶⁵, enuncia una definición de funcionario público que ubica los mismos caracteres que la propuesta por la Dra. Sansó, se encuentra en su artículo 3 de la siguiente manera: "*funcionario o funcionaria público será toda persona natural que, en virtud de nombramiento expedido por la autoridad competente, se desempeñe*

⁶⁴ García de Cornet, A. (2000). *Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa*. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. Edición 22-2000. [Documento en línea]. Disponible en: <http://bdigital.ula.ve/storage/pdf/anua/v22/art11.pdf> [Consulta: 2021, mayo 21].

⁶⁵ Ley del Estatuto de la Función Pública (2002). Op. cit.

*en el ejercicio de una función pública remunerada, con carácter permanente*⁶⁶, es decir, nuevamente se destaca el aspecto de ejercer la función pública.

Pero, la Ley Orgánica del Trabajo, los trabajadores y las trabajadoras⁶⁷ contempla en su artículo 6, una distinción más amplia entre lo que es funcionario y empleado al servicio de la administración pública cuando lo establece de la siguiente manera:

Los funcionarios públicos y funcionarias públicas nacionales, estatales y municipales se regirán por las normas sobre la función pública en todo lo relativo a su ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro, sistemas de remuneración, estabilidad, jubilaciones, pensiones, régimen jurisdiccional; y por los beneficios acordados en esta Ley en todo lo no previsto en aquellos ordenamientos. Los funcionarios públicos y funcionarias públicas que desempeñen cargos de carrera tendrán derecho a la negociación colectiva, a la solución pacífica de los conflictos y a ejercer el derecho a la huelga, de conformidad con lo previsto en esta Ley, en cuanto sea compatible con la naturaleza de los servicios que prestan y con las exigencias de la administración pública. Los trabajadores contratados y las trabajadoras contratadas al servicio de la administración pública nacional, estatal y municipal, centralizada y descentralizada, se regirán por las normas contenidas en esta Ley, la de Seguridad Social y su contrato de trabajo.

En este sentido, y tomando en cuenta las distintas disposiciones de las leyes venezolanas, se evidencia que esta norma de la Ley Orgánica del Trabajo, es la que marca expresamente la distinción entre funcionario y empleado, y la misma va en concordancia con lo que se trataba en las legislaciones alemana y francesa: será funcionario o servidor el que esté regulado por un régimen de Derecho Público y será agente, empleado o trabajador, el que lo esté por uno de Derecho Privado, pues, la ley enmarcada

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ley Orgánica del Trabajo, los trabajadores y las trabajadoras. Gaceta Oficial N°6.076 (Extraordinaria) 7 de mayo de 2012

en el Derecho Público tiene una serie de responsabilidades vinculadas a la actividad propia del Estado.

Régimen de Responsabilidades

Parte fundamental del contenido de la función pública en el ordenamiento jurídico venezolano, recae en el régimen de responsabilidades que envuelve a quienes ostentan la cualidad de funcionarios públicos. La Carta Magna⁶⁸, en su cuarto título “Del Poder Público”, artículo 139, enuncia que “*el ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o por violación de esta Constitución o de la Ley*”. Partiendo de lo expuesto sobre que, la regulación de Derecho Público distingue a los funcionarios y que parte del trabajo de estos es, ejecutar la actividad de administrar, que es parte del Poder Público, se entiende que, constitucionalmente estos tienen responsabilidad.

Para Avellaneda y Pinto D’Ascoli (1985)⁶⁹, el término responsabilidad, en el ámbito jurídico, puede definirse como “*la consecuencia que ha de soportar un sujeto de derecho con motivo de una acción u omisión que le es imputable*”. Siendo así, ya la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela menciona que existirá responsabilidad para el funcionario por abuso, desviación de poder o violación de la Constitución y la ley, de manera que, se describen las acciones que le son imputables. Además de ello, afirman los autores que, hoy en día, es unánime el criterio de la doctrina al considerar

⁶⁸ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 5.908 (Extraordinaria). 19 de febrero de 2009.

