

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO IBEROAMERICANO DE ESTUDIOS
PROVINCIALES Y LOCALES
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
MÉRIDA. ESTADO MÉRIDA

*ANÁLISIS DE LA REALIDAD DEL FUNCIONARIO PÚBLICO A
NIVEL MUNICIPAL EN VENEZUELA. A PARTIR DEL AÑO 1999.*

**Trabajo de Grado presentado como requisito parcial para optar
Al Grado de Especialista en Derecho Administrativo**

AUTOR: Abg. Jenniffer Karina Pérez Quintero.

TUTOR: Abg. Especialista Edward Ceballos

Mérida, 2015.

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO IBEROAMERICANO DE ESTUDIOS
PROVINCIALES Y LOCALES
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
MÉRIDA. ESTADO MÉRIDA

www.bdigital.ula.ve

***ANÁLISIS DE LA REALIDAD DEL FUNCIONARIO PÚBLICO A NIVEL
MUNICIPAL EN VENEZUELA. A PARTIR DEL AÑO 1999.***

AUTOR: Abg. Jenniffer Karina Pérez Quintero.

TUTOR: Abg. Especialista Edward Ceballos

Mérida, 2015.

Atribución - No Comercial - Compartir Igual 3.0 Venezuela
(CC BY - NC - SA 3.0 VE)

Dedico este logro a:

Dios y la Virgen que guían cada uno de mis pasos...

Mis hijos, motor de mi vida, ustedes han sido parte de este logro, llegaron dentro de todo este proceso impulsándome cada vez mas; por y para ustedes...

Alejandro, gracias por tu paciencia, eres parte importante de este logro, te Amo...

A dos grandes mujeres que han sido ejemplo de lucha en todos los aspectos de la vida Mami y Señora Tila, aunque muy diferentes, ambas son ejemplo a seguir, me ayudaron mucho, gracias...

Papito desde el cielo este logro es por ti. Tus palabras siempre en mi mente: "Lo único q conservamos siempre es lo que somos, hay que estudiar, eso nadie te lo va a quitar"

Gracias de todo corazón.

Jennifer.

Agradecimientos

A Edward Ceballos y Jaime Grimaldo, su ayuda, comprensión y dedicación de manera desinteresada nos ha dejado una bonita amistad. Gracias por todo.

A los profesores Fortunato González y Marcos Avilio Trejo, fundadores del CIEPROL, quienes con carisma y pasión por el tema nos transmiten su amor por las políticas públicas y la importancia de los aspectos provinciales y locales.

A la Ilustre Universidad de los Andes, cuna de grandes profesionales, siempre sembrando el futuro de nuestra tierra.

RESUMEN

Debido a mi experiencia laboral como empleada de una alcaldía, decidí realizar un estudio sobre la realidad del Funcionario Público, específicamente a nivel municipal, a partir del cambio político sufrido en Venezuela en el año 1999, utilizando una técnica de análisis de contenido, dividida en capítulos que permitieron un estudio concreto del tema. Se analizaron los antecedentes jurídicos y doctrinarios sobre la materia, así como el tratamiento jurisprudencial. Se estudió una noción general de la Función Pública, el Funcionario Público, y como en otras legislaciones es visto dicho funcionario público. Se especificó las generalidades sobre la Función Pública y los Funcionarios, los sistemas para Funcionarios Públicos que existen, así como los requisitos para ser Funcionario Público en Venezuela. Se presentó la clasificación de los Funcionarios Públicos en nuestro país, precisando el concepto a nuestro parecer de lo que es Funcionario de Carrera y de Libre Nombramiento y Remoción, al igual que el Funcionario de Elección Popular. Se analizó los Derechos de los Funcionarios Públicos; los generales y los derechos que son exclusivos para los Funcionarios de Carrera, al igual que los deberes y prohibiciones. Se expuso el régimen de los Contratados en la

Administración Pública; y al final se concluye que el funcionario a Nivel Municipal, ya no es un funcionario de carrera si ingresó a la Administración pública a partir de dicho año, ya que actualmente es prácticamente inexistente, el llamado a concurso público para ocupar dichos cargos, salvo contadas excepciones.

Descriptor: Función Pública, Funcionarios Públicos, Administración Pública

www.bdigital.ula.ve

INDICE

Introducción	1
Planteamiento del Problema	5
Objetivos:	11
Objetivo General	11
Objetivos Específicos	11
Marco Conceptual	13
Marco Teórico	16
Capítulo I: La Función Pública y el Funcionario Público.	16
La Función Pública. Noción General.	16
El funcionario Público.	19
El funcionario público en otras legislaciones.	31
Capítulo II: Generalidades sobre la Función Pública y los Funcionarios.	35
Sistemas para funcionarios públicos.	35
Requisitos para ser funcionario público.	40

Capítulo III: Clasificación de los Funcionarios Públicos.	55
Funcionarios de carrera.	56
Funcionarios de Libre Nombramiento y Remoción.	62
Funcionarios de elección popular.	72
Capítulo IV: Derechos de los Funcionarios Públicos.	75
Derechos Generales.	76
Derechos Exclusivos de los Funcionarios de Carrera.	77
Deberes y Prohibiciones de los Funcionarios Públicos.	70
Capítulo V: Los Contratados en la Administración Pública.	84
Diferencias entre Funcionarios Públicos de Carrera y Contratados	91
Sistema de Administración de Personal a nivel Municipal.	97
Conclusiones.	99
Recomendaciones.	102

INTRODUCCION

A raíz de la elección del ex presidente Hugo Rafael Chávez Frías, Venezuela ha sufrido una serie de cambios estructurales a nivel político, económico y social, enmarcados en el cambio Constitucional y en el impulso de la Revolución Bolivariana, propiciada y sostenida por el apoyo del pueblo venezolano; generado por el desgaste sufrido en las políticas económicas implementadas por los gobiernos anteriores y que el sistema actual consideró erradas.

Al tomar en consideración el artículo 144 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela nos encontramos que: “La ley establecerá el Estatuto de la función pública mediante normas sobre el ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los funcionarios o funcionarias de la Administración Pública, y proveerá su incorporación a la seguridad social. La ley determinará las funciones y requisitos que deben cumplir los funcionarios públicos o funcionarias públicas para ejercer sus cargos.” Por ende, el mencionado artículo insta la Ley que regirá el trabajo del Funcionario Público, enmarcada dentro de su

actuación a nivel Municipal y Estatal, así como en el Poder Nacional, contemplado en la Constitución por la división de poderes, y a su vez está establecido en el artículo 1 del Estatuto antes mencionado.

El artículo 19 del Estatuto de la Función Pública indica que el funcionario público es de Carrera o de libre nombramiento y remoción, entendiéndose como Funcionario de Carrera: “quienes habiendo ganado el concurso público, superado el período de prueba y en virtud de nombramiento, presten servicios remunerado y con carácter permanente”.

“Serán funcionarios o funcionarias de libre nombramiento y remoción aquellos que son nombrados y removidos libremente de sus cargos sin otras limitaciones que las establecidas en esta Ley.” Entendiéndose por Funcionarios de libre nombramiento y remoción los que ocupan cargos de alto nivel dentro de la Administración Pública en cualquiera de sus niveles.

Si bien es cierto que actualmente en nuestro país no existe un criterio unánime en la definición y designación del Funcionario Público, observamos un punto de vista coincidente, al señalarse como

característica principal y relevante el desempeño de una función pública, con distinción taxativa entre funcionarios de iure y funcionarios de hecho. La Doctrina aún antes de la vigencia de la Ley del Estatuto de la Función Pública ya consideraba al funcionario público como tal, aunque no hubiese ingresado a la Administración Pública y sin haber cumplido para entonces con los requerimientos de la Ley de Carrera Administrativa, lo que dio origen a que los llamados funcionarios de hecho, luego de amplios estudios y sentencias, fuesen reconocidos como funcionarios públicos.

Al entender que el Funcionario Público es todo sujeto que presta un servicio al Estado, el cual previo nombramiento y juramento, luego de haber ingresado a la Administración Pública por concurso, por asignación de un cargo o por elección popular, presta un servicio a la Nación, recibiendo una remuneración como contraprestación; fundamentamos esta investigación, bajo la premisa fundamental de nuestra pretensión de demostrar que en nuestro país, debido al cúmulo de cambios procedimentales que se han vivido en los últimos 14 años, el funcionario público de carrera a nivel Municipal, no existe, ha desaparecido. Esta realidad se viene arrastrando desde el año 1999.

Hacemos énfasis en que la administración pública municipal no realiza un proceso de selección por concurso como lo establece el Estatuto de la Función pública, no cumple con la Constitución Bolivariana de Venezuela, desconociendo el artículo 145, ya que los cargos públicos son ocupados mediante designación clientelar, sostenida y mantenida por las autoridades de turno al mando del poder Municipal.

www.bdigital.ula.ve

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Constitución de 1961 en Venezuela contemplaba la elección de sus autoridades regionales, aunque en el año 1979 se realizaron solo elecciones para los Concejos Municipales. En el año 1989 se eligieron en el país por primera vez los gobernadores de los estados. En ese mismo año se reformaron las Leyes del Sufragio y la de Régimen Municipal. Dando lugar a la elección por primera vez, de los alcaldes, separándose así las autoridades ejecutivas y las legislativas en el ámbito municipal, con lo que el municipio adquirió una personalidad política y administrativa mucho más definida.

El 03 de diciembre de 1989, finalmente, se realizan por primera vez elecciones para elegir a gobernadores (los cuales eran designados por el presidente de la República) y alcaldes (cuyas funciones ejecutivas eran realizadas por el presidente del Consejo Municipal), para el período 1990 – 1993, con una duración de 3 años en el cargo y con posibilidad de reelección inmediata para otro período.

Con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se mantiene la elección de las autoridades, y el artículo 168 de esta misma Constitución contempla la autonomía municipal, comprendiendo: “1. La elección de sus autoridades. 2. La gestión de las materias de su competencia. 3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.”

El artículo 136 de la Constitución establece la división de poderes, y dentro de ellas se encuentra el Poder Público Municipal. El artículo 146 contempla el principio de la Carrera Administrativa al determinar: “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 funcionarias públicas a los cargos de carrera será por concurso público, fundamentado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia...”

Ahora bien, en la actualidad observamos que los funcionarios públicos, específicamente los que prestan servicios en las alcaldías no son, en su mayoría funcionarios de carrera, y no entran a prestar sus servicios por

medio de concursos, tal como lo establece la Constitución y las leyes nacionales. Entendemos que tal como lo establece la Ley del Estatuto de la Función Pública en el artículo 19 “ Los funcionarios y funcionarias de la Administración Pública serán de carrera o de libre nombramiento y remoción” pero los funcionarios de libre nombramiento y remoción ocupan cargos de alto nivel o de confianza, siendo los establecidos en el artículo 20 de la ley antes mencionada, y observamos como en la mayoría de los casos, que los empleados de las alcaldías no son funcionarios de carrera, y ocupan cualquier cargo sin haber concursado previamente, al igual que son trasladados a diferentes dependencias dentro de la misma alcaldía o de sus institutos autónomos sin cumplirse con lo establecido en la constitución nacional ni con la Ley del Estatuto de la Función Pública.

Hasta octubre del 2013, en nuestro país se contabilizaban dos millones 463 mil 759 empleados públicos, según cifras del Instituto Nacional de Estadísticas publicadas por el diario El Universal. Ello representa una carga presupuestaria elevada para el Estado.

Investigaciones elaboradas por el profesor del IESA, Asdrúbal Baptista, demuestran que desde 1950 el Estado se ha apoyado en la renta petrolera para emplear más personas de las que en realidad necesita.

Referencialmente vemos que los dos millones de empleados públicos de Estados Unidos sirven a una población de 316 millones de personas, mientras que los de nuestro país, en cifra que a la fecha supera a la estadounidense, atienden solo a 29 millones de habitantes.

“Durante los últimos diez años, el número de trabajadores públicos en Venezuela aumentó 83% y en promedio, cada día, ingresaron 310 nuevos empleados a la nómina. En Colombia 3,9% de las personas ocupadas laboran para el Estado, en Perú 8,4% y en Venezuela 19,6%”, subraya una nota de El Universal firmada por Víctor Salmerón.

Hemos acudido a diferentes organismos oficiales como el Instituto Nacional de Estadística, y el Ministerio del Poder Popular para la Información, y nos informan que no hay un registro exacto de la cantidad de empleados públicos a nivel municipal.

Según Antonio Suárez, presidente de la Federación Nacional de Empleados Públicos (Fedeunep), quien señaló en una entrevista al circuito Unión Radio que hay al menos un millón 500 mil trabajadores aproximadamente que no cuentan con un Contrato colectivo y son empleados de ministerios, institutos autónomos y empresas del Estado.

