

**ALLAN-RANDOLPH BREWER-CARIAS**

**EL ESTATUTO  
DEL FUNCIONARIO  
PUBLICO  
EN LA LEY  
DE CARRERA  
ADMINISTRATIVA**

PROLOGO DEL DR. RAFAEL CALDERA  
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA

Comisión de Administración Pública  
Caracas, 1971

*CAp*

*A mis hermanos,  
Charles, Tony, Jimmy,  
Lilly y Dennis.*



## Prólogo

*El crecimiento y la transformación del Estado Venezolano han sido de una magnitud tal en los últimos treinta y cinco años que las cifras exceden lo que la imaginación podría haber antevisto. Bastaría señalar el hecho de que para 1936 el presupuesto de ingresos y de gastos públicos de la República era de alrededor de ciento sesenta millones de bolívares; en 1971, se acerca a los doce mil millones de bolívares.*

*De 1936 para acá se han creado Ministerios: Sanidad y Asistencia Social, que se separó de Agricultura y Cría; Trabajo; Comunicaciones; Justicia; Minas e Hidrocarburos; está en proceso el de la Vivienda, y la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República participa en el Gabinete Ejecutivo, con una condición muy especial, por su función de coordinar los planes correspondientes a los demás despachos. Se ha creado la Contraloría General de la República, cuyas dependencias equivalen a las de cualquier Ministerio; se han separado la Fiscalía General de la República y la Procuraduría General de la República, quedando aquella como la representación del Ministerio Público y ésta como el órgano de personería de la Nación, asesoramiento del gobierno y coordinación de los servicios de asesoría de la Administración Pública.*

*El Congreso, que sólo se reunía durante noventa días por año, se ha convertido en órgano permanente. Los Senadores y Diputados perciben una dieta durante todo el año y su mandato es incompatible con el ejercicio de cualquier otra función pública. Durante el receso de las Cámaras, funciona la Comisión Delegada del Congreso; el Parlamento ha crecido en la*

*materialidad de sus dependencias y en el número e importancia de sus funciones. La rama judicial del Poder Público ha adquirido notable complejidad e independencia, y un órgano previsto en la Constitución, el Consejo de la Judicatura, ha sido creado por la Ley con atribuciones definitivamente administrativas. El órgano electoral tiene naturaleza permanente y el Presidente de su Consejo Supremo toma asiento de fijo entre los titulares de las altas jerarquías.*

*La organización regional y local ha crecido también. Los Gobernadores ya no tienen sólo Secretarios Generales, sino Secretarios o Directores encargados de las distintas ramas de la Administración estatal y un equipo de servidores que se ocupan de programar y ejecutar la acción que les incumbe en el respectivo estado. Las Legislaturas se asignan dietas permanentes, tienen Comisiones Delegadas que actúan durante su receso e intervienen en la decisión y control de los actos del Gobierno en la respectiva entidad federal. Los Municipios están integrados por ediles remunerados; algunos de ellos tienen un conjunto de empleados equiparable con los de los otros órganos actuantes dentro de la vida nacional. Y comienza a surgir una específica estructura en cada una de las ocho regiones Administrativas establecidas en el Decreto sobre Regionalización.*

*En las Fuerzas Armadas ya no predominan hombres en cuyo promedio la preparación sólo alcanzaba algunas nociones elementales y hábitos de subordinación jerárquica. Las tres fuerzas tradicionales, Ejército, Marina y Aviación, y la Guardia Nacional, transformada en una fuerza más con el nombre de Fuerzas Armadas de Cooperación, gozan de un gran radio de autonomía, tienen sus Comandancias Generales y sus propios Estados Mayores, sostienen planteles para la formación y perfeccionamiento constante de su oficialidad. El Ministerio de la Defensa cumple funciones de coordinación y de orientación, de acuerdo con las líneas trazadas por el Jefe de Estado, en su*

*carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales.*

*Surgen, además, numerosos Institutos Autónomos, impulsados por la necesidad de agilizar la acción administrativa, permitir la realización de una serie de operaciones exigidas por la vida moderna y por las necesidades de la comunidad. Su importancia es creciente y su significación, trascendental en la vida económica de la Nación.*

*A los hechos mencionados podrían agregarse muchos más. Ellos bastan para ofrecer una idea de cómo ha aparecido en Venezuela una nueva administración pública. Pero esta administración ha ido surgiendo fragmentariamente, sin ningún plan previamente trazado, al calor de entusiasmos, a la luz de nuevas ideas, ante la presión de hechos sociales: empujada —tal vez arrastrada— por el proceso dinámico de transformación del país. Es comprensible que, al mismo tiempo, el número de los servidores de los entes públicos haya crecido en una inmensa proporción; pero a las razones anteriores había que añadir una, de singular carácter. El auge económico del país se debe especialmente al incremento de la producción petrolera y al proceso de participación creciente de la Nación en la operación y producto de esta rama económica, pero el petróleo sólo ofrece ocupación directa a menos del uno por ciento de nuestra población activa: uno de los factores que ha acudido a ofrecer ocupación estable al otro noventa y nueve ha sido el Estado, sustancialmente enriquecido, y comprometido cada vez más a crear servicios: educación gratuita en todos sus niveles para la población en edad escolar; salud y asistencia social al alcance de la generalidad de la población; policía, turismo, comunicaciones, subsidios para las actividades económicas que requieren de su estímulo y una serie de rubros más que haría interminable la enumeración. El personal al servicio de la administración pública ha subido hasta una cantidad del orden de las trescientas mil personas, entre funcionarios y empleados, por una parte, y obreros al servicio del Ejecutivo Nacional, de los Institutos*

*Autónomos y de los demás órganos de la Administración por la otra. Ese personal, por lo común, no estuvo sujeto a previa selección; múltiples razones influyeron en su designación: amistades, compromisos políticos, urgencia de atender determinadas áreas muy congestionadas, o, simplemente, el azar. No era posible pretender una previa noción de los deberes del servicio público; con frecuencia, la estabilidad estuvo sujeta a los vaivenes de las circunstancias o a la benevolencia de los gobernantes; a veces, mantener una rutina discreta y sagaz ha sido visto por estos compatriotas como su mejor garantía.*

*Y, por otra parte, los sistemas. Coexisten, como en los fenómenos sociales de transculturación, procedimientos arcaicos, supervivencia de la era colonial o de nuestro siglo XIX, con los mecanismos más modernos de la tecnología. A veces, las máquinas computadoras, a falta de mecanismos previstos para aprovecharlas o de personal previamente capacitado para manejarlas, se arrumaban en los despachos o se usaban en las tareas más simples. Todavía, hoy, resulta un proceso engorroso el de pagarle una cuenta de quinientos bolívares a un acreedor de una dependencia del Estado, si no pudo satisfacerse dentro del ejercicio presupuestario; o devolverle a un contribuyente un pequeño exceso que pagó por error en el cálculo de una tasa.*

*Dentro de todo este inmenso y confuso panorama, sujeto a un movimiento que no puede pararse, sino que cada día es más premioso, surge el imperativo de la Reforma Administrativa. Su urgencia es cada vez mayor, pero sus dificultades son también más duras. Los inmensos problemas se complican, por cuanto los cambios exigidos no pueden realizarse en forma teórica, sino como las modificaciones estructurales de las grandes ciudades: sin que se interrumpa el movimiento, sin que la vida se altere y sin que sea justo ni posible dejar cesantes a quienes han encontrado en la actividad administrativa la fuente de su subsistencia y adquirido, por una circunstancia o por otra, un respetable derecho a que se les mantenga en el empleo, aprovechándose hasta donde se pueda sus cualidades y enrumbando*

*sus labores por nuevos canales que chocarán con hábitos inveterados.*

*Atreverse a emprender en ese mar proceloso la Reforma Administrativa ha exigido una gran decisión. Pero no era posible retardar más este requerimiento agudo del Estado moderno. Estudios valiosos, ensayos aprovechables y múltiples tanteos se habían venido haciendo. Pero la Reforma Administrativa supone una concepción integral, una metodología precisa y una tecnología apropiada y armónica. Sus resultados no podrán apreciarse de inmediato sino en medida muy pequeña; pero su proyección abarcará, positivamente, más de una generación.*

*Al frente de la Comisión de Administración Pública, para acometer la empresa de la Reforma Administrativa, se ha colocado a un brillante jurista joven, el profesor Allan-Randolph Brewer-Carias, de la Universidad Central de Venezuela, con sobresalientes estudios de postgrado en La Sorbona, quien ha tomado entre sus manos el asunto con verdadera fruición. Se le ha garantizado la más amplia libertad posible dentro de las responsabilidades inherentes a su alta ubicación en la jerarquía político-administrativa. Y se le ha ido dotando de un personal idóneo que, con el constante estímulo y bajo la permanente mirada de Luis Enrique Oberto, Jefe de Cordiplán, está proyectando ya sus lineamientos en todo el marco de los variados organismos oficiales de Venezuela.*

*Este libro es una especie de pórtico doctrinal al programa de la Reforma Administrativa. Se denomina "El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa" y contiene una fijación de principios indispensables para la cabal interpretación y realización de un instrumento legal cuya aparición venía reclamándose durante largos años y cuya promulgación constituye motivo de complacencia para el Gobierno que preside.*

*No me corresponde adentrarme en el análisis de la obra, en la distribución de sus capítulos y en la apreciación de las opiniones formuladas por Brewer-Carias. No quisiera que algu-*

*na consideración mía, expuesta en estas páginas preliminares, pudiera ser invocada como criterio del Ejecutivo Nacional y menos como una fuente de interpretación auténtica. Los mismos pareceres del autor constituyen, en sí, elementos valiosos para el intérprete, dada la pericia de quien los emite y la intervención que ha tenido en el proceso de elaboración de la Ley, por las numerosas oportunidades que tuvo para expresar ante los órganos legislativos sus observaciones; pero, en materia tan novedosa para Venezuela y tan delicada para los intereses que roza, siempre es bueno dejar constancia de que no puede atribuirse a las palabras un valor decisorio que exceda del que en sí mismas tienen, como meras opiniones por más autorizada que sea la calidad de quien las expresa.*

*Lo que sí puedo desde ahora decir es que nadie podrá pretender conocer bien la Ley de Carrera Administrativa sin estudiar el libro de Brewer-Carías. El plan de la obra es testimonio de una mente ordenada. El análisis de la relación jurídica que surge entre el Poder Público y el funcionario, a través de sus diversos regímenes, muy interesante. Quizás convenga recordar que en los debates sobre la Constitución de 1947, la fracción parlamentaria a que pertencí propuso la inclusión de una norma según la cual los servidores de los entes públicos tuvieran aseguradas condiciones de trabajo que en ningún caso fueran inferiores a las impuestas por la ley a los empleadores privados. Esa relación sutil entre el Derecho del Trabajo y el estatuto administrativo de los servidores de los entes públicos constituye uno de los temas jurídicos más delicados y más apasionantes y quizás se encuentre todavía en proceso de elaboración.*

*Analiza muy bien Brewer-Carías los derechos que la ley atribuye a los funcionarios públicos: el régimen general y común que a todos los funcionarios ampara y el propio de la carrera administrativa, que ofrece garantías específicas a los funcionarios "de carrera". La relación entre "la carrera" y los funcionarios actuales, así como la situación de los ex-funcionarios*

*será sin duda una de las partes del libro que ofrecerá mayor utilidad desde el punto de vista práctico, y tiene carácter resal- tante por su precisión y claridad.*