⁶⁹ Avellaneda, E., Pinto D’Ascoli, A. (1985). *La responsabilidad de los funcionarios públicos con particular referencia a la responsabilidad administrativa y disciplinaria*. [Documento en línea]. Archivo de derecho público y ciencias de la administración, Vol. 6 (1983). Régimen jurídico de salvaguarda del patrimonio público. Disponible en: <https://www.derechoadministrativoucv.com.ve/wp-content/uploads/2020/05/ADPCA-06-16.pdf> [Consulta: 2021, mayo 21].

que existe responsabilidad producto de lesionar, en alguna medida, a los administrados.

Es preciso señalar, que, siendo actividad administrativa, la ley venezolana también contempla, respecto de la responsabilidad, los casos en que esta es imputable al Estado. Sin embargo, para los casos en que esta es imputable al funcionario, la ley contempla un régimen especial. La doctrina señala que, frente a los administrados *“la distinción de la responsabilidad de la administración de la del funcionario, reposa sobre la oposición fundamental entre la falta del servicio y la falta personal. La reparación corresponde a la Administración si el acto que causa el daño resulta de un hecho del servicio y ha constituido una falta del servicio; al contrario, ella corresponde al funcionario si ha habido hecho personal y falta personal”*⁷⁰, por lo tanto, será la determinación de “falta personal” la que permita el acceso al régimen de responsabilidad.

En este orden de ideas, la Ley del Estatuto de la Función Pública, contempla en su título VI, las “Responsabilidades y el Régimen Disciplinario”. El artículo 79⁷¹ propone:

Los funcionarios o funcionarias públicos responderán penal, civil, administrativa y disciplinariamente por los delitos, faltas, hechos ilícitos e irregularidades administrativas cometidas en el ejercicio de sus funciones. Esta responsabilidad no excluirá la que pudiere corresponderles por efecto de otras leyes o de su condición de ciudadanos o ciudadanas. Aquel funcionario o funcionaria público que estando en la obligación de sancionar, no cumpla con su deber, será sancionado por la autoridad correspondiente conforme a lo establecido en la presente Ley, sus reglamentos y demás leyes que rijan la materia. Esta responsabilidad no excluirá la que pudiere corresponderles por

⁷⁰ Ibidem. Pp. 388.

⁷¹ Ley del Estatuto de la Función Pública. Op. cit.

efecto de otras leyes o de su condición de ciudadanos o ciudadanas.

Siendo jerárquicamente la norma que le sigue a la Constitución en materia de función pública, se distinguen tres tipos de responsabilidades: civil, administrativa o disciplinaria y penal, según el tipo de delito, falta o hecho ilícito y siempre que este sea imputable al funcionario.

Al mismo tiempo, señala el artículo 81⁷², que:

Corresponderá al Ministerio Público intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios o funcionarias públicos con motivo del ejercicio de sus funciones. Sin embargo, ello no menoscabará el ejercicio de los derechos y acciones que correspondan a los particulares o a otros funcionarios o funcionarias públicos, de conformidad con la ley.

De tal manera, que, tanto el Ministerio Público en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, como los particulares en aras de su derecho a la tutela judicial efectiva, podrán accionar ante los órganos jurisdiccionales, para que los funcionarios respondan por sus delitos, faltas o por el incurrir en hechos ilícitos. También se señala, que no se excluye la responsabilidad que les determine cualquier otra ley.

En cuanto a los tres tipos de responsabilidad que establece la Ley del Estatuto de la Función Pública, se clasifican en: administrativa o disciplinaria, penal y civil. Señalan Avellaneda y Pinto D'Ascoli (1985)⁷³ que la responsabilidad administrativa, surge por la transgresión de deberes administrativos *“provenientes de la relación de sujeción general que él, tiene en relación a la Administración o sea derivado del vínculo particular,*

⁷² Ibidem.

⁷³ Avellaneda, E., Pinto D'Ascoli, A. (1985). *La responsabilidad de los funcionarios públicos con particular referencia a la responsabilidad administrativa y disciplinaria.* Op. cit.

específico, que él como funcionario tiene respecto a ella y que lo coloca en una posición de subordinación". En tal sentido, habrá responsabilidad administrativa, cuando se incurra en omisión o incumplimiento de deberes administrativos.