Asimismo el representante de Fedeunep manifestó que en esta cifra no están cuantificadas las personas que laboran en alcaldías y gobernaciones que también están a la espera del contrato marco para discutirlo.

Es importante resaltar que al comenzar un nuevo período de un gobierno municipal, la plantilla de empleados de las Alcaldías y sus diferentes organismos son modificados, razón lógica por los cargos de Libre Nombramiento y Remoción, ya que el gobierno local debe tener personal de confianza. Al indagar un poco más se observa que no solo se incluye el personal de dichos cargos, sino que va más allá, se crean cargos y dependencias nuevas, sobre todo cuando el Consejo Legislativo tiene mayoría con afinidad política a la del Alcalde. Esas personas que comienzan a laborar aunque no ocupan cargos de confianza y ocupan cargos como personal de carrera no ingresan a la Administración Pública

Municipal cumpliendo con el concurso que establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 146 ya mencionado: "... El ingreso de los funcionarios públicos y funcionarias públicas a los cargos de carrera será por concurso público, fundamentados en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia..."

www.bdigital.ula.ve

OBJETIVOS

Objetivo General:

Determinar cuál es la Realidad del Funcionario Público a Nivel Municipal en Venezuela a partir del año 1999.

Objetivos Específicos:

1. Describir la Realidad del Funcionario Público a Nivel Municipal en Venezuela a partir de 1999.
2. Indicar los diferentes conceptos que se encuentran en la doctrina y las leyes del Funcionario Público.
3. Identificar las disposiciones Generales de los Funcionarios y Funcionarias Públicas, según La Ley del Estatuto de la Función Pública.
4. Diferenciar entre funcionarios de Carrera y Libre Nombramiento y Remoción.

5. Describir los Derechos exclusivos de los Funcionarios o Funcionarias Públicas de Carrera.

6. Contrastar la Actualidad Política del país y la actuación del Funcionario Público Contratado.

www.bdigital.ula.ve

MARCO CONCEPTUAL

A lo largo de estos últimos 15 años mucho se ha dicho sobre lo acertado o desacertado de las políticas implementadas por el gobierno nacional. Se ha criticado mucho por parte de la oposición la imparcialidad que debe tener el funcionario público, sobre todo si son funcionarios que laboran en una Alcaldía. Este hecho no es exclusivo de este gobierno, ya que anteriormente también, al existir un cambio de gobierno, se observaba el gran movimiento de personal para colocar a los empleados con afinidad política a su servicio, por lo tanto es algo que no es exclusivo de este proceso.

Fuerte crítica sufre la falta de llamados a concursos para ocupar cargos públicos a nivel municipal. Ahí se observa como se ha desvirtuado la figura del contratado, ya que la Ley del Estatuto de la Función Pública en su artículo 37 determina que solo podrá contratarse personal calificado para realizar funciones específicas y por un tiempo determinado, y a su vez, el artículo 39 expone que en ningún caso el contrato podrá constituirse en una vía de ingreso a la Administración pública. La práctica común es ingresar a trabajar como funcionario

público municipal por contrato y seguir laborando indefinidamente o hasta que se acabe el período del gobierno al cual presta su servicio, ocupando cargos que en realidad pudieran ser desempeñados por funcionarios de carrera, y que no son cargos de confianza tal como lo establece la norma.

Lo que se busca aportar con esta investigación es sincerar lo que es un empleado a nivel municipal, si en realidad es un funcionario público, si cumple con las disposiciones legales para ingresar a la función pública; lo cual en estudios posteriores serviría de base para reformular la Ley del Estatuto de la Función Pública y serviría para realizar mejores Ordenanzas de Carrera Administrativa Municipales y crear un verdadero manual de cargos dentro de las Alcaldías, esto adaptándose a cada una de las necesidades que presenten las diferentes Alcaldías.

Al considerar que el Funcionario público es el pilar de soporte de toda la Administración pública, ya que es quien presta el servicio, es quien da respuesta a la necesidad del ciudadano, se debe conocer a profundidad el concepto de funcionario público, y más aún si es un funcionario público municipal, el cual por ser del municipio es el que está más cerca del

pueblo, el que sufre junto al ciudadano sus problemas, el que vive sus necesidades y es el que en alguna medida, puede ayudar a solucionar sus problemas rápidamente.

www.bdigital.ula.ve

MARCO TEORICO

Capítulo I

LA FUNCION PÚBLICA Y EL FUNCIONARIO PÚBLICO.

La Función Pública. Noción General.

Para entender el concepto de Funcionario Público, debemos conocer y comprender a cabalidad lo que es la Función Pública, entendiéndose como tal según Rojas Pérez (2011, 53): “las relaciones que se establecen entre el Estado y aquellos particulares, que a cambio de una retribución y otras prestaciones accesorias, le brindan la colaboración necesaria para el cumplimiento de sus fines”. A lo largo de la historia se observa que siempre el Estado funciona con la contraprestación de las personas que obtienen un beneficio, y a su vez cumplen unos fines específicos para el mismo. En la Grecia antigua, en el Imperio Romano, ya existía una organización gubernamental y existían los empleados públicos. Durante los cambios que se han dado al pasar la historia, las corrientes agrupan dos tendencias de la función pública, una es el conjunto de personas vinculadas a la Administración Pública con una relación jurídica profesional de duración temporal, regulada no tanto por el Derecho

Administrativo como por el Derecho Laboral. Esta concepción deviene del énfasis que hace en la relación de empleo entre la Administración y el profesional. La segunda es que la función pública viene a integrar a las personas vinculadas a la Administración pública con una relación jurídica profesional no contractual regulada por el Derecho Administrativo. El punto en este concepto es la relación de sujeción especial que tiene el profesional con la Administración Pública.

La Constitución de La República Bolivariana de Venezuela en su artículo 144 manifiesta: “La ley establecerá el Estatuto de la función pública mediante normas sobre el ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los funcionarios o funcionarias de la Administración Pública, y proveerá su incorporación a la seguridad social. La ley determinará las funciones y requisitos que deben cumplir los funcionarios públicos o funcionarias públicas para ejercer sus cargos”. Por lo tanto, ya nuestra carta magna establece dentro de su cuerpo normativo la ley que regirá a los funcionarios públicos del país, y a su vez las normas que se establecen dentro de dicha ley, las cuales debe cumplir quien trabaje dentro de la función pública.

La jurisprudencia de nuestro país define en la Sentencia N° 00943 de Sala Político Administrativa, Expediente N° 14658 de fecha 15/05/2001 lo que es la función pública: es toda la actividad destinada a realizar los intereses del colectivo. Lo cual es por antonomasia la ratio de la prestación del servicio público llevada a cabo por la Administración Pública. Esa función pública en específico está tanto delineada como regulada por el ordenamiento jurídico. Así, en particular ex lege y reglamentariamente se estatuye las competencias y atribuciones que los agentes públicos tienen, y así mismo, los fines que se persiguen con su ejercicio y sus límites, las cuales por principio, como se expresó, atienden a la realización del interés público. En tal sentido, como es obvio, excluyen absolutamente propósitos quebrantadores de la Ley, o en general de los principios, derechos y garantías que soportan a un Estado de Derecho. Dicha sentencia explica de una manera más amplia lo que es la función pública y nos abre una puerta a lo que se entiende por funcionario público, por lo tanto *la función pública la entendemos como la relación que existe entre el estado y los particulares que trabajan para dicho estado, recibiendo una remuneración, y buscando satisfacer las necesidades del colectivo en nombre del propio estado.*

El Funcionario Público

El Funcionario Público en Venezuela está definido en la Ley del Estatuto de La Función Pública en su artículo 3 la cual expone: **“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”**, definición ésta considerada muy genérica, ya que no explica la naturaleza de los cargos, aún cuando existe una jurisprudencia de la Sala Político Administrativa de fecha 15 de mayo del año 2001, Sentencia 00943, expediente N° 14658 donde se expresa que: “el funcionario público es quien cumple la función pública, la persona física que ejecuta las generalidades y particularidades del servicio”. En otras palabras, es un agente del Estado (en sentido lato) provisto de autoridad para el ejercicio de determinadas funciones, participa permanente o accidentalmente del ejercicio de la función pública, bien por elección popular o por nombramiento de la autoridad pública competente. En tal sentido, con su acción, opera en representación del órgano público al cual está adscrita y expresa la voluntad de éste. Ahora, quien es funcionario público, pero se tiene esa cualidad las 24 horas del día, en

palabras populares: esa cualidad se la lleva para su casa. Por ello, por ejemplo, las regulaciones normativas de carácter general o particular destinadas a prohibir que mientras se es funcionario se puedan ejercer otros cargos públicos o incluso privados que se contrapongan con la actividad de servicio público correspondiente (con las excepciones legales, tal como aceptación de cargos de docencia, etc.), no significa en modo alguno que siempre se esté ejerciendo dicho cargo. Si bien siempre se tiene esa cualidad de funcionario (al menos mientras no haya operado una destitución, suspensión, renuncia, etc.), ello no significa que siempre se esté ejerciendo la función pública. Para que esto último ocurra deben estarse efectuando los cometidos o funciones del servicio.

Por lo que cabe apuntar adicionalmente, que es perfectamente deslindable el hecho de que se estuviere dentro del horario o espacio de tiempo establecido para cumplir con la función pública o incluso que se esté aparentemente realizando ésta, del hecho cierto e inequívoco de que se está realizando dicha función, es decir, en los dos primeros supuestos señalados no puede entenderse que necesariamente se esté ejecutando el servicio”. Dicha sentencia, aún cuando no profundiza mucho, explica un poco más y crea una herramienta que nos permite comprender mejor la definición de funcionario público.

Nuestra legislación también maneja en la Ley Contra la Corrupción, los que son funcionarios públicos, específicamente en el artículo 3, que expresa: Sin perjuicio de lo que disponga la Ley que establezca el Estatuto de la Función Pública. A los efectos de esta Ley se consideran funcionarios o empleados públicos a:

1. Los que estén investidos de funciones públicas, permanentes o transitorias, remuneradas o gratuitas originadas por elección, por nombramiento o contrato otorgado por la autoridad competente, al servicio de la República, de los estados, de los territorios y dependencias federales, de los distritos, de los distritos metropolitanos o de los municipios, de los institutos autónomos nacionales, estatales, distritales y municipales, de las universidades públicas, del Banco Central de Venezuela o de cualesquiera de los órganos o entes que ejercen el Poder Público.
2. Los directores y administradores de las sociedades civiles y mercantiles, fundaciones, asociaciones civiles y demás instituciones constituidas con recursos públicos o dirigidas por algunas de las personas a que se refiere el artículo 4 de esta Ley, o cuando la

totalidad de los aportes presupuestarios o contribuciones en un ejercicio proveniente de una o varias de estas personas represente el cincuenta por ciento (50%) o más de su presupuesto o patrimonio; y los directores nombrados en representación de dichos órganos y entes, aun cuando la participación fuere inferior al cincuenta por ciento (50%) del capital o patrimonio.

3. Cualquier otra persona en los casos previstos en esta Ley.

A los fines de esta Ley deben considerarse como directores y administradores, quienes desempeñen funciones tales como:

- a. Directivas, gerenciales, supervisoras, contraloras y auditoras.
- b. Participen con voz y voto en comités de: compras, licitaciones, contratos, negocios, donaciones o de cualquier otra naturaleza, cuya actuación pueda comprometer el patrimonio público.
- c. Manejen o custodien almacenes, talleres, depósitos y, en general, decidan sobre la recepción, suministro y entrega de bienes muebles del ente u organismos, para su consumo.

- d. Movilicen fondos del ente u organismo depositados en cuentas bancarias.
- e. Representen al ente u organismo con autoridad para comprometer a la entidad.
- f. Adquieran compromisos en nombre del ente u organismo o autoricen los pagos correspondientes.
- g. Dicten actos que incidan en la esfera de los derechos u obligaciones de los particulares o en las atribuciones y deberes del Estado.

Las disposiciones de la presente Ley se aplican a las personas indicadas en este artículo, aun cuando cumplan funciones o realicen actividades fuera del territorio de la República.”

Es importante destacar que hay un proyecto de Reforma Parcial de la Ley contra la Corrupción del año 2011, la cual aún no ha sido aprobada y cuya diferencia con el artículo que anteriormente presentamos es que incluye a las Comunas y demás formas de organización político

territorial, a las cooperativas y consejos comunales que sean constituidos con recursos públicos.

Por lo que el Concepto antes presentado es relativo, ya que está enfocado hacia un punto de vista de patrimonio público. La antes mencionada Ley tiene como finalidad establecer normas que rijan la conducta que deben tener las personas que se someten a dicha ley tal como lo refiere el artículo 3 de la Ley contra la Corrupción; por lo tanto lo que se entiende por funcionario público no coincide con el concepto establecido dentro de la Ley del Estatuto de la Función Pública.

