

Caracas, 27 de abril de 2006

Ciudadano:  
**Director de Post-Grado**  
**De la Universidad Católica Andrés Bello**  
Caracas.-

Por medio de la presente comunicación, consigno ante su competente autoridad, tres (3) ejemplares de la Tesis de la cual soy autora, y que he denominado: **“EL NUEVO REGIMEN NORMATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA Y SU INCIDENCIA EN LA ESTABILIDAD DE LA CARRERA DE SUS FUNCIONARIOS”**; para que la misma sea evaluada por el jurado que tengan a bien designar, de manera de cumplir con el requisito final para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo”.

En espera de respuesta y sin mas a que hacer.

Atentamente,

Abog. Patricia La Riva

C.I: V- 7.004.536

(Estudiante de la Especialización  
en la ciudad de Valencia)



**UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO  
DIRECCION GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO  
AREA DE DERECHO  
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**APROBACIÓN DEL ASESOR**

En mi carácter de Asesor del Trabajo Especial de Grado, presentado por la ciudadana abogado **Patricia La Riva R C.I: V- 7.004.536**, para optar al Grado de Especialista en Derecho Administrativo, cuyo título es: **EL NUEVO REGIMEN NORMATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA Y SU INCIDENCIA EN LA ESTABILIDAD DE LA CARRERA DE SUS FUNCIONARIOS**; considero que dicho Trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometidos a la evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la ciudad de Valencia, a los 21 días del mes de abril de 2006.

---

ARGENIS FLORES

C.I: 3.571.991



**UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO  
DIRECCION GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO  
AREA DE DERECHO  
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**“EL NUEVO REGIMEN NORMATIVO DE LA FUNCIÓN  
PUBLICA EN VENEZUELA Y SU INCIDENCIA EN LA  
ESTABILIDAD DE LA CARRERA DE SUS FUNCIONARIOS”**

Trabajo Especial de Grado, presentado  
como requisito parcial para optar al  
Grado de especialista en Derecho  
Administrativo.

Autora: PATRICIA LA RIVA R.

Tutor: ARGENIS FLORES.

Valencia, 21 de abril de 2006

## INDICE

**CARTA ASESOR** ..... p. i

**INTRODUCCIÓN** ..... p. 1

**CAPITULO I**..... p. 3

### **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Definición de funcionario Público ..... p. 8

Características de la Administración Pública en Venezuela ..... p.11

Modelos de la Función Pública ..... p.13

Exigencias y Cambios necesarios en el Sistema de la  
Función Pública ..... p.15

**CAPÍTULO II**..... p.20

### **LOS SUJETOS AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

El Sistema de Ingreso ..... p.20

Deberes de los Funcionarios Públicos y Clasificación ..... p.27

Clasificación de los deberes y obligaciones

Funcionariales..... p.29

Derechos de los Funcionarios Públicos ..... p.34

Cesación en el ejercicio de la Función Pública ..... p.36

<b>CAPÍTULO III</b> .....	p.38
---------------------------	------

### **EL REGIMEN NORMATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA**

Clasificación de los Cargos.....	p.38
Ámbito de aplicación del Régimen Normativo .....	p.45
Definición de las normas de aplicación directa a la carrera de los Funcionarios .....	p.51
Características del Estatuto de la Función Pública.....	p.52

<b>CAPÍTULO IV</b> .....	p.57
--------------------------	------

### **REGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS**

Derechos exclusivos de los funcionarios de Carrera .....	p.59
Clases de sanciones y el procedimiento para su aplicación .....	p.66
Procedimiento disciplinario de destitución .....	p.70
Recursos a Interponer .....	p.75

<b>CONCLUSIONES</b> .....	p.75
---------------------------	------

<b>REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS</b> .....	p.80
---	------

## INTRODUCCIÓN

El sistema Constitucional para la función pública en Venezuela, en el texto constitucional de 1999 se observa que acoge el sistema francés de consagrar una dualidad de funciones para los servidores públicos, por una parte da rango a los funcionarios de carrera y por otro lado establece los cargos de libre nombramiento y remoción, entre los cuales se incluyen a las categorías de personal de confianza o de alto nivel. Es de destacar que el texto constitucional excluye a los funcionarios de elección popular, los contratados y contratadas y a los obreros u obreras al servicio de la administración pública.

Con algunos cambios este esquema repite el mismo tratamiento que dio a la materia el legislador de la carrera administrativa de 1970, punto suficientemente consolidado en la doctrina a la luz de la derogada Constitución Nacional de 1961. El asunto está en que a raíz de la entrada en vigencia de la constitución de 1999, el régimen funcional ha sido objeto de múltiples impactos legislativos y jurisprudenciales los cuales podemos explicar en dos aspectos fundamentales.

Por una parte, se dicta en septiembre de 2002 la Ley del Estatuto de la Función Pública, derogatoria de la Ley de Carrera Administrativa de 1970, reformada en 1975, en este instrumento jurídico en su artículo 1 se define el ámbito de aplicación de la siguiente manera: “regirá las relaciones de empleo público entre los funcionarios y funcionarias públicas y las administraciones públicas nacionales, estatales y municipales, ...omissis... exceptuando de la aplicación de la ley a los funcionarios del Poder Legislativo, Servicio Exterior,

Poder Judicial, Poder Ciudadano, Poder Electoral, Procuraduría General de la República, SENIAT y personal Directivo, Académico, Docente, administrativo y de Investigación de las Universidades Nacionales”.

A posteriori una importante doctrina jurisprudencial asienta que la gran mayoría de los funcionarios anteriormente señalados con excepción del personal del servicio exterior se les debe aplicar en cuanto al desarrollo sustantivo y adjetivo las previsiones del llamado Estatuto de la Función Pública, lo cual advierte una importante contradicción con el planteamiento marco de la ley comentada, lo cual significa entre otros efectos prácticos que el sistema de carrera al menos en teoría trata de mantener el planteamiento uniforme derivado de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela al consagrar la dualidad funcionarios de carrera y de libre nombramiento y remoción, tomando en cuenta que el propio texto normativo excluye a ciertos funcionarios, y por vía jurisprudencial se les aplica una ley, a juicio de esta autora en una forma obligatoria contradiciendo la propia ley y demostrando la mora en la que se encuentran la mayoría de las Instituciones Públicas en Venezuela y el régimen normativo aplicar a los funcionarios públicos que se encuentran al servicio de la colectividad.

En la presente investigación se realizará un exhaustivo análisis doctrinario tanto como jurisprudencial dentro la amplia gama de funcionarios públicos que desarrollan sus funciones en los ámbitos nacionales, estatales y municipales donde encontramos un grupo de funcionarios públicos, a los cuales bien por vía legal o jurisprudencial se les aplica la Ley del Estatuto de La Función Pública, en unos casos por decisiones jurisprudenciales y en otro caso por normativa interna del Despacho correspondiente. Refiriéndose a los funcionarios públicos que laboran en el Consejo Nacional Electoral, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo y Registros y Notarías, lo cual en alguna

manera muestra las debilidades del sistema funcional que cuya aspiración de desarrollo se consagró en la llamada Ley del Estatuto de la Función Pública.

Ante esta situación, cada uno de los funcionarios públicos venezolanos involucrados en el mencionado sistema, debe conocer con precisión cuales son sus derechos y garantías, así como también cuales son sus obligaciones y deberes, para que de esta manera, conozcan a ciencia cierta que se les exige, pues la seguridad jurídica debe ser entendida como el saber a que atenerse, lo cual constituye el eje fundamental de toda sociedad.

Con la finalidad de que todo funcionario público, vigile de manera personal su actuación, y conozca a ciencia cierta, de que forma y en que ámbito debe cumplir su deber y a que esta obligado dentro de la función pública y del servicio público que merecen los ciudadanos, así como orientar su actuación a las condiciones señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública, basada en principios morales, y de esta manera evitar las actuaciones irregulares en el cumplimiento de sus funciones, porque en caso contrario serán sancionados, sea por las normas directas aplicables a sus funciones y si estas no existen, serán aplicadas las sanciones establecidas en la ley del Estatuto de la Función Pública, tal como lo ha señalado la jurisprudencia en Venezuela.

## CAPITULO I

### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración Pública se puede analizar como: *“La parte de la Autoridad pública que cuida de las personas y bienes en sus relaciones con el estado, haciéndolos concurrir al bien común y ejecutando las leyes de interés general.”*<sup>1</sup>

En este orden de ideas, Osorio señala que la Administración Pública es: *“La actividad administrativa de los órganos del Estado en todas sus escalas o jerarquías. La entidad que administra. Constituye función típica del Poder ejecutivo, nacional o estatal, y de los municipios. Sus actividades son las que regula el Derecho Administrativo”*.<sup>2</sup>

En tal sentido, la Constitución de la República Bolivariana de 1999, contiene un título relativo al Poder Público, cuyas normas se aplican a todos los órganos que ejercen el Poder Público, en su distribución vertical, y en el mencionado título se encuentra estipuladas normas relativas a la administración pública, que son de obligatoria aplicación por parte de los órganos que ejercen el Poder Público, y los funcionarios encargados de ejercer la operatividad de los mismos.

Ahora bien, la Administración Pública del Estado Venezolano, no se agota en los órganos y entes de la Administración Pública ejecutiva (que ejercen el

---

<sup>1</sup>Ruy Díaz, Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales, Pág. 54

<sup>2</sup>Osorio M, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Pág. 53

Poder Ejecutivo), púes también comprende los otros órganos que desarrollan las funciones del Estado de carácter sublegal. En tal sentido, en el nivel nacional, los órganos que ejercen el Poder Ciudadano (Fiscalía General de la República, Contraloría General de la República y Defensoría del Pueblo) y el Poder Electoral (Consejo Nacional Electoral), sin la menor duda son órganos que integran la Administración Pública del Estado, organizados con autonomía funcional respecto de los órganos que ejercen otros poderes del Estado.<sup>3</sup>

Asimismo, los órganos que ejercen el Poder Judicial, los que conforman la Dirección Ejecutiva de la Magistratura mediante la cual el Tribunal Supremo de Justicia ejerce la dirección, gobierno y administración del Poder Judicial, también son partes de la Administración Pública del Estado.<sup>4</sup>

En este orden de ideas, es importante señalar, el basamento constitucional de la Administración Pública, tal como lo establece el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de la siguiente manera:

*“La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, transparencia, eficiencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la Ley y al derecho.”<sup>5</sup>*

De manera que, la norma anteriormente transcrita, expresa textualmente, que la actividad de la administración pública es y será orientada al servicio de

---

3 Véase, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

4 Véase, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

5 Véase, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

la sociedad en general, sin distinción de ninguna especie, ni raza, ni sexo, ni religión, ni partido político, y los funcionarios públicos como sus operadores, deberán administrarla, siguiendo los principios anteriormente señalados, tal como los consagra nuestra Carta Magna y la Ley Orgánica de la Administración Pública, claro esta, tomando en cuenta el principio de la legalidad, acogiéndose al texto integro de las normas, preservando el derecho a la igualdad de los ciudadanos, dejando la discrecionalidad, para el momento que la propia norma se lo ordene.

Y del otro lado, tenemos a los funcionarios públicos, ejerciendo su derecho a la defensa en caso de que presuntamente cometan faltas, las propias normas funcionariales, le dan un cúmulo de ventajas, en virtud, de que para juzgarlos, condenarlos o sancionarlos, deberá cumplirse con un procedimiento específico, para poder aplicárseles una sanción.

Asimismo, el texto Constitucional, señala que los Institutos Autónomos se encuentran dentro de la Administración Pública y del estado Venezolano, y como tal podrán ser controlados, cuando señala en su artículo 142 lo siguiente:

*“Los Institutos Autónomos sólo podrán ser creados por ley. Tales Instituciones, así como los intereses públicos en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control del Estado, en la forma que la Ley establezca.”<sup>6</sup>*

En este orden de ideas, y guiados por los principios constitucionales, y del servicio que debe prestar la Administración Pública, a los ciudadanos, es

---

<sup>6</sup> Véase, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

importante tomar en cuenta, que la actividad de la misma deberá ser pública como su propia actividad lo indica, informando en todo momento a los administrados de su actividad, en virtud de que la administración, deberán garantizar la vida en sociedad de los venezolanos, quien deberán estar informados de todas las actividades ejecutadas por los órganos encargados de ejercer la administración pública, cuestión que es tipificada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su artículo 143, cuando consagra, el deber de la administración de exponer a los ciudadanos la información relativa a la gestión pública y el manejo de los recursos que la sociedad le confía, los criterios que sustentan sus decisiones y la conducta de los servidores públicos, cuando señala que:

“Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ser informados e informadas oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados e interesadas, y a conocer de las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular...(…omissis…)”<sup>7</sup>

De manera que la Administración pública debe cumplir con el interés general de su actividad, como lo es un excelente servicio público para la colectividad en general, con los objetivos específicos de ir en contra de el interés subalterno, de la corrupción administrativa y financiera, de la ineficiencia e ineficacia y clientelismo, por parte de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.

---

<sup>7</sup> Véase, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

## Definición de Funcionario Público

A juicio de Cabanella De Torres, funcionario es *“toda persona que desempeña una función o servicio, por lo general público”*<sup>8</sup>; asimismo se entiende por funcionario público: *“empleado del Estado”* y por Empleado del Estado a *“persona o individuo que a cambio de una remuneración y bajo un orden jerárquico, presta un servicio permanente en la administración pública, sea nacional, Estatal o Municipal, gozando del beneficio de estabilidad”*.

En tal sentido, Osorio señala que al Empleado Público como el: *“Agente que presta servicios con carácter permanente, mediante remuneración, en la administración Nacional, provincial o municipal. Se encuentra jerárquicamente dirigido por el funcionario público, por el agente de la Administración nacional, provincial o municipal que tiene la representación del órgano, al frente del cual se encuentra, con facultades de voluntad y de imperium, con el ejercicio de la potestad público.”*<sup>9</sup>

Y la Ley del Estatuto de la Función Pública, define en su artículo 3 al funcionario público como:

*“Funcionario o funcionaria público será toda persona natural que, en virtud de nombramiento expedido por la autoridad competente, se desempeñe en el ejercicio de una función pública remunerada, con carácter permanente.”*<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Cabanella de Torres, Diccionario Jurídico, Pág. 47.

<sup>9</sup> Osorio M, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Pág. 53.

<sup>10</sup> Véase, Ley del Estatuto de la Función Pública.

De manera que entendiendo al funcionario público como aquel empleado del Estado que ejerce la función pública de manera permanente, se puede establecer, que el mismo, debe actuar guiado por principios morales y éticos, en virtud de que el funcionario público tiene bajo su responsabilidad una misión de gran relevancia para la consecución del bien público.

El funcionario público cumple un papel social de indiscutible trasfondo ético; sin su participación no es posible concretar en la práctica las políticas públicas orientadas a amparar los derechos de los diferentes sectores de la sociedad.

La grandeza y dignidad moral de funcionario público radica precisamente en esa noble misión de poner sus facultades al servicio, no de esta o aquella persona, sino de la comunidad en general. Su valor ético se expresa en la acción de servicio eficiente y equitativo que debe brindar a los ciudadanos, independientemente de las razones ideológicas, económicas, religiosas y culturales, su misión social puede resumirse en los siguientes aportes: - Es una persona investida de autoridad para servir a otros,- es el representante de la administración ante la sociedad de la que depende, teniendo un papel determinante en el logro del bien público.<sup>11</sup>

En este orden de ideas, el fundamento ético de la labor del funcionario público ha sido debidamente tutelado por nuestra Constitución, sin el trabajo de los funcionarios públicos, los ciudadanos de una sociedad estarían desprovistos de servicios que no pueden pagar a las empresas del sector privado.

---

<sup>11</sup> Bielsa, R, La Función Pública, Pág. 52.

Ahora bien, en contraposición al valor ético de los funcionarios públicos, hay que tener presente las faltas a la ética pública, dentro de la concepción democrática del poder político, el Estado tiene como misión el logro del bien común, con ese propósito se crean las Instituciones públicas con las correspondientes regulaciones que delimitan la libertad y el poder de los servidores públicos, en relación con el servicio que se les ha confiado.<sup>12</sup>

De manera que, las regulaciones o parámetros que impone la ley, son las que hacen posible que los funcionarios logren el bien común en la sociedad, y a su vez van a permitir la posibilidad de controlar, sancionar y reparar las faltas de aquellos funcionarios que se aparten de los principios éticos que fundamentan el bien común, y ser sancionados cuando estos se aparten de la ley, es decir, solo pueden hacer lo que las ley los autorice.