Por otra parte, la responsabilidad penal, es aquella que, en palabras de Chiossone, T., citado por Avellaneda y Pinto⁷⁴ comporta un "*concepto valorativo en relación con la persona agente de la transgresión*", es decir, que se produce cuando hay en el sujeto, en este caso, el funcionario público una intención de violar la norma, cometer la falta o generar el daño. Además, porque el hecho que genera cualquiera de las categorías mencionadas anteriormente, se configura como una conducta típicamente antijurídica, por lo tanto, se comete un delito.

La responsabilidad administrativa se encuentra regulada por la Ley del Estatuto de la Función Pública del 2002⁷⁵, a partir del artículo 82, mientras que la responsabilidad penal, se encuentra regulada en distintas leyes, por ejemplo, La Ley contra la Corrupción⁷⁶, y las disposiciones que en la norma sustantiva penal se encuentran referentes a los funcionarios públicos. En relación a la responsabilidad civil, esta se va a configurar cuando, en los términos del Código Civil venezolano en su artículo 1185, el funcionario con intención, por imprudencia o negligencia cause un daño a una persona.

Decreto 2.654. Normas Básicas de Actuación de los Servidores y Servidoras Públicas en Materia de Derechos Humanos.

En el año 2017, se promulgó el Decreto 2.654 con las normas básicas de actuación de los servidores públicos en materia de Derechos Humanos,⁷⁷

⁷⁴ Ibid. Pp. 410

⁷⁵ Ley del Estatuto de la Función Pública. Op. cit.

⁷⁶ Ley contra la Corrupción. Gaceta Oficial N°5.637 (Extraordinario) .07 de abril de 2003.

⁷⁷ Decreto 2.654. Normas Básicas de Actuación de los Servidores y Servidoras Públicas en Materia de Derechos Humanos. Gaceta Oficial No. 41.069 del 06 de enero de 2017.

el mismo, desarrolla en su contenido una serie de normas relativas a los derechos fundamentales y de las que se señala la incursión en responsabilidad civil, administrativa y penal, según sea el caso, del funcionario público que viole las mismas. No obstante, señala en su artículo 1⁷⁸ una noción amplia de funcionarios públicos, de manera que, a los efectos de este decreto, no se tomará en cuenta la distinción entre funcionarios y empleados explicada anteriormente.

En este sentido, en materia de Derechos Humanos, la responsabilidad funcional según el Decreto 2.654, abarca a todos los trabajadores que presten funciones en la Administración Pública, tanto los catalogados propiamente como funcionarios, en razón a que están regulados por el régimen estatutario, como los contratados, que gozan de la protección de las normas del derecho privado, y todos bajo la noción de servidores públicos.

⁷⁸ Ibidem.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Base Legal

La responsabilidad civil, como se mencionó en el capítulo anterior hace parte del cúmulo de responsabilidades que afectan a los funcionarios públicos por el ejercicio del Poder Público, de tal manera que, la base constitucional de esta, es de igual manera el artículo 139 de la Carta Fundamental⁷⁹ cuando plantea que el ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso, desviación de poder o violación de la Constitución y la ley.

De igual manera, el artículo 25 de la Constitución Nacional⁸⁰, plantea el escenario de la responsabilidad civil en el ejercicio de la función pública, cuando estipula

Todo acto dictado en ejercicio del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución y la ley es nulo, y los funcionarios públicos y funcionarias públicas que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores

En el caso específico de este artículo, se hace alusión a la responsabilidad en virtud de la violación de los derechos fundamentales y se hace mención expresa a la responsabilidad civil. Al respecto, comenta Alonso, L. (2019)⁸¹ que será responsabilidad civil “*la obligación de indemnizar a las víctimas de violaciones a los derechos fundamentales garantizados por la*

⁷⁹ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Op. cit.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Alonso Macías, L (2019). *La responsabilidad disciplinaria por incumplimiento*. FUNEDA. Revista de Derecho Funcionario, N°26. [Revista en línea]. Disponible en: <https://www.funeda.net/wp-content/uploads/2020/10/rdf26.pdf> [Consulta: 2021, mayo 18]. Pp. 48

Constitución y los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República”, es decir, de responder patrimonialmente por los daños ocasionados producto de violaciones de Derechos Fundamentales.