Es importante destacar que no existe un criterio unánime dentro de la doctrina para definir al funcionario público, pero si se puede observar un punto en común, al indicarse que la característica relevante es que desempeña una función pública.

Ante esta circunstancia creemos entender que *Funcionario Público es todo sujeto que presta un servicio al estado, el cual previo nombramiento y juramento, luego de haber ingresado a la Administración Pública por concurso, por la asignación de un cargo, o*

por elección popular, presta un servicio a la Nación recibiendo una remuneración como contraprestación.

Urosa, D. (2003, 11 y 13), indica que la Función Pública corresponde a toda aquella labor realizada por los funcionarios que según la Ley han sido investidos de tal cualidad, a través de los cuales se realizan las actividades que corresponden a los entes públicos que conforman el Estado; y expone que tal denominación de Funcionario Público se les da a esas personas que ejercen la Función Pública.

Brewer Carias, A (1975, 47), hace la distinción entre funcionario de iure y funcionarios de hecho, e indica que el primero es aquel que tiene un título legal y está investido con la insignia, el poder y la autoridad del cargo; y que el funcionario de hecho es aquella persona que aunque no es legalmente un funcionario, está sin embargo en posesión y ejercicio de un cargo. Por lo tanto se observa como la doctrina aún antes de la entrada en vigencia de la Ley del Estatuto de la Función Pública consideraba al funcionario público como tal aunque no hubiese ingresado a la Administración Pública, aún sin haber cumplido para entonces con los requerimientos de la Ley de Carrera Administrativa;

situación que surge por los llamados funcionarios de hecho que fue objeto de amplios estudios y sentencias que a la final dieron como resultado el reconocimiento de los mismos como funcionarios públicos, tal como lo refiere la Corte Primera Contencioso Administrativa, la cual en sentencia de fecha 11 de agosto de 1980 define como funcionario público a toda persona que ejerce funciones públicas en una entidad pública independientemente del proceso contractual que se utilizara para ingresar a la función pública.

El Jurista Sayagues Lazo, E (1963) citado por De Pedro, A. (2004, 25), indica a los fines de justificar la existencia y validez de los funcionarios de hecho que: “Se denomina habitualmente funcionario de hecho a la persona que sin título o con título irregular ejerce funciones públicas como si fuese verdadero funcionario”

Y Lares Martínez, E citado por De Pedro, A. (2004, 25), define al funcionario de hecho como: “aquel individuo que en ciertas condiciones de hecho ejerce funciones públicas como si fuera un verdadero funcionario, como consecuencia de una investidura irregular pero admisible”.

Sansó de Ramírez, B. (2003, 41), expresa que el concepto de funcionario tiene carácter orgánico y no sustantivo, ya que lo importante es que el individuo preste el servicio para la administración pública Nacional, Estatal o Municipal y cumpla un destino público remunerado independientemente de la función que esté realizando; es decir que son considerados funcionarios públicos de manera general, aquellas personas que están al servicio de la Administración Pública.

La Corte Contencioso Administrativo en Sentencia N° 902 de fecha 27 de Marzo de 2003, donde entre otras cosas dejó establecido que en la Administración pueden distinguirse otros tipos de funcionarios, cuales son, los denominados funcionarios de derecho y de hecho. Los primeros son aquellos que desempeñan su cargo con investidura plena, es decir, han ingresado y se mantienen en el ejercicio de su destino por haber cumplido con todos los requisitos que para ello pautan las leyes y reglamentos en vigor. Los segundos, es decir, los funcionarios de hecho, están caracterizados por la existencia de elementos que enervan su investidura, elementos estos que generalmente atañen a la ilegitimidad del funcionario en la medida en que se presentan cuando el ingreso a la prestación del servicio público no se realiza conforme al estricto

cumplimiento del régimen legal existente, pero que a pesar de ello, su desempeño funcional resulta cubierto de una apariencia de legalidad.

Tal categorización de funcionario público, obedece a una creación jurisprudencial y doctrinal, movida por la justa y razonable necesidad de que, concibiendo a la Administración Pública como la legítima responsable del Interés Público, su actividad administrativa quede preservada con un manto de presunción de legalidad, el cual permita que los particulares sin averiguaciones previas, admitan como regularmente investidos a los funcionarios y por lo tanto con competencia para realizar los actos propios de sus funciones. La conceptualización de esta categorización de funcionarios, ha permitido a la jurisprudencia contenciosa administrativa establecer que los actos emanados de funcionarios que luego pierden su titularidad por vicios en la designación o elección, no se ven afectados en su validez por tal circunstancia. En tal sentido la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en fallo de fecha veintiocho (28) de Febrero del año Mil Novecientos Ochenta y Cinco (1.985) (Caso: Nelly Cuenca Ramírez Vs. Concejo Municipal del Distrito Palavecino del Estado Lara) señaló que:

“La validez de actos dictados por “funcionarios de hecho” salva, desde luego, el vicio original de la incorporación de éstos al ejercicio de la función pública, pero no impide que sean impugnados, si fuere el caso por presentar otras irregularidades, que pueden llevar a su anulación conforme al ordenamiento vigente”.

Sobre este aspecto, es decir, sobre la condición jurídica del funcionario de hecho, es importante determinar si el mismo puede o no convertirse en un funcionario de derecho, y al respecto se debe precisar que, el simple ejercicio de un cargo en la Administración no puede por sí solo, conferir a una persona la condición de funcionario, sino que -al contrario- es el ingreso a la Administración, en la forma estipulada en la Ley, lo que determina la posibilidad de ejercer válidamente funciones públicas. En este sentido no puede ser considerado funcionario, el sujeto que hubiera sido irregularmente investido de un cargo público o que incluso lo hubiera ejercido sin haber recibido jamás ningún tipo de investidura.

Así tenemos que, en distintas oportunidades la Corte ha reiterado el criterio según el cual: “en principio, los sujetos que se encuentran

vinculados a la Administración Pública por medio de la figura del contrato de servicios, no tienen el carácter de funcionario público, ni le son aplicables las normas establecidas en la Ley de Carrera Administrativa; no obstante, la jurisprudencia ha delimitado las características que les son propias a los funcionarios de carrera y establece que la Administración debe recurrir a las figuras habituales del derecho funcionarial, es decir, concurso y nombramiento, para el ingreso de nuevos funcionarios; quedando entendido que el incumplimiento de los mecanismos señalados en la Ley de Carrera Administrativa, para su ingreso, es imputable a la Administración Pública y no al funcionario, pues es evidente que éste último carece de potestades para dar cumplimiento a tales mecanismos. (...) la sola existencia del contrato de prestación de servicio, no trae consigo la inaplicación de la Ley de Carrera Administrativa, ya que si al estudiar el contrato y las condiciones de trabajo, se llega a la conclusión de que entre el supuesto 'contratado' y la Administración, existe una verdadera relación de empleo público, ello implica la existencia de un nombramiento tácito.

(...) bajo la figura de una relación contractual lo que hay realmente es una relación funcionarial permanente, y por consiguiente, la

Administración de forma irregular, llegó a conferir al recurrente los derechos que dicha relación implica y que la Ley de Carrera Administrativa garantiza por encima de cualquier acuerdo que pretenda ignorarlos, pese a la irregularidad formal que presentó, el ingreso del accionante al organismo querellado, lo cual no puede serle imputable, en consecuencia estaba amparado por el derecho a la estabilidad (...)” (ratificado en sentencia de fecha 4 de junio de 1996, expediente N° 92-13146).

Como se expone en las citas anteriores la antigua Corte Suprema de Justicia acepta la existencia de la caracterización de funcionarios: el de hecho y de derecho, explicados supra, y el actual Tribunal Supremo de Justicia sigue apegándose a este criterio, y le da una condición de provisionalidad al funcionario que no haya cumplido con la formalidad del concurso y nombramiento, tal como lo establece en Sentencia de la Corte Segunda del 21 de agosto del 2008.

El Funcionario Público En Otras Legislaciones

Comparado con otras legislaciones encontramos que Funcionarios Públicos en España son:

Los funcionarios Públicos o empleados públicos son aquellos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales.

Concepto este que al igual que en la legislación Venezolana es muy impreciso, donde no se explica ampliamente dicho concepto.

En la Legislación Colombiana, sí está presente la diferencia que se da entre servidor público y funcionario público según lo prescrito en el artículo 123 de la Constitución Política de ese País. Allí el concepto de

servidor público, es un fenómeno genérico que engloba varias especies.

A los Miembros de las Corporaciones Públicas: Senadores y Representantes a la Cámara, Diputados, Concejales y miembros de las Juntas Administradoras Locales, se les ha denominado empleados públicos y trabajadores oficiales, por lo tanto son Empleados que prestan sus servicios al Estado.

Empleados Públicos: Toda persona natural que ejerce las funciones correspondientes a un empleo público. Su vínculo se realiza a través de un acto administrativo unilateral de nombramiento.

Trabajador Oficial: Tienen este carácter quienes prestan sus servicios en actividades de construcción y sostenimiento de obras públicas y su

vinculación laboral se realiza mediante un contrato de trabajo. Igualmente lo son quienes laboran en las empresas industriales y comerciales del Estado.

Además se consideran servidores públicos para efectos penales:

- Los miembros de la fuerza pública.
- Los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria.
- Los funcionarios empleados y contratistas del Banco de la República.
- Los integrantes de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción.
- Las personas que administran los recursos del artículo 338 de la Constitución política colombiana; como las contribuciones fiscales o parafiscales, tarifas, impuestos, tasas, valores, etc.

De la misma forma se aplicarán para los efectos de la contratación estatal Ley 80 de 1993:

- Interventores
- Consultores
- Contratistas.

El catedrático Español Ramón Parada afirma lo siguiente:
Tradicionalmente viene entendiéndose que el funcionario es la persona que se vincula a una Administración Pública con una relación mucho más duradera y exigente de la que es frecuentemente en las relaciones privadas y que le ofrecen expectativas de ascenso de carrera. Esa relación permite incluso, diversas situaciones de inactividad sin que afecten a la permanencia del vínculo.

www.bdigital.ula.ve

CAPÍTULO II

GENERALIDADES SOBRE LA FUNCION PÚBLICA Y LOS FUNCIONARIOS.

Sistemas Para Funcionarios Públicos

La Doctrina, a lo largo de la historia, nos ha presentado dos sistemas para los empleados de la función pública: el primero **El Sistema Abierto o de Empleo, también llamado Spoil System**, usado en los Estados Unidos de América, cuya filosofía es que cada persona es reclutada para un puesto de trabajo específico, y su durabilidad dentro del cargo es variable, sin ningún tipo de cambio o ascenso a otro empleo, entendiéndose, que el estado actúa como una empresa, la cual contrata personal para cubrir los diferentes puestos, teniendo solo en cuenta la capacidad del empleado de cubrir dicho puesto. Aquí no existe un procedimiento de selección y nombramiento. El empleado puede ser despedido en cualquier momento, es decir, no se ofrece una estabilidad, y es regido por normativa legal igual a la de los empleados de las empresas privadas. Además, la Administración posee la libertad de pagar dos salarios distintos, a dos profesionales que desempeñen la

misma labor, presentando este sistema flexibilidad, rentabilidad y simplicidad como aspectos positivos. Destacando los aspectos negativos tenemos la ausencia de aprendizaje, formación y experiencia en el desempeño de las labores de la Administración Pública.

El segundo Sistema es el Cerrado o de Carrera, denominado también Merits System, modelo usado en Europa, cuyo pionero fue Francia, y es el usado actualmente en España, donde ser funcionario público garantiza un puesto fijo, casi perpetuo, con posibilidades de ascenso real, buenas remuneraciones, vacaciones, etc. Por lo tanto, este es el verdadero sistema de carrera, ya que constantemente se va a correr dentro de una pista llamada la Administración Pública, y quien se destaque más será el primero en llegar a la meta, que vendría siendo el mejor cargo posible dentro del perfil del empleado. La persona debe ingresar desde una edad temprana a la Administración y durar en ella toda su vida laborable. Se ingresa mediante un concurso público. Al ganar dicho concurso se obtiene la posibilidad de ejercer un cargo, en el cual se tiene el derecho a ascender, luego de haber sido objeto de una serie de evaluaciones objetivas e imparciales, donde se miden las condiciones del funcionario para ver las posibilidades de ubicarlo en un mejor puesto, donde gozará

de mejor salario, pero tendrá mayores responsabilidades. Es una evolución constante cuyo último fin es la jubilación. Este sistema implica la estabilidad del personal, el cual no puede ser retirado, a menos que incurra en causales muy específicas consagradas en la ley, la cual es uno de los elementos fundamentales del mismo. Existe un estatuto, una ley especial, que rige al funcionario público, la cual es distinta a la legislación laboral del país. Caso igual al de nuestro país, ya que en Venezuela contamos con la Ley del Estatuto de la Función Pública, la cual en su artículo I determina la aplicación de la misma. “La presente Ley regirá las relaciones de empleo público entre los funcionarios y funcionarias públicos y las administraciones públicas nacionales, estadales y municipales, lo que comprende:

1. El sistema de dirección y de gestión de la función pública y la articulación de las carreras públicas.
2. El sistema de administración de personal, el cual incluye la planificación de recursos humanos, procesos de reclutamiento, selección, ingreso, inducción, capacitación y desarrollo, planificación de las carreras, evaluación de méritos, ascensos, traslados, transferencia, valoración y clasificación de cargos, escalas de sueldos, permisos y licencias, régimen disciplinario y normas para el retiro....”.