Para cumplir el principio de la legalidad es necesario que los servidores públicos actúen bajo el criterio de una libertad comprometida. Esto quiere decir que su libertad particular o individual debe someterse a las regulaciones legales establecidas en procura del bien común, pues de lo contrario su conducta se apartaría del público.

Ahora bien, se entiende que este deber público está en función del bien moral del ser humano en sociedad. Precisamente, por ser un bien es que la ley lo protege y le da rango de derecho. Es decir, lo que por su naturaleza es éticamente bueno, pasa a ser un derecho positivo instituido por leyes de la República, de esta manera queda garantizado, mediante la ley, lo que es éticamente correcto para la mayoría y no para uno solo o unos pocos.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> López, G, Régimen Jurídico del Personal Laboral de las Administraciones Públicas, Pág. 32.  
<sup>13</sup> Mazzone, M, gerencia estratégica y creación de valor en el sector público, Pág. 76.

En consecuencia, la corrupción en la que pueden incurrir los funcionarios públicos o la falta de ética que estos puedan tener presente, es por lo tanto el resultado de un mal uso de la libertad que, al no estar debidamente orientada por el deber y los valores éticos, induce a los funcionarios y a los ciudadanos a violar u omitir las normas y principios que sustentan el bien públicos; situaciones que desnaturalizan el fin de la administración pública y provocan que los servicios públicos dejen de ser derechos y se conviertan en favores, por los que se exigen recompensas.

### Características de la Administración Pública en Venezuela

La Administración Pública en Venezuela está al servicio de los ciudadanos y se fundamenta su actuación en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y la responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento a la ley y el derecho, todo lo cual dirigido en el procedimiento administrativo, siempre con el norte de mejorar las acciones administrativas, tomando en cuenta la potestad de la administración de revocar sus actos siempre y cuando no perjudique a sus funcionarios o administrados.

Ahora bien, dentro de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se encuentra la organización de la administración pública, descrita de la siguiente manera: a. Administración central: *“... corresponde al Presidente de la República en Consejo de Ministros, fijar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y*

*lineamientos que señale la correspondiente ley orgánica”; b. El régimen de la administración descentralizada funcionalmente:”...que los institutos autónomos sólo pueden crearse por ley; y que tales Instituciones, así como los intereses públicos”. 14*

En este orden de ideas, y en cuanto a las distintas potestades de la administración pública en Venezuela, pudiera concluirse que de conformidad con el modelo de estructura cerrada o de carrera. La administración pública esta sometida a un régimen de características regladas, que lleva implícito dos elementos fundamentales y básicos que son: El Estatuto y la Carrera.

Por el primero se regulan los deberes, derechos, la prestación de servicio del laborante frente a la administración pública; por la Carrera se normativizan la dedicación profesional, las posiciones administrativas, la estabilidad, la jubilación entre otras situaciones administrativas. Esta ha sido el prototipo de la Función Pública en Venezuela a diferencia del modelo de estructura abierta que ha tenido sus máximos niveles de expresión en Estados Unidos, Suecia, Suiza, Holanda, España y últimamente Italia, de acuerdo con recientes regulaciones.

Habría que concluir entonces que por mandato de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su artículo 141 señala: la Administración Pública esta “al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública con sometimiento pleno a la ley y al derecho”.<sup>15</sup>

---

14 Véase Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

15 Véase Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

## **Modelos de la Función Pública**

En cuanto a los modelos de la Función Pública es pertinente señalar que lo primero que se impone a quien pretenda estudiar esta actividad en cualquier parte del mundo, es la de considerar la extrema diversidad de sistemas que entorno a ella existen dentro de las distintas estructuras nacionales, cada país tiene su propia función pública, o su propia forma de poner en actividad la administración pública, y la planificación de la gestión pública, que es el reflejo de la creación de sus instituciones, de sus estructuras políticas, económicas y sociales. De lo que se puede distinguir una función pública abierta y otra cerrada, tales sistemas no solamente son dos estructuras técnicas opuestas, sino dos concepciones de la vida profesional y que se oponen entre sí, en los diferentes países existe una mezcla de ambos sistemas, con una interconexión constante.<sup>16</sup>

En tal sentido, es oportuno analizar las dos posiciones, con la finalidad de observar en cual de los sistemas que explica el mencionado autor, entra la función pública en Venezuela, si es abierta o cerrada, de acuerdo a las concepciones de cada posición; de manera que la función pública abierta responde a una concepción parecida a la de una empresa privada, reclutando y administrando personal, con las siguientes características: Titularidad del empleo exclusivamente y no como parte de una carrera, libertad de emplear el personal sin necesidad de recurrir a complejos sistemas e inventario preciso de los puestos de trabajo, con las ventajas de: lograr dentro de este sistema una escala de remuneración alta, una vez que el funcionario cese en el empleo, no constituye una carga el mismo, se utiliza

---

<sup>16</sup> Camba N, E y otros. Régimen Venezolano de la Función Pública y su incidencia en la Gerencia, Pág. 40.

el personal necesario y a su vez esta unidad a la administración privada y pública. 17

En este orden de ideas, la administración pública debe mantener un equilibrio entre el interés general y la gran infinidad de intereses particulares que ella misma gestiona, y también se puede analizar como la función pública cerrada, la cual está sometida a un régimen particular y detalladamente reglado, orientado en el principio de la legalidad. De manera, que la función pública cerrada comporta dos elementos esencialmente básicos: como es el estatuto y carrera.<sup>18</sup>

El sistema del Estatuto de la función pública esta constituido por un conjunto de normas particulares para regular la función pública y los funcionarios pertenecientes a este sistema no son ordinario, es decir, no se les aplica el derecho común laboral, tienen además derechos y obligaciones distintas y además responsabilidades particulares, incurriendo en ocasiones en responsabilidad civil, penal y administrativa dependiendo de la gravedad del hecho, pero al mismo tiempo son beneficiados con garantías especiales, por que una vez que cometen presuntamente el hecho irregular, deberá abrirse un procedimiento para lograr aplicar la sanción. Y en cuanto al sistema de carrera es la promesa de empleo determinado, en cargos determinado.

El autor Cambas dentro de su obra señala las características del sistema de estructura cerrada de la siguiente manera: “a. perpetuidad: se ingresa a la administración, salvo en caso particulares, para toda la vida, b. estabilidad: los funcionarios se benefician de un régimen jurídico de estabilidad en el

---

17 Camba N, E y otros. Régimen Venezolano de la Función Pública y su incidencia en la Gerencia, Pág. 42.

18 Camba N, E y otros. Régimen Venezolano de la Función Pública y su incidencia en la Gerencia, Pág. 43.

empleo que no existe en el sector privado, c. jubilación: al ser la administración la responsable de la carrera de los funcionarios, debe normalmente asegurarles una remuneración suficiente durante toda su actividad profesional, la cual debe ser sustituida por una pensión o retiro, una vez que deja el servicio”.<sup>19</sup>

De allí, que se puede afirmar que los funcionarios públicos, para poner en movimiento la actividad de la administración pública, los mismos están sometidos a un estatuto normativo que implica un equilibrio entre obligaciones, derechos, ventajas y garantías. Tomando en cuenta que en Venezuela el régimen normativo funcional del empleado público en la actualidad presenta debilidades, cuya aspiración de desarrollo se consagró en la llamada Ley del Estatuto de la Función Pública, con los efectos prácticos de mantener el sistema de carrera al menos en la teoría al consagrar la dualidad de funcionarios de carrera y de libre nombramiento y remoción, entrando aquí la categoría de funcionarios de confianza.

## **Exigencias y Cambios necesarios en el Sistema de la Función Pública**

Hoy en día dentro de las tendencias mundiales, el sistema gerencial tradicional ha entrado en crisis. La incertidumbre, la complejidad y el dinamismo que caracterizan a las organizaciones en la actualidad exigen a los gerentes abordar y enfrentar esa realidad bajo una nueva concepción del mundo, orientado hacia un futuro paradójico e impredecible.

---

<sup>19</sup> Camba N, E y otros. Régimen Venezolano de la Función Pública y su incidencia en la Gerencia, Pág. 47.

Las organizaciones en la actualidad cuentan con recursos intangibles, los cuales realmente las conllevan a sobrevivir y mantenerse con éxito dentro de un mundo tan complejo en el que hoy día se desenvuelven, por ello la comunicación, la información y el conocimiento juegan un rol trascendental, trastocando otros órdenes como los valores, principios, así como las reglas tradicionales caracterizadas por servir como orientadores rígidos para alcanzar la visión y los objetivos organizacionales.<sup>20</sup>

Realidad que presenta un gran reto en las organizaciones venezolanas y en especial en el sector público ( en las Instituciones Públicas que dirigen al Estado), lo cual viene a generar un gran compromiso y responsabilidad para los que ocupan los cargos directivos, por que es a ellos a quienes le corresponde lograr un cambio en el sector público a nivel de sus trabajadores, en virtud, de que el mundo esta cambiando, con la obtención de nuevos paradigmas, motivado a que las Instituciones públicas deben girar en torno a las nuevas exigencias, y lograr un cambio en la mentalidad de aquel empleado público cumplidor de un horario y con poco sentido de pertenencia hacia las Institución a la cual pertenezca.

Ahora bien, estas exigencias no pueden ser consideradas como intereses únicos y exclusivos del mundo organizacional privado, sino por el contrario que sean abordadas dentro de la esfera pública, porque el sector publico atiende demandas de una colectividad de “clientes” que requieren y reclaman una serie de programas, planes, proyectos y acciones inmediatas, presentes y futuras, las cuales día a día se hacen más complejas para dar satisfacciones.<sup>21</sup>

---

20 Camba N, E y otros. Régimen Venezolano de la Función Pública y su incidencia en la Gerencia, Pág. 49.

21 Camba N, E y otros. Régimen Venezolano de la Función Pública y su incidencia en la Gerencia, Pág. 50.

El sector público, y sobre todo en el área de la administración del personal requiere una revisión con el objetivo fundamental de un cambio, debido a que existe una crisis de paradigmas de valores éticos, dejando atrás la verticalización de su estructura administrativa, y logrando el cambio hacia estructuras más flexibles y horizontales, tomando en cuenta los nuevos conceptos de desconcentración de funciones, incluyendo la revisión de normas legales aplicables en el sector público.

Todo lo anterior, conlleva a pensar en la transformación en las políticas comunicacionales e informativas de las organizaciones públicas, el desarrollo de un gobierno electrónico capaz de cambiar los procesos obsoletos, siempre y cuando tomando en cuenta que nunca se puede dejar de controlar la gestión de la administración pública y del patrimonio público; orientada la gestión hacia la transparencia y la rendición de cuentas, y preocupándose un poco más hacia el personal encargado de prestar el servicio público, y su desarrollo personal.

Ahora bien, según el contenido de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, corresponde al legislador establecer normas reguladoras del ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los funcionarios o funcionarias de la administración pública, dentro de las cuales se determinan las funciones y los requisitos que deben cumplir los funcionarios que están al servicio del Estado, por lo que es necesario, puntualizar las normas que regirán a cada una de las categorías de funcionarios públicos al servicio del estado, sean de carrera o de libre nombramiento y remoción.

En estos tiempos de cambio organizacional producido por factores económicos y tecnológicos de la globalización de las economías, los gerentes tanto del sector público como del sector privado poseen una

preocupación común, y es el hecho de cómo enfrentar los problemas derivados del contenido del trabajo y el tipo de fuerza laboral que se encuentra disponible en el mercado.

Bajo estos parámetros, se puede señalar que los métodos y valores organizacionales que tradicionalmente orientaban la gerencia a nivel mundial están siendo enfrentados debido a cambios bruscos e imperceptibles que se vienen desarrollando en la actualidad; esto ha llevado a las organizaciones del sector público, a repensar nuevas estrategias relativas a la administración del personal y desarrollar nuevos esquemas para mejorar el clima laboral.<sup>22</sup>

No obstante, en Venezuela existe un marco normativo regulador de las relaciones laborales que establece el régimen que debe orientar todos los procesos de la administración del personal, el cual se debate entre la rigidez que caracteriza las normas de naturaleza jurídica y la flexibilización en la actualidad. Rigidez que se agudiza en el sector público debido a la vigencia de la novedosa Ley del Estatuto de la Función Pública, que constituye un nuevo estatuto regulador del régimen funcional venezolano, el cual ha generado una serie de transformaciones en esta área y una serie de reacciones en los distintos sectores de la administración pública nacional.

El actual régimen estatutario funcional ha sido permanentemente transgredido en virtud de la inflexibilidad que el mismo presenta en el contenido de sus normas, pues se caracterizan por proteger la estabilidad de los servidores públicos, en contravía con las actitudes de un buen número de funcionarios de alto nivel que irrespetando la exigencia constitucional de no servir a parcialidades políticas, crea un marco de inseguridad que atenta

---

<sup>22</sup> Guedez, V, La ética gerencial (Instrumentos estratégicos que facilitan decisiones correctas, Pág. 85.

contra la estabilidad de un grueso número de funcionarios de carrera, diseminados en los ámbitos nacionales, estatales y municipales.

En este mismo orden de ideas, resulta necesario comentar la imperiosa necesidad de crear en nuestro país la Escuela de la Administración Pública, con el propósito de estimular y desarrollar la eficiencia, la capacitación técnica, la consideración de méritos y la movilidad de los funcionarios públicos en todos los niveles territoriales o no territoriales.

En conclusión, en opinión de la autora puede apreciarse que en el régimen de personal al servicio de la administración pública existe un progresivo acercamiento e interconexión entre el sistema cerrado de carrera y el modelo abierto de empleo público, de vigoroso auge en el derecho Español e Italiano.

## **CAPITULO II**

### **LOS FUNCIONARIOS AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

#### **El Sistema de Ingreso**

Según Koler (2002), el sistema de funcionarios públicos de carrera no es un invento específicamente alemán, aunque en Alemania fue donde adquirió su mayor desarrollo. Las investigaciones han demostrado que sus orígenes se encuentran en el Oriente, específicamente en Egipto, siendo los romanos quienes llevaron a los funcionarios del Imperio Romano hasta el Danubio hace dos mil años, después de que sus legiones conquistaron los territorios correspondientes. No obstante, esta primera influencia concluyó cuando los romanos se retiraron aproximadamente en el año 400 D.C.

Afirma el mencionado autor, que el rey prusiano se calificaba a sí mismo de “Primer Servidor del Estado” con lo cual quedó establecida una separación entre la persona ocupante de un cargo público y la función implicada por dicha posición. Tal diferencia quedó plasmada en el Derecho General del estado Prusiano de 1974, según el cual se le atribuyó a funcionario el derecho de recibir una remuneración adecuada de parte de su autoridad pública y al mismo tiempo se prohibió aprovechar su cargo con el objeto de lucrarse personalmente, tal disposición fortaleció la reputación de la administración pública y aumentó la confianza en ella de parte de los ciudadanos. 23

En este orden de ideas, en la actualidad existen muchas discrepancias doctrinarias en los distintos países relacionadas con los conceptos de servidores públicos, agentes, funcionarios, empleados públicos y las demás cualidades de individuos que prestan servicios dentro de la administración pública.

Debido a las distintas posiciones doctrinarias en cuanto a los conceptos referidos a los individuos operadores de la administración pública, es importante conocer distintos conceptos relacionados con los mencionados individuos, en este sentido Lares señaló: “agente público: a toda persona que participa, ya sea de manera permanente, temporal o accidental, en la actividad pública, sin tener el carácter de gobernante directo o representante, siendo indiferente la naturaleza de sus actos, ya sean de orden jurídico o bien consistan en simples operaciones materiales.”<sup>24</sup>

Para el autor Gastón Jeze citado por Camba Nelson, los individuos dedicados a la actividad de los servicios públicos propiamente dichos, auxiliares y requisados, siendo el rasgo común de todos aquellos la ejecución de actividades personal a favor del funcionamiento de los servicios público.<sup>25</sup>

Por su parte Barthelemy señala que los funcionarios son en general aquellos que habiendo aceptado un nombramiento de la administración para un cargo determinado, colaboran de manera continua en la gestión de la cosa pública.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Lares, M, Manual de Derecho Administrativo, Pág. 49.