Así mismo, el Código Civil⁸² señala en el encabezado de su artículo 1.185 que *“El que, con intención, o por negligencia o por imprudencia, ha causado un daño a otro, está obligado a repararlo”*, siendo esta norma el fundamento en general, de la responsabilidad civil en el ordenamiento jurídico venezolano, pues señala la obligación de reparar cuando se produzca un daño. Y para la categoría específica de los funcionarios públicos, dos normas más sustentan la responsabilidad civil, la Ley del Estatuto de la Función Pública⁸³ en su artículo 79 y el más reciente Decreto 2.654⁸⁴ sobre las normas de actuación de los servidores públicos en materia de Derechos Humanos, que, en varias de dichas normas señala la posibilidad de que se declare la responsabilidad civil.

Es pertinente mencionar, que es lo que considera la doctrina nacional en virtud de la responsabilidad civil en los términos que la plantean las normas venezolanas, específicamente la disposición del Código Civil que es la base fundamental de la misma. En este sentido, la Dra. Domínguez, M. (2017)⁸⁵ citando a Le Tourneau, P (2004) considera que *“la responsabilidad civil es la obligación de responder ante la justicia por un daño, y de reparar sus consecuencias indemnizando a la víctima”*, y otros autores desarrollan los elementos que deben concurrir para que, además del año, se configure la existencia de responsabilidad civil.

⁸² Código Civil. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 2.990 (Extraordinaria), 26 de junio de 1982

⁸³ Ley del Estatuto de la Función Pública. Op. cit.

⁸⁴ Decreto 2.654. op cit.

⁸⁵ Domínguez Guillen, M. (2017). Curso de Derecho Civil III. Obligaciones. Editorial Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia, C.A. Caracas: Venezuela. Pp. 634

En este orden de ideas, Maduro. E. (2008)⁸⁶, respecto de la base legal que existe en Venezuela sobre la responsabilidad civil, menciona los elementos que, de manera invariable, deben concurrir para que exista este tipo de responsabilidad, que más que elementos, son verdades constantes que se van a manifestar en este tipo de situaciones. A saber, estas son: 1) un incumplimiento de una conducta preexistente, que es protegida, preestablecida o impuesta por el legislador; 2) una culpa, en su acepción más amplia, que va de la mano de dicho incumplimiento; 3) un daño, producto del incumplimiento culposo y 4) la relación de causalidad entre el incumplimiento culposo y el daño infringido.

Responsabilidad por falta personal

Ahora bien, ya propiamente en el contexto de la responsabilidad civil en el ejercicio función pública, si bien deben concurrir todos los elementos desarrollados por la doctrina, en el caso de los funcionarios públicos se hace énfasis en la culpa y el nexo de causalidad, pues, en razón de la responsabilidad cabe la posibilidad que el Estado sea el que debe responder por el ejercicio de la acción del funcionario, de tal manera, se hace la distinción entre la responsabilidad por falta de servicio y por falta personal.

La responsabilidad por falta personal⁸⁷, es aquella que se produce cuando la falta, es imputable al funcionario que presta sus servicios a la función pública, y, por tanto, debe responder con su patrimonio, ante el juez civil, según las normas establecidas en el derecho privado. Dicho de otra manera, y en atención a los elementos que desarrolla el autor Maduro Luyando⁸⁸, habrá responsabilidad civil para el funcionario cuando cause un daño a un particular,

⁸⁶ Maduro, E. (2008). Curso de Obligaciones Derecho Civil III. Tomo I. 11va edición. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas: Venezuela. Pp. 133

⁸⁷ Rueda, R. *La responsabilidad civil del funcionario público*. Facultad de Derecho de la Universidad de Carabobo. [Documento en línea]. Disponible en: <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc24/24-7.pdf> [Consulta: 2021, mayo 18].

⁸⁸ Maduro, E. op. cit.

y el mismo se relacione causalmente con un incumplimiento o inobservancia a alguna situación protegida por la ley y, que sea directamente imputable al funcionario, pues no ha mediado orden legítima del Estado al respecto y, por tanto, este deberá responder con su propio patrimonio ante quien dañó.