Destacando los aspectos positivos de este sistema encontramos que el personal consagra su vida a la Administración. Por lo tanto cuenta con un sentido de pertenencia a la Administración, posee un estímulo para seguir preparándose profesionalmente, dando alternabilidad, ya que puede desempeñar varios cargos durante su vida laboral, y eso asegura ese sentido de pertenencia dentro de la Administración pública. Entre los aspectos negativos encontramos la rigidez, ya que no se puede prescindir del empleado sin ubicarlo en otro puesto cuando el servicio se hace innecesario; además según los estudios realizados se atribuye un menor rendimiento del personal al tener la estabilidad laboral, por cuanto ésta genera seguridad costumbrista, lo cual se traduce en la falta de rentabilidad dentro de la administración.

En Venezuela contamos con un sistema en principio cerrado, con sus excepciones determinadas por la ley, y la doctrina expone la coexistencia de los dos sistemas anteriormente detallados, ya que puede prevalecer un sistema, pero siempre incorpora características del otro. Prevaleciendo en nuestro país el sistema cerrado de función pública, ya que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo

146 establece que los cargos de los órganos de la Administración pública son de carrera, aunque señala los cargos de libre nombramiento y remoción, los cuales no se apegan a este sistema

La sentencia 790 de la Sala Constitucional en fecha 11 de abril del 2002 expone: Observa esta Sala, que la Constitución de 1999 pretende reforzar las conquistas que -de forma progresiva- se han alcanzado en nuestro país, en el régimen jurídico del trabajo, tanto público como privado, dada la universalidad de los derechos fundamentales y su condición expansiva, que no excluye, sino por el contrario, integra, a grupos o comunidades en el disfrute de éstos, y que viene a sumarse al poco más de medio centenar de Convenios Internacionales del Trabajo, que se han suscrito; en especial, los relativos a la libertad del trabajo (Convenios números 29, de 1930 y 105, de 1957, sobre el trabajo forzoso u obligatorio), a la igualdad (Convenios número 100, sobre igualdad de remuneración, 1951 y número 111, sobre la discriminación-empleo y ocupación-, 1958) y a la libertad sindical (Convenios número 87, sobre la libertad sindical y protección del derecho de sindicación, 1948, y número 98, sobre el derecho de sindicación y protección colectiva, 1949), así como los demás Convenios que cubren una amplia gama de

materias, que van desde el empleo, política social, administración del trabajo, relaciones profesionales, condiciones de trabajo, hasta la seguridad social. Se reconoce con esta sentencia la dualidad del sistema Administrativo y laboral, por lo tanto el sistema de carrera que expresa nuestra constitución en el artículo antes mencionado, no es puro. Es importante destacar que el sistema funcionarial de nuestro país se rige por el Derecho Administrativo, siempre basado en gran medida en principios del Derecho Laboral.

Requisitos Para Ser Funcionarios Públicos

Los requisitos que necesitan cumplir las personas que desean optar por un cargo como Funcionario Público en Venezuela se encuentran contenidos en la Ley del Estatuto de la Función Pública, tal y como se expresa en la Constitución en el artículo 144 "...La Ley determinará las funciones y requisitos que deben cumplir los funcionarios públicos y funcionarias públicas para ejercer sus cargos". Y dicha Ley es el Estatuto de la Función Pública, específicamente en el artículo 17: "Para ejercer un cargo de los regulados por esta Ley, los aspirantes deberán reunir los siguientes requisitos:

1. Ser venezolano o venezolana.
2. Ser mayor de dieciocho años de edad.
3. Tener título de educación media diversificada.
4. No estar sujeto o sujeta a interdicción civil o inhabilitación política.
5. No gozar de jubilación o pensión otorgada por algún organismo del Estado, salvo para ejercer cargos de alto nivel, caso en el cual deberán suspender dicha jubilación o pensión. Se exceptúa de este requisito la jubilación o pensión proveniente del desempeño de cargos compatibles.
6. Reunir los requisitos correspondientes al cargo.
7. Cumplir con los procedimientos de ingreso establecidos en esta Ley y su Reglamento, si fuere el caso.
8. Presentar declaración jurada de bienes.
9. Los demás requisitos establecidos en las leyes.”

Al desglosar los requisitos que contiene el artículo 17, vemos que el primero de ellos es ser Venezolano o Venezolana, sin especificar si es por nacimiento o por nacionalización, aunque el artículo 41 de nuestra carta magna establece: “Sólo los venezolanos y venezolanas por nacimiento y sin otra nacionalidad, podrán ejercer los cargos de Presidente o Presidenta de la República, Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, Presidente o Presidenta y Vicepresidentes o

Vicepresidentas de la Asamblea Nacional, magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia, Presidente o Presidenta del Consejo Nacional Electoral, Procurador o Procuradora General de la República, Contralor o Contralora General de la República, Fiscal General de la República, Defensor o Defensora del Pueblo, Ministros o Ministras de los despachos relacionados con la seguridad de la Nación, Finanzas, Energía y Minas, Educación; Gobernadores o Gobernadoras y Alcaldes o Alcaldesas de los Estados y Municipios fronterizos y aquellos contemplados en la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional.

Para ejercer los cargos de diputados o diputadas a la Asamblea Nacional, Ministros o Ministras, Gobernadores o Gobernadoras y Alcaldes o Alcaldesas de Estados y Municipios no fronterizos, los venezolanos y venezolanas por naturalización deben tener domicilio con residencia ininterrumpida en Venezuela no menor de quince años y cumplir los requisitos de aptitud previstos en la ley.” Por lo tanto solo se exige ser Venezolano de Nacimiento para los cargos más importantes, algunos de elección popular y otros son cargos de confianza, pero para desempeñar la función pública en general no se exige, comparado con el Derecho Español se solicita que los aspirantes sean españoles o nacional de

alguno de los Estados miembros de la Unión Europea, al que en virtud de los Tratados Internacionales celebrados por la Unión Europea y ratificados por España, sea de aplicación la libre circulación de trabajadores. También podrán participar los cónyuges de los españoles y de los nacionales de alguno de los demás Estados miembros de la Unión Europea.

El segundo requisito es ser mayor de edad, aunque la Constitución establece algunas limitaciones con respecto a la edad para los cargos de funcionarios públicos de elección popular, para ser Presidente, Vicepresidente, Defensor del Pueblo o Contralor General de la República se requiere ser mayor de 30 años de edad; para ser Gobernador, Alcalde o Ministro se requiere ser mayor de 25 años de edad, y para ser Diputados se requiere ser mayor de 21 años de edad, pero para los funcionarios de carrera lo que se necesita es ser mayor de 18 años.

El tercer requisito es tener título de educación media diversificada, nivel de educación el cual puede variar respecto al cargo que va a aspirar la persona que concurre, ya que hay cargos que requieren un nivel de

instrucción mayor, esto lo determinara el manual de cargos y procedimientos que tenga la dependencia en la cual labora el empleado público.

En la legislación española el tema de la Titulación requiere: Estar en posesión o en condiciones de obtener el título de Graduado Escolar, Bachiller Elemental, Enseñanza Secundaria Obligatoria-LOGSE, Formación Profesional de Primer Grado o equivalente, Bachillerato, Diplomado o Licenciado. Excepciones: Hay convocatorias de pruebas selectivas en las que no se exige ningún tipo de titulación específica o basta con el Certificado de Escolaridad.

El siguiente requisito es que el aspirante no debe estar sujeto o sujeta a interdicción civil o inhabilitación política, es decir gozar de plena capacidad para ejercer el cargo. Constituye el estado de una persona a quien se le ha declarado incapaz de actos de la vida civil por adolecer de un defecto intelectual grave o por virtud de una condena penal.

Según el Código Civil Venezolano al entredicho (nombre que se le da a la persona sometida a interdicción) queda sometido a una incapacidad

negocial plena, general y uniforme, privándosele de la administración y manejo de sus bienes, esto aunque tengan intervalos de lucidez. (**Art.393 Código Civil Venezolano.**) La Inhabilitación Política no es otra cosa que una Pena **accesoria a la pena principal de presidio o prisión**, tal como le estipula el artículo 24 del Código Penal, y se traduce en la incapacidad del condenado, mientras cumple la condena, para: **1) obtener cargos o empleos públicos y 2) para el goce del derecho activo y pasivo (votar y ser electo) del sufragio.** Lógicamente, la aplicación de esta pena accesoria corresponde a un Juez de la causa, quien al pronunciar el dispositivo condenatorio aplicará al reo, adicionalmente a la privación de libertad, la restricción a los derechos políticos-ciudadanos antes mencionados, comenzando entonces a contarse paralelamente el plazo respectivo. Cumplida la condena o eliminada la misma por indulto, el ciudadano recupera pues los derechos respectivos. Sin embargo, este tema no concluye con su tratamiento en el artículo constitucional antes mencionado y en el Código Penal, sino que surge de nuevo en el Capítulo De los Derechos Políticos, al consagrarse, en primer término, *que son electores todos los venezolanos mayores de 18 años que no estén sujetos a inhabilitación política*, (Art. 64) y en segundo lugar que *No podrán optar a cargo alguno de elección popular*

quienes hayan sido condenado por delitos cometidos durante el ejercicio de funciones públicas y otros que afecten al patrimonio público, dentro del tiempo que fije la ley, a partir del cumplimiento de la condena. (Art. 65). Con respecto al derecho a votar, no hay dudas de que su ejercicio está prohibido a los inhabilitados políticos, esto es, a los condenados a presidio o prisión. La duda se plantea en relación a la prohibición de postularse como candidatos a cargos de elección popular, es decir, ser electos, impuesta a los funcionarios públicos condenados por delitos ordinarios o en detrimento del patrimonio público, cometidos durante el desempeño de sus funciones. Agregó el constituyente que el tiempo de impedimento lo fijará la ley, y en todo caso se hará efectivo con posterioridad al cumplimiento de la pena o al perdón de la misma.

Una correcta interpretación de esta limitación de índole constitucional debe comenzar por la aplicación de principios generales de derecho como el de que **las normas punitivas son de interpretación restrictiva** y nunca analógica; que en caso de duda se debe devolver a favor del cuestionado, y, finalmente, que en todo caso, las prohibiciones deben ser expresas. En este sentido y atendiendo a lo antes expuesto hay varias conclusiones a las que podemos llegar. La primera de ellas es que como

pena que es, la Inhabilitación Política es una facultad reservada al Poder Judicial que sólo puede ser decretada por un Juez, previa la tramitación de un juicio con todas las formalidades legales, y se materializa mediante la prohibición de ser elector. La segunda es la de que la única Inhabilitación Política válidamente contemplada, esto es, la imposibilidad de desempeñar cargos públicos de libre elección y remoción o de carrera y el derecho de votar, es la que recae sobre el reo por el mismo tiempo que dure la condena que le sea impuesta,. No hay pues otra clase o categoría de Inhabilitación Política, y de existir, es de naturaleza indiscutiblemente inconstitucional. Distinto es el caso contemplado en el artículo 65 de la Carta Magna, que prohíbe optar a cargos de elección popular a los ciudadanos condenados como reos de delitos comunes o en contra del patrimonio público. No se trata ya de una Inhabilitación Política sino de una sanción de rango constitucional que por supuesto requiere también la previa existencia de una sentencia condenatoria y el cumplimiento de la pena respectiva, para que comience a correr el plazo del impedimento. En este orden de ideas resulta que tanto la Inhabilitación Política como la presencia del supuesto que impide optar a cargos de elección popular, sólo puede derivar de una sentencia condenatoria lo cual trae como consecuencia que los

funcionarios de los otros Poderes Públicos Nacionales, cualquiera sea su jerarquía, carecen pues de competencia para la aplicación de estas sanciones. Es cierto que el artículo 105 de la ley que rige las funciones contraloras prevé como facultad del Contralor la aplicación de la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos, pero se entiende que dicha pena es de naturaleza administrativa y ninguna relación guarda con la Inhabilitación Política.