<sup>25</sup> Camba N, E y otros. Régimen Venezolano de la Función Pública y su incidencia en la Gerencia, Pág. 49.

<sup>26</sup> Dromi. Derecho Administrativo, Pág. 61.

Por otra parte en la doctrina italiana, se distinguen expresamente los conceptos de funcionario y de empleado público, entendiendo por los primeros a los titulares de los órganos o de los oficios públicos, es decir, aquellos sujetos quienes motivados a causa del oficio público, al cual están adscritos, son llamados a formar la voluntad del ente público y a ejercer su representación, por su parte los empleados son quienes están a disposición de dichos entes, para la prestación permanente, profesional y remunerada de su actividad.<sup>27</sup>

Para otro autor, en términos generales se denominan servidores públicos: a los órganos-individuos o a las personas naturales consideradas individual o corporativamente, previa investidura que por nombramiento, elección u otro medio legal de designación, ejercen funciones públicas en los distintos niveles del Poder Público Nacional estatal o Municipal o en las ramas de los poderes nacionales, legislativo, ejecutivo o judicial, ciudadano y electoral como en general todos los `órganos de la administración, son servidores del estado, es decir, son personas al servicio de la República.<sup>28</sup>

No obstante, en la República Bolivariana de Venezuela y en general en todas las leyes que conforman el ordenamiento jurídico venezolano denominan o definen indistintamente a los funcionarios o empleados públicos, son términos que son utilizados como sinónimos; aunque en la nueva ley del funcionario público, sólo se refiere al término Funcionario o funcionaria pública, y los define en su artículo 3 como: “Aquella persona natural que en

---

<sup>27</sup> Camba N, E y otros. Régimen Venezolano de la Función Pública y su incidencia en la Gerencia, Pág. 50.  
<sup>28</sup> Caicedo. Derecho Administrativo, Pág. 130.

virtud de nombramiento expedido por la autoridad competente, se desempeñe en el ejercicio de una función pública remunerada, con carácter permanente.”<sup>29</sup>

Ahora bien, lo importante en realidad, antes de adoptar un concepto u otro es estar conciente que el funcionario o empleado público, al ingresar en la administración pública, en virtud del nombramiento que se le otorgue, el individuo se va a incorporar a un régimen o sistema estatutario, de carácter general, e impersonal, dictado en forma unilateral por el Estado (quien figura como el patrono de estos funcionarios o funcionarias) a fin de establecer todas las condiciones del ejercicio de los diversos cargos de la administración pública.

De manera que precisando lo qué se debe entender por funcionario público, es preciso conocer las bases constitucionales y legales en cuento a su designación de allí, que la Constitución de 1999 ha consagrado, un nuevo diseño organizativo del Poder Público, al punto de que a la trilogía clásica se le han agregado los Poderes Ciudadano y Electoral respectivamente, que a juicio de esta autora se podría analizar con más precisión y claridad si se hablara, de las distintas ramas del Poder Público Nacional, lo que evidencia la complejidad de una administración pública creciente y urgida de funcionarios con condiciones muy especiales para tan delicadas y minuciosas tareas.

En tal sentido, el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, establece lo siguiente:

---

<sup>29</sup> Véase. Ley del Estatuto de la Función Pública. 6 septiembre de 2002. G-O: Nro 37.522

“Artículo 141. La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.”<sup>30</sup>

Este postulado constitucional consagra los principios que deben orientar el actuar de la administración pública, principios rectores que se conjugan con una serie de parámetros orientados a tener una administración eficaz, eficiente, transparente, responsable y moderna en lo saltos fines del Estado moderno, tal grado de compromiso exige por lo menos importantes referencias para el ingreso a la función pública, quizás ello sea la aspiración del constituyente del 99, cuando en el artículo 146 constitucional señaló lo siguiente:

“Artículo 146. Los cargos de los órganos de la Administración Pública son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los contratados y contratadas, los obreros y obreras al servicio de la Administración Pública y los demás que determine la Ley.

El ingreso de los funcionarios públicos y las funcionarias públicas a los cargos de carrera será por concurso público, fundamentado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia. El ascenso estará sometido a métodos científicos basados en el sistema de méritos, y el traslado, suspensión o retiro será de acuerdo con su desempeño.”<sup>31</sup>

Por su parte la ley del Estatuto de la Función Pública en el artículo 40 del mismo el legislador previó una pauta fundamental para el ingreso de los

---

<sup>30</sup> Brewer, C. Constitución de 1999, comentada. Pág.308.

<sup>31</sup> Brewer, C. Constitución de 1999, comentada. Pág.309.

funcionarios públicos de la siguiente manera:

“Artículo 40: El proceso de selección de personal tendrá como objeto garantizar el ingreso de los aspirantes a los cargos de carrera en la administración pública, con base en las aptitudes, actitudes y competencias, mediante la realización de concursos públicos que permitan la participación, en igualdad de condiciones, de quienes posean los requisitos exigidos para desempeñar los cargos, sin discriminaciones de ninguna índole.

Serán absolutamente nulos los actos de nombramiento de funcionarios o funcionarias públicos de carrera cuando no se hubiesen realizado los respectivos concursos de ingreso, de conformidad con esta ley.”<sup>32</sup>

Adicionalmente a las pautas anteriormente señaladas y coincidiendo en términos sustanciales con los mecanismos del derecho comparado supra comentado, el ingreso se complementa hacia lo interno de la administración con la clasificación de cargos, con el sistema de remuneraciones, con la evaluación del desempeño y con la capacitación y desarrollo del personal. La realidad en Venezuela, por lo menos hasta ahora no cuenta con los instrumentos o diseños para ensamblar en todo el país los concursos, como mecanismo de ingreso a la función pública, competencia que corresponde al Ministerio de Planificación y Desarrollo.

Profundizando en las normas para la designación, contenidas en la mencionada ley del Estatuto de la función pública, el artículo 41 tipifica cuáles son los órganos competentes para realizar los concurso: “Corresponderá a las oficinas de recursos humanos de los órganos y entes de la administración pública la realización de los concursos públicos para el

---

<sup>32</sup> Véase. Ley del Estatuto de la Función Pública. 6 septiembre de 2002. G-O: Nro 37.522

ingreso de los funcionarios o funcionarias públicos de carrera”; estas oficinas de recursos humano deberán llevar el registro de elegibles, de conformidad a la ley.<sup>33</sup>

En este orden de ideas, los concursos son un procedimiento que tienen por objeto facilitar la escogencia de los individuos más capaces e idóneos para el desempeño de los cargos públicos, que podrán ser de credenciales, de oposición o mixtos, y anteriormente con la derogada Ley de carrera administrativa, el ingreso a la carrera administrativa también era mediante la figura del concurso, dándole la mayor publicidad posible, así lo señalaba su artículo 35.

Y el ascenso de acuerdo a la letra de la ley, deberá hacerse con base a un sistema de méritos en cuanto a los conocimientos adquiridos por el funcionario o funcionaria pública, creando o cubriendo nuevos cargos, o provenientes de las vacantes que se presenten, tal como lo señala el Estatuto de la función pública en su artículo 45, cuestión que en la realidad se ha desvirtuado un poco el ascenso de los mismos, extrayendo conceptos fuera de la ley, que en ocasiones causan desventaja para unos individuos y ventajas para otros, por lo que los gerentes de la administración pública deben luchar por que el ascenso de sus empleados o servidores públicos, sea única y exclusivamente por los méritos logrados por su esfuerzo personal.

La cuestión se torna más compleja porque en la medida en que avanza el tiempo sin cumplirse con los mandamientos constitucionales y legales, la tendencia observada es hacia la anarquía en el ingreso a la administración pública sea Nacional, Estatal o Municipal, centralizada o descentralizada,

---

<sup>33</sup> Véase. Ley del Estatuto de la Función Pública. 6 septiembre de 2002. G-O: Nro 37.522

incluso parecieran olvidarse de la proscripción constitucional que limita al servidor público estar al lado de una parcialidad política. Es como vivir dos realidades, la plasmada en los textos legales y la que surge en el acontecer diario de la vida nacional, desde luego que son circunstancias que ensombrecen el panorama de la función pública sea cual fuere su ángulo de observación.

### **Deberes de los Funcionarios Públicos**

La palabra deber significa: Acción que visualiza la falta de pago de una obligación, vencido el plazo cumplido, también deber es obligación y necesidad jurídica de cumplimiento necesario y el deber de obediencia es: “El que se traduce en el cumplimiento de todas las órdenes impartidas dentro de la administración pública por un superior jerárquico, que son de cumplimiento obligatorio y acarrear sanciones en caso de inobservancia o incumplimiento.”<sup>34</sup>

El deber de obediencia según Osorio es: “Deber de obediencia de la jerarquía existente en la administración pública, surge este deber de obediencia a cargo del funcionario o agente inferior, con respecto a las órdenes de aquel a quien está subordinado y siempre que conciernan al servicio asignado. Su desconocimiento acarrea sanciones. Se hace efectivo dentro del poder disciplinario emanado también de la organización jerárquica. Este deber de obediencia sólo decae ante órdenes manifiestamente contrarias a la ley.”<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Ruy Díaz, Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales, Pág. 342

<sup>35</sup> Osorio M, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Pág. 197.

En tal sentido, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela así como otras leyes, entre ellas la Ley Orgánica de la Administración Pública, impone deberes a los funcionarios de la Administración. Así, el deber más importante de un funcionario público, es cumplir y hacer cumplir la ley, tal como lo ordena el artículo 137 de la constitución cuando señala: “La constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen” y el artículo 138, tipifica la usurpación de autoridad y nulidad de los actos estatales.<sup>36</sup>

Asimismo, la jurisprudencia, es reiterada, cuando establece de manera expresa, el deber de los funcionarios públicos de ofrecer a los ciudadanos la información necesaria y completa sobre las reclamaciones que dirijan los administrados, cuando señaló:

“...Por otra parte en relación con los mencionados deberes de los funcionarios públicos, (sent. 20-05-2004), el Decreto con Rango y Fuerza de Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos, publicado en fecha 22 de octubre de 1999, establece ciertos principios y disposiciones que tienen por objeto racionalizar las tramitaciones que realizan los particulares ante la administración pública, mejorando su eficacia, pertinencia y utilidad...Por su parte el artículo 37 y 38 eiusdem establecen la obligación de los funcionarios de la administración de ofrecer a los administrados la información necesaria y completa, sobre los escritos, reclamaciones o peticiones, que dirijan los ciudadanos en los siguientes términos(...omissis...) Las normas y principios mencionados, en ambos textos legales, están orientados a que la actividad de la administración, en lo que se refiere a los trámites y procedimientos ante ella seguidos, se realicen de una manera clara y útil con arreglo a los principios de economía, eficacia, celeridad e

---

<sup>36</sup> Véase, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

imparcialidad, con la finalidad de mejorar las relaciones entre los administrados y de éstos con la administración, haciendo eficaz y eficiente la actividad administrativa...”<sup>37</sup>

Dicho en otras palabras, el mecanismo rector de la conducta de los sujetos investidos de la función pública, lo es el denominado “principio de legalidad”, consagrado en el artículo 137 constitucional antes mencionado, antiguo artículo 117 de la Constitución de 1961, el cual se presente como la manera o fórmula de acción de los órganos que componen el Poder Público frente a la manera de actuar de los particulares, lo cual en realidad es en si misma, una verdadera garantía que otorga seguridad, certeza jurídica y protege la libertad de los individuos gobernados integrantes de la sociedad, frente a la actuación de los funcionarios que ocupan los órganos públicos, que en realidad son entes intangibles creados como ficciones legales para acometer las funciones de interés público y general.<sup>38</sup>

### **Clasificación de los deberes y obligaciones funcionariales**

Según el autor Carrillo A, se puede estudiar los deberes u obligaciones de los funcionarios públicos, desde tres punto de vista: 1. impuestas por el ejercicio de las formas procedimentales, 2. surgidas en atención al cumplimiento de los requisitos configurativos de los actos administrativos; y 3. generadas por el régimen estatutario funcional.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Véase, Sentencia de la Sala Político Administrativa, exp 006-95, de fecha 21-03-2006.

<sup>38</sup> Rondon de S, H, El régimen Jurídico de la Función Pública en Venezuela, Tomo I, Pág. 62.

<sup>39</sup> Rondon de S, H, El régimen Jurídico de la Función Pública en Venezuela, Tomo I, Pág. 59.

1. Deberes funcionariales en atención a las formas procedimentales: Así en la etapa de formación de los actos administrativos quienes ejercen la función pública deben atender a una serie de obligaciones: 1.1 Recepcionar todo tipo de peticiones, siempre que no sean contrarias al orden público, 1.2 Tramitar e impulsar de oficio todo procedimiento administrativo hasta su fin, con la producción de manifestación de voluntad administrativa, mediante la configuración de un acto administrativo definitivo, 1.3 Permitir el ejercicio del derecho a la defensa del particular incurso en un procedimiento, garantizándole el acceso al expediente, con la presentación de todo tipo de documento y pruebas y por último 1.4 generar una oportuna y adecuada respuesta en torno a lo solicitado por el peticionante, en virtud de lo dispuesto en el artículo 51 de la Constitución de 1999, en concordancia con los artículo 2 de la Ley Orgánica de procedimientos Administrativos y el 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.<sup>40</sup>

2. Deberes que se engendran en atención a los requisitos configurativos de los actos administrativos: Entre estos deberes es oportuno resaltar los siguientes, el funcionario debe ajustarse a la norma atributiva de competencia, so pena de infracción, de producir un acto viciado de incompetencia, bajo cualquiera de sus expresiones, usurpando funciones, o autoridad, o extralimitándose en el ejercicio de las mismas, 2.1 deberá constatar la veracidad de los supuestos de hecho sobre los cuales se pretenda dictar el acto administrativo, 2.2 tipificar correctamente la base legal que sirva de cimiento al acto administrativo, 2.3 justificar y motivar adecuadamente el acto administrativo, 2.4 determinar el contenido y alcance del acto administrativo, así como prever la factibilidad de su ejecución y 2.5

---

<sup>40</sup> Rondon de S, H, El régimen Jurídico de la Función Pública en Venezuela, Tomo I, Pág. 65.

respetar en todo momento el verdadero espíritu del legislador al concebir la norma que le atribuye su potestad de acción, para evitar incurrir en el vicio de desviación.<sup>41</sup>

3. Y finalmente lo deberes que emergen del régimen Estatutario funcional sin perjuicio de otros deberes contenidos en normas de rango legal o sublegal las siguientes órdenes y deberes están contenidas en el artículo 33 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, cuando consagró lo siguiente:

1. Prestar sus servicios personalmente con la eficiencia requerida.
2. Acatar las órdenes e instrucciones emanadas de los superiores jerárquicos.
3. Cumplir con el horario de trabajo establecido.
4. Prestar la información necesaria a los particulares en los asuntos y expedientes en que éstos tengan algún interés legítimo.
5. Guardar en todo momento una conducta decorosa y observar en sus relaciones con sus superiores, subordinados y con el público toda la consideración y cortesía debidas.
6. Guardar la reserva, discreción y secreto que requieran los asuntos relacionados con las funciones que tengan atribuidas, dejando a salvo lo previsto en el numeral 4 de este artículo.
7. Vigilar, conservar y salvaguardar los documentos y bienes de la Administración Pública confiados a su guarda, uso o administración.
8. Cumplir las actividades de capacitación y perfeccionamiento destinados a mejorar su desempeño.
9. Poner en conocimiento de sus superiores las iniciativas que estimen útiles para la conservación del patrimonio nacional, el mejoramiento de los servicios y cualesquiera otras que incidan favorablemente en las actividades a cargo del órgano o ente.
10. Inhibirse del conocimiento de los asuntos cuya competencia esté legalmente atribuida, en los siguientes casos:
  - a. Cuando personalmente, o bien su cónyuge, su concubino o concubina o algún pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, tuvieren interés en un asunto.

---

<sup>41</sup> Rondon de S, H, El régimen Jurídico de la Función Pública en Venezuela, Tomo I, Pág. 66.