Señala Rueda, R⁸⁹ que esta distinción de la responsabilidad personal es importante pues nace del supuesto de hecho y de derecho *“de donde se desprende que el derecho positivo le impute una sanción a su conducta con la intención de que pueda reparar los daños causados”*⁹⁰. Así mismo, que surge de las categorías que, según el Derecho Francés, comportan el contenido de la responsabilidad extracontractual de la administración pues, podrá ser por falta de servicio o por falta personal.

Responsabilidad directa e indirecta

También dentro de la responsabilidad civil, es pertinente destacar que se pueden diferenciar dos categorías más, respecto a la manera de responder del funcionario. Por una parte, cuando el daño que se haya causado provenga de una actuación legítima, es decir, un acto del funcionario que en alguna medida estaba expedido por alguna norma, se considerará que el funcionario se encontraba en ejercicio de sus funciones y, por lo tanto, la responsabilidad va a recaer propiamente sobre el Estado, de manera que, se estará en presencia de la responsabilidad directa.

En estos casos, señala Rueda, que *“se puede advertir aún, la negligencia, imprudencia, impericia, omisión del agente público, sin embargo, la responsabilidad queda a cargo del Ente Público, sin la necesidad que el tercero demuestre el comportamiento ilícito del funcionario en el ejercicio del*

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Ibidem.

*cargo*⁹¹. Sin embargo, el estar en el ejercicio de la función, permite que quien deba responder sea directamente el ente estatal.

En relación a la responsabilidad indirecta, se puede mencionar que esta se produce cuando el acto, la omisión, el incumplimiento que afecta la esfera jurídica y personal del tercero, del particular, si recae sobre el funcionario pues, las circunstancias en las que se materializa el hecho, no dan cabida a que responda el Estado. En este sentido, este daño si se debe al comportamiento ilícito del funcionario, quien ha actuado con culpa en atención a su función y al servicio que le fue confiado.

Se menciona que la misma es indirecta, porque a los efectos prácticos de resarcir o indemnizar a la víctima, el Estado puede en principio, ser quien responsa civilmente por el daño. No obstante, es indirecta porque cabe la posibilidad de que el Estado actúe contra el servidor o funcionario que se configuró como agente del daño para que este se obligue y responda al estado por lo que él cometió.

⁹¹ Ibidem

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

El derecho al refugio se conceptualiza como todo el conjunto de normas que buscan responder a la protección de los refugiados, es decir, que garantizan la protección de todas las personas han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. Es un derecho humano y pese a que la Declaración Universal de los Derechos Humanos no enuncia expresamente la palabra refugio, el artículo 14 de la misma contempla la figura del asilo, que sirve de basamento para este.

De igual manera, el derecho al refugio es aquella facultad que consagra un estatuto migratorio especial que protege a las personas que, huyendo de sus países de origen, por circunstancias que de manera grave ponen en riesgo su vida, llegan a establecerse en una nación distinta. Es sumamente importante resaltar que, a efectos de conceptualizar el derecho al refugio, los diversos instrumentos jurídicos se refieren al derecho de los refugiados, haciendo alusión al sujeto de derecho, por lo tanto, al momento de hacer una revisión del mismo, será evidente que la terminología que se usa es la de refugiado.

El principio de no devolución está precisado de manera amplia en tres instrumentos jurídicos internacionales en materia de refugio: la Convención de 1951 relativa al estatuto de los refugiados, el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados y la Resolución 04/19 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Cada uno de ellos vinculante para los países que los suscriben y contenido del desarrollo de lo que implica este principio y la

importancia que reviste, al punto de considerarse la piedra angular del derecho de los refugiados.

Así mismo, se destaca de dicha precisión, que el principio de no devolución hace parte del Derecho Internacional consuetudinario, razón por la cual, pese a que determinados países no sean suscriptores de los distintos instrumentos jurídicos que lo contemplan, se convierte en obligación cumplirlo y garantizarlo, en tanto hace parte de las fuentes del Derecho Internacional. Y, en cuanto al contenido del principio, que la no devolución no se presenta solo con el país de huida de la persona, sino que implica que no pueden ser expulsados a correr peligro, incluso en un tercer país.