*También expone en forma metódica el autor lo relativo a los deberes del funcionario público. Es interesante el análisis del deber general de fidelidad, tanto en sus aspectos generales como en las manifestaciones más importantes que condicionan su conducta. También lo es el relativo a los deberes inherentes al cargo, campo en el cual volvemos a encontrarnos con el es- píritu de las nuevas corrientes del Derecho del Trabajo, si bien las reglas derivadas de la organización jerárquica toman carácter de inevitable preeminencia, puesto que lo contrario sería igno- rar la esencia del Estado. De aquí también el análisis de las peculiaridades que ofrece el problema de la sindicación entre los funcionarios públicos. Este problema hemos tenido la oportu- nidad de considerarlo en nuestra cátedra de Derecho Laboral y nos hemos inclinado por la tesis —acogida por la Ley de Carrera Administrativa— de su procedencia y utilidad, salvo situaciones especiales y sin que se entienda como atributos in- trínsecos de la organización sindical aquellas acciones que por su misma naturaleza no son compatibles con la índole de los servicios prestados y las exigencias de la colectividad. Tal suce- de con la contratación colectiva, que pugna con la estructura jerárquica y las atribuciones privativas de las diversas ramas del Poder Público, o con la huelga, que en los entes públicos ocurre en algunos países pero como un hecho y no como un fenómeno jurídico.*

*Son numerosos y muy poblados los países que en el mun- do reconocen la organización sindical y la fomentan sin que sus ordenamientos jurídicos reconozcan a los trabajadores el dere- cho de huelga. Tal ocurre en los países socialistas. El sindicato existe en ellos, llena una función, desde el punto de vista de sus integrantes y de la vida social en general. El hecho de que no se reconozca a los trabajadores la facultad jurídica de inte- rrumpir la prestación de sus servicios para imponer determi-*

*nadas condiciones de vida o de trabajo no ha llevado a desconocer el carácter sindical de aquellos organismos, que tanto influyen dentro de sus propios países y en los organismos mundiales. En Venezuela, donde el derecho de huelga está garantizado por la Constitución, la misma Carta Fundamental prevé las excepciones; sería insensato pretender que no puedan organizarse en sindicatos aquellos trabajadores a los que el ordenamiento jurídico no reconoce el derecho de huelga por circunstancias de naturaleza especial, o sostener que el reconocimiento del derecho sindical envuelve el de ese otro derecho relacionado con él, pero distinto y no necesariamente concomitante, como lo es el derecho a la suspensión concertada del trabajo.*

*Todas estas cuestiones, y otras de gran importancia, se analizan con pericia, experiencia y libertad de prejuicios, por parte del doctor Brewer-Carías. Lo relativo, por ejemplo, al examen de la actividad contralora sobre los funcionarios públicos y sus consecuencias, es de innegable significación. Estoy convencido de que este volumen va a ser altamente apreciado, tanto en los medios científicos como en los sectores cuyos afanes diarios se vinculan con los de la Administración. Al pedirme unas líneas para que le sirvan de prólogo, el autor me ha dado un gusto y me ha puesto en el compromiso de escribirlas. Porque, en verdad, satisface tener la oportunidad de estimular públicamente a quien está prestando tan considerable servicio, a quien está planificando mecanismos y fijando objetivos de naturaleza trascendente y, por su capacidad y voluntad de servicio, honra al Gobierno dentro de cuyos cuadros actúa.*

*Una palabra aún. La Reforma Administrativa es una empresa técnica, que reclama criterio científico y actitud tecnológica. Pero supone también algo más: un estado de conciencia, una favorable disposición de ánimo, un empeño de buena voluntad. No sólo sus planificadores y directores, sino todos los funcionarios de la Administración han de estar movidos por la convicción de lograr algo que para ellos tiene carácter profun-*

*damente bienhechor y que al mismo tiempo satisface una urgente necesidad nacional. Cuando sus objetivos se logren, los funcionarios se sentirán más honrados en el concepto público, más respetados y apreciados en su labor, más garantizados en sus rangos, en su estabilidad y en sus ascensos. La Reforma Administrativa no es una acción de este o aquel Gobierno, sino un gran compromiso nacional.*

*Caracas, agosto de 1971.*

RAFAEL CALDERA



# I

## Consideraciones sobre el Estatuto de los Funcionarios Públicos<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Texto de la charla del autor, ante el Consejo de Asesoría Jurídica de la Administración Pública Nacional en la Procuraduría General de la República, el día 8 de octubre de 1970.



## 1. INTRODUCCION

1. La Ley de Carrera Administrativa contiene dos tipos de regulaciones distintas que creo que vale la pena diferenciar: por una parte establece un estatuto para el funcionario público y por la otra, regula un sistema de administración de personal. La primera de dichas regulaciones interesa más a los consultores jurídicos; la segunda interesa más a los técnicos en Administración.

En cuanto al Estatuto del funcionario público, donde realmente está la innovación de la Ley, éste se refiere a los deberes y derechos de los funcionarios públicos, los cuales hasta ahora venían siendo regulados dispersamente en nuestro ordenamiento jurídico. En cuanto al sistema de administración de personal, la Ley consolida las bases establecidas durante los últimos diez años por la Comisión de Administración Pública, para una racional administración del personal al servicio del Estado.

2. Esta Ley, aun cuando nueva en su sentido orgánico, tiene muchos antecedentes en la legislación venezolana, por lo que, contrariamente a lo que normalmente se señalaba de que no existían en nuestro ordenamiento jurídico suficientes normas relativas a los funcionarios públicos, realmente hay que reconocer que había una respetable cantidad de leyes y disposiciones reglamentarias dispersas, que iban desde las propias normas constitucionales relativas al estatuto del funcionario, hasta una serie de leyes básicas, como por ejemplo, la Ley de Responsabilidad de los Empleados Públicos del año 1912; la Ley de Juramento del año 1945; la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos del año 1954; y la Ley de Pensiones del año 1922.

Por otra parte, dentro de los antecedentes de la Ley, es importante destacar el ya famoso Decreto N° 394 de 14 de noviembre de 1960, mediante el cual se establecieron las bases de ese sistema de administración de personal que la Ley consolida.

Insisto en estos antecedentes porque la Ley, si bien es novedosa desde el punto de vista orgánico, en realidad no parte de la nada. Por ejemplo, la Oficina Central de Personal que la Ley crea, es una Oficina que materialmente tiene diez años de funcionamiento en la Comisión de Administración Pública y los sistemas de administración de personal.

cuya conducción se le atribuye, son sistemas que la Comisión de Administración Pública venía desarrollando desde el año 1960. En esta forma los sistemas de clasificación y remuneración,<sup>2</sup> y de reclutamiento y selección de personal,<sup>3</sup> son sistemas que ya están funcionando en la Administración Pública Nacional. En esta forma, la Ley viene a ser la culminación de un largo proceso de implantación de un sistema racional de administración de personal; aparte de que le confiere carácter formal al mismo. En efecto, hasta ahora, el sistema de administración de personal venía funcionando a través de la práctica y la costumbre administrativa. Siempre observé en la Comisión que, por ejemplo, el sistema de clasificación de cargos que se aplica y el Manual de Clases de Cargos que rige en la Administración, es un Manual que nunca se adoptó por ningún acto formal del Estado; fue adoptado por la costumbre y parcialmente por el control que se ejerció, tanto en la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, al exigir la presentación de los proyectos de presupuestos de personal de acuerdo a las clases de cargos en él determinados, como por la propia Comisión a través de los mecanismos de registro y control de personal. Asimismo, el sistema de Remuneración y las escalas de sueldos vigentes en la Administración, se aplican por costumbre y prácticas administrativas, por exigencias del organismo de control que funcionaba en la propia Comisión o, por la Dirección General de Presupuesto, pero no porque hubiera ningún acto que le diera formal vigencia.<sup>4</sup>

De esta manera, mediante la Ley viene a consolidarse el sistema y a adquirir un importante carácter formal desde el punto de vista jurídico. La Oficina Central de Personal, que se ha creado con la Ley, por tanto, absorbe todas las funciones que venía desarrollando la Oficina Central de Personal dentro de la Comisión de Administración Pública.<sup>5</sup>

3. Por otra parte, desde el punto de vista del proceso de reforma administrativa es evidente que con la Ley de Carrera Administrativa, uno de los tres aspectos de la reforma viene a entrar en una fase ejecutiva.

En efecto, la Comisión está desarrollando tres grandes áreas de reforma: la reforma de las estructuras; la reforma de los sistemas y del

---

<sup>2</sup> Artículos 39 a 43. En las notas sucesivas, cuando no se señala el nombre de la Ley, los artículos citados son los de la Ley de Carrera Administrativa.

<sup>3</sup> Artículos 34 a 38.

<sup>4</sup> La Ley de Carrera Administrativa ahora exige que tanto el sistema de clasificación como el de remuneración sean aprobados por Decreto Ejecutivo. Artículos 39 y 42.

<sup>5</sup> Artículo 8.

funcionamiento de la administración; y la reforma de la función pública.<sup>6</sup> Precisamente en esta tercera área, con la Ley de Carrera Administrativa se ha dejado la fase de la mera asesoría, que era lo que venía realizando la Comisión durante los últimos diez años, y se ha pasado a una fase ejecutiva por lo que se ha estructurado en la Ley, la Oficina Central de Personal, pero con un carácter ejecutivo para llevar adelante lo que ya se ha consolidado.

4. Esta Ley, cuando regula los dos aspectos señalados, el sistema de administración de personal y el estatuto de funcionario público, lo hace en una forma muy general; casi podríamos decir que se trata de una Ley Cuadro, es decir, de una Ley que establece los principios generales que determina los derechos y deberes y las bases del mismo sistema de administración de personal; pero cuya aplicabilidad está sujeta, en primer lugar, a una amplia reglamentación de parte del Ejecutivo Nacional, y en segundo lugar, a una labor bastante grande de interpretación, tanto por la Oficina Central de Personal como por los Tribunales de la Carrera Administrativa.<sup>7</sup>

En efecto, la propia Ley<sup>8</sup> atribuye a la Oficina Central de Personal, como una de sus funciones específicas, la de evacuar las consultas que le sometan todos los organismos públicos en relación a la aplicación de la Ley, por lo que, evidentemente, la Oficina Central de Personal habrá de cumplir una labor importante en la interpretación y aplicación de la misma. En este sentido, la Ley introduce una innovación en el ordenamiento jurídico venezolano en materia de recursos contencioso-administrativos, al consagrar por primera vez en forma expresa, el recurso contencioso-administrativo de interpretación, es decir, la posibilidad de acudir ante el Tribunal contencioso-administrativo, para solicitarle la interpretación de la Ley.<sup>9</sup>

Estas dos atribuciones, la de la Oficina Central de Personal y la del Tribunal de la Carrera Administrativa en materia de interpretación, confirman la importancia que en relación a la Ley va a tener su aplica-

---

<sup>6</sup> Véase la Instrucción Presidencial RA-1 de 13 de mayo de 1970 mediante la cual se establecen los Lineamientos Generales de la Reforma Administrativa en la Administración Pública Nacional, en el libro de la CAP: "Lineamientos Generales de la Reforma Administrativa, Caracas 1970. Véase además, el Capítulo VI del IV Plan de la Nación 1970-1974.

<sup>7</sup> Artículo 64. (Véase, además, los Reglamentos dictados hasta la fecha en el Anexo 2.

<sup>8</sup> Artículo 10, ordinal 4.

<sup>9</sup> Artículo 64.

ción y su interpretación sucesiva, aparte de su reglamentación. Por supuesto en este proceso interpretativo jugarán un papel importante las Consultorías Jurídicas de los diversos Despachos del Ejecutivo, por lo que es conveniente, que se procure lograr ante los problemas que la Ley plantea, una interpretación común, para que sean los mismos criterios los que priven frente a cada norma, y rijan en todos los Ministerios en forma similar, para que no vaya a surgir una "selva" de la aplicación de la Ley. La Oficina Central de Personal, en este sentido, deberá ser el organismo que habrá de evacuar todas estas consultas y establecer criterios uniformes de interpretación para los diversos Despachos. Por eso, entiendo que la labor de los Consultores Jurídicos debe ser muy cuidadosa en el análisis de las normas a aplicar, por lo que en la primera fase de cumplimiento de la Ley, quizás debería establecerse un sistema de consultas permanentes con la Oficina Central de Personal, a objeto de que se vayan creando pautas uniformes en su ejecución.