- b. Cuando tuvieren amistad o enemistad manifiesta con cualquiera de las personas interesadas que intervengan en un asunto.
- c. Cuando hubieren intervenido como testigos o peritos en el expediente de cuya resolución se trate, o como funcionarios o funcionarias públicos hubieren manifestado previamente su opinión en el mismo, de modo que pudieran prejuzgar la resolución del asunto; o tratándose de un recurso administrativo, que hubieren resuelto o intervenido en la decisión del acto que se impugna.
- d. Cuando tuvieren relación de subordinación con funcionarios o funcionarias públicos directamente interesados en el asunto.

El funcionario o funcionaria público de mayor jerarquía en la entidad donde curse un asunto podrá ordenar, de oficio o a instancia de los interesados, a los funcionarios o funcionarias públicos incurso en las causales señaladas en este artículo que se abstengan de toda intervención en el procedimiento, designando en el mismo acto al funcionario o funcionaria que deba continuar conociendo del expediente.

11. Cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, las leyes, los reglamentos, los instructivos y las órdenes que deban ejecutar.”<sup>42</sup>

Al reflexionar sobre los deberes de los funcionarios públicos en un sentido general, a juicio de esta autora, se encuentra una necesidad y justificación, no sólo para el individuo sino también para la organización ya que este conjunto de reglas contribuye de laguna forma con los fines de la institución y por otra parte actúa en resguardo del funcionamiento del quehacer administrativo para que este no sea desordenado y arbitrario.

En el campo de la administración pública desde luego que habrá que adaptar las respectivas reglas de manera que los funcionarios tengan las pautas de conducta suficientemente claras para permitir el control del servidor público

---

<sup>42</sup> Véase. Ley del Estatuto de la Función Pública. 6 septiembre de 2002. G-O: Nro 37.522

en la prestación del servicio, el cual debe estar ajustado a la eficiencia, orden, disciplina y ética profesional.

Para algunos autores como Brewer Carias (1982), los deberes de los funcionarios públicos se clasifican en “el deber general de fidelidad da la administración, al Estado en general y a sus instituciones; los deberes inherentes al cargo que se esta ejerciendo; los deberes propios de la jerarquía administrativa, el deber de obediencia y por ultimo el deber general de buena conducta”.<sup>43</sup>

Para Rodríguez Falcón (1985), los deberes se agrupan en: “a) el deber de lealtad al Estado y a las instituciones democráticas; b) el deber de consagrarse a la función y; c) el deber de obediencia. Dentro de cada una de estas obligaciones principales, están incluidas las derivadas u agrupadas sobre la base de algún aspecto en común con la principal. No obstante sabemos que la sistematización no es perfecta, pero, es la que hemos escogido como método de análisis”.<sup>44</sup>

Entendemos desde luego que la realidad de cada sistema de carrera, no se escapan las influencias de orden político partidista, que de alguna manera impactan los deberes de los servidores públicos, sobre todo el deber inherente a la neutralidad política, lo que se quiere es que esta neutralidad vinculada con la imparcialidad del funcionario, permitan que el servicio administrativo sea objetivo, impersonal, neutro y que ponga como norte los intereses del servicio.

---

43 Brewer, C, A. El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de procedimientos administrativo, Pág. 83.

44 Rodríguez, F, Los deberes y la responsabilidad disciplinaria de los Funcionarios Públicos, Pág. 72.

En líneas generales el catalogo de deberes supra indicados traduce los principales aspectos ideales para mantener el orden, la disciplina y el desarrollo de la continuidad y normalidad de los servicios, resulta obvio subrayar de manera relevante la estrecha vinculación entre el cumplimiento de los deberes de los funcionarios y el régimen disciplinario con su responsabilidad correspondiente, ya que el incumplimiento de los deberes conlleva a una eventual aplicación de sanciones que matizan la especial relación estatutaria entre el funcionario público y el Estado, también como explicaremos de seguidas el conjunto de deberes analizados tiene como contrapartida una serie de derechos que explicaremos a continuación.

### **Derechos de los Funcionarios Públicos**

En la Ley del Estatuto de la Función Pública, se establecen los llamados funcionarios de carrera, identificados como aquellos que se encuentren en el régimen estatutario funcional e ingresan por un concurso público, gozando de estabilidad funcional en el ejercicio de sus funciones, lo que implica que no pueden ser destituidos de sus cargos sino previa instrucción de un expediente administrativo con todas las garantías establecidas en un proceso, como el derecho a la defensa, a ser oído, a ser respetado e informado de cualquier decisión y con la finalidad de que podrá ser sancionado, si se le demuestra que el funcionario ha incurrido en una o varias de las causales de destitución tipificadas en el artículo 86 de la ley del estatuto de la función pública.

Asimismo, los derechos genéricos que detentan todos los funcionarios públicos tanto los de carrera o de libre nombramiento y remoción, tendrá

derecho a incorporarse al cargo al que haya concursado, o al cual haya sido designado directamente, según el caso, debiendo ser informado por su superior jerarca inmediato acerca de los fines, organización de la unidad administrativa a la cual pertenece, así como ser enterado del ámbito de su competencia y atribuciones que le corresponden de acuerdo a lo establecido en la ley del estatuto antes mencionada.<sup>45</sup>

Como colorario a lo anterior, se observa en querrela funcionarial, intentada por ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, de fecha 17 de marzo de 2003, se señala criterio en cuanto a que los funcionarios públicos, no sólo tienen deberes sino que además tienen derechos, cuando establece:

“... El personal al servicio del Banco Central de Venezuela, de acuerdo con la ley, estatuto o contrato que regule su prestación de servicio, está integrado por funcionarios o empedados públicos, personal de protección, custodia y seguridad, contratados y obreros. Los funcionarios o empleados al servicio del Banco Central de Venezuela estarán regidos por los estatutos que al efecto dicte el directorio y, supletoriamente por la ley de carrera administrativa o por la ley que la sustituya. En los estatutos que dicte el directorio se establecerá el régimen de carrera de los funcionarios o empedados del Banco Central de Venezuela, mediante las normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión, extinción de la relación de empleo público y las demás que se consideren pertinentes. Dichos estatutos otorgarán a los empleados del Banco, como mínimo, los derechos relativos al preaviso, prestaciones sociales, vacaciones, participación en las utilidades e indemnizaciones por despido injustificado, establecidos en la ley orgánica del trabajo...”

En este orden de ideas, hay que hacer especial referencia a los funcionarios de carrera, ya que estos gozarán de estabilidad en el desempeño de sus cargos, en consecuencia, sólo podrán ser retirados del servicio por las causales contempladas en la mencionada ley del estatuto.

---

<sup>45</sup> Rondon de S, H, El régimen Jurídico de la Función Pública en Venezuela, Tomo I, Pág. 77.

Esta estabilidad funcional constituye una garantía, entre otras, de la imparcialidad del funcionario, ya que al garantizársele su permanencia en su cargo frente a los eventuales cambios intempestivos o afectaciones a su esfera jurídica sin justificación objetiva debido a posibles enroques en las personas naturales que sean titulares del ejercicio temporal del Poder público o en la dirección política de la administración pública, se estaría cimentando su solvencia en el ejercicio de su cargo aprovechando su experiencia en la prestación del servicio con prescindencia de las parcialidades de sus superiores.

### **Cesación en el Ejercicio de la Función Pública**

Una vez analizadas todas las condiciones para entrar a la administración pública, y formando parte de la organización administrativa, la única forma que este funcionario pueda cesar en el ejercicio de sus funciones o salir de la esfera de la administración pública, es que el mismo haya estado incurso en alguna de las causales de destitución de las señaladas en la Ley del Estatuto de la Función Pública.

Tal situación se encuentra tipificada en el artículo 44 de la mencionada Ley:

“Una vez adquirida la condición jurídica de funcionario o funcionaria pública de carrera, ésta no se extinguirá sino en el único caso en que el funcionario o funcionaria público sea destituido.”<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Véase. Ley del Estatuto de la Función Pública. 6 septiembre de 2002. G-O: Nro 37.522

Ahora bien, antes la posibilidad de destituir a un funcionario público, se debe también tomar en cuenta la situación de retiro a la que puede estar sujeto un funcionario público, tal como el legislador lo señala en el artículo 78 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, de la siguiente manera:

“El retiro de la administración pública procederá en los siguientes casos: 1. Por renuncia escrita del funcionario o funcionaria público debidamente aceptada, 2. Por pérdida de la nacionalidad, 3. Por interdicción civil, 4. Por jubilación y por invalidez de conformidad con la ley, 5. Por reducción de personal debido a limitaciones financieras, cambios en la organización administrativa, razones técnicas o la supresión de una dirección, división o unidad administrativa del órgano o ente..., 6. Por estar incurso en causal de destitución y 7. Por cualquier otra causa prevista en la presente ley....”.<sup>47</sup>

En opinión de la autora los métodos para poner cese al ejercicio de la función pública de alguna manera garantizan a los administrados, por su carácter tazado, los mecanismos constitucionales y procesales para proteger la estabilidad del funcionario de carrera.

---

<sup>47</sup> Véase. Ley del Estatuto de la Función Pública. 6 septiembre de 2002. G-O: Nro 37.522



## **CAPITULO III**

# **EL RÉGIMEN NORMATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA**

### **Clasificación de los Cargos Públicos**

Según la Ley del Estatuto de la Función Pública, el sistema de clasificación de cargos comprenderá el agrupamiento de estos en clases definidas, cada clase deberá ser descrita en las especificaciones oficiales, incluyendo denominación, código y grado en la escala general de sueldos, descripción de las atribuciones y deberes de cada cargo y los requisitos mínimos generales para el desempeño de los mismos, todo ello debe ser aprobado por decreto del ciudadano Presidente de la República y publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. En cuanto a los cargos de alto nivel y de confianza sus perfiles y los cargos afectados deben ser tipificados en los estatutos correspondientes.

En tal sentido, toda persona podrá optar a un cargo dentro de la administración pública, tal como se lo establece al artículo 16 del mencionado Estatuto:

“Toda persona podrá optar a un cargo en la administración pública, sin más limitaciones que las establecidas por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Véase. Ley del Estatuto de la Función Pública. 6 septiembre de 2002. G-O: Nro 37.522

Y aquellos ciudadanos que deseen entrar a la función pública deberán cumplir con los siguientes requisitos: Ser venezolanos, mayor de dieciocho años de edad, poseer título de educación media diversificada, no estar sujeto a interdicción civil o política, no gozar de jubilación o pensión por algún organismo del estado, salvo para ejercer cargos de alto nivel, caso en el cual deberán suspender dicha jubilación o pensión, por supuesto reunir los requisitos específicos para el cargo, cumplir con los procedimientos de ingreso, presentar la declaración jurada y todos los demás requisitos que señalen la ley y el reglamento.

Ahora bien, la mencionada Ley señala la definición de cargo en su artículo 46 de la siguiente manera:

“A los efectos de la presente ley, el cargo será la unidad básica que expresa la división del trabajo en cada unidad organizativa. Comprenderá las atribuciones, actividades, funciones, responsabilidades y obligaciones específicas con una interrelación tal, que puedan ser cumplidas por una persona en una jornada ordinaria de trabajo.

El manual descriptivo de cargos será el instrumento básico y obligatorio para la administración del sistema de clasificación de cargos de los órganos y entes de la administración pública.”<sup>49</sup>

Por lo que cada Institución en particular tendrá su propio manual de cargos, tratando en lo posible de mantener las condiciones favorables para todos sus trabajadores. A esta norma se le agrego la parte de que los cargos se regirán por un manual de cargos, que va a constituir el instrumento básico obligatorio para la administración del sistema.

---

49 Véase. Ley del Estatuto de la Función Pública. 6 septiembre de 2002. G-O: Nro 37.522

En tal sentido, el mencionado estatuto también señala que se entiende por clases de cargos y series de cargos, por lo que al no dejar lagunas el legislador, tales normas deben ser acatadas de acuerdo a lo estrictamente señalado por la intención del legislador, cuando señalan lo siguiente:

“Artículo 47: Los cargos sustancialmente similares en cuanto al objeto de la prestación de servicio a nivel de complejidad, dificultad, deberes y responsabilidades y cuyo ejercicio exija los requisitos mínimos generales, se agruparan en clases bajo una misma denominación y grado común en la escala general de sueldos.”

Artículo 48: Las clases de cargos sustancialmente similares en cuanto al objeto de la prestación de servicio, pero diferentes en niveles de complejidad de los deberes y responsabilidades, se agruparán en series en orden ascendente.”<sup>50</sup>

De manera que la clasificación de cargos se hará de conformidad con la naturaleza del cargo y la similitud que se presenten los unos con los otros, lo cual se dará en atención a un análogo sueldo remuneración y el nivel de selección de cargo se hará de conformidad con la dificultad para realizar la labor en la prestación del servicio.

En tal sentido, todas las denominaciones de clase de cargos, y sus especificaciones, que si serán de carrera o de libre nombramiento y remoción serán decididas por el Presidente de la República mediante decreto público para que tengan plena validez, y toda denominación que sea aprobada mediante decreto serán de uso obligatorio para la descripción del presupuesto, y cuando se desean hacer modificaciones. Estas deberán ser solicitadas ante el Ministerio de desarrollo y planificación, y si así lo

---

<sup>50</sup> Véase. Ley del Estatuto de la Función Pública. 6 septiembre de 2002. G-O: Nro 37.522

consideren conveniente, introducir las respectivas modificaciones, toda nueva denominación y/o modificación deberá ser publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, igual tratamiento se le dará a los cargos de alto nivel y confianza, de acuerdo a las especificaciones señaladas en la ley del estatuto del funcionario público.

En este orden de ideas, el artículo 19 del mencionado estatuto señala que los funcionarios de la administración pública serán de carrera o de libre nombramiento y remoción. Y los funcionarios de carrera: Son aquellos que prestan servicios remunerados y con carácter permanente, después que hayan superado todas las etapas del concurso, a diferencia de los funcionarios de libre nombramiento y remoción: que son aquellos que son designados y removidos libremente de sus cargos sin otras limitaciones que las establecidas en ley.

Asimismo existen dos definiciones bien importante en esta materia, en principio los funcionarios de libre nombramiento y remoción podrán ocupar cargos de alto nivel o de confianza, por lo que es importante conocer el significado de estas 2 categorías:

Funcionario de Alto Nivel: estos son aquellos individuos que ejercen los siguientes cargos, como los ministros, el Vice-presidente, los Vice-ministros, miembros de junta directiva de los institutos autónomos nacionales, losa registradores, notarios, etc.

Funcionario de confianza: Son aquellos cuyas funciones requieren un alto grado de confidencialidad en los despachos de las máximas autoridades de la administración pública, de los viceministros, de los directores generales y de los directores o sus equivalentes. También se pueden considerar cargos

de confianza aquellos cuyas funciones comprendan principalmente actividades de seguridad e estado. De fiscalización, control de fronteras, sin perjuicio de lo establecido en la ley.

En otro orden de ideas, también es importante nombrar a la figura de los contratados dentro de la administración pública, tal como es señalado en el texto constitucional en el artículo 146:<sup>51</sup> “ Los cargos de los órganos de la administración pública son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los contratados o contratadas, los de obrero y obreras al servicio de la administración pública y los demás que determine la Ley”, en base a esta disposición constitucional y la Ley del Estatuto de la Función Pública dispone en el artículo 37 que: *“Sólo podrá procederse por vía de contrato en aquellos casos en que se requiera personal altamente calificado para realizar tareas específicas y por tiempo determinado. Se prohibirá la contratación de personal para realizar funciones correspondientes a los cargos previstos en la presente Ley”*.<sup>52</sup>

Siendo importante hacer el comentario, que la jurisprudencia se encargará de fijar el criterio en referencia a los casos donde el contratado ejerciera funciones equivalentes o similares a la de un funcionario de carrera, se le consideraba o equiparaba al funcionario público de carrera, con todos los derechos, incluyendo la estabilidad.