Se trata simplemente de una prevención que se hace al superior jerárquico de una dependencia administrativa en el sentido de destituir de su cargo al subalterno declarado responsable en lo administrativo, como una medida de tipo ejemplarizante, que conlleva también la imposibilidad de que el afectado pueda reingresar a la administración por un determinado período. Esta previsión sólo tiene lugar con ocasión del desempeño de cargos públicos de libre elección o de carrera, pues en el caso de cargos de elección popular, el superior son los electores, y sólo quedaría como vía de exclusión, el referéndum revocatorio.

En España estos dos aspectos se consideran de manera separada donde la Capacidad se entiende como: No padecer enfermedad ni estar afectado

por limitación física o psíquica incompatible con el desempeño de las correspondientes funciones.

Habilitación: No haber sido separado, mediante expediente disciplinario, del servicio de cualquiera de las Administraciones Públicas, hallarse inhabilitado para el desempeño de las funciones públicas, ni pertenecer al mismo cuerpo a cuyas pruebas selectivas se presenten.

Los aspirantes que se presenten por el cupo de reserva de personas con discapacidad habrán de tener reconocida la condición legal de discapacitado de grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento.

En nuestro país contamos con la Ley para las Personas con Discapacidad, y en el Artículo 28, el cual trata sobre el empleo para personas con discapacidad, se establece la obligación de empresas públicas y privadas de incorporar a su plantilla de trabajadores no menos del 5% de su nómina total a personas con DISCAPACIDAD PERMANENTE como ejecutivos (as), empleados (as) u obreros (as). El cargo asignado debe estar diseñado para garantizar su desempeño así como su fácil acceso al puesto de trabajo, y en el Artículo 29 nos expone el Empleo con apoyo integral, puntualizando la obligación de integrar al

campo laboral a las personas con discapacidades intelectuales, en actividades acordes a sus capacidades bajo supervisión y vigilancia, sin imponer condiciones en el grado de minusvalía que presente el aspirante.

El siguiente requisito es reunir los requisitos correspondientes al cargo, el cual se determinará por el manual de cargos que debe tener la Administración pública, el cual varía según el cargo a ocupar y serían aspectos tales como la profesión, experiencia laboral, etc.

Otro de los requisitos presentes dentro del Estatuto de la Función Pública es cumplir con los procedimientos de ingresos establecidos en dicha ley y su reglamento, aunque es importante destacar que el reglamento, a pesar de haber pasado once años de su promulgación aún no ha sido propuesto para su debate y discusión en la Asamblea Nacional. De los procedimientos de ingreso podemos acotar que para los funcionarios de carrera se debe presentar un concurso público, superar el período de prueba que no debe ser mayor a tres meses, recibir el nombramiento y prestar el juramento de cumplir con la Constitución y las leyes de Venezuela.

El siguiente requisito que establece nuestra legislación es el de presentar la Declaración Jurada de Bienes. La presentación de la Declaración Jurada de Patrimonio es una obligación que debe cumplir todo funcionario o empleado público, así como los particulares en los casos previsto en la Ley Contra la Corrupción, “Artículo 23. Sin perjuicio de lo establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, las personas señaladas en el artículo 3 de esta Ley deberán presentar declaración jurada de su patrimonio dentro de los treinta (30) días siguientes a la toma de posesión de sus cargos y dentro de los treinta (30) días posteriores a la fecha en la cual cesen en el ejercicio de empleos o funciones públicas. El lapso para presentar la declaración jurada de patrimonio de las personas señaladas en el numeral tercero, del artículo 3 de esta Ley, se establecerá mediante resolución motivada que dicte el Contralor General de la República, a fin de exigirles la presentación de la situación patrimonial. La declaración jurada de patrimonio estará exenta de todo impuesto o tasa.

Artículo 3. Sin perjuicio de lo que disponga la Ley que establezca el Estatuto de la Función Pública, a los efectos de esta Ley se consideran funcionarios o empleados públicos a:

1. Los que estén investidos de funciones públicas, permanentes o transitorias, remuneradas o gratuitas, originadas por elección, por nombramiento o contrato otorgado por la autoridad competente, al servicio de la República, de los estados, de los territorios y dependencias federales, de los distritos, de los distritos metropolitanos o de los municipios, de los institutos autónomos nacionales, estatales, distritales y municipales, de las universidades públicas, del Banco Central de Venezuela o de cualesquiera de los órganos o entes que ejercen el Poder Público.

2. Los directores y administradores de las sociedades civiles y mercantiles, fundaciones, asociaciones civiles y demás instituciones constituidas con recursos públicos o dirigidas por algunas de las personas a que se refiere el artículo 4 de esta Ley, o cuando la totalidad de los aportes presupuestarios o contribuciones en un ejercicio provenientes de una o varias de estas personas represente el cincuenta por ciento (50%) o más de su presupuesto o patrimonio; y los directores nombrados en representación de dichos órganos y entes, aun cuando la participación fuere inferior al cincuenta por ciento (50%) del capital o patrimonio.

3. A cualquier otra persona en los casos previstos en esta Ley. ...”

Y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), en la Gaceta Oficial N° 39.148 de fecha 27 de marzo de 2009, exige la presentación anual de la declaración jurada de patrimonio a los altos funcionarios que en ella se establecen, y la resolución N° 01-00-000292 del 31 de octubre del 2007, donde se solicita a los integrantes del órgano financiero de los Consejos Comunales la declaración jurada de patrimonio.

Igualmente, están obligados a presentar la declaración jurada de patrimonio los miembros de unidad de gestión financiera de los consejos comunales, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la Ley de Consejos Comunales; los integrantes de las directivas de las organizaciones sindicales y gremiales, de acuerdo a lo previsto en el artículo 95 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; y, los obreros al servicio del Estado en atención a la Resolución N° 01-00-0122 del 19/06/2009, publicada en la Gaceta Oficial N° 39.205 del 22 de junio de 2009. Por lo tanto se debe presentar una relación de los bienes que posee el funcionario público, y debe ser presentada dentro de los treinta (30) días siguientes a la toma de posesión de funciones

públicas y dentro de los treinta (30) días posteriores al cese en el cargo, de conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la Ley Contra la Corrupción. Los particulares obligados deberán presentarla de acuerdo con las condiciones o términos establecidos en la Resolución N° 01-00-122 del 19/06/2009, publicada en la Gaceta Oficial N° 39.205 del 22/06/2009.

Igualmente, debe ser presentada en las oportunidades y condiciones que establezca el Órgano Contralor en resolución motivada que dicte al efecto, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, en concordancia con lo previsto en el numeral 2 del artículo 41 de la Ley Contra la Corrupción.

CAPÍTULO III.

CLASIFICACION DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

El artículo 19 de la Ley del Estatuto de la Función Pública establece la clasificación de los Funcionarios Públicos, los cuales son en primer lugar de Carrera, apegado al sistema cerrado del cual se explicó supra, y en segundo lugar los de libre nombramiento y remoción, dentro de los cuales se presenta una sub clasificación ya que pueden ocupar cargos de alto nivel o de confianza.

“Artículo 19. Los funcionarios o funcionarias de la Administración Pública serán de carrera o de libre nombramiento y remoción.

Serán funcionarios o funcionarias de carrera, quienes habiendo ganado el concurso público, superado el período de prueba y en virtud de nombramiento, presten servicios remunerado y con carácter permanente.

Serán funcionarios o funcionarias de libre nombramiento y remoción aquellos que son nombrados y removidos libremente de sus cargos sin otras limitaciones que las establecidas en esta Ley....”

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el artículo 146 determina el Principio de la Carrera Administrativa, al exponer: “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...”

Funcionarios De Carrera

Los cargos de carrera como ya se había explicado antes pertenecen al sistema cerrado o Merits System del modelo de la función pública, donde el funcionario público ingresa a la Administración joven, y si así lo desea, puede permanecer allí toda su vida laborable, ya que cuenta con una estabilidad; ingresa mediante un concurso público, y tiene la posibilidad de ascender de cargos por un sistema de méritos que está establecido en el artículo 45 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, el cual describe: “ El ascenso se hará con base en el sistema de méritos que contemple la trayectoria y conocimientos del funcionario o funcionaria público. Los reglamentos de la presente Ley desarrollarán las normas relativas a los ascensos. Ya se ha manifestado en esta

investigación que no contamos con el Reglamento de la Ley del Estatuto de la Función Pública, por lo tanto no hay una normativa que nos explique el sistema de méritos que debe poseer un funcionario para calar dentro de la Administración pública, aunque en los manuales de cargos y procedimientos se encuentren establecidos dichos requisitos.

Es bien sabido, que con los cambios que ha dado el país en los últimos años, ha sido criticado por el Gobierno desde 1999 el sistema de la llamada “meritocracia”, pero hay que entender que en los devenires políticos que se presentan por los diferentes cambios estructurales que ha sufrido el país, la ideología de un gran número de venezolanos ha cambiado, y el actual gobierno nacional desea que todos los funcionarios públicos compartan esa ideología, ya que hoy en día se habla dentro del poder público de un funcionario público socialista, aun cuando la constitución en ningún momento hace alusión a este término, pero en el devenir de la cotidianidad del servicio público se observa una instrucción hacia el funcionario público de compartir la ideología del gobierno nacional, de hecho se han presentado en diversas instituciones públicas jubilaciones especiales masivas, y el ingreso de un gran número de nuevos funcionarios, los cuales no han cumplido con la formalidad del

concurso público, y aun así, sin un sistema de evaluación han ascendido a cargos superiores, por lo tanto se observa una violación no solo a las normas establecidas dentro del estatuto de la función pública, sino también una violación a la Constitución, que es la norma suprema, por parte de quien debería ser el principal garante de la misma, el Estado Venezolano.

Por lo tanto se presenta la duda el cargo de carrera, ¿existe?. Según la Doctora Rondón de Sansó, H (2003, 28), explica que lo que existe son los cargos que debidamente definidos, clasificados, calificados e incluidos en un manual de cargos indica las funciones propias del cargo, tal como las actividades a realizar, las condiciones que debe poseer para su desempeño, el lugar dentro de la clasificación de cargos y su remuneración.

Las características de los cargos de carrera son las siguientes:

- Haber ingresado por concurso y superar el período de prueba.
- Recibir un nombramiento expedido por la autoridad competente.
- Ejercer una función pública remunerada.
- Ejercer una función de carácter permanente.

Es importante destacar que un funcionario de carrera puede ocupar un cargo de libre nombramiento y remoción, caso en el cual no pierden su estabilidad dentro de la función pública, pero si en el cargo que ocupa, ya que al ser funcionario de libre nombramiento y remoción, puede ser removido a disposición del jerarca, pero al ser funcionario de carrera debe ser reubicado en un cargo donde cuente con el mismo nivel que tenía antes de ocupar el cargo de libre nombramiento y remoción. Es decir, el funcionario de carrera no perderá dicha característica mientras ejerza esa clase de cargo.

A pesar de lo claro que están las características distintivas para los cargos de carrera, y que deben haber ingresado a la Administración pública por concurso, existe una Sentencia de la Corte Segunda Contenciosa Administrativa que establece que el funcionario que haya ingresado a la Administración a un cargo calificado como de carrera, sin la realización previamente del debido concurso público, gozarán de estabilidad provisional o transitoria. El funcionario que, una vez entrada en vigencia la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, haya ingresado a la Administración Pública -mediante designación o nombramiento- a un cargo calificado como de carrera, sin la realización

previamente del debido concurso público, gozarán de estabilidad provisional o transitoria en sus cargos, hasta tanto la Administración decida proveer definitivamente dicho cargo mediante el correspondiente concurso público. Este derecho a la estabilidad provisional nacerá una vez superado el período de prueba.

Dicha estabilidad supone que aquel funcionario que se encuentre en la aludida situación de transitoriedad no podrá ser removido, ni retirado de su cargo por causa distinta a las contempladas en la Ley del Estatuto de la Función Pública (artículo 78), hasta tanto el cargo que ocupa temporalmente sea provisto mediante el correspondiente concurso público.

De igual forma, no quiere dejar de precisar la Corte Segunda que, a tenor de lo dispuesto no podría establecerse que los actos de designación y nombramiento de los funcionarios que se encuentren en esta situación, deban reputarse nulos, de conformidad con el artículo 40 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, lo que prohíbe dicha norma con el establecimiento de esa sanción de nulidad a que alude es que, mediante esa designación o nombramiento, se confiera el status definitivo de un

funcionario de carrera a quien ingrese a un cargo igualmente de carrera sin haber superado previamente el referido concurso. En consecuencia, los actos de nombramiento o designación de los funcionarios que, desde la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se reputan válidos, mientras ese acto no contradiga lo expuesto previamente, es decir, mientras no le otorgue a través del mismo una condición de funcionario de carrera que no ostenta por no cumplir con el requisito del concurso público.