La función pública dentro del ordenamiento jurídico venezolano, abarca una serie de normas que regulan la implicación entre la actividad administrativa y quienes trabajan para cumplir con la misma, de manera que, se distingue una caracterización especial para los llamados funcionarios públicos que son, quienes, en virtud de un nombramiento, con una remuneración y con carácter permanente, sirven al Estado. Es por esa razón de servir al Estado, que son objeto de un régimen especial de responsabilidades, siendo susceptibles de responder penal, administrativa y civilmente en la medida que incumplan con lo dispuesto en la norma.

En este sentido, dentro del examen del contenido de la función pública en el ordenamiento jurídico venezolano, es evidente que, a fin de determinar la responsabilidad en el ejercicio de la función pública, hay que percatarse de si el sujeto es, según la ley aplicable, funcionario público, pues cierta clase de trabajadores, no lo serán, en virtud de su regulación por el Derecho Privado. Sin embargo, específicamente en lo relativo a la protección de los Derechos Humanos, las normas venezolanas no distinguen al sujeto en razón de determinar la responsabilidad, por lo tanto, cualquiera que sirva a la administración, en cualquier nivel y bajo régimen de Derecho Público o

Privado, deberá responder civil, penal y administrativamente, según sea el caso, cuando se trate de violación a los Derechos Humanos.

El análisis de la responsabilidad civil en el ejercicio de la función pública, evidencia que, conforme a las normas del Derecho Público que rigen la función pública y las del Derecho Privado que regulan la responsabilidad civil, se configura la misma. Por una parte, debe existir un daño infringido y que este sea producto de un incumplimiento culposo, es decir, que exista una relación de causalidad entre el daño y el incumplimiento que se atribuye al sujeto considerado como funcionario público.

En cada caso que exista algún daño y que por relación de causalidad sea atribuible al incumplimiento culposo de un funcionario público, debe considerarse y evaluarse, si este fue en el ejercicio o no de las funciones públicas, a fin de determinar, que verdaderamente quien deba responder civilmente sea el funcionario o, que por la naturaleza y las circunstancias que rodean el supuesto fáctico del daño, este sea atribuible al Estado y haya responsabilidad civil del Estado.

El análisis de la responsabilidad civil del funcionario público que incurre en la violación del principio de no devolución, encuentra fundamento en todo lo expuesto anteriormente. Por una parte, está expresamente contemplada en el ordenamiento jurídico venezolano la responsabilidad derivada del ejercicio de la función pública y está determinada la responsabilidad civil, para los casos en los que concurran el daño, el incumplimiento culposo y que haya relación de causalidad que lo haga atribuible al funcionario. Aunado a ello, existe una disposición específica que determina la responsabilidad civil en casos de violaciones de derechos humanos, en la que no se hace distinción entre las clases de funcionarios.

Finalmente, habiéndose conceptualizado el derecho al refugio como un derecho humano y, siendo el principio de no devolución la piedra angular de

este, así como la precisión que hacen los instrumentos jurídicos de la no devolución como parte del Derecho Internacional consuetudinario, es evidente, sin perjuicio de los otros tipos de responsabilidad, se podrá determinar la responsabilidad civil, cuando una persona en la condición de refugiado sea devuelta a su país de origen o incluso un tercer país en el corra peligro, y sufra algún daño producto de este incumplimiento culposos que es atribuible a un funcionario público.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alto Comisionado de las Naciones Unidas Para Los Refugiados. (1995). Conclusiones del Comité Ejecutivo sobre la Protección Internacional de los Refugiados. [Transcripción en línea]. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0588.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/0588> [Consulta: 2021, mayo 12]

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2001). *Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados*. Guía práctica para parlamentarios número 2 – 2001. [Transcripción en línea] Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf> [Consulta: 2021, mayo 12].

ACNUR y Centro Lauterpacht de Investigaciones sobre Derecho Internacional (2001) Conclusiones Mesa Redonda de Expertos en Cambridge. [Transcripción en línea]. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/01151.pdf> [Consulta: 2021, mayo 12]

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2004). *El asilo y la protección internacional de los refugiados en américa latina: Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. [Documento en línea]. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8945.pdf>. [Consulta: 2021, mayo 10]

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2007). *Opinión consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967*. [Documento en línea] Disponible en:

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7123.pdf> [Consulta: 2021, mayo 12].

ACNUR. (2020) [Página web en línea]. Disponible en: <https://www.acnur.org/datos-basicos.html> [Consulta: 2021, mayo 10].