Ahora bien, aun cuando no podré referirme ni mucho menos a los múltiples problemas que la Ley suscita y a los cuales he hecho mención en otras oportunidades, quiero en esta ocasión plantear algunos aspectos fundamentales de la Ley en el campo que estimo interesa más a los Consultores Jurídicos, esto es en torno al Estatuto del Funcionario Público, que insisto es uno de los aspectos básicos de los dos que ella regula. No podré referirme en esta oportunidad al sistema de administración de personal en particular, ya que éste corresponde más al campo de la Ciencia de la Administración y no del Derecho Administrativo, que es el que interesa ahora destacar.

## 2. LA NATURALEZA DE LA RELACION JURIDICA QUE SURGE ENTRE EL FUNCIONARIO PUBLICO Y EL ESTADO

5. El aspecto fundamental que prevé la Ley respecto al estatuto del funcionario público es el de la naturaleza jurídica de la relación que se establece entre el Estado y el funcionario. Este es un problema clásico en Derecho Administrativo, pero que evidentemente se nos plantea ahora hasta cierto punto como novedoso, en virtud de que sólo recientemente tenemos un Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa. ¿Cuál es en efecto la naturaleza jurídica de esta relación? Para responder esta pregunta quizás habría que comenzar por señalar en forma casi absolutamente radical, que las teorías contractualistas de derecho privado que trataban de explicar la relación entre el funcionario y el Estado con una base contractual, sólo tienen interés

histórico; es decir, en la actualidad nadie puede sostener válidamente que la relación jurídica que se establece entre el Estado y el funcionario público pueda tener una base contractual y mucho menos de derecho privado. Ciertamente que algunas teorías sobre la naturaleza jurídica de dicha relación siguen sustentándose en base a una tesis contractual, pero de derecho público, propia de un contrato de Derecho Administrativo que se celebra entre el funcionario y el Estado; pero también estas teorías, por su mismo fundamento contractualista, están totalmente superadas en la teoría del Derecho Administrativo y en todos los sistemas que conocen de un estatuto del funcionario público.

Posición unánime en este aspecto del estatuto del funcionario público y sus relaciones con la Administración, es por tanto, la de que dicha relación jurídica tiene una base estatutaria, es decir, una base reglamentaria, en la cual la situación del funcionario público está regulada en forma unilateral por el Estado. Se trata de una situación jurídica general impersonal, objetiva, establecida en forma unilateral, y que, como cualquiera otra situación jurídica general, impersonal y objetiva, es esencialmente modificable por el Estado, o por su Administración en los casos en que tenga competencia. Se trata, por tanto, de una situación jurídica general preexistente y fijada unilateralmente<sup>10</sup> a la cual, el funcionario público ingresa en virtud de un acto administrativo unilateral, y que ha sido establecida previamente por el Estado, independientemente de su voluntad. El funcionario ingresa en dicha situación jurídica general preexistente, en virtud de un acto condición, esto es, según la doctrina, a través de un acto mediante el cual se coloca a una persona en una situación jurídica general preexistente.

6. Ahora bien, es conveniente destacar que frente a estas situaciones jurídicas generales preexistentes típicas del status del funcionario público, no pueden alegarse derechos adquiridos cuando surjan modificaciones a dicho status. Esto vale la pena aclararlo por las consecuencias que origina: si por ejemplo en la actualidad se consagra el derecho a la estabilidad en el cargo para los funcionarios públicos,<sup>11</sup> ello no implica que dicho derecho sea inmutable; al contrario, el legislador podría inclusive eliminarlo y frente a ello el funcionario público no podría alegar un derecho adquirido a la estabilidad, por ser parte de una situación jurídica general preexistente, modificable esencialmente por la misma vía general por la que ha sido estatuida.

---

<sup>10</sup> Véase N° 25.

<sup>11</sup> Artículo 17 (véase N° 13).

Este es uno de los puntos más importantes y que en mi opinión, constituye una de las bases de interpretación de la Ley: siendo una situación jurídica general preexistente la que caracteriza el status del funcionario y, por tanto, siendo de carácter estatutario la relación jurídica que surge entre el funcionario y el Estado, con ausencia total de forma contractual, la interpretación que deba dársele a la Ley debe estar orientada por los criterios propios del Derecho Administrativo. Por ello, para la consideración jurídica de las situaciones estatutarias como la de la función pública, no pueden utilizarse soluciones o interpretaciones propias del Derecho Laboral o Derecho del Trabajo, como un derecho que tiene por objeto regular las relaciones contractuales que se establecen bilateralmente entre un trabajador y su patrono; relaciones jurídicas de carácter subjetivo, personal y bilateral, diferentes a las que surgen entre el Estado y el funcionario público.

Por tanto, uno de los principios fundamentales que creo habrá que tener presente en la aplicación e interpretación de la Ley de Carrera Administrativa, es el que no debe recurrirse a la legislación laboral y especialmente a la Ley del Trabajo, para la aplicación de la Ley. Esto, ciertamente, va a requerir un esfuerzo adicional en los abogados y juristas acostumbrados a resolver los problemas de trabajo entre una persona y su patrono, en base a relaciones de derecho laboral que son las que conocía el sistema venezolano. Al dictarse esta Ley de Carrera Administrativa se regula también, ciertamente, una relación de trabajo, pero una relación de trabajo que no tiene base contractual, que tiene una base estatutaria, y esto es importante a todos los efectos. Se ha comenzado a discutir últimamente el Reglamento sobre Sindicatos de Funcionarios Públicos en ejecución del Artículo 23 de la Ley que establece el derecho de sindicación del funcionario, y el principal problema que se ha planteado en todas las discusiones ha sido el de determinar que el sindicato ya dejó de ser una institución exclusiva del Derecho Laboral que era la que se conocía en el sistema jurídico venezolano para pasar a ser una figura también propia del Derecho Administrativo, en el caso del sindicato del funcionario público, el cual no tiene nada en común con los sindicatos de Derecho Laboral. Al contrario, estos sindicatos van a tener una regulación propia y autónoma, propia del carácter estatutario, insisto, de las relaciones que se establecen entre el funcionario y el Estado y que la Ley de Carrera Administrativa regula.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Véase Nos. 34 y 71 y siguientes. Véase el Reglamento sobre Sindicatos de Funcionarios Públicos de 28 de abril de 1971, en Anexo 2, E.

### 3. LOS DIVERSOS REGIMENES PREVISTOS EN LA LEY

#### A. *Introducción*

7. En términos generales, y manteniéndonos en el campo de los principios generales y de los aspectos fundamentales que la Ley establece, hay que distinguir dentro de ella varios regímenes aplicables a las diversas situaciones jurídicas en que pueden encontrarse los funcionarios frente al Estado; es decir, la Ley no establece un régimen único para todos los funcionarios, sino que establece varios regímenes, que analizaré separadamente.

Antes sin embargo, es conveniente señalar que si bien ella se destina a los funcionarios, empleados o servidores públicos, en la misma se insiste en que no hay distinción entre ninguna de estas categorías, poniéndose fin así, a los solos efectos de esta Ley, a la célebre distinción doctrinaria entre el funcionario público, quien tiene facultades de decisión y el empleado público mero ejecutor de decisiones que dictan los funcionarios.<sup>13</sup> Esta distinción, a los efectos de la Ley, no tiene ninguna vigencia pues el estatuto del funcionario que la Ley establece se aplica por igual al más alto funcionario público, como un Ministro, hasta al más humilde de los servidores públicos: los deberes y derechos son comunes tanto a unos como a otros, por lo que la distinción entre los funcionarios y los empleados, como bien lo aclara el artículo 1º de la Ley, no tiene mayor relevancia respecto a ella.

Por tanto, la Ley se aplica a todos los empleados, funcionarios o servidores públicos, con unas exclusiones expresas y con ausencia total de discriminaciones. En cuanto a las exclusiones, éstas son enumeradas en el artículo 5 de la Ley, donde se regulan, fundamentalmente, las categorías de funcionarios públicos a los cuales no se destina la Ley, agregándose sólo, a título de aclaratoria, que tampoco se aplica a los trabajadores al servicio del Estado, pues no son funcionarios públicos.

8. La Ley, lamentablemente, no estableció absolutamente nada respecto a otra categoría de personas que prestan servicios en la Administración, que no son funcionarios públicos, y que lo hacen con base contractual; éstos son los contratados por los Ministerios y demás organismos públicos, figura muy común sobre todo en el ámbito profesional, que no está regulada por la Ley. En el proyecto original de la Ley que presenté en abril de 1970 al Congreso, habíamos previsto una norma en relación a los contratados para dejar abierta su regulación posterior por vía del Reglamento, pero la misma fue eliminada por

<sup>13</sup> Artículo 1º, Párrafo Único (véase Anexo 5).

las Cámaras Legislativas, posiblemente con el objeto de que la figura de los contratados desapareciera paulatinamente, lo que en la práctica de la administración nos demuestra que no tendría sentido. En todo caso, si es necesario señalar que los contratados no pueden ser considerados como funcionarios públicos, por lo que no se les aplica la Ley en términos generales, sino que sus condiciones de trabajo deberán establecerse en los respectivos contratos. En todo caso, estimo que la práctica va a obligar a aplicar ciertas normas de la Ley a los contratados, como por ejemplo las que se refieren a los deberes, que se aplican en virtud de la misma naturaleza de la relación contractual que se establece entre un profesional o un técnico y la Administración.<sup>14</sup>

Ahora bien, esta ausencia de regulación legal expresa sobre los contratados en la Administración Pública, origina la necesidad de que en el futuro haya que poner mayor cuidado en la redacción de los contratos que se suscriban entre los organismos públicos y los profesionales o técnicos que presten servicio a los mismos, en el sentido de que al no existir un estatuto legal aplicable a ellos, el contrato deberá regular más exhaustivamente los deberes y derechos y sus relaciones con el Estado por lo que muchos de los principios que la Ley establece habrán de ser incorporados a los contratos.

Rechazada la tesis contractualista para explicar la naturaleza jurídica de la relación que surge entre el funcionario público y el Estado, y establecido que, por tanto, los contratados no tienen condición de funcionarios públicos, quizás sea conveniente destacar una excepción en la que podría adquirirse la condición de funcionario público por vía de contrato: este caso excepcional, en que la categoría de funcionario no surge de un acto administrativo de nombramiento, como es normal, sino de un contrato por vía de excepción, es el caso de los contratos de beca, mediante los cuales se obliga al becario, al finalizar sus estudios, a prestar sus servicios a la Administración. Aquí, materialmente, no hay nombramiento sino que hay una base contractual primaria en la futura relación funcional: es el único caso de funcionarios donde podría no existir acto ni iniciativa de nombramiento unilateral. Este caso del becario al cual se le obliga a prestar sus servicios al Estado es totalmente distinto al otro supuesto señalado de contrato con un profesional o técnico, en el cual no se adquiere la condición de funcionario público a los efectos de la Ley.

9. Ahora bien, la Ley distingue tres categorías de funcionarios: los funcionarios de carrera, los funcionarios de libre nombramiento y

<sup>14</sup> Artículos 27 y siguientes. Véase Circular N° 2537 de la Oficina Central de Personal del 17 de noviembre de 1970.

remoción, y aun cuando no lo diga expresamente, distingue una tercera categoría, constituida por los actuales funcionarios al servicio de la administración, que no sean funcionarios de libre nombramiento y remoción y que no son funcionarios de carrera, ya que en la actualidad nadie es funcionario de carrera, pues aun no han surgido los sujetos destinatarios de esas normas. Esta tercera categoría de funcionarios está sometida a un régimen especial, aun cuando transitorio. Asimismo, algunas normas de la Ley están destinadas a ex-funcionarios, también con carácter transitorio. En virtud de lo anteriormente señalado, en términos generales pueden distinguirse cuatro regímenes distintos en la Ley, según sus destinatarios.

B. *El régimen general y común para todos los funcionarios públicos*<sup>15</sup>

10. En primer lugar, el régimen general y común aplicable a todos los funcionarios públicos sometidos a las disposiciones de la Ley. Este régimen general y común, que es la base del estatuto del funcionario público en Venezuela, rige tanto a un funcionario de libre nombramiento y remoción como a un futuro funcionario de carrera, o al funcionario que actualmente presta servicios a la Administración Pública; es decir, se aplica a todos los funcionarios públicos sea cual fuere su categoría y abarca fundamentalmente los siguientes aspectos en líneas muy generales.