En cuanto a la clasificación de cargos, es importante hacer referencia a los funcionarios y empleados de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones financieras, en virtud de que su Estatuto Funcionario, señala

---

51 Véase. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 1999

52 Véase. Ley del Estatuto de la Función Pública. 6 septiembre de 2002. G-O: Nro 37.522

que se agruparan por categorías, de acuerdo con la naturaleza de las obligaciones y de las funciones inherentes al cargo desempeñado, como lo señala el artículo 23: *"...parágrafo primero: Todos los empleados de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones financieras regidos por el presente Estatuto, dada la naturaleza de fiscalización e inspección que caracteriza la función de esta Institución, ocupan cargos de confianza, según lo definido en el artículo 21 de la ley del estatuto de la función pública, en concordancia con el artículo 273 del decreto con fuerza de ley de reforma de la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras, y por lo tanto son de libre nombramiento y remoción del Superintendente de Bancos y otras Instituciones Financieras..."*; por lo que la norma anteriormente transcrita es clara al clasificar a los empleados que se encuentren dentro de este ámbito, por lo que en caso de que realicen presuntamente alguna actuación irregular, podrá, ser removidos de sus cargos, acatando las normas señaladas en el título VI referido al régimen disciplinario para los empleados pertenecientes a la superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras.<sup>53</sup>

En tal sentido, es importante señalar que el tratamiento que se aplica a los funcionarios pertenecientes a la Procuraduría General de la República, si esta previamente señalado en el Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, cuando en su artículo 49 señala: *"El Sistema de Carrera de la Procuraduría General de la República se aplica a los funcionarios o funcionarias de la Institución, con excepción de los funcionarios o funcionarias que ocupen cargos de libre nombramiento y remoción, los contratados y los obreros"*.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Véase. Estatuto funcional de la Superintendencia de Bancos, Gaceta de fecha 28-4-2003 nro 37.678.

<sup>54</sup> Véase. Decreto con fuerza de Ley Orgánica de la procuraduría General de la República 5.554, del 13/11/2001.

Dentro del contenido de la norma anteriormente transcrita, se encuentran las siguientes definiciones: Son funcionarios o funcionarias de carrera de la procuraduría general de la república, los que ingresen a la Institución de conformidad con los requisitos y condiciones establecidos en el estatuto correspondiente, dictado por el Procurador o Procuradora general de la República. Son de libre nombramiento y remoción los cargos cuyas funciones son de alto nivel y de confianza.

Son de alto nivel los cargos directivos y los que, por la índole de sus funciones tengan injerencia en la toma de decisiones, y son de confianza los cargos cuyas funciones impliquen el conocimiento o informaciones de confidencialidad y estén ubicados en despachos de los cargos directivos. Por lo que en caso de dudas, en cuanto al régimen de los funcionarios que allí laboran, se deberán aplicar las normas contenida en el mencionado decreto ley.<sup>55</sup>

Por lo que, situación parecida, se presenta en el estatuto funcional de la Asamblea Nacional, normativa que será la encargada de establecer los derechos y obligaciones derivados de la relación funcional entre la Asamblea nacional y los funcionarios a su servicio, y regulará todo lo concerniente a su ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro, etc., así como todo lo relativo a la gestión de la función pública dentro de la mencionada actividad. Y en su artículo 2 señala que: *“Los funcionarios al servicio de la Asamblea nacional podrán ser de carrera o de libre nombramiento y remoción. Serán funcionarios de carrera legislativa, quienes habiendo ganado el concurso público, superado el período de prueba y en virtud de nombramiento por la autoridad competente, presten servicios*

---

<sup>55</sup> Véase. Decreto con fuerza de Ley Orgánica de la procuraduría General de la República 5.554, del 13/11/2001.

*remunerados y con carácter permanente en la Asamblea nacional...El presente estatuto se aplicará a los funcionarios de carrera y en cuanto se procedente a los funcionarios de libre nombramiento y remoción.”<sup>56</sup>*

Con la transcripción de estas normas se puede precisar, que estos funcionarios no se les aplica la Ley del Estatuto de la Función Pública, ya que tienen su propio reglamento o normativa interna, que regulara toda su actividad, mediante la aplicación de las normas relativa del procedimiento disciplinario, en caso de que algún funcionario incurra en alguna irregularidad.

### **Ámbito de aplicación del Régimen Normativo**

Con la entrada en vigencia de la Ley del Estatuto de la Función Pública, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.522 del 06 de septiembre del 2002, se deroga la antigua Ley de Carrera Administrativa de 1970 y que durante mas de treinta (30) años generó una consolidada doctrina autoral y jurisprudencial en materia de carrera administrativa.

Habría que señalar también que antes del sistema de la carrera existían desde la época gomecista hasta la dictadura perejimenista, derrocada en 1958, una dispersa regulación de los funcionarios públicos, una primera aproximación conclusiva nos enseña que el tema de los funcionarios públicos desde el ángulo normativo, ha estado inevitablemente ceñido a los vaivenes políticos de los gobernantes de turno, lo cual desdice de una verdadera

---

<sup>56</sup> Véase. Ley del Estatuto de la Función Pública. 6 septiembre de 2002. G-O: Nro 37.522

carrera profesional, especializada y meritosa como ocurre en las democracias más avanzadas del mundo.

A partir de la Ley del Estatuto de la Función Pública supra indicado el legislador fiel a la incoherencia de la cual se ha hablado, creó un estatuto general para marcar las relaciones de especial sujeción de los servidores públicos con el Estado, que conforme el contenido del artículo 1. En el se pauta que la ley regirá las relaciones de empleo público entre los funcionarios públicos y las administraciones públicas nacional, estatal o Municipal.

En este orden de ideas, las relaciones de empleo público, se distribuyen en dos grupos: 1. el sistema de dirección y de gestión de la función pública y la articulación de las carreras públicas; y 2. el sistema de administración de personal, indicándose como sus distintos componentes a los siguientes: a. los relativos a la planificación de los recursos humanos, los procesos de reclutamiento, selección, ingreso, inducción, capacitación y desarrollo; b. la planificación de las carreras; c. los concernientes al propio funcionario, como la evaluación de méritos, ascensos, traslado, transferencia, valoración y clasificación de cargos, escalas de sueldos, permisos y licencias, régimen disciplinario y normas para el retiro.<sup>57</sup>

En tal sentido, el mencionado Estatuto, en su párrafo único, del artículo 1, excluyó de la aplicación de esta ley a cierta categoría de funcionarios, como son los siguientes:

1. Los funcionarios públicos al servicio del Poder Legislativo Nacional.
2. Los funcionarios públicos a que se refiere la Ley del Servicio Exterior.
3. Los funcionarios públicos al servicio del Poder Judicial.
4. Los funcionarios públicos al servicio del Poder Ciudadano.

---

<sup>57</sup> De Pedro F, A. Comentarios a la Ley del Estatuto de la Función Pública. pág. 36.

5. Los funcionarios públicos al servicio del Poder Electoral.
6. Los obreros al servicio de la administración pública.
7. Los funcionarios al servicio de la Procuraduría General de la República
8. Los funcionarios públicos al servicio del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT).
9. Los miembros del personal directivo, académico, docente, administrativo y de investigación de las Universidades Nacionales.<sup>58</sup>

De manera que, la derogada ley de carrera administrativa en su artículo 5, había determinado seis categorías de funcionarios exceptuados de su aplicación. La jurisprudencia tanto del Tribunal de carrera administrativa como de la Corte Primera de lo Contenciosos Administrativo, configuró el marco interpretativo de tales exclusiones. Ahora las exclusiones son más. En efecto no solo se refieren a los funcionarios del Poder Legislativo o Judicial, sino también a los funcionarios de los otros Poderes Públicos creados por la Constitución (Ciudadano y Electoral). Con arreglo a la Constitución (Poder Ciudadano) se ejerce por el Consejo Moral Republicano, integrado por el Defensor del Pueblo, el Fiscal general y el Contralor General. Cada uno de éstos goza de autonomía funcional, financiera y administrativa.<sup>59</sup>

Por lo que se refiere a la Defensoría del Pueblo, por resolución Nro DP-2001\_174 del 31-12-2001, se dictaron las normas transitorias que regulan el régimen de personal de la defensoría del pueblo, se dejaba vigente la resolución nro DP- 2001\_044, relativa la régimen disciplinario. Posteriormente, en sentencia de la Sala Política-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 23-01-2003 se decidió que en materias propias de la relación de empleo público en la Defensoría del Pueblo están

---

<sup>58</sup> De Pedro F, A. Comentarios a la Ley del Estatuto de la Función Pública. Pág. 42.

<sup>59</sup> De Pedro F, A. Comentarios a la Ley del Estatuto de la Función Pública. Pág. 43.

sometidas a la jurisdicción contencioso-administrativa funcional.60

Asimismo, el criterio anteriormente expresado en cuanto a los funcionarios públicos, pertenecientes a la Defensoría del Pueblo, es preciso mencionar sentencia de la Sala Constitucional cuando señalo lo siguiente:

“... Ahora bien, las relaciones de empleo público de los funcionarios de dicho órgano del Poder Ciudadano, se rigen, de manera transitoria hasta que sea promulgada la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, por lo dispuesto en la normas de Personal de la Defensoría del Pueblo, dictadas por la máxima autoridad de dicho ente mediante Resolución Nro DP-2003-035, del 17 de febrero de 2003, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela nro 37.634 de 18 de febrero de 2003. Las referidas normas fueron dictadas con fundamento en la disposición transitoria novena de la Constitución y en la resolución DP-2002-032 dictada por el defensor del pueblo...omisiss... Del análisis de la resolución DP-2003-035, antes referida, se observa que las normas allí contenidas no prevén mecanismos judiciales de impugnación de los actos, omisiones o actuaciones materiales dictados en ejecución de dicha normativa o que se produzcan en el marco de las relaciones funcionariales que éstas regulan. Empero, la falta de regulación expresa en la referida normativa especial, no implica que tales actuaciones se encuentren excluidas del control jurisdiccional, ya que el artículo 259 de la Constitución habilita a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa a efectuar el control judicial de las situaciones subjetivas lesionadas por tal actividad.61

En cuanto a los funcionarios al servicio del Poder Judicial, la Sala Política-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia de fecha 24-10-2002, mantuvo idéntico criterio; Igualmente, es de hacer notar que se excluye a los funcionarios del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), exclusión que, en nuestro criterio, obedece más a razones políticas y coyunturales que a las propiamente conceptuales

---

60 De Pedro F, A. Comentarios a la Ley del Estatuto de la Función Pública. Pág. 38.

61 Sentencia de la Sala Constitucional del T.S.J, fecha 27 08 2003 exp 03-1614.

y técnicas. Es bueno tener presente que, en los últimos tiempos, el SENIAT cuestionó abiertamente las decisiones jurisprudenciales en relación con los funcionarios que le estaban adscritos.<sup>62</sup>

Y en cuanto a la obligatoriedad de las disposiciones legales y sus estatutos particulares, el artículo 2 señala: *“Las normas que se refieren en general a la Administración pública, o expresamente a los estados y municipios, serán de obligatorio cumplimiento por éstos. Sólo por leyes especiales podrán dictarse estatutos para determinadas categorías de funcionarios y funcionarias públicas o para aquellos que presten servicios en determinados órganos o entes de la administración pública”*, como resulta obvio pauta la obligatoriedad de la normativa de las distintas administraciones en sus respectivo ámbitos de crear sus propias normas, así como dispone que por ley especial podrán dictarse los distintos estatutos, lo que equivale que existe la posibilidad de legislar en determinadas circunstancias sobre la materia de la función pública de forma distinta a lo establecido en la ley del estatuto.

En este mismo orden de ideas habría que señalar en líneas generales las normas estatutarias son aplicables a los funcionarios estadales y municipales. Ahora bien después de la entrada en vigencia del Estatuto de la Función Pública una abrumadora corriente doctrinaria a nivel de las cortes de lo Contencioso Administrativo y la Sala Político Administrativo del Tribunal Supremo de Justicia, un poco como contradiciendo o quizás salvando el error inicial del Estatuto, reafirmando lo anterior, han establecido que a la gran mayoría de los funcionarios que en principio quedaron excluidos de la aplicación del Estatuto, se les apliquen las normas de la Ley del Estatuto de la Función Pública. Un extracto de la sentencia 1.428 del 16/06/05 de la

---

62 De Pedro F, A. Comentarios a la Ley del Estatuto de la Función Pública. Pág. 38.

Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, así parece explicarlo cuando asienta lo siguiente:

*“En tal sentido, corresponde a esta Corte precisar que siendo que el caso bajo estudio versa, sobre los supuestos vicios que acarrearán la nulidad absoluta del acto administrativo dictado por el Consejo Universitario de la Universidad de Carabobo en fecha 11 de noviembre de 2003, mediante el cual le declararon improcedente el reconocimiento de una presunta condición de personal docente y de investigación de la aludida Universidad, la norma procesal a aplicar en el presente caso para la tramitación del presente recurso contencioso administrativo funcional será la establecida en las normas procesales creadas por el Legislador en materia de carrera administrativa, en tanto la exclusión hecha por dichas normas de los docentes universitarios es en cuanto a la materia sustantiva, y no así en cuanto a las normas procesales para la sustanciación de la causa”.*

De lo anterior entonces puede concluirse que el régimen normativo de la función pública en Venezuela se orienta primordialmente por la Ley del Estatuto de la Función Pública, dejando a salvo una reglamentación especial y difusa para funcionarios públicos que en lo sustantivo tienen sus propios estatutos, tales como por ejemplo la Defensoría del Pueblo, la Asamblea Nacional, el Ministerio Público, el Poder Judicial, la Procuraduría General de la República y otras categorías de funcionarios, parece ser que la exclusión de la cual hablamos en primer término es solo referible a la sustancia de las labores prestadas, mas no a la tramitación de las querrelas funcionariales, con lo cual no deja de ser una evidente contradicción normativa.

## **Definición de las Normas de Aplicación Directa a la Carrera de los Funcionarios**

En primer lugar, se debe destacar la aplicación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que como normas auto-aplicativas ha servido de base para el soporte Constitucional de la Carrera, discriminando entre funcionarios de carrera y de libre nombramiento y remoción, para este último tipo de funcionarios la reglamentación en Venezuela es muy difusa, en el sentido de existir muchas reglamentaciones que considera a una determinada categoría de funcionarios como de alto nivel, esparcidos en el ámbito de la función pública.

Podría señalarse que el régimen estatutario se desenvuelve en el ámbito subjetivo lo que permite utilizar el término de función pública para referirnos a los funcionarios en sentido general, y por otro lado el elemento Carrera Administrativa que es un componente de la función pública, hay que señalar que la Constitución de 1999, separó su conformación para indicarnos por una parte al concepto Orgánico de Administración y por otro lado, a la función pública, privando el concepto Orgánico de Administración y la inserción de los funcionarios en el marco de las potestades públicas desarrolladas por el Estado.

En este mismo orden de ideas el régimen normativo tiene un ámbito material es decir que el Estatuto de la Función Pública se aplica al conjunto de relaciones jurídicas que se desarrollan entre los funcionarios de la administración y el Estado, y en las cuales se insertan los deberes y derechos de los funcionarios.

Y en el ámbito territorial, el régimen normativo de los funcionarios públicos, abarca a los Entes Públicos Territoriales (República, Estados, Distritos y Municipios) así como los no territoriales (Fundaciones, Institutos Autónomos y demás formas asociativas) en síntesis el estatuto ha servido como Ley Marco de contenido procesal para el trámite de las querellas en contra de los entes públicos.

### **Características del Estatuto de la Función Pública**

Siguiendo a la autora Urosa Maggi (2003) las características del estatuto son las siguientes:

- (i) En primer lugar, comprende los derechos y deberes de los funcionarios públicos de la Administración, en lo que respecta a su ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro.
- (ii) En segundo lugar, constituye una relación informada por normas de Derecho Público, en concreto, por la Ley llamada a preconfigurar el status de los funcionarios.
- (iii) En tercer lugar, en la formación de ese Estatuto no interviene la voluntad del funcionario; por el contrario, sus derechos y deberes son unilateralmente establecidos. No tiene, en consecuencia, naturaleza contractual.
- (iv) En cuarto lugar, el inicio de las relaciones estatutarias queda marcado por el ingreso a la función pública, que como regla general deberá proveerse por concurso público, según indica el artículo 146 de la Constitución.
- (v) En quinto lugar, los deberes y derechos de los funcionarios son generales, uniformes y abstractos. Por tanto, todo funcionario de la

Administración Pública queda sometido a tal Estatuto, con la excepción prevista en el referido artículo 146 constitucional.<sup>63</sup>

Por lo que se, podría agregar que a criterio de esta autora, que la anterior enumeración no es taxativa, pudieran incluirse materias distintas o conexas con las situaciones administrativas inherentes a los funcionarios públicos, tales como ingreso, ascenso, traslado, suspensión temporal de la relación laboral, pensiones y jubilaciones y un sinnúmero de situaciones relacionadas con el complejo desempeño en la función pública, por lo demás se debe considerar, que en materia estatutaria la tendencia debe ser uniformadora y no disgregadora como se observa en el amplio panorama de las relaciones funcionariales, e incluso con una proliferación reglamentaria que excede en algunos casos al estatuto legalmente sancionado, logrando que siendo funcionarios pertenecientes a un mismo sistema de administración pública de carrera o de libre nombramiento y remoción, se les aplique normas distintas, de acuerdo a la circunstancia de cada caso, como ocurre por ejemplo con los funcionarios públicos adscritos al Poder Judicial.