Alonso Macías, L (2019). *La responsabilidad disciplinaria por incumplimiento*. FUNEDA. Revista de Derecho Funcionario, N°26. [Revista en línea]. Disponible en: <https://www.funeda.net/wp-content/uploads/2020/10/rdf26.pdf> [Consulta: 2021, mayo 18].

Asamblea General de las Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Resolución 217. III.

Avellaneda, E., Pinto D'Ascoli, A. (1985). *La responsabilidad de los funcionarios públicos con particular referencia a la responsabilidad administrativa y disciplinaria*. [Documento en línea]. Archivo de derecho público y ciencias de la administración, Vol. 6 (1983). Régimen jurídico de salvaguarda del patrimonio público. Disponible en: <https://www.derechoadministrativoucv.com.ve/wp-content/uploads/2020/05/ADPCA-06-16.pdf> [Consulta: 2021, mayo 21].

Brewer Carías, A (1999). *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo III. *Ciencias* [Libro en línea] Fundación de Derecho Público – Editorial Jurídica Venezolana Caracas. Disponible en: <https://allanbrewercarias.com/categoria-de-biblioteca/libros/libros-autor/page/13/> [Consulta: 2021, mayo 12].

Brewer-Carías, A. (2004). *La Administración Pública*. [Documento en línea] Trabajo elaborado para el Libro Homenaje al Manual de Derecho Administrativo (1964) del Profesor Eloy Lares Martínez, Universidad Monteávila, Caracas 2004. Disponible en: <https://allanbrewercarias.com/wp->

content/uploads/2007/08/526-488.-EL-DERECHO-ADMINISTRATIVO-Y-LA-ADMINISTRACI%C3%93N-PUBLICA-10-2004.pdf [Consulta: 2021, mayo 18].

Brewer-Carías, A. (2006). *Aplicación en el orden interno de los tratados de Derechos Humanos*. [Documento en línea]. Ponencia para el Congreso Venezolano de Derecho Constitucional. Mérida. El sistema interamericano de protección de los derechos humanos y su repercusión en los órdenes jurídicos nacionales, organizado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación de México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, México, marzo de 2006. Disponible en: <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2009/04/570.-585.-Aplicaci%C3%B3n-en-el-orden-interno-tratados-DDHH.-Revista-IIDH-46..pdf> [Consulta: 2021, mayo 18].

Carreño, A. (2014). *Refugiados colombianos en Venezuela: Quince años en búsqueda de protección*. Parte de la tesis de grado para optar por el título de magister en Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Avanzados (IDEA) Universidad de Santiago [Documento en línea]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4924371.pdf> [Consulta: 2021, mayo 12]

Código Civil. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 2.990 (Extraordinaria), 26 de junio de 1982

Congreso Nacional de la República de Venezuela. Ley de la Carrera Administrativa. (Gaceta Oficial No. 1428, Extraordinario, de 4 de septiembre de 1970)

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 5.908 (Extraordinaria). 19 de febrero de 2009.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 5.908 (Extraordinaria). 19 de febrero de 2009.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (28 de julio de 1951). Serie Tratados de Naciones Unidas, N 2545, Vol. 189, p. 137 [Transcripción en línea]. Disponible en: https://eacnur.org/files/convencion_de_ginebra_de_1951_sobre_el_estatuto_de_los_refugiados.pdf [Consulta: 2021, mayo 12]

Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984). Adoptado por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia. [Documento en línea] Disponible en: <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf> [Consulta: 2021, mayo 10].

Decreto 2.654. Normas Básicas de Actuación de los Servidores y Servidoras Públicas en Materia de Derechos Humanos. Gaceta Oficial No. 41.069 del 06 de enero de 2017.

Domínguez Guillen, M. (2017). Curso de Derecho Civil III. Obligaciones. Editorial Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia, C.A. Caracas: Venezuela.

Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (1945) [Transcripción en línea]. Disponible en: <https://www.un.org/es/documents/icjstatute/chap2.htm> [Consulta: 2021, mayo 12]

Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (1950). Adoptado por la Asamblea General en su resolución 428 (V). [Transcripción en línea]. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b07680a4.pdf> [Consulta: 2021, mayo 10]

García de Cornet, A. (2000). *Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa*. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. Edición 22-2000. [Documento en línea]. Disponible en: <http://bdigital.ula.ve/storage/pdf/anua/v22/art11.pdf> [Consulta: 2021, mayo 21].