En primer lugar, el régimen relativo a la gestión de la función pública que consagra la Ley en sus Artículos 6º al 16, el cual se aplica a todo tipo de funcionario, ya que se refiere a los aspectos de competencia y trámite en el campo de la administración de personal.

En segundo lugar, el régimen relativo a los deberes e incompatibilidades,<sup>16</sup> también aplicable a todos los funcionarios públicos, por lo que, por ejemplo, el deber de secreto lo tiene tanto un Ministro como un portero, sin ningún tipo de distinción, dentro de la categoría de funcionario.

En cuanto al régimen relativo a los derechos, sin embargo, sí hay algunas limitaciones. Se puede decir que *todos* los derechos rigen para todos los funcionarios públicos con excepción de los reservados exclusivamente a los futuros funcionarios de carrera y que son, el derecho a la estabilidad y a ser retirados por causas específicas que establece la Ley, el derecho al ascenso,<sup>17</sup> el derecho a obtener una indemnización cuando

<sup>15</sup> Véase N° 24.

<sup>16</sup> Artículos 27 a 32.

<sup>17</sup> Artículos 17, 52 y 19 (véase Nos. 38 y siguientes).

se es retirado por los motivos del ordinal 2º del Artículo 52 de la Ley, es decir, por reducción de personal, con los procedimientos y modalidades que dicho artículo establece. Salvo estos tres casos, todos los otros derechos, es decir, el derecho de ser informado de sus funciones,<sup>18</sup> el derecho a la vacación anual,<sup>19</sup> el derecho a la bonificación de fin de año,<sup>20</sup> el derecho a jubilación,<sup>21</sup> el derecho a sindicación,<sup>22</sup> el derecho a la remuneración<sup>23</sup> y el derecho a licencias y permisos,<sup>24</sup> se aplican a todos los funcionarios públicos, inclusive, el derecho de los causahabientes a recibir una indemnización en caso de muerte del funcionario.<sup>25</sup> Todos estos derechos, insisto, rigen desde el mismo momento en que la Ley se dictó y se aplican a cualquier categoría de funcionario: por ejemplo, la vacación o la bonificación anual<sup>26</sup> es un derecho que tiene, tanto el funcionario de libre nombramiento y remoción, como el funcionario que actualmente presta sus servicios a la Administración, sea cual fuere la clase o categoría de funciones o de cargos que desempeñen.

En cuarto lugar, también se aplican a todos los funcionarios públicos todas las normas relativas al sistema de administración de personal, tales como las que se refieren a los ingresos, clasificación de cargos, remuneraciones, calificación de servicios y adiestramiento.<sup>27</sup>

Por otra parte, los mecanismos relativos a la destitución,<sup>28</sup> también se aplican a todos los funcionarios públicos, de modo que a un funcionario de libre nombramiento y remoción, aun siendo de libre remoción, si se le quiere destituir como consecuencia de una falta disciplinaria, es necesario que para ello se cumpla con los requisitos previstos en el Artículo 61. Por tanto, si por ejemplo, a un Ministro se lo va a destituir como sanción disciplinaria, deberá cumplirse con los requisitos del señalado Artículo 61 de la Ley, lo que no impide que pueda ser removido sin ningún tipo de argumento, en virtud de ser un funcionario de libre nombramiento y remoción.

---

<sup>18</sup> Artículo 18 (véase N° 24).

<sup>19</sup> Artículo 20 (véase N° 28).

<sup>20</sup> Artículo 21 (véase N° 29).

<sup>21</sup> Artículo 22 (véase N° 30).

<sup>22</sup> Artículo 23 (véase Nos. 34 y sig. y 71 y siguientes).

<sup>23</sup> Artículo 24 (véase N° 25).

<sup>24</sup> Artículo 25.

<sup>25</sup> Artículo 83.

<sup>26</sup> Artículo 21.

<sup>27</sup> Artículos 33 y siguientes.

<sup>28</sup> Artículo 61.

### C. *El régimen especial aplicable sólo a los funcionarios de carrera*<sup>29</sup>

11. En cuanto a los funcionarios de carrera, éstos tienen un régimen especial el cual está caracterizado por la reserva que les hace la Ley de tres derechos que ya señalé.

El primero de estos derechos es el de la estabilidad y a ser retirados del servicio sólo por causas específicas legalmente establecidas. Ambos derechos están íntimamente unidos, por lo que el Artículo 17 de la Ley debe ser interpretado en conexión con el Artículo 52 de la misma, en el sentido de que las causas de retiro previstas en este último son consecuencias de una estabilidad que implica el derecho a ser retirado sólo por determinadas causas. El Artículo 52 de la Ley, aisladamente, por tanto, no tiene vigencia sin conexión con el Artículo 17 relativo a la estabilidad. Este último artículo lo aclara, al señalar que los funcionarios de carrera tendrán estabilidad en el ejercicio de su cargo, agregando que "sólo podrán ser retirados por las causas específicas establecidas en la Ley", por lo que el Artículo 52 relativo al retiro, sólo se aplica a los funcionarios de carrera. Esto significa que tanto la estabilidad que consagra la Ley, como las causas específicas de retiro que establece, salvo la destitución, hoy no tienen aún vigencia porque carecen de sujetos a quienes aplicarse en virtud de que no hay funcionarios de carrera; ello sin perjuicio de lo antes señalado sobre la aplicabilidad inmediata a todos los funcionarios públicos de las normas sobre disciplina y en particular sobre destitución.

En cuanto a los funcionarios de carrera, éstos surgirán a medida que la Oficina Central de Personal vaya concediendo los certificados de carrera, por la aplicación de las diversas normas de ingreso a la carrera administrativa destinada a los nuevos funcionarios públicos,<sup>30</sup> o a los funcionarios que actualmente prestan sus servicios en la Administración, y que deberán irse incorporando progresivamente, con los exámenes y los concursos, a dicha carrera administrativa.<sup>31</sup>

Por otra parte, en cuanto a los derechos, también se reservan a los funcionarios de carrera el derecho al ascenso<sup>32</sup> y el derecho a percibir una indemnización por retiro de acuerdo a los motivos del ordinal 2º del Artículo 52 de la Ley.

Otras normas de la Ley también se reservan en particular a los funcionarios de carrera, como por ejemplo las normas sobre ingreso y

<sup>29</sup> Véase Nos. 33 y siguientes.

<sup>30</sup> Artículo 35.

<sup>31</sup> Artículo 66 y sig.

<sup>32</sup> Artículo 19.

reingreso a la carrera administrativa y sobre nombramientos de los funcionarios de carrera;<sup>33</sup> y son consecuencia precisamente de la carrera administrativa, las normas relativas a las situaciones administrativas de los funcionarios de carrera, y que están contenidas en los Artículos 49, 50, 51 y 53 relativas al servicio activo: los permisos especiales originados en los casos en que un funcionario de carrera se lo nombra para un cargo de libre nombramiento y remoción; la situación de los traslados; y la situación de disponibilidad. Estas últimas son normas que regulan situaciones administrativas que sólo pueden darse respecto a los funcionarios de carrera y por tanto, son normas que no tienen hoy vigencia en virtud de que no hay destinatarios de las mismas.

D. *El régimen especial y transitorio aplicable a los actuales funcionarios al servicio de la Administración Pública Nacional*<sup>34</sup>

12. Aparte de los dos regímenes señalados, el régimen general y común y el régimen especial para los funcionarios de carrera, hay un tercer régimen especial y transitorio destinado a los actuales funcionarios al servicio de la Administración Pública Nacional. En efecto, todos los funcionarios o empleados que hoy prestan sus servicios a la Administración Nacional, además de las normas generales señaladas en el régimen común, son sujetos de la aplicación de ciertas disposiciones que la Ley establece, y concretamente de tres derechos fundamentales. En primer lugar, el derecho que tienen de aspirar al ingreso a la carrera administrativa de acuerdo a las normas transitorias; en segundo lugar, el derecho a percibir ciertas prestaciones en caso de no ser admitidos a la carrera administrativa;<sup>35</sup> y en tercer lugar, el derecho a la estabilidad, aun cuando no está expresamente establecido por la Ley.

13. En torno a este último derecho a la estabilidad estimo que es necesario convenir, en virtud del silencio de la Ley, en que hay que llenar una laguna de la misma en relación a la estabilidad de los actuales funcionarios públicos al servicio de la Administración. En efecto, en virtud del silencio de la Ley en esta materia en cuanto a los actuales funcionarios al servicio de la Administración Pública, y en virtud de la intención del legislador de proteger al funcionario y establecer un régimen y un estatuto que le permitiera desarrollar una labor útil y eficiente con

---

<sup>33</sup> Artículo 34 y sig. y Artículo 62.

<sup>35</sup> Artículo 66 y siguiente.

<sup>34</sup> Véase N° 41.

ciertas garantías, es necesario convenir en que todavía continúa en vigencia en forma parcial el Decreto N° 394 de 14 de noviembre de 1960.

En efecto, este Decreto consagraba una estabilidad para los funcionarios que ingresaran de acuerdo a los procedimientos de selección que el mismo preveía, por lo que no habría base racional para interpretar que la Ley de Carrera Administrativa quiso desmejorar la condición de los actuales funcionarios que hasta ahora venían gozando de la estabilidad prevista en el Decreto N° 394. Al contrario, en virtud del silencio de la Ley al no establecer nada respecto a la situación de los actuales funcionarios públicos, tendríamos que admitir que los funcionarios actualmente al servicio de la Administración, si ingresaron al servicio del Estado de acuerdo a los procedimientos establecidos en el Decreto N° 394, gozan de la estabilidad que dicho Decreto les otorgaba; es decir, gozan de una estabilidad que conlleva el derecho a ser removidos sólo por causas específicas que el mismo Decreto estableció, como son la reducción de personal debido a carencia de fondos, falta de trabajo o cambios en la organización administrativa, jubilación, cumplimiento del límite de edad o destitución. Considero que estos supuestos de retiro son todavía aplicables, entonces, a los actuales funcionarios al servicio de la Administración, ya que el derecho a la estabilidad que la propia Ley consagra no les es aplicable porque se reserva a los funcionarios de carrera.<sup>36</sup>

En todo caso es necesario señalar que esta interpretación no podría basarse en la teoría de los derechos adquiridos.<sup>37</sup> En efecto, no podría decirse que por el hecho de que funcionarios públicos ingresaron al servicio de la Administración de acuerdo al Decreto N° 394 que les daba estabilidad, tienen ahora un derecho adquirido a la misma. Esto no podría sostenerse, debido a que como hemos indicado, el estatuto del funcionario público es una situación jurídica general, objetiva, impersonal, y modificable esencialmente por vía unilateral. Por ello, la interpretación la hemos basado en el criterio de la integración del derecho por el silencio de la Ley y la intención del Legislador, que no fue nunca la de desmejorar la condición de los funcionarios, sino más bien darles protección. Siendo esto así, habría que convenir que continúa en vigencia esa protección que los actuales funcionarios públicos tienen de acuerdo al Decreto N° 394.

---

<sup>36</sup> Artículo 17 (véase N° 43).

<sup>37</sup> Véase N° 6.

#### E. *El régimen especial aplicable a los ex funcionarios públicos*

14. Aparte de estos tres regímenes, el común y general, el especial para los funcionarios de carrera y el especial y transitorio para los funcionarios actualmente al servicio del Estado, podría distinguirse un cuarto régimen especial, destinado a los ex funcionarios que fueron separados de sus cargos en los cinco años precedentes a la Ley y que tenían igual número de años al servicio del Estado. La Ley regula expresamente ese supuesto en el Artículo 69 y, por tanto, son unos destinatarios de la Ley que hay que considerar, en cuanto a que tienen el derecho a que se les incluya en los Registros de elegibles cuando en el retiro por destitución realizado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley no se cumplió con las normas que ahora establece el Artículo 61.