En este capítulo es conveniente destacar por su grado de importancia las denominadas situaciones administrativas de los funcionarios públicos las cuales, anteriormente estaban referidas a los funcionarios públicos de carrera. Ahora no hay distinción. Los conceptos no varían en cuanto al servicio activo y a la comisión de servicio.

Como novedad, se regula la transferencia del funcionario público cuando tenga lugar la descentralización de las actividades a cargo del órgano o ente donde presten su servicio. El pasivo laboral causado hasta la fecha de la

---

63 Lares, Manual de derecho Administrativo. Pág. 381.

transferencia será pagado al órgano receptor para que, éste, a su vez, lo cancele al funcionario como parte de las cantidades que puedan corresponderle al momento de su retiro.

En tal sentido, se indica que el funcionario que cumpla con los requisitos para el disfrute de la jubilación o de la pensión por invalidez no podrá ser transferido. Se elimina, al mismo tiempo, el permiso especial para los funcionarios públicos de carrera que hubieren sido elegidos para cargos de representación popular, nada se dice, como antes, sobre el tiempo de servicio prestado con anterioridad en otros organismos públicos para los efectos de la antigüedad.

Asimismo, como en la derogada Ley de carrera administrativa, se deja el reglamento de la ley de carrera los permisos y licencias. En cuanto al retiro y reingreso, en la ley de carrera administrativa se refería sólo al retiro, y en la actualidad se habla de retiro y reingreso, pero cuando se analiza el contenido de las normas solo se refiere al retiro, con las respectivas causales de retiro las que ya existían y otras nuevas.

En este orden de ideas, tanto en la derogada ley de carrera administrativa y la actual ley del estatuto, los funcionarios públicos responden civil, penal, administrativa y disciplinariamente, por los distintos delitos, faltas, hechos ilícitos e irregularidades administrativas, cometidas en el ejercicio de sus funciones.

En cuanto al régimen disciplinario existen varios cambios, en la derogada ley de carrera administrativa se fijaron cuatro tipos de sanciones disciplinarias, como eran la amonestación verbal, escrita, suspensión del cargo con o sin sueldo, y destitución, en la actualidad se reducen a dos las sanciones:

amonestación escrita y destitución. Quedaron eliminadas las amonestaciones verbales, pasando algunas de ellas a ser causales de amonestación escrita, como son: la negligencia en el incumplimiento de los deberes inherentes al cargo y la falta de atención debida al público.

Otro dato importante, en cuanto a las situaciones administrativas de los funcionarios públicos, es lo referido al procedimiento disciplinario, en virtud, de que la Ley de Carrera no previó procedimiento alguno para destituir al funcionario público, aunque el reglamento de la mencionada ley sí; ahora el procedimiento disciplinario tiene rango legal, similar a los trámites de aquél y estos varían de acuerdo a la falta de los funcionarios.

De manera que el funcionario público, con la entrada en vigencia del nuevo estatuto, tiene en su beneficio, nuevas situaciones administrativas, a las que deberá adaptarse para que de esta forma, si llegare a incurrir en un error en el desenvolvimiento de sus funciones, sepa el funcionario cuales son los cambios, innovaciones, y criterios que van a regir su actuación dentro de la administración pública, cumpliendo un servicio público.

Basado en los principios constitucionales y los señalados en la Ley Orgánica de la Administración Pública, un ejemplo de las situaciones administrativas, a tomar en cuenta, son las mencionadas en el estatuto Funcionarial de la Asamblea Nacional, en sus artículos 41 y siguientes, como estatuto que a juicio de esta autora, es el que mejor plasma el sistema para los funcionarios públicos.

En conclusión, el estatuto regulador que hemos venido analizando robustece, salvo las consideraciones que más adelante consignaremos, la estabilidad de los funcionarios de carrera vista desde una panorámica global de la organización administrativa, en todas sus expresiones territoriales y no territoriales.

## **CAPÍTULO IV**

### **Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos en Venezuela**

En cuanto al régimen disciplinario de los funcionarios públicos, se puede afirmar que es el conjunto de normas que establecen el uso de la potestad disciplinaria y está dirigido a determinar la responsabilidad de un sujeto dentro de una organización. La potestad sancionatoria deriva de la transgresión de cualquier tipo de deber administrativo que opera frente a la administración y comporta sanciones que han de ser aplicadas por la autoridad administrativa competente mediante un procedimiento de la misma índole.<sup>64</sup>

Por lo que, en cuanto al régimen sancionatorio en la aplicación de sanciones administrativas, los órganos y entes públicos deben someterse a los principios generales que rigen la actividad administrativa sancionadora, estos son, los principios de legalidad, tipicidad y culpabilidad, el derecho a la presunción de inocencia y el principio de irretroactividad.<sup>65</sup>

En tal sentido, se puede señalar que la potestad disciplinaria, como parcela del *ius puniendi* del Estado, encuentra en nuestra realidad una amplia gama de procedimientos disciplinarios para corregir o sancionar los ilícitos de la misma naturaleza que se cometen en la relación que nace dentro de la administración pública, desde funcionarios público, nacionales, estatales y municipales, hasta universitarios, policías, personal administrativo, docentes, bomberos y de otras categorías tienen distintos y variados mecanismos de sanción, lo que será obligante de cara al futuro promover un reglamento unificador de la potestad

---

<sup>64</sup> Rondon de S, H, El Régimen Jurídico de la Función Pública en Venezuela, Tomo I, Pág. 98.

<sup>65</sup> Rondon de S, H, El Régimen Jurídico de la Función Pública en Venezuela, Tomo I, Pág. 99.

sancionadora del Estado que unifique todo lo relativo al procedimiento para activar las sanciones en que pudieran incurrir los empleados públicos.

En este orden de ideas, la Ley del estatuto de la función pública, innova en materia de responsabilidad funcional a los fines de evitar actos de corrupción por parte de los funcionarios públicos, en virtud, de que se podrá en los recursos de nulidad, comprometer la responsabilidad del funcionario que dictó, el acto administrativo al margen de lo que ordena la ley, responsabilizándolo por daños y perjuicios que le causen en su patrimonio en el proceso judicial, aun en la vía administrativa.

En este sentido, la Ley del estatuto de la Función Pública, consagra en sus artículos 79 y 80 la responsabilidad de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones como servidores públicos, cuando establece que:

“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 efecto de otras leyes o de su condición de ciudadanos o ciudadanas.”<sup>66</sup>

“Los funcionarios o funcionarias públicos que renuncien, disminuyan o comprometan sus competencias de dirección o de gestión en la función pública, mediante actos unilaterales o bilaterales, serán responsables de los perjuicios causados a la República por responsabilidad administrativa, civil, penal de conformidad con la ley.”<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Véase. Ley del Estatuto de la Función Pública. 6 septiembre de 2002. G-O: Nro 37.522

<sup>67</sup> Véase. Ley del Estatuto de la Función Pública. 6 septiembre de 2002. G-O: Nro 37.522

Por consiguiente, los funcionarios públicos que cometieren delitos, faltas, hechos ilícitos e irregularidades administrativas están sometidos a cuatro tipos de responsabilidades: penal, civil, administrativa y disciplinaria. Estas responsabilidades son independientes y autónomas, pero pueden ser concurrentes; esto es, un funcionario puede ser sancionado, separadamente, por alguna de ellas, pero, igualmente constituir su actuación delito, falta, ilícito civil o irregularidad administrativa, pudiendo ser sancionado penalmente conforme al código procesal penal u otras leyes penales, disciplinariamente de acuerdo al estatuto, incurrir en ilícitos civiles conforma al código civil y al cometer irregularidades administrativas ser sujetos de aplicación de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control, Fiscal y de la ley contra la corrupción.<sup>68</sup>

## **Derechos Exclusivos de los Funcionarios de Carrera**

En este apartado podemos señalar que el Estatuto de la Función Pública consagra como derechos exclusivos de los funcionarios públicos de carrera, el derecho al ascenso, a organizarse sindicalmente, a la solución pacífica de los conflictos, a la convención colectiva, a la huelga y a la estabilidad en el desempeño de sus cargos. Con respecto a este último derecho ha querido puntualizar la autora la circunstancia de que siendo la estabilidad un derecho exclusivo del funcionario de carrera, ha sido la propia legislación la que ha erosionado este derecho de los servidores públicos de carrera.

Ante el inevitable respeto a la garantía al debido proceso y derecho a la defensa, que se otorga al justiciable, el derecho a las pruebas o alegatos en beneficio de su defensa, a la contra-argumentación por parte de los

---

<sup>68</sup> De Pedro F, A. Comentarios a la Ley del Estatuto de la Función Pública. Pág. 86

investigados, se contraponen una tendencia legislativa para desconocer la carrera administrativa y por ende la estabilidad cuya muestra más resaltante la podemos ubicar en el artículo 16 de la Ley del Registro Público y del Notariado, la cual prescribe que todos los funcionarios de dichos despachos son funcionarios de confianza, por lo que no gozan de estabilidad en el ejercicio del cargo, cuando señala lo siguiente:

**“Los Registradores y Notarios, así como los funcionarios de sus respectivas dependencias ocupan cargos de confianza y por lo tanto son de libre nombramiento y remoción, de conformidad con lo establecido en el presente Decreto Ley y en el reglamento correspondiente.”**<sup>69</sup> *(subrayado mío)*

De acuerdo, a lo señalado en la norma, pareciera que quiere abordarse el empleo público con un criterio contrario a las bases Constitucionales y Legales de la función pública, basta leer lo tipificado en el artículo 146 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela para demostrar dicha ambigüedad, al efecto prevee la norma constitucional:

**“Los cargos de los órganos de la Administración pública son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los contratados y contratadas, los obreros y obreras al servicio de la administración pública y los demás que determine la ley.**

El ingreso de los funcionarios públicos y las funcionarias públicas a los cargos de carrera será por concurso público, fundamentado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia. El ascenso estará sometido a métodos científicos basados en el sistema de méritos, y el traslado, suspensión y retiro será de acuerdo con su desempeño.”<sup>70</sup> *(subrayado mío)*

---

<sup>69</sup> Estatuto de los Funcionarios de los Registros y Notarias, G.O. N° 5.556 de fecha 13/11/2001

<sup>70</sup> Véase. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 1999

Esta estabilidad de los funcionarios en la carrera administrativa tiene en nuestro criterio, dos vertientes muy importantes que deben respetarse, por una parte está el hecho de que los funcionarios de carrera en teoría deben ingresar por Concurso Público que valore sus méritos profesionales, lo cual redundaría en una adecuada profesionalización de la función pública y por otra parte la estabilidad tiene como corolario a ciertos mecanismos tipificadores de conductas, que pudieran dar origen a la aplicación de sanciones en detrimento del servidor público.

En apoyo al sistema de carrera señalado tanto en la derogada Ley de Carrera Administrativa como en la nueva Ley del Estatuto de la Función Pública, es importante señalar, el criterio establecido por el Tribunal Supremo de Justicia, en el caso de una solicitud de revisión de constitucional de sentencia, interpuesta en fecha 7 de marzo de 2006, cuando dentro de las consideraciones para decidir, se expresó:

“...En este sentido, debe citarse lo contenido en el artículo 146 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, así como el artículo 100 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, a los efectos de dilucidar efectivamente, si existe una contradicción entre ambas normas y, en tal sentido, debió ser desaplicado el artículo 100 de la mencionada ley:...en primer lugar se aprecia que el artículo 146 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, establece que los cargos de los órganos de la Administración pública son de carrera y se exceptúan de ello, los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remisión, los contratados y los obreros al servicio de la administración pública...En tal sentido se aprecia que la normativa constitucional zanjó un problema existente bajo el imperio de las derogadas ley de carrera administrativa y la Constitución de 1961, cuando se preveía por ejemplo el ingreso de los contratados como una forma irregular de acceder a la carrera cuando el contratado ejercía el cargo más allá del período de prueba sin haber sido evaluado, ya que al ejercer el contratado un cargo de los regulados por la ley, en las mismas condiciones que los funcionarios regulares, existía una simulación de tal contrato, concurriendo una propia y real relación de empleo público, sometida a la legislación funcional...congruente con lo expuesto, interesa destacar la intención del

constituyente con la promulgación de la prenombrada norma, la cual se encuentra reflejada en la Exposición de Motivos, cuando expresa: Se establece como principio general que los cargos de la administración pública son de carrera, salvo los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remisión, los contratados y los obreros, así como otros tipos que indique la ley. Este aspecto del establecimiento de la carrera administrativa, constituye un pilar necesario para poder sustentar el edificio de una administración pública moderna, dinámica y eficiente. La depuración de la función pública, el rescate de la imagen del estado, requiere de un compromiso ineludible con la satisfacción de esta exigencia que la sociedad ha expresado reiteradamente...Sentencia del T.S.J en Sala Constitucional...(omisiss) y en consecuencia, se ordena la desaplicación del artículo 100 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, por contradecir el artículo 146 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al establece un régimen de estabilidad y de ingreso a la carrera administrativa diferente al establecido en el texto constitucional,,,"<sup>71</sup>

En este sentido, siendo esta manifestación un elemento de peso en la estabilidad de los funcionarios públicos, ya que no podrán ser destituidos o amonestados sino se conforma un expediente que les garantice el Derecho Constitucional a la Defensa; por el contrario los funcionarios de libre nombramiento y remoción no gozan de la estabilidad que disfrutaban los funcionarios de carrera, pretender, por vía legislativa excluir a un grupo importante de funcionarios calificándolos genéricamente como "personal de confianza" es actuar en contra de lo previsto en el texto constitucional.

En virtud, de que el derecho más importante del que gozan los funcionarios públicos de carrera, es la estabilidad en el ejercicio de sus funciones, una vez que ingresan a la misma por medio de un concurso público, la única manera de que los funcionarios públicos, egresen de la administración pública, es mediante la imposición de un procedimiento de destitución, y cuando se compruebe la veracidad y ocurrencia del hecho irregular en el ejercicio de sus funciones, del cual pudiera derivar responsabilidad civil, penal y administrativa, dependiendo del hecho o hechos cometidos o las omisiones observadas en el cumplimiento de sus

---

<sup>71</sup> Sentencia del T.S.J, Sala Político-Administrativa, de fecha 30-3-2006, exp. 06-0289

deberes; sin perjuicio de que en la cesación del empleo público puedan ocurrir otros supuestos distintos a las faltas disciplinarias.

Asimismo, es importante destacar de otra manera, que la investigación adelantada, refleja tres líneas fundamentales, de cuyo análisis concluimos en que la llamada estabilidad de los funcionarios de carrera, es conculcada por el efecto reflejo que se genera a partir de la forma “estatutaria” que se ha venido señalando en los capítulos anteriores.

En primer término, el llamado estatuto de la función pública, excluye a un conjunto de funcionarios públicos, para luego ser acogidos en el seno de los procedimientos establecidos en la ley en virtud de la jurisprudencia emanada de la Sala Político Administrativa y de las Cortes de lo Contencioso Administrativo, con lo cual estaríamos consolidando el análisis central de la estabilidad de los funcionarios de carrera en el marco de un proceso garantista de sus derechos fundamentales, entre ellos el derecho a la defensa y al debido proceso.