Antes de la entrada en vigencia de la Constitución del año 1999, ya la antigua Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo estableció los alcances de dicha forma de ingreso, reconociéndole un status de funcionario de carrera a los funcionarios (ratificado en, sentencia N° 1862 del 21 de diciembre de 2000 de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo [Tomo II de Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, pág. 205 y 206] y sentencia N° 2007-381 del 19 de marzo de 2007 de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo).

Ahora bien, aquel funcionario que se encuentre en la situación de

provisionalidad aquí descrita tendrá derecho a participar en el concurso público que convoque la Administración para proveer definitivamente el cargo que ocupa, siempre y cuando cumpla con los requisitos exigidos para ocupar el respectivo cargo, en cuyo caso la Administración deberá tomar en consideración el tiempo de servicio y el desempeño que éste tuvo en el ejercicio del cargo.

Por lo tanto nos preguntamos, ¿en realidad existe el funcionario de carrera en la actualidad en nuestro país? ¿Dónde queda el Rango Legal de nuestra Legislación?

El cargo de carrera es un concepto erróneo, es el funcionario el que ejerce una carrera en un cargo público de la Administración Pública.

Funcionario De Libre Nombramiento Y Remoción

El Funcionario de Libre Nombramiento y Remoción: está sometido a menos requisitos en cuanto a su ingreso a la Administración pública, por cuanto éste se cumple mediante un nombramiento. Para ello solo se necesita cumplir con los requisitos de lo establecido en el artículo 17 de

la Ley del Estatuto de la Función Pública; por lo tanto, su ingreso es libre y su nombramiento es a discrecionalidad del jerarca, al igual que la finalización de la relación funcionarial. Estos funcionarios están sometidos a la mayoría de las normas de la Ley del Estatuto de la Función Pública, sin el derecho a permanecer dentro de la función pública, ya que ingresa y es removido de su cargo por voluntad del funcionario encargado de nombrarle.

El Estatuto de la Función Pública en el artículo 19 define lo que es funcionario de libre nombramiento y remoción "...aquellos que son nombrados y removidos libremente de sus cargos sin otras limitaciones que las establecidas en esta ley..."

Artículo 20. Los funcionarios o funcionarias públicos de libre nombramiento y remoción podrán ocupar cargos de alto nivel o de confianza. Los cargos de alto nivel son los siguientes:

1. El Vicepresidente o Vicepresidenta Ejecutivo.
2. Los ministros o ministras.
3. Los jefes o jefas de las oficinas nacionales o sus equivalentes.

4. Los comisionados o comisionadas presidenciales.
5. Los viceministros o viceministras.
6. Los directores o directoras generales, directores o directoras y demás funcionarios o funcionarias de similar jerarquía al servicio de la Presidencia de la República, Vicepresidencia Ejecutiva y Ministerios.
7. Los miembros de las juntas directivas de los institutos autónomos nacionales.
8. Los directores o directoras generales, directores o directoras y demás funcionarios o funcionarias de similar jerarquía en los institutos autónomos.
9. Los registradores o registradoras y notarios o notarias públicos.
10. El Secretario o Secretaria General de Gobierno de los estados.
11. Los directores generales sectoriales de las gobernaciones, los directores de las alcaldías y otros cargos de la misma jerarquía.
12. Las máximas autoridades de los institutos autónomos estadales y municipales, así como sus directores o directoras y funcionarios o funcionarias de similar jerarquía.

Artículo 21. Los cargos de confianza serán aquéllos cuyas funciones requieren un alto grado de confidencialidad en los despachos de las máximas autoridades de la Administración Pública, de los viceministros o viceministras, de los directores o directoras generales y de los directores o directoras o sus equivalentes. También se considerarán cargos de confianza aquéllos cuyas funciones comprendan principalmente actividades de seguridad del estado, de fiscalización e inspección, rentas, aduanas, control de extranjeros y fronteras, sin perjuicio de lo establecido en la ley.

Mucho se ha dicho sobre los funcionarios de libre nombramiento y remoción, los cuales no cuentan con la estabilidad que ofrece un cargo de carrera dentro de la Función Pública del país; no ingresan a prestar servicios por medio del Concurso Público, se someten como empleados a la voluntad del superior jerarca y en la actualidad, la gran mayoría de los trabajadores que ingresan en la Función Pública no lo hacen por concurso. Entran por la voluntad de un grupo que maneja el poder de decisión y en la totalidad de los casos este ingreso está ligado al clientelismo político-partidista, el cual se ha convertido en el norte del manejo del país, violando de esta manera la Constitución de la República

confianza de que las actividades que realicen tenga la mayor discrecionalidad posible para la ejecución de las mismas, y es por ello que desde la antigüedad se ha regulado este tipo de actividad por parte de funcionarios o trabajadores adscritos a despachos presidenciales, ministeriales, y direccionales. Ahora bien, los funcionarios que ostenten cargos de libre nombramiento y remoción, pueden ser removidos de sus cargos cuando así su jerarca inmediato lo solicite, por ser este un cargo de confianza y así debe determinarlo el acto administrativo por medio del cual se le remueva.

(...OMISSIS...)

Ahora bien, por otro lado "...dispone el artículo 19 de la Ley del Estatuto de la Función Pública que los funcionarios de la Administración Pública son de carrera o de libre nombramiento y remoción, los últimos son aquellos que son nombrados y removidos libremente de sus cargos sin otras limitaciones que las establecidas en esa ley; a su vez el artículo 20 ejusdem, establece que los funcionarios de libre nombramiento y remoción podrán ocupar cargos de alto nivel o de confianza; los funcionarios de confianza según señala el artículo 21 del mismo texto legal, son aquellos cuyas funciones requieren de un alto grado de confidencialidad en los despachos de las máximas autoridades de la

Administración Pública...”(Sentencia. N° 765 del 01 de junio de 2004 dictada por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia).

(...OMISSIS...)

En el mismo orden, cabe señalar, que el funcionario que la administración pública catalogue como de libre nombramiento o remoción será aquel que aparezca como tal en el manual descriptivo de cargos o así lo señale la ley, de no ser así se considera de acuerdo a las funciones propias que desempeñe dentro de la institución, es por eso que en cuanto al concepto de confianza, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo exige en reiteradas jurisprudencias se precise mediante la comprobación del ejercicio efectivo de las mismas por parte del titular del cargo declarado de libre nombramiento y remoción. Así como se observa en los criterios Jurisprudenciales transcritos, los cargos de libre nombramiento y remoción constituyen cargos de confianza, no siendo necesaria la aplicación de algún procedimiento previo para su retiro y remoción. Además de dichos criterios, la misma Carta Magna claramente, en su artículo 146, establece una exclusión con respecto a los cargos de libre nombramiento y remoción, exceptuándolos de los cargos que son de Carrera: “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 principio 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.

En este contexto, consideramos oportuno citar textualmente el artículo 19 de la Ley del Estatuto de la Función Pública:

“Artículo 19. Los funcionarios o funcionarias de la Administración Pública serán de carrera o de libre nombramiento y remoción. Serán funcionarios o funcionarias de carrera, quienes habiendo ganado el concurso público, superado el período de prueba y en virtud de nombramiento, presten servicios remunerado y con carácter permanente.

Serán funcionarios o funcionarias de libre nombramiento y remoción aquellos que son nombrados y removidos libremente de sus cargos sin otras limitaciones que las establecidas en esta Ley.”

Por lo tanto esta sentencia nos explica de una manera muy clara lo que son los funcionarios de libre nombramiento y remoción, quedando claro que su ingreso y egreso a la Administración pública depende del superior jerárquico y que no poseen estabilidad laboral.

Por tanto el cargo de libre nombramiento y remoción es aquel estatuido así por la Ley, en vista de que sus titulares no tienen estabilidad, es decir, que pueden ser designados y removidos en cualquier momento y por la voluntad del jerarca, este cargo puede ser ocupado por un funcionario de carrera o un particular.

En España existe una clasificación distinta de los Funcionarios Públicos la cual es:

- 1. Funcionarios de carrera.
- 2. Funcionarios interinos
- 3. Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal.

- 4. Personal eventual.

Son funcionarios de carrera: los que, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente.

Son funcionarios interinos: los que por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para la ejecución de programas de carácter temporal y los que son nombrados cuando existan exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de 6 meses dentro de un período de 12 meses.

Es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.

Es personal eventual, el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.

La condición de funcionario de carrera se adquiere por el cumplimiento sucesivo de los siguientes requisitos:

- a) Superar las pruebas de selección y, en su caso, los cursos de formación que sean procedentes.
- b) Nombramiento conferido por la autoridad competente.
- c) Tomar posesión dentro del plazo de un mes (como máximo) a contar de la notificación del nombramiento.

www.bdigitalula.ve
Funcionarios De Elección Popular.

Esta podría decirse que es una situación intermedia entre los Funcionarios de Carrera y los de Libre Nombramiento y Remoción; el nombramiento para ocupar un cargo de elección popular genera el ingreso a la Función Pública, dicho nombramiento surge por un proceso de selección llamado elección (sistema electoral que se emplea para la designación de personas que han de ocupar ciertos cargos y que se manifiesta por la emisión del voto de los sufragantes).

Proceso este que no se encuentra regulado por la Ley del Estatuto de la Función Pública, y que por el contrario, es el objeto de una especialidad del Derecho Público, el derecho electoral, que en teoría goza de autonomía respecto de otras ramas del Derecho Público.

Los Funcionarios de Elección Popular no están regulados por la Ley del Estatuto de la Función Pública, pero le son aplicables muchas de las normas que contiene el Estatuto, ya que son Funcionarios; sin embargo el nombramiento de un cargo de elección popular da al Servidor Público una estabilidad en el cargo por un período de tiempo determinado, el cual al finalizar el tiempo pierde la investidura y egresa de la función pública. La estabilidad temporal puede ser eliminada mediante referéndum revocatorio o por antejuicio declarado con lugar por los órganos jurisdiccionales competentes. La Sentencia N° 2003-2035 de fecha 26 de junio del 2003 ratifica que: “ La Doctrina y la Jurisprudencia son contestes en definir que un funcionario público es quien cumple la función pública, la persona física que ejecuta las generalidades y particularidades del servicio; es decir, se trata de un agente del Estado provisto de autoridad para el ejercicio de determinadas funciones; participa permanente o temporalmente, del

ejercicio de la función pública, bien por elección popular o por nombramiento de la autoridad pública competente. En tal sentido, la Corte aprecia que la función pública es toda la actividad destinada a realizar los intereses del colectivo. Lo cual es por antonomasia la razón de la prestación del servicio público, llevada a cabo por la Administración Pública.” Por esta razón incluimos al funcionario de elección popular dentro de la clasificación de los Funcionarios Públicos, aún cuando estos no están dentro de la clasificación de la Ley del Estatuto de la Función Pública.

www.bdigital.ula.ve

CAPÍTULO IV

DERECHOS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 62 consagra como un Derecho Político que todo ciudadano tiene el derecho a participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos, garantizando además el derecho a permanecer en la función pública y a desempeñar dichos cargos en condiciones de igualdad. El Venezolano tiene el derecho a desempeñar funciones públicas y a ejercer cargos de elección popular de manera igualitaria, que sepan leer y escribir con solo las restricciones que imponga el Ordenamiento Jurídico.

Derechos Generales

La Ley del Estatuto de la Función Pública establece en el Título III, Capítulo II, los Derechos de los Funcionarios Públicos, los cuales podemos resumir de la siguiente manera:

1. Derecho a ser informado por su superior inmediato sobre los fines, organización y funcionamiento del organismo en el cual presta servicio, así como de las atribuciones, deberes y responsabilidades que le corresponden.
2. Derecho a percibir remuneración por su trabajo tal como lo establece la ley.
3. Derecho de vacación anual de 15 días hábiles durante el primer quinquenio, de 18 días hábiles durante el segundo quinquenio, de veintiún días hábiles durante el tercer quinquenio y de veinticinco días hábiles a partir del decimosexto año de servicio y bonificación anual de 40 días de sueldo.
4. Derecho a percibir la bonificación de fin de año que equivale a un mínimo de 90 días de sueldo integral, y puede ser aumentado por negociación colectiva.
5. Derecho a gozar de permisos y licencias. (los cuales deberían estar establecidos en el reglamento de la Ley del Estatuto de la Función Pública, dicho reglamento no ha sido promulgado, por lo tanto se aplican los permisos y licencias que establezca la Ley Orgánica del Trabajo).