En términos generales, el estatuto del funcionario público que consagra la Ley de Carrera Administrativa, aparte de tener la base estatutaria señalada; tiene un ámbito definido por estos cuatro regímenes, los cuales hay necesidad de completar por vía reglamentaria.

### 4. LOS SUPUESTOS DE APLICABILIDAD DE LA LEY DEL TRABAJO A LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

#### A. *Introducción*

15. La consecuencia de los regímenes indicados, tal como señalaba al inicio, es que al Estatuto del Funcionario Público no se pueden integrar las normas de la Ley del Trabajo, lo que no implica, sin embargo, que la Ley del Trabajo no pueda aplicarse en ciertos casos a los funcionarios públicos.

El principio general de la inaplicabilidad de dicha Ley a los funcionarios públicos lo podemos derivar, no sólo del carácter estatutario de la relación jurídica que analizamos, sino de la propia Ley del Trabajo y su Reglamento. Bien sabemos que esa Ley excluye expresamente a los funcionarios públicos de su ámbito de aplicación, y el Reglamento confirma dicha inaplicabilidad;<sup>38</sup> por ello, la Ley de Carrera Administrativa, con la estructuración de este Estatuto del Funcionario Público, viene a ratificar lo que ya había establecido la Ley del Trabajo.

<sup>38</sup> Artículo 6 de la Ley del Trabajo: "No están sometidos a las disposiciones de esta Ley y de su Reglamentación, los miembros de los Cuerpos Armados ni los funcionarios o empleados públicos...".

Artículo 2º del Reglamento de la Ley del Trabajo: "Las autoridades, funcionarios y empleados públicos no se considerarán como trabajadores para los efectos de la Ley del Trabajo ni de este Reglamento".

Pero insisto, a pesar de ser este principio general, consecuencia de ese régimen estatutario previsto en la Ley de Carrera Administrativa, existen ciertos supuestos en que la Ley del Trabajo debe aplicarse por remisión expresa de la propia Ley de Carrera Administrativa. En efecto, la Ley de Carrera Administrativa emplea la expresión Ley del Trabajo en tres artículos. En primer lugar, en el Artículo 5º, cuando excluye a los trabajadores al servicio del Estado del ámbito de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, y remite a la Ley del Trabajo en cuanto a los obreros. La excepción, sin embargo, no es propiamente en este caso, sino en los otros dos supuestos. Concretamente, en el Artículo 26 de la Ley de Carrera Administrativa, que remite a la Ley del Trabajo en cuanto a las prestaciones que deben pagarse a los funcionarios de carrera cuando son separados de la Administración por los motivos del Artículo 52, ordinal 2º, es decir, reducción de personal aprobada por el Consejo de Ministros y por las series de causas que el mismo ordinal 2º establece. El otro supuesto está contenido en el Artículo 83, el cual establece el derecho de los causahabientes de todos los funcionarios públicos a percibir una indemnización en caso de muerte, supuesto en el que la Ley utiliza también expresamente la expresión Ley del Trabajo. Estos dos casos, por tanto, serían los únicos en los que la Ley del Trabajo tiene vigencia respecto de los funcionarios públicos.

Hay otros supuestos en los cuales la Ley de Carrera Administrativa habla de prestaciones, en cuyos casos estimo debe entenderse que se trata de las mismas prestaciones consagradas en la Ley del Trabajo.

Por eso podríamos decir en términos generales, que la Ley del Trabajo sólo se integra en el estatuto del funcionario público en aquellos casos en los que la propia Ley de Carrera Administrativa remite a ella, remisiones que se refieren, única y exclusivamente, a las prestaciones que en diferentes supuestos tienen derecho a percibir los funcionarios públicos, según las diversas categorías de los mismos.

B. *Los supuestos de pago de prestaciones sociales*<sup>39</sup>

a) *El pago de prestaciones a los funcionarios de carrera*

16. El primer supuesto, exclusivo de los funcionarios de carrera, está regulado en el Artículo 26 y en el Artículo 52, ordinal 2º, de la Ley, o sea, como consecuencia del retiro de la función pública por motivos de reducción de personal, efectuada en la forma como se regula en el referido Ordinal 2º del Artículo 52. En este caso se evidencia

<sup>39</sup> Véase anexo 2.  
(Véase Nos. 40, 42 y 43).

una especie de duplicidad en la remisión legal ya que el Artículo 26 remite al Artículo 52, ordinal 2º, y luego el Artículo 53 remite al Artículo 26. Esta imperfección surgió como consecuencia de las discusiones que hubo en el Congreso en relación al proyecto original y a los acuerdos a nivel político que se realizaron, concretamente, sobre estas normas del Artículo 26, del Artículo 52, ordinal 2º y del Artículo 53 de la Ley.

En mi criterio, la interpretación racional de estas tres normas debe ser la siguiente: El retiro por reducción de personal de acuerdo a lo previsto en el ordinal 2º del Artículo 52, produce el pase de una situación de servicio activo a una situación de disponibilidad; situación de disponibilidad que tiene una duración de un mes. Vencida la situación de disponibilidad, si no se encuentra reubicación al funcionario, se le retira del servicio con el pago de las prestaciones.

En este sentido, el pago de las prestaciones al funcionario público no se producen automáticamente, sino después de transcurrido un mes en la situación de disponibilidad, lo que resulta, insisto, de la interpretación concatenada de los Artículos 26 y 52, ordinal 2º y 53, que regulan estos pagos de prestaciones. En todo caso, éste es el primer supuesto del pago de prestaciones sociales y de la aplicación de la Ley del Trabajo; supuesto reservado a los futuros funcionarios de carrera y que, por tanto, todavía no tiene aplicación, por no tener vigencia ni el Artículo 26, ni el Artículo 52, ordinal 2º, ni el Artículo 53. Al reservarse estos artículos a los futuros funcionarios de carrera, y mientras no existan éstos, no tienen vigencia, por falta de sujetos a quienes puedan aplicarse.

b) *El pago de prestaciones a los funcionarios actualmente en servicio*

17. Pero hay otros supuestos en los que la Ley consagra el derecho a prestaciones sociales, y que están reservados a los funcionarios que actualmente prestan servicios en la Administración: éstos tienen derecho al pago de prestaciones sociales solamente en dos supuestos específicamente determinados como consecuencia de la aplicación de las normas transitorias destinadas al ingreso a la carrera administrativa. El primer caso se refiere a los supuestos en los que un funcionario que actualmente presta servicios en la Administración Pública tenga menos de cinco años de servicios para el momento en el cual la Ley se dictó, y sea reprobado en dos oportunidades en los exámenes que deben hacerse para comprobar su idoneidad. En esos casos, la Ley consagra en el Artículo 68 el derecho que tiene a recibir las prestaciones sociales. Sin embargo, no remite en este caso expresamente a la Ley del Trabajo,

pero se presume que son las mismas prestaciones que regulan los Artículos 26 y 53.

El segundo supuesto para los actuales funcionarios públicos, se refiere a que el funcionario sea reprobado en cuatro oportunidades en los exámenes respectivos para ingresar a la carrera, pero se aplica sólo a los funcionarios que tenían, al momento de dictarse la Ley, más de cinco años de servicios. En estos supuestos de funcionarios con más de cinco años de servicios, se les otorga el derecho de presentar hasta cuatro exámenes sucesivos, en la forma como lo regulan las disposiciones transitorias y sólo si son reprobados en la cuarta oportunidad, se le consagra el derecho a percibir prestaciones sociales.<sup>40</sup>

c) *El pago de prestaciones a todos los funcionarios públicos*

18. El cuarto supuesto de derecho al pago de prestaciones sociales, aparte del primero reservado a los funcionarios de carrera y de los dos señalados respecto a los actuales funcionarios al servicio de la Administración, está consagrado como supuesto general aplicable a cualquier tipo de funcionario y es el que se prevé respecto a los sobrevivientes, herederos o sucesores de un funcionario fallecido, de recibir una indemnización regulada expresamente en el Artículo 83 de la Ley.

Estos son los únicos supuestos en los que, en virtud de la Ley de Carrera Administrativa, se aplican las normas de la Ley del Trabajo y en los cuales la Ley consagra prestaciones sociales. Por tanto, podría señalarse que en la actualidad, dejando aparte la norma que se refiere a los funcionarios de carrera, sólo tienen aplicación las normas destinadas a los actuales funcionarios públicos para el momento en que se verifiquen los exámenes y resulten reprobados en dos o cuatro oportunidades, según los años de servicios, y la norma relativa a la muerte del funcionario. Es de destacar por último, que en este caso la Ley consagra en términos generales el derecho a indemnización, pero remitiendo también en una forma expresa a la Ley del Seguro Social Obligatorio.<sup>41</sup>

C. *Las prestaciones aplicables previstas en la Ley del Trabajo*

19. Ahora bien, ¿cómo se aplican estas prestaciones que prevé la Ley del Trabajo y cuáles son las que se aplican? Fundamentalmente considero que se aplican las dos prestaciones que consagra la Ley: la antigüedad y la cesantía.

<sup>40</sup> Artículo 68 y Nota N° 106.

<sup>41</sup> Véase N° 32.

La antigüedad, regulada por el Artículo 37 de la Ley del Trabajo se aplicaría en términos generales. La Ley de Carrera Administrativa trae sólo algunas precisiones, exclusivamente destinadas a los funcionarios de carrera, en cuanto al cómputo de la antigüedad.

En efecto, el Artículo 50 prevé dos casos en los cuales debe tenerse en cuenta, cuando se vaya a computar la antigüedad respecto a los funcionarios de carrera exclusivamente, el tiempo transcurrido en cargos de elección popular o de libre nombramiento y remoción, así como el tiempo transcurrido al servicio de diversos organismos públicos nacionales, estatales o municipales antes de ingresar a la carrera administrativa. Por tanto, a los efectos de aplicación de las normas sobre antigüedad a los funcionarios de carrera, es necesario tener en cuenta estas dos normas.

En todo caso, es necesario insistir en que dichas normas las reserva la Ley a los funcionarios de carrera, por lo que no se aplican a los funcionarios actualmente al servicio de la Administración, que por ejemplo, fueran reprobados en los correspondientes exámenes y tuvieran derecho a percibir prestaciones.<sup>42</sup> En estos casos, no se aplicarían estas normas de la Ley de Carrera Administrativa, sobre todo la que se refiere a la necesidad de que se compute para la antigüedad los años prestados en otros organismos públicos nacionales, estatales o municipales.

En materia de cesantía, estimo que regirá también la Ley del Trabajo en toda su extensión.

En cuanto a la indemnización sustitutiva del preaviso, en principio estimo que no tendría vigencia por los mismos supuestos en que surge el derecho de prestación que consagra la Ley: el caso de reducción de personal en el cual el mes de disponibilidad sustituye al preaviso<sup>43</sup> y el caso de la presentación de los exámenes, que constituyen en si mismos un preaviso, aparte de que éste como tal, no está consagrado en la Ley como una obligación del Estado respecto de sus funcionarios.<sup>44</sup>

Aparte de lo indicado no habría otras prestaciones, por lo que no habría posibilidad de aplicar criterios sobre utilidades, ni sobre vacaciones, ya que la misma Ley de Carrera Administrativa trae normas específicas respecto a estas últimas.

## 5. CONCLUSION

20. Sólo me he referido a algunos problemas generales de interpretación, derivados del estatuto del funcionario público, con sus características y las consecuencias que este estatuto conlleva. Permítaseme

<sup>42</sup> Véase N° 17.

<sup>43</sup> Artículo 53.

<sup>44</sup> Artículos 66 y siguientes. Véase el Anexo 2.

insistir en la necesidad de que para los múltiples e innumerables problemas que ya han surgido y que seguirán surgiendo en la mente de todos respecto a la aplicación de esta Ley, se tenga sumo cuidado y se tenga la conciencia de la necesidad de que la aplicación de la Ley sea uniforme en toda la Administración Pública, pues nada avanzaríamos si un Consultor Jurídico interpretara en una forma un artículo y lo aplicara en un Ministerio, si en definitiva resulta que hay una interpretación distinta que emane de la Oficina Central de Personal. El contacto que ustedes deben tener con la Oficina Central de Personal, por tanto, estimo que deberá ser permanente.