En segundo término, se observa en la dispersa pero vigente reglamentación de funcionarios públicos, operarios dentro de la organización funcionarial de la Contraloría General de la República, Procuraduría General de la República, Defensoría del Pueblo, Poder Judicial, Asamblea Nacional entre otros, lo cual es revelador de la falta de unicidad en el tratamiento estatutario en Venezuela, lo que impacta el aspecto disciplinario del servidor público con peligro de su propia estabilidad.

Finalmente como tercer punto, se encuentra a un gran segmento de funcionarios públicos, de asignaciones laborales muy delicadas como son los funcionarios de los registros y notarías del país, los cuales según lo dispone el Artículo 16 de la Ley del Registro Público y Notariado (G. O. E. N° 5.556 del 13/11/2006) son considerados como personal de confianza, lo que niega la concepción constitucional de empleados de carrera y de libre nombramiento y remoción,

incluso para estos últimos para un sector de la doctrina considera que el libre nombramiento y remoción, no es lo mismo que libre destitución.

Estas consideraciones son a juicio de la autora una válida advertencia que debe evitar la proliferación de reglamentaciones en las cuales se puedan negar el sistema acogido por la constitución de 1999, circunstancia claramente atentatoria del sistema de estabilidad de los funcionarios de carrera, tomando en cuenta asimismo la existencia de otras situaciones que tienden a quebrar el modelo estatutario, cuando de la práctica diaria en la función pública.

Por lo que, se observa la proliferación de los contratados en la función pública, mecanismo que sin proponérselo inicialmente es una vía para atentar contra la estabilidad de la función pública, en virtud, de que en la medida de que se contrate personal, en esa medida, se rompe con la carrera y estabilidad que pudiera adquirir el funcionario público a través del tiempo presente en la administración pública, logrando al final del camino la tan merecida jubilación, como mérito a la actividad realizada por los mismos.

En este orden de ideas, es bueno resaltar en el tema de la estabilidad de los funcionarios públicos de carrera, que ésta no sólo puede afectar por las diferentes variantes de orden legislativo y político que venimos refiriendo, sino por otra serie de factores periféricos que constituyen hechos notorios y públicos, nos estamos ubicando en la falta de una planificación estatal inherentes a los concursos públicos para el ingreso a la carrera administrativa, cuya esencia es el mérito.

De manera que, las diferentes categorías de cargos, el sistema de remuneraciones y toda la implementación de una auténtica y verdadera profesionalización de la función pública que al menos proteja al servidor público de los continuos “avatares” de los políticos de turno, más aún, en un mundo en el cual las relaciones entre el sector público y el mundo de trabajo se alteran y

complican con las crisis económicas y el creciente desempleo, sobre estas consideraciones CANTERO MARTINEZ ha dicho lo siguiente:

*“El análisis histórico muestra que para algunos de los países estudiados (como Francia) la noción de contrato de función pública ha sido abandonada porque conducía demasiado a menudo a reclutamientos arbitrarios que no aseguraban una protección efectiva de los funcionarios, en la medida en que ello se traducía en una politización excesiva de la función pública, sobre todo en los niveles subalternos.”<sup>72</sup>*

Para un sistema estatuario cerrado como el nuestro, basado fundamentalmente en el estatuto y la carrera –al menos teóricamente- el ingreso representa un ápice de su carrera, luego sucesivamente debería ascender, profesionalizarse y adquirir la experiencia necesaria que le da sentido al servicio público. ¿Qué haría el Estado sin Médicos, Abogados, Ingenieros, Contadores, Administradores u otras profesiones bien preparados y capacitados en la Carrera Incidiendo sobre este punto, Ricardo Vicente Domingo nos expresa lo siguiente:

*“El régimen normativo de la función pública sigue siendo pues, claramente mejorable, ya que hay una serie de temas pendientes, como la misma aprobación de un autentico Estatuto, la carrera administrativa. La profesionalización de determinados puestos, la objetivación de los concursos, la movilidad interadministrativa, el régimen de los puestos de trabajo constituye una de las claves de la evolución del derecho funcional de las últimas décadas...”<sup>73</sup>*

Para Sánchez Morón, “la formación profesional del funcionario es esencial en la instrumentación de la carrera administrativa”<sup>73</sup>, la autora considera que la afectación de la estabilidad de los funcionarios públicos de carrera actualmente no sólo deviene de instrumentos jurídicos expansivos como la Ley de Registro Público y del Notariado, sino también que en forma concurrente no se han

---

<sup>72</sup> Cantero M, J, El empleo público entre estatuto funcional y contrato laboral. Pág. 17

<sup>73</sup> Sánchez, M, M, Derecho de la función Pública. Pág. 73.

planificado en forma ordenada los concursos, las situaciones administrativas de los funcionarios tales como: promoción interna, libre designación en base al mérito profesional, redistribución de efectivos, reasignación de efectivos, comisiones de servicio, permutas entre órganos administrativos, al punto que aun no se ha dictado el reglamento de la Ley del Estatuto de la Función Pública.

### **Clases de Sanciones y el procedimiento para su Aplicación**

La derogada Ley de Carrera Administrativa instituyó cuatro tipos de sanciones disciplinarias: amonestación verbal; amonestación escrita; suspensión del cargo, con o sin goce de sueldo; y destitución. Ahora, por la Ley del Estatuto de la Función Pública se reducen a dos: amonestación escrita y destitución.

Por lo que quedan eliminadas las amonestaciones verbales, pasando algunas de ellas a ser causales de amonestación escrita, como son: “la negligencia en el cumplimiento de los deberes inherentes al cargo”, y “la falta de atención debida al público”, cuestión que puede pensarse debido a la inoperatividad de las sanciones verbales, que en la práctica realmente no eran de efectivo cumplimiento.

A la luz de la Ley del Estatuto de la Función Pública las sanciones según lo reza el Artículo 82 cuando hacer referencia a dos formas de sanciones disciplinarias, lo cual va a constituir una enumeración de carácter taxativo, que como tal deben ser impuestas en los casos que sean necesarias, el artículo 83 cuando señala las causales de amonestación escrita, tomando en cuenta que la imposición de cada una de estas causales dependerá del grado de discrecionalidad de la administración y la valoración de los hechos y la conducta del funcionario que actuó en forma irregular y el artículo 86 señala las causales de destitución, que serán analizadas en otro punto; cuando señalan lo siguiente:

“Artículo 82: independientemente de las sanciones previstas en otras leyes aplicables a los funcionarios o funcionarias públicos en razón del desempeño de sus cargos, éstos quedarán sujetos a las siguientes sanciones disciplinarias: 1. Amonestación escrita, 2. Destitución.”<sup>74</sup>

“Artículo 83: Serán causales de amonestación escrita: 1. negligencia en el cumplimiento de los deberes inherentes al cargo, 2. perjuicio material causado por negligencia manifiesta a los bienes de la república, siempre que la gravedad del perjuicio no amerite su destitución, 3. falta de atención debida al público, 4. irrespeto a los superiores, subalternos o compañeros, 5. inasistencia injustificada al trabajo durante dos días hábiles dentro de un lapso de treinta días continuos, 6. realizar campaña o propaganda de tipo político o proselitista, así como solicitar o recibir dinero u otros bienes para los mismos fines, en los lugares de trabajo, 7. recomendar a personas determinadas para obtener beneficios o ventajas en la función pública.”<sup>75</sup>

“Artículo 86: Serán causales de destitución:...”(omissis...) <sup>76</sup>

En cuanto al procedimiento de cómo se deben aplicar las amonestaciones escritas, se encuentra establecido en los artículos 84 y 85 de la ley del estatuto de la función pública, normas que señalan que la amonestación deberá ser notificada por el supervisor inmediato y por escrito, que deberá contener el hecho que se le imputa y los días que tiene el funcionario para defenderse y si después de transcurrido el lapso y se considera que el funcionario fue responsable se aplicará la sanción de amonestación escrita y el recurso a que diere lugar, y como señala el artículo 85 contra la amonestación escrita podrá interponerse el recursos jerárquico sin necesidad de ejercer previamente el recurso de reconsideración.

En otro orden de ideas, es oportuno afirmar que el legislador del 2002 innovó para eliminar las amonestaciones verbales, que tantos inconvenientes generaron en su ejecución, tal como se mencionó anteriormente, para introducir la amonestación escrita que ya existía en la derogada Ley de Carrera Administrativa, pero ahora con un procedimiento muy compacto que

---

<sup>74</sup> Véase. Ley del Estatuto de la Función Pública. 6 septiembre de 2002. G-O: Nro 37.522

<sup>75</sup> Véase. Ley del Estatuto de la Función Pública. 6 septiembre de 2002. G-O: Nro 37.522

<sup>76</sup> Véase. Ley del Estatuto de la Función Pública. 6 septiembre de 2002. G-O: Nro 37.522

permite al funcionario ejercer su derecho a la defensa, incluso con un recurso jerárquico sin previo ejercicio del recurso de reconsideración, ejercible ante la máxima autoridad en el término de quince días hábiles contados a partir de su notificación; de verdad que no entendemos el uso de la palabra “término” por el legislador cuando lo correcto es hablar de lapso, sin embargo consideramos mejor estructurada la sanción a los fines correctivos necesarios, por lo demás de no haber respuesta de la máxima autoridad el interesado podrá recurrir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa a interponer la acción de nulidad correspondiente.

En refuerzo al procedimiento aplicable, en cuanto a las partes contentivas del procedimiento, el Tribunal Contencioso Administrativo, en recurso interpuesto en fecha 15 de enero de 2003, explanó un criterio en cuanto a la oportunidad para interponer defensas, tal como lo señalo en la siguiente sentencia:

“ ... Al respecto observa esta Corte, que el artículo 101 de la Ley del Estatuto de la Función Pública: “Todas las pretensiones de la parte accionante y de las defensas de la accionada serán resueltas en la sentencia definitiva, dejando a salvo lo previsto en el artículo 98 de esta ley, respecto de la admisión de la querrela.” Ahora bien, en el presente caso existe una normativa fácilmente identificable, es decir, la Ley del Estatuto de la Función Pública en su artículo 101; cuyo sentido se desprende de la simple lectura, haciéndose innecesarias, en el presente caso, interpretaciones adicionales y aplicaciones supletorias como sería en el caso de que se aplicará el artículo 346, ordinal 8 del Código de Procedimiento Civil o cualquier otra norma distinta a la que rige la materia, pues es de carácter obligatorio agotar la posibilidad contenida en la norma aplicable, antes mencionada, pues de lo contrario sería atentar contra el principio de especialidad en la aplicación de las leyes, lo cual en definitiva no haría más que desvirtuar la naturaleza de la propia ley que se pretende suplir...”

En otro orden de ideas, es oportuno señalar lo que la jurisprudencia señala en cuanto a la competencia tipificada en al artículo 93 de la ley del Estatuto de la Función Pública, cuando señaló:

“...Por lo tanto, el conocimiento de los litigios que versen sobre tal relación de empleo público entre los docentes y la administración pública corresponde a los órganos jurisdiccionales con competencia en materia contencioso-administrativa funcionarial, de acuerdo con lo establecido en el artículo 93 de la Ley del Estatuto de la Función pública; en este sentido, cabe destacar lo dispuesto por la disposición transitoria primera, según la cual “mientras se dicte la ley que regule la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes en primera instancia para conocer de las controversias a que se refiere el artículo 93 de esta ley, los jueces o juezas superiores son competencia en lo contencioso-administrativo, o donde funcione el órgano o ente de la administración pública que dio lugar a la controversia”.<sup>77</sup>

Y en cuanto a los docentes Universitarios, existe también un tratamiento especial, en virtud de que los mismos, se encuentran excluidos por la Ley del Estatuto de la Función Pública, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, fijo criterio en cuanto al órgano competente para conocer estas causas, de la siguiente manera:

“...A los fines de establecer cuál es el órgano competente para conocer del presente caso, resulta necesario determinar el régimen legal que ampara al recurrente como empleado al servicio de la administración, para lo cual se observa que se desempeña como docente contratado en la escuela de ciencias aplicadas del mar, dependiente del núcleo de Nueva Esparta de la Universidad de Oriente. De lo anterior se desprende, que efectivamente en la controversia de autos, existe una relación jurídica administrativa concreta entre un docente que prestar servicio para una Universidad, debiéndose precisar que en el caso de los docentes universitarios, existe una relación de índole funcionarial o de empleo público, que requiere de un tratamiento especial respecto del régimen aplicable, debido a que desempeña una labor fundamental y muy específica al servicio de la Universidades, concluyéndose que el conocimiento de la presente causa, corresponde a los órganos con competencia en lo contencioso-administrativo...”<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Véase. Sentencia de fecha 12 febrero 2004, T.S.J. Sala Constitucional, exp 03-1156.

<sup>78</sup> Véase. Sentencia de fecha 21-08-2003, Corte 1era Contencioso Administrativo exp 03-3045

Al hilo de estos argumentos, el Estatuto de la Función Pública, rediseñó un procedimiento administrativo de destitución, que recoge en buena medida los rasgos fundamentales de este tipo de procedimiento sancionador, con las características necesarias que garanticen al investigado un amplio y efectivo derecho a la defensa, elementos que no entrarían en juego, si se permitiese una consideración genérica de todo el funcionariado como si fuese “personal de confianza”.

### **Procedimiento Disciplinario de Destitución**

La destitución, viene a constituir la sanción disciplinaria más grave, más drástica. Implica la ruptura del vínculo funcionario-administración, la cesación de la relación empleo público por parte de la administración ante una conducta o hecho del funcionario, legalmente establecido como grave o lesivo a los intereses o a la actividad administrativa. Afecta a la esencia misma de la carrera administrativa y actúa contra el derecho básico de los funcionarios, cual es la estabilidad.

El artículo 86 señala catorce causales por las cuales procede la destitución.

1. Haber sido objeto de tres amonestaciones escritas en el transcurso de seis meses.
2. El incumplimiento reiterado de los deberes inherentes al cargo o funciones encomendadas.
3. La adopción de resoluciones, acuerdos o decisiones declarados manifiestamente ilegales por el órgano competente, o que causen graves daños al interés público, al patrimonio de la Administración Pública o al de los ciudadanos o ciudadanas. Los funcionarios o funcionarias públicos que hayan coadyuvado en alguna forma a la adopción de tales decisiones estarán igualmente incurso en la presente causal.

4. La desobediencia a las órdenes e instrucciones del supervisor o supervisora inmediato, emitidas por éste en el ejercicio de sus competencias, referidas a tareas del funcionario o funcionaria público, salvo que constituyan una infracción manifiesta, clara y terminante de un precepto constitucional o legal.
5. El incumplimiento de la obligación de atender los servicios mínimos acordados que hayan sido establecidos en caso de huelga.
6. Falta de probidad, vías de hecho, injuria, insubordinación, conducta inmoral en el trabajo o acto lesivo al buen nombre o a los intereses del órgano o ente de la Administración Pública.
7. La arbitrariedad en el uso de la autoridad que cause perjuicio a los subordinados o al servicio.
8. Perjuicio material severo causado intencionalmente o por negligencia manifiesta al patrimonio de la República.
9. Abandono injustificado al trabajo durante tres días hábiles dentro del lapso de treinta días continuos.
10. Condena penal o auto de responsabilidad administrativa dictado por la Contraloría General de la República.
11. Solicitar o recibir dinero o cualquier otro beneficio, valiéndose de su condición de funcionario o funcionaria público.
12. Revelación de asuntos reservados, confidenciales o secretos de los cuales el funcionario o funcionaria público tenga conocimiento por su condición de tal.
13. Tener participación por sí o por interpuestas personas, en firmas o sociedades que estén relacionadas con el respectivo órgano o ente cuando estas relaciones estén vinculadas directa o indirectamente con el cargo que se desempeña.
14. Haber recibido tres evaluaciones negativas consecutivas, de conformidad con lo previsto en el artículo 58 de esta Ley.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Véase. Ley del Estatuto de la Función Pública. 6 septiembre de 2002. G-O: Nro 37.522

En cuanto al procedimiento por Destitución, vale la pena destacar los siguientes aspectos:

- 1) Responde a un sistema de tipificación de faltas, a tono con la corriente jurisprudencial imperante en Venezuela, posición que ciertamente ha tenido resistencia en los espacios autorales y académicos.
- 2) Jerarquiza las fórmulas de proceder, con fundamento en el principio de formación del expediente, cuestión fundamental en esta disciplina
- 3) Marca una separación material entre el sustanciador del expediente y el decisor, lo que de alguna manera respeta el principio de la imparcialidad
- 4) Acoge la conocida fórmula de la imputación por cargos, figura necesaria en el derecho de las sanciones, lo que pone en cabeza de la Administración la carga de la prueba y
- 5) Podría agregarse que del procedimiento se desprenden los caracteres generales de los procedimientos disciplinarios, es decir, respeto a la presunción de inocencia, derecho a la prueba, a la formulación de cargos, al acceso al expediente, entre otros principios rectores.