Guerrero, O., (1998). *El funcionario, el diplomático y el juez: las experiencias profesionales del servicio público en México*. [Documento en línea]. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1426/6.pdf> [Consulta: 2021, mayo 21].

Ley contra la Corrupción. Gaceta Oficial N°5.637 (Extraordinario) .07 de abril de 2003.

Ley del Estatuto de la Función Pública. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.482 (Extraordinaria). 11 de julio de 2002.

Ley Orgánica del Trabajo, los trabajadores y las trabajadoras. Gaceta Oficial N°6.076 (Extraordinaria) 7 de mayo de 2012

Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 37.296. (Extraordinaria). 3 de octubre de 2001.

Maduro, E. (2008). Curso de Obligaciones Derecho Civil III. Tomo I. 11va edición. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas: Venezuela.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Biblioteca Digital Mundial. [Documento en línea]. Disponible en: <https://www.wdl.org/es/item/11576/> [Consulta: 2021, mayo 10]

Pérez, O. (2005). *La incompatibilidad de la Función Pública en la ley del estatuto de la función pública: cargos asistenciales*. [Documento en línea]

Trabajo especial de grado para optar al grado de especialista en Derecho Administrativo. Universidad Católica Andrés Bello. Disponible en: <http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/AAQ4213.pdf>

Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas. (7 de diciembre de 2019). Resolución 04/19 aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. [Transcripción en línea]. Disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf> [Consulta: 2021, mayo 12]

Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos PROVEA (2004). *El derecho de asilo y refugio en Venezuela octubre de 2004*. [Documento en línea]. Disponible en: <https://provea.org/wp-content/uploads/asilo-1.pdf> [Consulta: 2021, mayo 12]

Protocolo del Estatuto de los Refugiados (31 de enero de 1967). Serie Tratados de Naciones Unidas N° 8791, Vol. 606, p. 267. [Transcripción en línea]. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf> [Consulta: 2021, mayo 10]

Riascos Valencia, Y. Z. (2020). *Principio de no devolución y su aplicación extraterritorial: Pilar fundamental en el marco del derecho de los refugiados*. Trans-Pasando Fronteras, (16) Revista estudiantil de asuntos transdisciplinarios [Resumen en línea] Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7811920> [Consulta: 2021, mayo 12]

Rincón Eizaga, L. (2005) La Ley Orgánica Sobre Refugiados: su aplicación en la frontera colombo-venezolana. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias* [Revista en línea] vol.11 N°.2. Disponible en:

http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112005000200005 [Consulta: 2021, mayo 10].

Rojas Pérez, M (2019). *Función pública, burocracia y organización*. FUNEDA. Revista de Derecho Funcionarial, N°26. [Revista en línea]. Disponible en: <https://www.funeda.net/wp-content/uploads/2020/10/rdf26.pdf> [Consulta: 2021, mayo 18].

Rubio Correa, P. (1999). El concepto de refugiado en la convención sobre el Estatuto de los Refugiados De 1951: Tratamiento normativo y realidad. Pontificia Universidad Católica del Perú. [Documento en línea]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6302568> [Consulta: 2021, mayo 10]

Rueda, R. *La responsabilidad civil del funcionario público*. Facultad de Derecho de la Universidad de Carabobo. [Documento en línea]. Disponible en: <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc24/24-7.pdf> [Consulta: 2021, mayo 18].

Ruiz de Santiago, J., Arboleda, E., Fischel de Andrade, Francisco Galindo y Rubio C. (1999). Derecho Internacional de los Refugiados. Pontificia Universidad Católica del Perú. [Documento en línea]. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8953.pdf> [Consulta: 2021, mayo 10]

Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. No. 00943 del 15 de mayo de 2001. Caso: Gladys Josefina Jorge Saad (viuda) de Carmona, Ramón Oscar Carmona Jorge y otros contra la República de Venezuela. Ponencia del Magistrado Hadel Mostafá Paolini. [Transcripción en línea]. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/mayo/00943-150501-14658.HTM> [Consulta: 2021, mayo 21].