Con la creación de dicha Oficina, la Comisión de Administración Pública perdió competencia en el área de personal, ya que la misma dejó de ser atribución propia de un órgano asesor y adquirió un carácter ejecutivo. La Comisión de Administración Pública sigue siendo el órgano asesor del Ejecutivo Nacional en la materia, y, en particular, de la propia Oficina Central de Personal.<sup>45</sup>

En torno a lo que he señalado anteriormente, creo que podemos resumirlo indicando la necesidad de reconocer que estamos en presencia de una regulación de Derecho Administrativo que establece el Estatuto del Funcionario Público y el sistema de administración de personal, y que tiene su característica propia en el establecimiento, entre el funcionario público y el Estado, de una relación jurídica peculiar, estatutaria, establecida unilateralmente, objetiva, general, modificable por esencia y que no tiene ninguna base contractual. Creo que este criterio orientador debe ser la base para las otras interpretaciones sucesivas que implican, por otra parte, la inaplicabilidad del régimen laboral de la Ley del Trabajo, y que ha sido el que hemos manejado hasta ahora en las relaciones de trabajo en Venezuela, dejando a salvo los casos expresos en los que la Ley de Carrera Administrativa remite a aquella Ley.

---

<sup>45</sup> Véase N° 3.



## II

# Los Derechos de los Funcionarios Públicos<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Texto de la Conferencia dictada por el autor en la Escuela Nacional de Hacienda el día 14 de octubre de 1970.



## 1. INTRODUCCION

21. La Ley de Carrera Administrativa es, sin duda alguna, la ley de mayor importancia que se ha dictado en las últimas décadas en relación con la Administración Pública Nacional; por ello, en más de una oportunidad ha sido calificada como una ley revolucionaria en la administración nacional, pues cambia e incide decisivamente en todos los esquemas que se venían utilizando en materia de administración de personal y en el tratamiento del mismo al servicio del Estado.

Pero también debemos recordar que la Ley de Carrera Administrativa no parte de la nada, es decir, el régimen que establece tiene ya bases establecidas en la Administración venezolana a través de la labor que la Comisión de Administración Pública realizó durante los últimos diez años. En efecto, a partir del decreto N° 394, del 14 de noviembre de 1960, se empezaron a sentar las bases en la Administración Pública de un sistema racional de administración de personal, que la Comisión comenzó a aplicar. En este sentido, la Ley de Carrera Administrativa, cuando consolida definitivamente el sistema de clasificación de cargos, el sistema de remuneración y el sistema de selección y reclutamiento,<sup>47</sup> formaliza con ello todo un proceso que vino cumpliéndose durante la última década.

22. Pero la ley, y he aquí su novedad, regula además el estatuto del funcionario público. Hasta ahora éste no había sido objeto de tratamiento legislativo coherente y uniforme. Existían nada más normas dispersas, tal como por ejemplo en la Ley de Responsabilidad de los Empleados Públicos, en la Ley de Pensiones, en la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos y en la Ley de Juramento y en alguna otra, como la Ley del Seguro Social Obligatorio, aunque todavía no se aplica totalmente a los funcionarios públicos. Pero el tratamiento uniforme de cuanto se denomina el estatuto del funcionario público, o sea, el conjunto de situaciones, derechos y deberes que tiene frente a la Administración y los particulares, no había sido objeto de una regulación legal; de ahí, la innovación que la Ley de Carrera Administrativa conlleva al normar fundamentalmente —y así lo define

<sup>47</sup> Artículo 39 y siguientes.

su mismo artículo primero— los derechos y deberes de los funcionarios públicos.<sup>48</sup>

Sin embargo, antes de entrar concretamente a analizarlos, se ha de señalar, como una de las características fundamentales de esta ley, el ser una Ley Cuadro, es decir, una ley establecedora de principios generales que habrán de ser objeto de cuidadosa reglamentación, y de una todavía más cuidadosa aplicación, pues, evidentemente, aparte de tratarse de una ley muy importante, puede significar para la Administración Nacional un gran desastre o gran ventaja, lo que depende tanto de su reglamentación como de su progresiva aplicación por la Oficina Central de Personal.<sup>49</sup>

Como se sabe, la ley creó la Oficina Central de Personal, pero en realidad esto constituye un acto de creación sólo de forma, ya que la Oficina Central de Personal hasta ahora venía funcionando como una de las unidades de la Comisión de Administración Pública, aun cuando con carácter fundamentalmente asesor. Con la Ley de Carrera Administrativa, la Oficina ha pasado a ser un órgano ejecutivo, al contrario de lo que era cuando se encontraba en la Comisión de Administración Pública, y se ha adscrito directamente a la Presidencia de la República. Por supuesto, la Comisión de Administración Pública tendrá que seguir actuando como órgano asesor, inclusive de la Oficina Central de Personal, aun cuando la competencia concreta sobre la administración del sistema de personal pasó desde septiembre de 1970 a esta nueva Oficina, la cual no surge de la nada, sino que constituye el afianzamiento legal del organismo administrativo que venía funcionando en la Comisión de Administración Pública.

23. En particular, son de referencia obligada los derechos que la Ley de Carrera Administrativa consagra en favor de los funcionarios públicos, si bien para ello quizás habría que comenzar señalando cuál es el ámbito personal de aplicación de la ley, es decir, cuáles son los sujetos de ésta. En efecto, se aplica a todos los funcionarios públicos, es decir, a todas aquellas personas vinculadas a la Administración Pública Nacional centralizada o descentralizada a través de un nombramiento, que prestan sus servicios en forma permanente y que son objeto de una regulación o de una reglamentación de derecho público. Quedan excluidos de las disposiciones de la ley, por lo tanto, los obreros al servicio del Estado.

---

<sup>48</sup> Artículo 1.

<sup>49</sup> Véase N° 4.

Pero la ley distingue diversas categorías de funcionarios sobre las cuales quiero insistir antes de analizar los derechos, pues inclusive esas mismas categorías de funcionarios van a condicionar la vigencia inmediata de ciertos derechos, que la misma ley consagra.

La ley distingue, en primer lugar, dos categorías de funcionarios: los de carrera y los de libre nombramiento y remoción, y define más o menos de modo expreso qué debe entenderse por unos y otros.<sup>50</sup>

Se encuentra en el primer caso quien ingresa a la carrera administrativa de acuerdo con un procedimiento que específicamente está establecido en la ley, sobre todo a través del sistema de concursos, que ha sido objeto de nombramiento y presta un servicio permanente en la Administración Nacional;<sup>51</sup> en el segundo caso, se trata de funcionarios que aun cuando reuniendo las mismas características, no ingresan a la Administración mediante procedimientos concretos de concursos: son precisamente los funcionarios de libre nombramiento y a la vez de libre remoción, y la ley enumera quienes han de ser considerados como tales.<sup>52</sup> Deja, sin embargo, un amplio margen de interpretación, objeto de actos posteriores del Presidente de la República que determinen, por ejemplo, quiénes deben juzgarse como funcionarios de confianza para ser excluidos del régimen propio de los funcionarios de carrera.

Pero la ley no sólo se aplica a estos funcionarios, de carrera y de libre nombramiento, sino que existe un tercer tipo de funcionarios públicos sobre los que recae, y que son los que están actualmente al servicio de la administración.<sup>53</sup> Hoy puede afirmarse que no hay funcionarios de carrera; nadie hasta ahora ha ingresado a la carrera administrativa según el procedimiento que la propia ley establece basado en los concursos. En consecuencia no hay funcionarios de carrera; habrá futuros funcionarios de carrera a medida que la ley vaya aplicándose y realizándose los exámenes correspondientes para el ingreso. Pero mientras ello no se efectúe, carecerá de vigencia el régimen propio que les concierne. De allí que los actuales funcionarios al servicio de la administración nacional que no sean los calificados por la ley como de libre nombramiento y remoción, poseen un régimen especial, pero transitorio, que asimismo debe destacarse particularmente.

El hecho entonces de que ante todo exista tanto un régimen general aplicable a cualquier tipo de funcionario como uno especial para los funcionarios de carrera y otro igualmente especial pero transitorio para

---

<sup>50</sup> Artículo 2.

<sup>51</sup> Artículo 3 (Véase N° 11).

<sup>52</sup> Artículo 4.

<sup>53</sup> Véase N° 12.

los funcionarios actualmente al servicio de la Administración Pública,<sup>54</sup> exige que el tratamiento o el análisis de los derechos que la ley consagra se realice por separado. En tal sentido se hace necesario estudiar cuales derechos corresponden a la totalidad de las categorías de funcionarios, de carrera o de libre nombramiento y remoción y a los actuales de la Administración Nacional; en segundo lugar, cuáles conciernen exclusivamente a los futuros funcionarios de carrera y por último los referidos en forma especial y transitoria a los actuales funcionarios al servicio de la Administración Nacional. Además habría que distinguir una cuarta categoría de derechos propios de exfuncionarios, cuando llenen ciertos requisitos: que hayan sido desplazados de sus cargos en los cinco (5) años precedentes a la ley, luego de haber cumplido más de cinco (5) años de servicio.<sup>55</sup> Por tanto, se dan cuatro grandes clases de derechos según los diversos regímenes que analizaré separadamente.

## 2. DERECHOS QUE CORRESPONDEN A TODOS LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS (REGIMEN GENERAL Y COMUN)<sup>56</sup>

### A. Los derechos generales derivados del cargo público

24. Quiero referirme en primer lugar al régimen general y común, es decir a los derechos que tienen todos los funcionarios públicos, cualquiera sea su categoría en la ley. Dentro de tales derechos, por supuesto aplicados además a los funcionarios actualmente al servicio de la Administración Nacional, se destacan aquellos de carácter general derivados del cargo que se ocupa.

La ley precisa algunos de estos derechos en forma indicativa: en primer término, el derecho de cualquier funcionario público a ser informado debidamente de la situación jurídica que se le crea al vincularse con la Administración y de las relaciones con los particulares originados a partir de dicha situación. Se exige así, que la Administración Pública informe al funcionario de los fines de la organización, de las atribuciones del organismo del que va a formar parte y que expresamente le indique cuál es su dependencia jerárquica, cuáles sus atribuciones en el ejercicio del cargo y cuáles sus deberes y responsabilidades.<sup>57</sup> Se trata de un derecho general derivado de la propia naturaleza del cargo público, es decir, del ejercicio del cargo.

<sup>54</sup> Véase Nos. 11 y siguientes.

<sup>55</sup> Artículo 69.

<sup>56</sup> Véase N° 10.

<sup>57</sup> Artículo 18.

Otros derechos también derivados del cargo público, surgen del contexto de la ley, aun cuando no estén explícitamente establecidos en ella. Tal es el derecho a gozar de las prerrogativas que un determinado cargo implique. Por ejemplo, la Ley de Servicio Militar Obligatorio exceptúa y exime a los funcionarios públicos, en ciertas condiciones, del cumplimiento del servicio militar obligatorio o en general del cumplimiento de las obligaciones militares. El hecho de ejercer un cargo público, conlleva en consecuencia posibilidades de alcanzar ciertas prerrogativas.

#### B. *El derecho a la remuneración inherente al cargo*

25. Pero el principal derecho derivado del cargo que se ocupa consiste en el de la remuneración; quizás, uno de los derechos más importantes y de mayor interés para el funcionario público.

La Ley de Carrera Administrativa, al establecer el sistema de remuneración como parte del sistema de administración de personal, determina tanto el ámbito de las remuneraciones como los diversos conceptos englobados en las mismas. En términos generales puede decirse que la ley, al regular el sistema, exige que todo tipo de remuneración recibida por el funcionario público se someta a las disposiciones de la misma.<sup>58</sup> Por ello, el sistema comprende: sueldos, compensaciones, viáticos, asignaciones y cualesquiera otras cantidades de dinero, distintas del sueldo, que se perciban como consecuencia del ejercicio del cargo.<sup>59</sup> En este supuesto están algunas remuneraciones que no son ni sueldos ni compensaciones ni viáticos, y que se reciben por efectuar funciones inherentes al cargo: son las llamadas obvenciones, previstas para ciertos cargos conexos con labores de inspección fiscal. Estas obvenciones tendrán que regularse conforme a la ley, dentro del sistema general de remuneración, eliminándose el paralelismo de regímenes que hasta ahora existía.