En tal sentido, es importante señalar, debido a las consecuencias de sus sanciones, los pasos del procedimiento sancionatorio de destitución, tomando en cuenta que presenta nueve fases: 1. solicitud de apertura de averiguación administrativa, 2. instrucción del expediente y determinación de los cargos a formular, 3. notificación para acceder al expediente y ejercer el derecho a la defensa, 4. formulación de cargos, 5. descargos, 6. pruebas, 7. dictamen jurídico, 8. decisión y 9. Constatación de lo actuado en el expediente.

En este orden de ideas, es preciso, conocer los pasos a detalles que deben seguirse para iniciar un procedimiento de destitución, en principio la solicitud deberá hacerla el funcionario de mayor jerarquía dentro de la respectiva unidad, debe ser formal, con la indicación de los hechos y circunstancia que le afecten. La competencia de este procedimiento la tiene la Oficina de Recursos Humanos, de

cada Institución, la cual llevará un expediente debidamente foliado, y deberá sustanciarse de acuerdo a las formalidades de ley, todo lo cual es una garantía a la estabilidad del funcionario de carrera.

Asimismo, deberá en principio notificarse a la parte afectada, en resguardo a su derecho a la defensa y al debido proceso, posteriormente se le formulará cargos, en el quinto día hábil siguiente, y el funcionario tendrá cinco días hábiles para consignar su escrito de descargos, seguidamente de oficio se abre el lapso de pruebas, para que el funcionario aporte todo lo que sea necesario para quedar libre de toda responsabilidad, y cuando se produzca el vencimiento del lapso probatorio, se producirá el dictamen jurídico sobre la procedencia o no de la destitución, el cual se enviará a la máxima autoridad, quien posteriormente analizará y declarará si es procedente o no la destitución.

En conclusión, el procedimiento administrativo así comentado resguarda el derecho a la defensa del investigado en esta ley marco, quedan a salvo como hemos repetido las distintas y variadas reglamentaciones de carácter sancionatorio dispersas en la legislación venezolana, que atentan contra la estabilidad de los funcionarios públicos, por lo que en un futuro tendrá la legislación venezolana, que unificar los criterios en cuanto a los procedimientos aplicables a los distintos funcionarios que conforman la Administración Pública en Venezuela.

Finalmente la autora considera necesario poner de relieve en estos tópicos vinculados a la estabilidad de los funcionarios de carrera, dos aspectos fundamentales que arroja en este punto la investigación:

El primero relacionado con el carácter genérico de norma abierta de las causales de destitución contempladas en el artículo 86 del Estatuto, ya que si bien es cierto algunas de ellas tienen contornos bien específicos, existen otras de dificultad

probatoria, por ejemplo, la contenida en el numeral 7 que se refiere a “la arbitrariedad en el uso de la autoridad que cause perjuicio a los subordinados o al servicio”, por ello invocábamos anteriormente que la doctrina jurisprudencial en Venezuela se pronuncia por normas de contenido genérico, tal es el caso de las causales que pueden dar lugar a la imposición de determinación de responsabilidades administrativas, contenidas en el artículo 91 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal,

Tal posición, ha sido duramente criticada por un sector de la doctrina al considerar que las referidas causales en la forma concebida por el legislador son normas en blanco, ajenas a los procedimientos sancionatorios, desde luego que la respuesta del Tribunal Supremo de Justicia en su Sala Constitucional ha sido la de admitir este tipo de normas pero con límites para el uso y aplicación de las mismas que no constituyan arbitrariedad y desproporcionalidad por parte del llamado a aplicar la norma en cuestión.

El otro aspecto relevante es el inherente a la carga de la prueba, ya que siempre se ha enseñado que en materia de procedimientos sancionatorios la carga de la prueba corresponde a la administración pero se ha olvidado la moderna corriente del derecho probatorio que dinamiza la carga de la prueba, es decir, que aquel quien este en mejores condiciones de probar debe incorporar claramente dichos medios al procedimiento, desde luego que no se puede ignorar la dificultad que tiene el sujeto investigado de ofrecer pruebas que muchas veces se encuentran en los archivos de la administración, pero que esta por variadas causas las niega, obstaculiza o entorpece conculcando de esta forma el derecho constitucional a la prueba.

## **Recursos a Interponer**

En cuanto a la materia de recursos, es importante resaltar que la Ley del Estatuto de la Función Pública reconoce ahora en forma expresa, el recurso jerárquico contra la amonestación escrita, el cual podrá interponerse con carácter facultativo, sin necesidad del ejercicio previo del recurso de reconsideración (que si tiene carácter obligatorio en la L.O.P.A), para ante la máxima autoridad del órgano de la administración, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados a partir de la fecha de su notificación, quien deberá decidirlo dentro del término de treinta (30) días hábiles siguientes a su recepción, y contra esta decisión podrá el interesado ejercer el recurso contencioso administrativo en primera instancia ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo Regionales o de la Región Capital según sea el caso, siendo la alzada una cualquiera de las Cortes de lo Contencioso-Administrativo con sede en la ciudad capital, todo ello sin perjuicio de una elevada categoría de altos funcionarios cuyo Juez competente es la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

En otro orden de ideas, es importante señalar que las faltas de los funcionarios públicos sancionados con amonestación escrita prescribirán a los seis (6) meses a partir del momento en que el supervisor inmediato tuvo conocimiento del hecho u no inició el procedimiento correspondiente, y las causales de destitución prescriben a los ocho (8) meses, situaciones que deberán cumplirse tal como lo señalan las normas contenidas en el estatuto de la función pública.

Finalmente, hay que hacer referencia al recurso contencioso administrativo en la función pública, que con la nueva ley presenta cambios, no obstante, que el nuevo procedimiento del recurso contencioso administrativo estableció la celebración de dos audiencias públicas y orales, audiencia preliminar y definitiva que pueden ser dos, el procedimiento es esencialmente escrito, lo cual es violatoria del artículo 257 de la constitución de la República Bolivariana de Venezuela que dice: "... la leyes procesales establecerán la simplificación, uniformidad y eficacia de los

trámites y adoptarán un procedimiento breve, oral y público...”, de manera que los funcionarios públicos si bien es cierto, que en la actualidad, encontrándose con dos posiciones en cuanto a su estabilidad, que para algunos funcionarios rige el estatuto de la función pública y otros simplemente están excluidos, y han sido protegidos por normas que atentan contra su estabilidad, no es menos cierto, que a pesar de la situación, la ley si les da medios de defensa, en los casos en que se encuentren inmerso en situaciones presuntamente irregulares, tendrá ese funcionario, todas las defensas que a bien tenga utilizar, para salvar su responsabilidad.

En síntesis, debe concluirse que el sistema recursivo en la materia funcionarial admite progresos si lo conectamos con la tutela judicial efectiva en el aspecto del derecho constitucional de "acceso a la justicia", incluso un gran número de decisiones de la Sala Político Administrativa han ordenado la entrada a juicio de muchas querellas funcionariales, a pesar de haber operado la caducidad por interposición errónea de la demanda funcionarial, todo en aras del principio "pro-actione", es decir, para favorecer al justiciable en el acceso a la justicia.

## CONCLUSIONES

Después de una visión panorámica al tema del régimen normativo de la función pública en Venezuela y su incidencia en la estabilidad de la carrera de sus funcionarios a juicio de la autora es posible llegar a las siguientes conclusiones:

1. Nuestro sistema constitucional fiel al sistema francés de modelo cerrado de la función pública, mantiene la rigidez del mismo, en el sentido de reglar las relaciones de los funcionarios públicos en forma unilateral cuyos parámetros fundamentales se explican en la Ley del Estatuto de la Función Pública.
2. A pesar de lo anterior, no escapo el legislador del 2002 a la creciente influencia del Derecho Comparado, muy especialmente al Español, y aún más lejana al Derecho italiano, al permitirse actividades negociales en la relación de empleo público, cuyo emblema es la contratación colectiva.
3. Lo anterior es lo indicativo del denominado fenómeno “Laboralización de la Función Pública”, posición que no es admitida pacíficamente en Venezuela.
4. La Administración Pública en Venezuela si bien es cierto admite el sistema cerrado de la función pública, según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela la misma debe sujetarse a los postulados del artículo 141 constitucional.
5. El Estatuto de la Función Pública, mejora algunos aspectos procedimentales respecto a la potestad disciplinaria, que anteriormente fue indebidamente tratada por el Reglamento de la Carrera Administrativa.

6. Es factible que de acuerdo con la influencia comparatista sea necesario en el futuro, modificar el sistema estatutario por un sistema de oferta de empleo público, con clara expresión de los puestos de trabajo y con definidos límites de la carrera administrativa.
7. Normas jurídicas como las analizadas en la Ley de Registro Público y del Notariado, reconducen a plantear en estrados su desaplicación por inconstitucional activando la figura del control difuso.
8. En líneas generales el Estatuto de la Función Pública conserva el perfil de la derogada Ley de Carrera Administrativa.
9. La estabilidad del funcionario de carrera no solo se vería afectada por normas como al establecida en el artículo 16 de la Ley de Registro Público y del Notariado, sino también por un incoherente sistema de carrera que a la fecha no ha implementado en el nivel nacional los concursos para ingresar a la carrera como un mandato constitucional.
10. Un análisis de la problemática estatutaria de todo el funcionariado público en Venezuela nos permite concluir que existe una gran dispersión reglamentaria en el tratamiento de la materia.
11. En cuanto al sistema sancionatorio el Estatuto de la Función Pública esta mejor diseñado que la derogada Ley de Carrera Administrativa, a pesar de las críticas autorales y jurisprudenciales que sistemáticamente se le han hecho a las causales de destitución.
12. Lamentablemente el Estatuto de la Función Pública, no consagró en su desarrollo, como si lo hizo el derogado estatuto del 2001, una escuela para la gerencia en toda la Administración Pública Nacional, lo cual hubiese sido de gran utilidad para la formación profesional y técnica del funcionariado.
13. La estabilidad de los funcionarios públicos por “vías de hecho” ha estado continuamente afectada por las orientaciones políticas e ideológicas del

gobierno nacional, lo cual es claramente atentatorio contra el principio constitucional de la igualdad.

14. De cara al futuro y para seguir las buenas enseñanzas del derecho comparado sería deseable dictar un reglamento único para el ejercicio de la potestad sancionatoria en virtud de la proliferación reglamentaria de distintas y variadas clases de sanciones.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Balestrini, M. (2002). **Cómo se elabora el proyecto de investigación** (6<sup>ta</sup> Ed.) Caracas: BL Consultores Asociados.
- Bielsa, R. (1960). **La Función Pública**. Roque De Palma. Buenos Aires.
- Brewer A, C. (2005). **El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Colección estudios N° 16** .Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Briceño V y otro. (2005) **Ley del Estatuto de la Función Pública**. Colección Textos Legislativos Nro 27, 1era edición. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.
- Caicedo. (2001) **Derecho Administrativo**. Editorial Signocram. Caracas. Venezuela.
- Cantero M, J. (2001). **El Empleo Público: Entre Estatuto Funcionario y Contrato Laboral**. Marcial Pons. Madrid.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela** (2000). Comentada por Allan R. Brewer-Carias. Caracas: Editorial Arte.
- De Pedro F, Antonio. **Comentarios a la Ley del Estatuto de la Función Pública** (2005). Caracas: Editorial Vadell hermanos editores.
- Decreto con fuerza de Ley del Registro Público y del Notariado** (2001). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. N° 5556.
- Dromi R., (1998) **Derecho Administrativo**, (Séptima edición), Buenos Aires: Editorial Ciencia y Cultura.
- Estatuto del Sistema de Recursos Humanos del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria**. (SENIAT), Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. N° 38.190. 19 mayo de 2005.
- El Régimen Jurídico de la Función Pública en Venezuela** (2005). Homenaje a la Doctora Hildegard Rondón de Sansó. Tomo I. Editorial Fundación de Estudios de Derecho Administrativo. Caracas.

**El Régimen Jurídico de la Función Pública en Venezuela** (2004). Homenaje a la Doctora Hildegard Rondón de Sansó. Tomo III. Editorial Fundación de Estudios de Derecho Administrativo. Caracas.

Fernández, A. (2004). **Comentarios a la Ley del Estatuto de la Función Pública**. Vadell Hnos. Valencia.

Fondevila A, J. (2000). **Constitución y Empleo Público. Estudio y Propuestas en Relación a un Régimen Jurídico Común**. Editorial Comares. Granada.

**15 Años Jurisprudencia. Contencioso Funcionario**. Funeda. Caracas 1994.

García De Enterría E y Fernández T. (1993), **Curso de Derecho Administrativo** (Cuarta edición), Madrid, Editorial Cívitas, Tomo II.

Guedez V. (2002), **La ética gerencial (Instrumentos estratégicos que facilitan decisiones correctas)**. Caracas, Editorial planeta venezolanas s.a.

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2003). **Metodología de la investigación** (3<sup>da</sup> ed.). México: McGraw-Hill.

Lares M, Eloy. (1998) **Manual de Derecho Administrativo**. Caracas: Editorial Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela.

**Ley Orgánica de la Administración Pública** (2003). Comentada por Brewer-Carías, Chavero, Rafael. Caracas: editorial jurídica venezolana. Colección de textos legislativos N° 24, 2da edición.

**Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo** (2004). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. N° 37.995, 5 de agosto 2004.

**Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos** (1993). Comentada por Brewer-Carías, Rondón de S y otros. Caracas: editorial jurídica venezolana. Colección de textos jurídicos N° 1.

**Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República** .Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. N° 5.554, 5 de Noviembre 2001.

**Ley del Estatuto de la Función Pública.** Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37522, 6 de septiembre de 2002.

López G, J. (1995). **El Régimen Jurídico del Personal Laboral de las Administraciones Públicas.** Civitas S.A. Madrid.

Osorio. M **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales.** Editorial Helistas. Buenos Aires Argentina.

Martínez de P, I. (1995). **Régimen Jurídico. La función Pública y Derecho al Cargo.** Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Editorial Civitas, S.A. Madrid.

Mazzone M, H. (1998). **Gestión estratégica y Creación de Valor en el Sector Público.** Barcelona. Editorial: Piados.

Parra, M. (2005). **Manual de Derecho Administrativo General.** Caracas: Editorial: Vadel Hermanos Editores.

Parra D, S. (2002). **Sistemas Administrativos Comparados.** Editorial Tecnos. Madrid.

Palomar, O, A. (2001). **El Derecho de la Función Pública.** Dukinson. Madrid.

Parrado D, S. (2002). **Sistemas Administrativos Comparados.** Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.). Madrid.

Perdomo, R. (1988). **Metodología pragmática de la investigación. Con aplicaciones en las ciencias jurídicas.** Mérida: Consejo de publicaciones de la Universidad de los Andes.

Peña, S. (2001). **Manual de Derecho Administrativo, adaptado a la Constitución de 1999. V, 1.** Caracas: Colección de Estudios Jurídicos del Tribunal Supremo de Justicia.

Pérez G, J. (1997). **Introducción al Régimen Jurídico de los Funcionarios de las Administraciones Públicas.** Editorial Comares. Granada.

**Reforma de la Ley Orgánica del Ministerio Público.** Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.262. 11 de septiembre de 1998.

Rodríguez F, J. (1985). **Los Deberes y la Responsabilidad Disciplinaria de los Funcionarios Públicos.** Paredes Editores. Caracas.

Rombola N, D y Reboiras L, M. (2005). **Diccionario Ruy Díaz de Ciencias Jurídicas.** Editorial Ruy Díaz. Buenos Aires.

Sánchez M, M. (2001). **Derecho de la Función Pública.** Editorial Tecnos. Madrid.

Vasconcelos A, N. (2000). **La Función Pública como Relación Especial de Derecho Administrativo.** Almeida y Leitas, LDA.