6. Derecho a la protección integral a través del sistema de seguridad social.
7. Gozarán de beneficios de antigüedad que están establecidos en la Constitución, en la Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento.
8. Derecho a gozar de la protección integral de la maternidad tal como se establecen en la Constitución, en la Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento, y la Ley Para Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad, que en su artículo 8 consagra la inamovilidad laboral del Padre hasta por un año después del nacimiento de su hijo; y el artículo 9 consagra la licencia de paternidad por 14 días continuos y remunerados a partir del nacimiento de su hijo.

Derechos Exclusivos de los Funcionarios de Carrera

Los funcionarios de carrera cuentan con unos derechos que son exclusivos, por la naturaleza de su cargo:

1. Los funcionarios de carrera cuentan con estabilidad en el desempeño de sus cargos y solo podrán ser retirados del desempeño de su cargo por las causales que presenta la Ley.
2. Gozaran del derecho a ascenso.
3. Derecho a organizarse sindicalmente, a la solución pacífica de los conflictos, a la convención colectiva y a la huelga.

Respecto al Derecho a Organizarse Sindicalmente, la Ley del Estatuto somete este derecho a lo establecido en la Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento, pero condicionándolo a: “cuanto sea compatible con la índole de los servicios que prestan y con las exigencias de la Administración Pública”, expresión un tanto indeterminada, la cual debe ser enriquecida jurisprudencialmente.

Como se puede apreciar los derechos de los funcionarios públicos son los básicos, establecidos en cualquier convención internacional relativa a los derechos de los trabajadores.

Deberes y Prohibiciones de los Funcionarios Públicos.

Otros deberes que tienen los funcionarios públicos son los que se establecen en el artículo 33 de la Ley del Estatuto de la Función Pública:

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. (Acorde a sus funciones, y es deber del estado proporcionar dicha capacitación). Los organismos públicos deben tener una partida dentro de sus presupuestos con la finalidad de gestionar cursos de mejoramiento profesional para los funcionarios.

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. (No debe ser un sujeto pasivo dentro de la Administración Pública).

10. Inhibirse del conocimiento de los asuntos cuya competencia esté legalmente atribuida, en los siguientes casos: (Causales de inhibición o recusación)

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.

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.

A su vez el artículo 44 de la Ley prohíbe:

- La celebración de contratos en su nombre o en nombre de otro con la República, los Estados y los Municipios.
- Realizar propaganda, coacción pública u ostentar distintivos que los acrediten como miembros de un partido político mientras cumplen con sus funciones, esto aunado a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 145, el cual ya se ha expuesto anteriormente en esta investigación.
- Intervenir directa o indirectamente en las gestiones que realicen personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que pretendan celebrar cualquier contrato con la República, los estados, los municipios y demás personas jurídicas de derecho público o de derecho privado estatales.
- Aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros sin autorización previa de la Asamblea Nacional.

Los funcionarios públicos no pueden desempeñar más de un cargo público remunerado a menos que se trate de cargos académicos, accidentales, asistenciales y docentes tal como se establece en la Constitución y en el Estatuto.

www.bdigital.ula.ve

CAPÍTULO V

LOS CONTRATADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Es una práctica frecuente dentro de la Administración pública, sobre todo a nivel Municipal el contratar personal para realizar tareas establecidas en los Manuales de Cargos, estipuladas solo para los funcionarios de carrera, lo cual incumple con lo establecido en la Constitución y las leyes.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece en su artículo 146 que: “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...**”, **(negrillas nuestras)**, por lo tanto observamos como los contratados no son considerados funcionarios de carrera en la Constitución, el mismo artículo dictamina: “ El ingreso de los funcionarios públicos y funcionarias públicas a los cargos de carrera será por concurso público,...” . Y a su vez el artículo 144 de la Constitución establece que la Ley establecerá el Estatuto de la función pública mediante normativa

que regirá a los funcionarios de la Administración pública, por lo tanto la Ley del Estatuto de la Función Pública dedica el título IV al personal Contratado.

Artículo 37.- Sólo podrá procederse por la vía del 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.

Artículo 38.- El régimen aplicable al personal contratado será aquel previsto en el respectivo contrato y en la legislación laboral.

Artículo 39.- En ningún caso el contrato podrá constituirse en una vía de ingreso a la Administración Pública.

Ya con la antigua Ley de Carrera Administrativa era común la práctica de contratar personal, tanto así que la jurisprudencia estimó que era una forma irregular de ingresar a la Carrera Administrativa, ahora bien, con la entrada en vigencia de la Ley del Estatuto de la Función Pública el contratado sigue siendo personal al servicio de la Administración pública, pero excluye la posibilidad de ingresar por esta vía.

La figura del contratado dentro de la Administración pública se hace para desvincularse de lo establecido en el ámbito administrativo funcional, y a nuestro criterio, tenemos como causas principales primero: el compromiso político, que a lo largo de la historia en nuestro país siempre se ha visto, pero nunca había sido tan evidente como lo es ahora, ya que en la mayoría de los casos el funcionario está al servicio de la parcialidad política que ejerce el gobierno de turno, que rige la dependencia en la cual labora el funcionario, y que a su vez viola lo dispuesto en el artículo 145 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ya que este artículo ordena la apoliticidad del funcionario público, a su vez de prohibirle cualquier parcialidad, y que el nombramiento del funcionario no puede estar determinado por su afiliación política. Y segundo lugar, para obviar los requisitos legales exigidos para ingresar a la Función Pública.

Los contratados en la Administración Pública ejercen de manera eventual una función pública, ya que su actividad forma parte de la misma, aunque su vinculación con ésta se encuentra regulada de forma diferente, ya que se aplica lo que establece el contrato, aplicándose normas de derecho común.

Kiriakidis, J. (2003, 146), se refiere al régimen normativo aplicable a los contratados y lo establecido en la Ley del Estatuto de la Función Pública, indicando: “abdica la posibilidad de establecer normas o dar contenido a la relación contractual”. Por lo tanto, el régimen aplicable a los contratados será el establecido en los contratos, de modo que si son esencialmente servicios profesionales las normas aplicables son las del código civil, las cuales dan amplitud a la libertad contractual. Pero si son servicios prestados tienen naturaleza de subordinación, horario, etc; la legislación aplicable será la laboral, denotándose que si la Administración Pública acude a esta práctica, incurre en fraude a la Ley y el contrato sería nulo.

En materia Funcionarial la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley del Estatuto de la Función Pública se rigen por el principio de legalidad, la Constitución lo manifiesta en el artículo 146, donde se busca proteger la meritocracia, ya que solo puede ser funcionario público quien haya ingresado por concurso, y el artículo 47 de la Ley del Estatuto de la Función Pública especifica que los contratados serán personal altamente calificado para realizar tareas

específicas y por tiempo determinado, realizando la aclaratoria que queda prohibido contratar personal para cumplir funciones públicas.

Existen otras leyes que hacen mención a los contratados, entre ellas tenemos lo establecido en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República: “**Artículo 53.** La Procuraduría General de la República puede contratar los servicios de especialistas sobre materias que requieran conocimientos, experticia y dedicación especial.” Este artículo nos demuestra que puede ingresar personal a la procuraduría por una vía distinta al nombramiento, pero aclara que es para cubrir materias especiales.

Por su parte el Estatuto de Personal de la Procuraduría General de la República, en su artículo 6, hace mención a los contratados: “La Procuraduría General de la República, siempre y cuando se justifique, podrá contratar por tiempo determinado los especialistas necesarios para el desarrollo de proyectos y actividades que por su complejidad, naturaleza o exigencia de experiencia, así lo requieran.

En ningún caso el contrato constituirá una vía de ingreso a la carrera de La Procuraduría General de la República.

El personal contratado se regirá por lo establecido en el respectivo contrato y supletoriamente por lo dispuesto en la legislación laboral.”

Así mismo la Ley Orgánica de la Administración Pública en el artículo 21 establece: “La dimensión y estructura organizativa de los órganos y entes de la Administración Pública serán proporcionales y consistentes con los fines y propósitos que les han sido asignados.

Las formas organizativas que adopte la Administración Pública serán suficientes para el cumplimiento de sus metas y objetivos y propenderán a la utilización racional de los recursos públicos.

Excepcionalmente, y sólo en el caso que se requiera la contratación de determinados profesionales especialistas para actividades eventuales y transitorias, los órganos y entes de la Administración Pública podrán incorporar asesores cuya remuneración se establecerá por vía contractual con base en honorarios profesionales u otras modalidades fijadas de conformidad con la ley”.

Al leer el segundo párrafo nos planteamos la posibilidad de aclarar cuál de estas leyes prevalece, si la Ley Orgánica de la Administración Pública o la Ley del Estatuto de la Función Pública; a nuestro criterio prevalece la Ley Orgánica de la Administración Pública, ya que por su carácter de Ley Orgánica se impone su aplicación con respecto al Estatuto. La doctrina establece, según Rondón de Sanso, H (2003, 37) que tal como lo prevé la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en un campo jurídico específico como es la Procuraduría General de la República, puede ingresar personal para ventilar materias que requieran conocimiento, experiencia y dedicación especial por una vía diferente al nombramiento, y con respecto a la Ley Orgánica de la Administración Pública, la autora expresa que renace la figura del “Contratado funcionario” los cuales en el caso que presten sus servicios por un período considerable, o en caso de prórroga de los contratos, en condiciones de permanencia y de exclusividad en el desempeño del cargo, podrán asimilarse en cualquier momento a los funcionarios amparados por el estatuto.

Otra modalidad de Contratados en la Administración Pública es aquellos Contratos que realiza la Administración Pública con empresas privadas

llamados OUTSOURCING, empresas que se dedican a suministrar al personal que va a realizar actividades propias del funcionario de carrera, por lo tanto no se crea una relación entre el personal y la Administración Pública, y dicho personal se rige por las normas establecidas en el contrato y supletoriamente por la legislación laboral. Existe la duda respecto a la legalidad de las funciones de estos trabajadores, ya que es una clara violación al régimen Constitucional y Estatutario.

Diferencias entre Funcionario Público de Carrera y Contratado.

En base a lo anteriormente expuesto podemos hacer un esquema comparativo de las diferencias existentes entre el funcionario público de carrera y los contratados, desprendiéndose de la tipología de servidores públicos expresada en la Constitución y las Leyes, basándonos en la clasificación de Rondón de Sansó, H (2003,26)

1) EN CUANTO AL AMBITO DE APLICACIÓN:

No existe diferencia ya que los Funcionarios de Carrera y los contratados ejercen sus funciones en la Administración Pública

Nacional, Estatal o Municipal, sea Central o Descentralizada, o en Institutos Autónomos.

2) EN CUANTO AL REGIMEN LEGAL APLICABLE:

A los Funcionarios de Carrera se les aplica lo establecido en la Ley del Estatuto de la Función Pública, leyes especiales y sus reglamentos respectivos.

A los Contratados se aplica el Contrato y la Ley Orgánica del Trabajo.

3) SEGÚN LA NATURALEZA DEL FUNCIONARIO:

De Carrera y de Libre Nombramiento y Remoción.

Los Contratados; los cuales se clasifican en los contratados con anterioridad a la vigencia de la Ley del Estatuto de la Función Pública, donde no existía ninguna prohibición expresa de asimilación al régimen de la Carrera Administrativa. Y los contratados posteriores a la entrada en vigencia de dicha Ley, donde se prohíbe su asimilación a los funcionarios de carrera.

4) SEGÚN LA NATURALEZA DE SUS FUNCIONES:

Los Cargos de carrera están previstos en el Manual Descriptivo de Cargos respectivos.

Los Contratados tienen sus funciones estipuladas en el Contrato y deben ser específicas en materias altamente calificadas.

5) EN CUANTO A LOS DERECHOS:

Los de Carrera se rigen por la Ley del Estatuto de la Función Pública (los derechos generales y los expresos para los funcionarios de carrera).

Los Contratados se rigen por el Contrato y por la Ley Orgánica del Trabajo.

6) EN CUANTO A LA ESTABILIDAD:

Los de Carrera gozan de la estabilidad que otorga la ley a sus cargos y sólo pueden ser retirados por las causas del artículo 78 del Estatuto.

Los Contratados gozan de la vigencia del contrato.

En consecuencia ambos son servidores públicos en su aspecto amplio, aunque la Sala Social del Tribunal Supremo de Justicia a la luz del artículo 146 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ha rescatado la importancia del contrato como elemento calificador de la naturaleza de la relación que se establece entre quien presta los servicios y la Administración, señalando que, con independencia de las funciones, públicas o no, que desempeñe el *servidor*, la naturaleza de la relación depende esencialmente del contrato.