En todo caso, debe destacarse en relación al derecho a la remuneración, que el sistema relativo al mismo debe ser establecido unilateralmente por el Estado. Lo prevé la misma ley al exigir que las escalas de sueldos de acuerdo con las clases de cargo, se determinen por Decreto del Presidente de la República.<sup>60</sup> Insisto en que se trata de un acto unilateral, por lo que el sistema de remuneración en la Administración Pública

---

<sup>58</sup> Artículos 24 y 41 y sig.

<sup>59</sup> Artículo 41.

<sup>60</sup> Artículo 42.

Nacional —central o descentralizada— no podrá ser nunca objeto de contrato, y jamás objeto de contratación colectiva.

En efecto, la contratación colectiva en la Administración Pública está proscrita<sup>61</sup> y si bien, como se verá, la ley admite la sindicación de funcionarios, esta es una sindicación *sui generis*, que no implica, en estos casos, la posibilidad de recurrir a esa clase de contratación. La causa de la prohibición descansa en que entre el Estado y el funcionario se establece una relación de derecho público, sin ninguna base contractual; es una relación estatutaria o reglamentaria, caracterizada, entre otros elementos, por el hecho de que los niveles de remuneración son fijados de modo unilateral por el Estado.<sup>62</sup>

Lo anterior, por supuesto, plantea importantes problemas en torno a la aplicación de la ley, pues como sabemos en la Administración Nacional, en forma irregular e ilegítima, se han venido celebrando en los últimos años contratos o convenios —contratos disfrazados—, causantes de que ciertas categorías de funcionarios gocen de remuneraciones por encima de los niveles establecidos por el sistema general vigente.

También existen ejemplos en varios institutos autónomos donde sus funcionarios públicos se benefician de un contrato colectivo suscrito, en cada uno, para todo su personal.

Es evidente que aquí se plantea uno de los problemas más importantes en torno a la naturaleza de la relación que regula la ley y al sistema de remuneración. Esas situaciones de remuneración, derivadas de un hecho contractual —de contratación colectiva en el caso de ciertos institutos autónomos, o de convenios o actas-convenio, en el caso de ciertas categorías de funcionarios de la Administración Central—, habrán de ser objeto de un proceso de adaptación, para eliminar la base contractual que los originó y dotarlos de una base estatutaria o reglamentaria, derivada del Decreto que determine el sistema de remuneración.

Este proceso desde luego planteará uno de los problemas más delicados en la aplicación inmediata de la ley, y seguramente provocará inconvenientes.

En todo caso, resulta necesario convenir en que si las referidas situaciones existen, es por cuanto ha habido una irregularidad manifiesta, no sólo porque la ley solo ahora lo prevea, sino porque en el sector público nunca ha sido posible, ni en Venezuela ni en ninguna parte del mundo —salvo muy contadas excepciones, como Noruega—, la fijación de la remuneración de los funcionarios públicos por vía de contrato

<sup>61</sup> Véase Nos. 35 y 75.

<sup>62</sup> Véase Nos. 5 y 6.

colectivo. Por el contrario, siempre se exige la determinación de las escalas de remuneraciones por vía unilateral a través de un acto de derecho público.

26. Pero frente a este derecho a la remuneración inherente al cargo, la ley venezolana fija ciertas protecciones al funcionario, que vale la pena señalar a fin de darle al asunto el tratamiento global que merece. Por ejemplo, el derecho a la remuneración está protegido en Venezuela, en el caso de los funcionarios públicos, por una cláusula de inembargabilidad, aun cuando restringida. Por ello, hasta cierto límite, el sueldo de los funcionarios es inembargable, según lo determina el Decreto N° 247 contra la usura, del año 1946.<sup>63</sup>

Por otra parte, la ley regula los casos en que puede admitirse que la administración suspenda el pago de la remuneración a que tiene derecho el funcionario; esto, sin embargo, no se deja al arbitrio de la administración, sino que se especifican las causas. Lamentablemente, en las discusiones habidas en el Congreso Nacional sobre el proyecto de ley, no se regularon todas las formas de suspensión de la remuneración, pues hasta el momento de aprobarse la ley, de acuerdo con el Decreto N° 394, había un mecanismo de suspensión del cargo, con goce de sueldo, pero también otros de suspensión del cargo sin goce de sueldo. No obstante, la Ley de Carrera Administrativa, pese a que en el proyecto original se establecían ambos tipos de suspensión, con goce de sueldo o sin él, eliminó la de este último tipo, y sólo se permite suspender el goce de sueldo al funcionario en el caso de habersele dictado auto de detención por un tribunal penal;<sup>64</sup> salvo dicha excepción, el sueldo del funcionario no puede ser suspendido en cuanto a su pago en ningún caso.

Las disminuciones de salario y de remuneración, en virtud del derecho que la ley consagra al respecto, también requieren un texto expreso. De ahí entonces, por ejemplo, que las retenciones, a efectos tributarios, exijan de un texto indicativo, como sucede con la Ley de Impuesto sobre la Renta, donde se prevé exactamente en qué casos puede retenerse el salario a una persona.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> El Decreto N° 247 sobre Represión de la Usura de 9 de abril de 1946 establece lo siguiente:

*Artículo 8.* "Se prohíbe el embargo de sueldos, pensiones o salarios, menores de cuatrocientos bolívares (Bs. 400,00), cualquiera que sean las causas, salvo en los juicios de alimentos".

*Artículo 9.* "En los sueldos, pensiones y salarios desde cuatrocientos bolívares (Bs. 400,00) hasta mil doscientos bolívares (Bs. 1.200,00) el embargo o embargos no podrá exceder de la quinta parte".

<sup>64</sup> Artículo 60.

<sup>65</sup> Artículo 88 de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

### C. *El derecho al descanso*

27. Aparte de los derechos inherentes al cargo y particularmente el correspondiente a la remuneración, la ley distingue un tercer derecho, al descanso, al que da un tratamiento disperso, pero que puede englobarse dentro de un mismo concepto.

Este derecho implica, en primer lugar, el descanso semanal. En Venezuela, por fuerza de una costumbre o práctica administrativa que no ha sido objeto de ningún acto formal, se encuentra establecida una jornada semanal de sólo cinco (5) días de trabajo y, por lo mismo, se prevén dos (2) días de descanso semanal; una jornada máxima de cuarenta (40) horas semanales de trabajo, inferior al máximo de cuarenta y cuatro (44) horas que la Ley del Trabajo prevé para los empleados, con una jornada diaria no mayor de ocho (8) horas de trabajo.

En relación con el horario diario de trabajo, últimamente se ha venido discutiendo el cambio del que en la actualidad existe en la Administración Nacional por el horario corrido o jornada continua. Resulta obvio que la búsqueda del horario corrido conforma una aspiración que creo debemos alentar; sin embargo, se trata de una medida, dentro del contexto de la vida ciudadana, en realidad revolucionaria, pues no sólo va a incidir sobre el tráfico y el transporte urbanos, que ha constituido uno de los argumentos más esgrimidos para lograr el horario corrido, sino también definitivamente sobre las costumbres de la vida social urbana, tanto desde el punto de vista alimenticio como familiar. Ello impone el estudio, entre otros, de las instalaciones alimenticias existentes en el centro de la ciudad de Caracas, a fin de determinar su capacidad para alimentar a todos los funcionarios públicos a la hora del mediodía. Por tanto, un cambio del horario normal por el corrido, ha de ser objeto de estudios de índole completa, como los que están coordinando la Comisión de Administración Pública y la Oficina Central de Personal, y no sólo acerca del sistema de transporte y tránsito urbanos.

28. Por otra parte, en cuanto al derecho al descanso, la ley incluye una regulación particular sobre el descanso anual —de las vacaciones anuales—, y es quizás ésta una de las normas más confusas de su articulado.<sup>66</sup>

Así, en primer lugar, se introduce la vacación por año y no el sistema de vacación cada once meses, que se venía aplicando más o menos irregularmente en la Administración Nacional. Se trata de un derecho que se produce cada año y no cada once (11) meses, pues este

<sup>66</sup> Artículo 20. Véase el reciente Reglamento de Vacaciones de Funcionarios Públicos Nacionales de 31 de marzo de 1971 en Anexo 2, C.

último implicaba que transcurridos once años surgía una vacación de más, no correspondiente a ningún año. Con esta vacación anual normada por la ley se regulariza el sistema y se instituye el derecho a disfrutarla a partir del duodécimo mes del año de servicio o en la oportunidad que determine la Administración.

La ley regula diversos supuestos de aplicación de estas vacaciones anuales en relación a la forma de su disfrute y de su pago, que han originado diversas interpretaciones, algunas equivocadas y otras que más o menos, se acercan a la intención del legislador.

Distingue la ley cuatro supuestos respecto al goce de vacaciones: para los funcionarios de menos de cinco (5) años de servicio, la ley otorga quince (15) días hábiles de vacaciones y el pago de dieciocho (18) días de sueldo; y se establece un supuesto similar con más días hábiles de disfrute y mayores días de pago de sueldo según los diversos años de servicio que la ley especifica. Ahora bien, acerca de ello cabe plantearse qué significa tener derecho a quince días hábiles de disfrute de vacaciones y al pago de dieciocho días de sueldo. Es obvio que pueden darse varias interpretaciones, dada la imprecisión de la ley. En primer lugar, cabría interpretar lo que no ha sido evidentemente la intención del legislador: que se trata del derecho a disfrutar de quince días hábiles de vacaciones y al pago al funcionario de un equivalente a dieciocho días de sueldo además de sus días de disfrute; ésta, definitivamente, no fue la intención del legislador. La intención del legislador fue la de que un funcionario público con menos de cinco años de servicio tuviera derecho a disfrutar de una vacación de quince días hábiles y que además se le pagara un bono equivalente a tres días de sueldo. En esta forma, en los diversos supuestos, la ley regula para quienes tengan menos de cinco años de servicio un derecho de quince días hábiles de disfrute de vacaciones y un bono equivalente a tres días de sueldo; para quienes se encuentren comprendidos entre los cinco y diez años de servicio, un derecho de dieciocho días hábiles de disfrute de vacaciones y un bono equivalente a tres días de sueldo; para quienes tengan de once a quince años de servicios prevé veintiún días hábiles de disfrute de vacaciones y un bono, en este caso, equivalente a cuatro días de sueldo; y a aquellos con más de dieciséis años de servicio, se les concede veinticuatro días hábiles de disfrute de vacaciones y un bono equivalente a cinco días de sueldo.

Pero si bien tal fue la intención del legislador, la ley no es en absoluto clara en cuanto a consagrar el pago de un bono adicional, equivalente al sueldo de tres, cuatro o cinco días hábiles, que debe entregarse al funcionario al iniciar sus vacaciones. Con un supuesto, a título de ejemplo, puede comprobarse la falta total de claridad de la

ley: ésta habla de que un funcionario, en el caso de no alcanzar el límite de los cinco años de servicio, tiene derecho a quince días hábiles de disfrute de vacaciones y a dieciocho días de sueldo; ello significa, en realidad, que el funcionario con derecho a quince días hábiles de vacaciones, también tiene derecho a que se le pague un sueldo equivalente a veinte días aproximadamente, compuestos por los quince días hábiles más cuatro o cinco días que corresponden a los días sábados y domingos intercalados dentro de aquellos quince hábiles. Por ello, en realidad se trata de una percepción efectiva de sueldo por diecinueve o veinte días más el pago del bono equivalente a tres días. Sin embargo, la ley señala que son quince días hábiles y el pago de dieciocho, lo que de aplicarse literalmente conduciría a desmejorar la condición en que se encuentra el funcionario en la actualidad. Así el asunto, la única vía racional de interpretación radica en concluir que se trata del pago aproximado de veinte días de sueldo más el equivalente de otros tres en un bono adicional, cantidad que debe entregarse al funcionario junto con la primera quincena de sueldo que le corresponde al comenzar el disfrute de sus vacaciones.