Respecto a la Jurisprudencia existen diversas sentencias estableciéndose que no pueden órganos administrativos ni jurisdiccionales, otorgar a funcionarios que sean designados o presten servicios como funcionarios de hecho o contratados, la cualidad de funcionarios de carrera, pero como ya se ha señalado en esta investigación hay una Decisión del 14 de agosto del 2008 de la Corte Segunda Contenciosa Administrativa, N° 2008 – 1596 que nos aporta que los funcionarios contratados gozarán de estabilidad provisional hasta tanto participen en el concurso público para el ejercicio del cargo que ejercen. Dicha estabilidad supone que el funcionario contratado no podrá ser removido, ni retirado de su cargo por causa distinta a las contempladas en la Ley del Estatuto de la

Función Pública hasta tanto el cargo que ocupa sea provisto mediante correspondiente concurso público.

Lo que se busca con esta decisión es proteger al débil jurídico, en este caso al contratado; respetar a las personas que ocupan estos cargos y mantienen la expectativa de acceder a la Administración Pública y hacer carrera administrativa.

La Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo establece como criterio que el funcionario que, una vez entrada en vigencia la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, haya ingresado a la Administración Pública mediante designación o nombramiento a un cargo calificado como de carrera, sin la realización previamente del debido concurso público, gozarán de estabilidad provisional o transitoria en sus cargos, hasta tanto la Administración decida proveer definitivamente dicho cargo mediante el correspondiente concurso público. Este derecho a la estabilidad provisional nacerá una vez superado el período de prueba.

Esta estabilidad provisional supone, en criterio de la Corte, que aquel funcionario que se encuentre en la aludida situación de transitoriedad no podrá ser removido, ni retirado de su cargo por causa distinta a las contempladas en la Ley del Estatuto de la Función Pública (artículo 78), hasta tanto el cargo que ocupa temporalmente sea provisto mediante el correspondiente concurso público.

Eso sí, de ninguna manera el contrato viene a ser un método de ingreso a la Administración pública, ya que para ser funcionario de carrera se debe cumplir con el formalismo del concurso exigido por la Constitución y la Ley del Estatuto de la Función Pública, aunque en la realidad del día a día del país se observa como son muy pocos los llamados a concursos para ingresar a la Función pública, y podríamos especular que a lo largo de estos 15 años no se han hecho llamados a concursos para cubrir cargos municipales, por el contrario seguimos contratando personal para ocupar cualquier cargo siempre y cuando tenga afinidad política con el gobierno de turno.

Sistema de Administración de Personal a Nivel Municipal

El Alcalde en su carácter de jefe de gobierno, es la máxima autoridad en materia de administración de personal dentro del Municipio, y como tal, debe nombrar, remover o destituir al personal conforme a los procedimientos establecidos, con excepción del personal asignado a la Cámara Municipal, Secretaria, Sindicatura y Contraloría Municipal, cuya administración corresponde al Consejo Municipal.

Como Jefes de la rama Ejecutiva Municipal, pueden los Alcaldes en sus Municipios ejecutar el sistema de Administración de Personal que comprende no solo la facultad de nombrar y remover, sino también de acuerdo a la Ley del Estatuto de la Función Pública, cumplir funciones de dirección y gestión en la administración de recursos humanos, lo cual les permite la planificación de recursos humanos, proceso de reclutamiento, selección, ingreso, inducción, capacitación y desarrollo, planificación de las carreras, evaluación de méritos, ascensos, traslados, transferencias, valoración y clasificación de cargos, escala de sueldos, permisos y licencias, régimen disciplinario y normas para el retiro.

Para poder cumplir con estas competencias la Ley Orgánica de Régimen Municipal Venezolana, le pauta a los Alcaldes el deber de ceñirse a los procedimientos que al respecto están contemplados en la Ley del Estatuto de la Función Pública, de esta manera los ingresos y ascensos tienen previsto el procedimiento del concurso público, y como ya hemos comentado a lo largo de esta investigación, dentro de los Municipios es prácticamente inexistente los llamados a concurso, ya que los cargos de cualquier índole son ocupados sólo por partidarios del gobierno de turno y no se cumple con el principio de Carrera Administrativa que según las

leyes debe existir.

www.bdigital.ula.ve

CONCLUSIONES

Como observamos a lo largo de este análisis al Funcionario Público, según nuestro criterio dista mucho la realidad que se vive día a día en nuestro país; con respecto a las leyes, percibimos como la Constitución manifiesta una normativa y en realidad se aplica otra, observamos como el poder Jurisdiccional, al momento de tomar sus decisiones se apega a lo que dice la Ley, pero desprotege al trabajador, que a la larga es quien le da la cara al ciudadano, es quien representa al gobierno de turno y es quien resuelve las necesidades del colectivo; se percibe como el legislador no tiene un criterio uniforme a la hora de delimitar lo que en sí, es el Funcionario Público.

Podemos concluir que el funcionario público es aquella persona que ejerce un cargo público, luego de ser nombrado por una autoridad competente, cargo el cual puede gozar de estabilidad permanente o no, ya que existen los funcionarios de carrera, los cuales obtienen este estatus de permanencia al haber ganado un concurso público, superado el período de prueba y haber sido nombrado por un jerarca; y también

contamos con los funcionarios de libre nombramiento y remoción, los cuales no gozan de estabilidad permanente y pueden ser removidos de sus cargos sin mayores limitaciones que las establecidas por la Ley, y generalmente ocupan cargos de alto nivel o de confianza; ambos reciben remuneración y gozan de ciertos derechos generales a los trabajadores, pero los funcionarios de carrera gozan de derechos exclusivos.

Inferimos que la figura del personal contratado se desvirtúa de lo que expresa la Constitución Nacional y la Ley del Estatuto de la Función Pública, ya que sigue siendo una forma de ingreso a la Administración pública, incumpliendo con lo establecido en la Constitución y con la Ley del Estatuto de la Función Pública, ya que no es personal altamente calificado que realiza labores específicas, sino personal que cumple un perfil mínimo requerido para ocupar cargos de carrera, y bajo la figura del funcionario de confianza se disfrazan en cargos de libre nombramiento y remoción, privando a este individuo de la posibilidad de hacer carrera dentro de la función pública y de gozar de una estabilidad necesaria para satisfacer sus intereses personales, por el contrario vemos como se usa esta figura para cumplir con los compromisos políticos adquiridos durante las campañas electorales, por lo tanto se incumple

nuevamente la constitución, ya que poseemos en nuestro país gran cantidad de funcionarios con afinidad política, los cuales se encuentran parcializados hacia el gobierno de turno.

Otra forma inconstitucional y muy aplicada por los gobiernos sobre todo locales y regionales es la de las llamadas empresas OUTSOURCING las cuales desvirtúan la naturaleza jurídica del contratado con la Administración pública al igual que de la misma Función Pública ya que las actividades propias del funcionario público son ejercidas por personas que no tienen relación jurídica con la Administración pública.

www.bdigital.ula.ve

RECOMENDACIONES

Para solucionar la problemática la cual ha sido motivo de estudio en esta investigación nos atrevemos a realizar las siguientes propuestas:

En primer lugar realizar un censo a Nivel Nacional para determinar la cantidad de empleados que existen a nivel nacional, estatal y municipal, incluyendo los institutos autónomos, sincerando su relación jurídica actual con la Administración Pública.

Crear en cada dependencia los Manuales de Cargos y Procedimientos, donde se especifique cuál debe ser el perfil del funcionario público para ocupar los cargos de carrera, al igual que especificar las condiciones de los funcionarios de libre nombramiento y remoción.

Abrir concurso para ocupar la gran cantidad de cargos de carrera que no cuentan con un personal que cumpla con las condiciones establecidas en la Ley del Estatuto de la Función Pública, tomando como candidatos a las personas que actualmente ocupan los cargos.

Sincerar la necesidad real de los funcionarios públicos de carrera, al igual que los de libre nombramiento y remoción, de esta manera se evitara seguir agregando mas carga pública al Estado, la cual es prácticamente insostenible, ya que tenemos una gran cantidad de funcionarios para la cantidad de habitantes que tiene nuestro país, y de esta manera también se aligera un poco la carga burocrática que es uno de los mayores males que posee la Administración Pública en nuestro país.

Usar la figura del Contratado para realizar las tareas específicas que determina la ley, y no desvirtuar su figura como un medio de ingreso a la Administración Pública del país.

El legislador debe sincerar el concepto del funcionario público, de esta manera se creará una uniformidad en las leyes y no permitiría poseer conceptos diferentes en las leyes sobre un mismo punto.

Prohibir la utilización de las empresas OUTSOURCING, ya que de esta manera el estado se beneficia porque no se crean las obligaciones las cuales tiene el deber de cumplirle al funcionario, y éste a su vez está

siendo perjudicado al no contar con los beneficios y estabilidad laboral que debería tener.

Finalmente, realizar una campaña de concientización donde se promulguen las obligaciones del funcionario público, para que este pueda crear un mejor servicio al colectivo, y no responda a parcialidad política, sino que cumpla con lo establecido en el artículo 141 de nuestra Carta Magna.

Las Alcaldías e institutos autónomos que dependen de éstas, deben crear una base de datos, o un registro de elegibles para que al momento del cambio del gobierno local no sea la expresión más clara del “amiguismo político”, por el contrario los locales tengan la seguridad de que serán atendidos por funcionarios de carrera y bajo el principio de neutralidad establecido en el artículo 145 de la Constitución Nacional.

BIBLIOGRAFÍA

Brewer- Carias, A. (2009). **El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de los Procedimientos Administrativos**. 8ª ed. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Brewer-Carias, A y otros. (2001). **Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y legislación complementaria**. Colección textos legislativos, 12ª ed. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana. N°1.

De Pedro, A. (2003). **Comentarios a la Ley del Estatuto de la Función Pública**. Caracas: Editores Hermanos VADELL.

De Pedro, A. (1992). **Realidad y perspectiva de la Función Pública Venezolana**. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Kiriakidis, J. (2003). **Notas sobre la situación Jurídica de los contratados por la Administración Pública en la Ley de la Función Pública**. (Comp.) El régimen jurídico de la función pública

en Venezuela. Libros homenaje a la Dra. Hilegard Rondón de Sansó.
Tomo I. Caracas: Ediciones FUNEDA.

Kiriakidis, J. (2005). **Régimen Estatutario del Funcionario Público en la Constitución de 1999**. El Régimen Jurídico de la Función Pública en Venezuela. Homenaje a la Dra. Hildegard Rondón de Sansó. 2ª ed. T II. Caracas: Ediciones FUNEDA.

Marín Boscán, F. Derecho a la Negociación Colectiva de los Funcionarios Públicos en Venezuela. *Cuestiones Políticas*. 2005. (Nº 34). Pp. 45-69. ISSN: 0798-1406.

Ojeda de Ilija, R. De los Contratados al Servicio de la Administración Pública. Aporte Jurisprudencial. *Anuario de Derecho*. Año 27. (Nº 27). Pp. 235 – 246. ISSN: 0076-6550

Parra Manzano, G. (2009). **Manual de Derecho Administrativo General**. Caracas: Editores VADELL Hermanos.

Rojas Pérez, M. (2011). **Notas Sobre Derecho de la Función Pública**. Caracas. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo.

Rondón De Sansó, H. (1991). **El Funcionario Público y la Ley Orgánica del Trabajo**, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.

Varios autores. (2003). **El Régimen jurídico de la función pública en Venezuela**. T. II. Caracas. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo.

Varios autores. (2004). **El Régimen jurídico de la función pública en Venezuela**. T. III. Caracas. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo.

Normativa y Jurisprudencia

Asamblea Nacional Constituyente: (1999) **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Gaceta Oficial No. 36.860 del 30 de diciembre de 1999.

Asamblea Nacional Constituyente: (2000) **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario del 24 de marzo del 2000.

Asamblea Nacional (2002). **Ley del Estatuto de la Función Pública**. Gaceta Oficial N° 37.522 del 06 de septiembre del 2002.

Asamblea Nacional (2008). **Ley Orgánica de la Administración Pública**. Gaceta Oficial Ext. N° 5.890. Del 31 de Julio del 2008.

Asamblea Nacional (2009). **Ley Orgánica de los Consejos Comunales**. Gaceta Oficial 39.335. Del 28 de diciembre del 2009.

Asamblea Nacional (2010). **Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal**. Gaceta Oficial Ext. N° 6.013. Del 23 de diciembre del 2010.

Asamblea Nacional (2009). **Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal**. Gaceta Oficial N° 39.240. Del 12 de Agosto del 2009.

Asamblea Nacional (2003). **Ley contra la Corrupción**. Gaceta Oficial Ext. N° 5.637. Del 07 de Abril del 2003.

Jurisprudencia de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo. Decisión N° 2008-1596. 14 de agosto de 2008.

Jurisprudencia de la Sala Político Administrativa. Decisión N° 00943. 15 de Mayo del 2001.

Jurisprudencia de la Sala Constitucional. Decisión N° 790. 11 de Abril del 2002.

Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Decisión N°902. 27 de Marzo del 2003.

www.bdigital.ula.ve