Otro problema que plantea la ley en materia de vacaciones está en la aplicabilidad temporal de sus normas. En efecto, ¿cuándo se origina el derecho a vacaciones conforme a las normas de esta ley? Evidentemente, este derecho —y por tanto el de percibir los bonos de tres, cuatro o cinco días equivalentes en dinero— surge sólo cuando la vacación nace con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la ley, en consecuencia, después del 4 de septiembre de 1970. En esta forma, el funcionario público que tenga una o varias vacaciones acumuladas y no disfrutadas en su oportunidad, si las va a disfrutar después de tal fecha carecerá del derecho a percibir por ellas el bono que la ley consagra; derecho válido únicamente, conviene insistir, para aquellas personas cuyo derecho a vacación haya nacido con posterioridad a la vigencia de la ley; de lo contrario, sería tratar en forma distinta a quien tuvo vacaciones acumuladas y no las disfrutó, respecto del que efectivamente sí las disfrutó en épocas anteriores.

Por otra parte, la ley exige al funcionario doce meses ininterrumpidos de trabajo para que surja el derecho a disfrutar de vacaciones, ya que siendo éstas de carácter anual corresponde disfrutarlas al cumplirse el duodécimo mes.

Ahora bien, a los efectos del cálculo del derecho a vacaciones, se necesita establecer el mecanismo del cómputo de antigüedad, en vista de que la ley no precisa si los años de servicio deben ser interrumpidos o ininterrumpidos. En este sentido, estimo que ha de adoptarse la interpre-

tación hasta ahora aplicada, en el sentido de que la antigüedad en lo referente a vacaciones no exige prestación de servicios ininterrumpidos; antes bien, pueden ser interrumpidos, siempre y cuando se hayan prestado los servicios en un organismo público. Esta ha sido la interpretación seguida en la materia hasta el momento, por lo que no hay motivo para no aceptarla.

Por último, en cuanto al cómputo de antigüedad, considero que los años de servicio en un organismo público deben entenderse como los prestados en cualquier entidad pública nacional, estatal o municipal, ya de la administración central o de la descentralizada, en el sentido preciso de que se trata de servicios prestados en el campo del sector público.<sup>67</sup>

<sup>67</sup> Artículo 50. Véase Anexo 2, C.

En relación a este artículo, la Oficina Central de Personal ha producido la Circular N° 2404 de 2-11-70, señalando lo siguiente:

"Tengo el agrado de dirigirme a usted en la oportunidad de hacer de su conocimiento el criterio de la Oficina Central de Personal, en lo que respecta a la aplicación del artículo 20 de la Ley de Carrera Administrativa, el cual consagra el derecho de los funcionarios públicos a disfrutar una vacación anual.

Cuando el citado artículo habla de funcionarios sujetos a la presente Ley debe entenderse que tal calificación comprende a los funcionarios de libre nombramiento y remoción, a los funcionarios de carrera y a los actuales funcionarios públicos.

El disfrute del beneficio en la forma preceptuada corresponde a aquellos funcionarios públicos cuyo derecho a las vacaciones nació a partir de la fecha de publicación de la Ley en la Gaceta Oficial y a tal efecto deberán tomarse en consideración los años de servicios del empleado en la Administración Pública para determinar el cálculo de las mismas en lo atinente a los días hábiles de disfrute y al pago de los días de sueldo.

En consecuencia el pago de las vacaciones deberá ser tramitado en la siguiente forma:

- A. Cada funcionario al salir de vacaciones disfrutará de los días hábiles que le correspondan conforme a la disposición citada; más los demás días inhábiles comprendidos entre el primero y el último día hábil.
- B. El sueldo correspondiente al lapso de vacaciones lo cobrará en la forma de pago pactada actualmente, y tan sólo deberá recibir de manera extraordinaria los días de sueldo previstos que le puedan corresponder de acuerdo con el caso, según lo establecido en la Ley, y los cuales podrán hacer efectivo antes o después del disfrute de las vacaciones, según la forma en que lo disponga cada organismo tomando en consideración factores presupuestarios y contables.
- C. El pago previsto por la Ley se hará conforme se expone:
  1. 15 días hábiles de disfrute con pago de 18 días o sea el sueldo normal más 3 días de sueldo, durante el primer quinquenio.
  2. 18 días hábiles de disfrute con pago de 21 días o sea el sueldo normal más 3 días de sueldo, durante el segundo quinquenio.
  3. 21 días hábiles de disfrute con pago de 25 días o sea el sueldo normal más 4 días de sueldo, durante el tercer quinquenio.
  4. 25 días hábiles de disfrute con pago de 30 días o sea el sueldo normal más 5 días de sueldo, a partir del décimo sexto año de servicio.
- D. A los efectos del cálculo del sueldo diario deberá utilizarse la siguiente fórmula:

Monto del sueldo total mensual x 12

TABLA PARA COMPUTO DE VACACIONES

Antigüedad en la Adm. Pública	DISFRUTE		PAGO	
	Días hábiles	Días no laborables más	Días de:	Días Legales más
Hasta 5 años	15	Los comprendidos en los 15 días	Disfrute (por Nómina)	3
Desde 5 años hasta 10 años	18	Los comprendidos en los 18 días	Disfrute (por Nómina)	3
Desde 10 años hasta 15 años	21	Los comprendidos en los 21 días	Disfrute (por Nómina)	4
A partir del 16º año de servicio	25	Los comprendidos en los 25 días	Disfrute (por Nómina)	5

Importa señalar finalmente, que aquellas personas que actualmente tengan pendientes vacaciones cuyo vencimiento fue en fecha anterior al 4 de septiembre del presente año (1970), no tendrán derecho a gozarlas en la forma prevista en el citado artículo 20 de la Ley de Carrera Administrativa, sino de conformidad con la disposición que regulaba tal materia para la época.

#### D. *El derecho a la bonificación de fin de año*

29. Otro derecho que la ley consagra es el de la bonificación de fin de año, establecido formalmente, por primera vez en Venezuela.<sup>68</sup> Gracias a ello, tal bonificación o remuneración por aguinaldo dejó de ser un problema de sola práctica administrativa. A partir de la ley se concreta en un derecho consagrado a los funcionarios públicos que tengan por lo menos tres meses de servicio. La ley, no obstante, distingue diversas formas de otorgar el bono: cuando se ha servido de tres a seis meses, le corresponde al funcionario uno equivalente a cinco días de sueldo; si ha prestado servicios por un lapso de seis a nueve meses, le correspon-

<sup>68</sup> Artículo 21. Véase el Reglamento sobre la bonificación de fin de año a los funcionarios públicos nacionales de 11 de abril de 1971 en Anexo 2, D.

En torno a la aplicación de este artículo, la Oficina Central de Personal por Circular N° 2537 de 17 de noviembre de 1970 ha establecido lo siguiente: "Tengo el agrado de dirigirme a usted en la oportunidad de hacer de su conocimiento el criterio de la Oficina Central de Personal, en lo que respecta a la aplicación del artículo 21 de la Ley de Carrera Administrativa, el cual consagra el derecho de los funcionarios públicos a una bonificación de fin de año.

El disfrute del beneficio en la forma preceptuada corresponde a aquellos funcionarios públicos que hubiesen prestado en la Administración Pública más de tres meses de servicios dentro del ejercicio fiscal correspondiente.

En consecuencia el pago de dicha bonificación se hará en la siguiente forma:

1. El Organismo Público donde presta sus servicios el funcionario para el momento en que nazca el derecho a la percepción de la citada bonificación, será quien realice el pago respectivo y lo hará en base al último sueldo de que esté devengando.

2. En caso de que el funcionario hubiese prestado sus servicios en diversos Organismos Públicos durante el presente año, deberá comprobar tal circunstancia mediante los correspondientes antecedentes de servicios, a los efectos de determinar el tiempo laborado y el pago que pueda corresponderle.

3. Tienen derecho igualmente al pago de la bonificación de fin de año aquellas personas que no prestando en la actualidad servicios a la Administración Pública, lo hubiesen hecho durante el presente año (1970) fiscal, siempre y cuando hubiere sido por un lapso de tres a más meses.

4. Aquellos funcionarios que percibieron remuneración en forma accidental (Servicios Especiales) durante un determinado período en un Organismo Público, éste se computará para el cálculo del pago de la bonificación de fin de año siempre y cuando hubiere ingresado seguidamente como empleado regular al mismo Organismo.

5. En todo caso, el período comprendido entre la fecha que se haga efectivo el pago de la bonificación y el término del ejercicio fiscal correspondiente se considerará laborado.

Tal pago por lo demás deberá hacerse a cualquier funcionario público, visto que la Ley de Carrera Administrativa no hace distinción alguna en esta materia". Asimismo por Circular N° 2537 de 17-11-70 se ha señalado lo siguiente:

"Tengo el agrado de dirigirme a usted en la oportunidad de hacer de su conocimiento el criterio de esta Oficina en lo que respecta al pago de la bonificación de fin de año establecida en la Ley de Carrera Administrativa en los casos de personas que hubiesen recibido alguna remuneración por concepto de Servicios Especiales, Suplencias, Contratos, así como también la situación de aquellos que presentaron su renuncia, fueron destituidos o gozaban de licencia sin sueldo en fecha anterior a la promulgación de la citada Ley.

Al respecto se observa:

Tendrán derecho a la bonificación de fin de año consagrada en el artículo 21 de la Ley de Carrera Administrativa, sólo aquellos funcionarios que estuviesen

de un bono igual a diez días de sueldo; y en caso de más de nueve meses, uno por quince días.

La norma consagrada en la ley modifica el sistema existente hasta 1969 según el cual cualquier persona con tres meses de servicio antes del fin de año, o más precisamente, que ingresara en la Administración antes de octubre, tenía derecho a un bono de fin de año equivalente a quince días de sueldo. Con la ley vigente se limita la cantidad de cobro y sólo surge el derecho a obtener el equivalente a quince días como bono de fin de año cuando se hayan cumplido más de nueve meses de servicio en la Administración.

prestando servicios a la Administración Pública Nacional para la fecha de promulgación de la presente Ley o en fecha posterior a ésta.

**1) SERVICIOS ESPECIALES:**

Aquellas personas que perciban remuneración por servicios especiales y no ingresaron en forma definitiva al cargo, no tienen derecho al pago de la bonificación de fin de año en virtud de lo establecido en el clasificador de objetos de gasto, el cual dice: "REMUNERACION POR SERVICIOS ESPECIALES: Incluirá las remuneraciones al personal que presta servicios específicos sin que tenga el carácter de funcionario o empleado público. En ningún caso podrán pagarse por este concepto remuneraciones a una misma persona por un lapso superior a tres meses".

Sólo se computará tal lapso en el caso previsto en el punto 4 de la circular de fecha 17-11-70 la cual fue enviada a los distintos Organismos de la Administración Pública Nacional.

**2) SUPLENCIAS:**

Según lo dispuesto en el nombrado clasificador la suplencia "cubre los sueldos pagados al personal que temporalmente sustituye al titular del cargo".

En tal virtud teniendo esta persona todos los deberes y obligaciones inherentes al cargo, lógicamente deberá tener derecho a la bonificación de fin de año siempre y cuando el lapso de suplencia haya sido de 3 o más meses en la Administración Pública Nacional.

**3) CONTRATADOS:**

Tienen derecho a la bonificación de fin de año, siempre que tales personas naturales presten sus servicios por períodos limitados y con una relación de dependencias con respecto a la autoridad administrativa similar a la de cualquier funcionario público, según lo establece el tantas veces nombrado clasificador. El cómputo será en la forma prevista en la Ley de Carrera Administrativa.

**4) LICENCIA SIN SUELDO:**

El cálculo para el pago de la bonificación se hará en base al lapso en que hubieran prestado servicios en la Administración Pública según lo dispone la Ley.

Lo anterior se fundamenta en que durante tal período no gozan de sueldo ni prestan de manera efectiva sus servicios.

**5) RENUNCIAS Y DESTITUCIONES ANTERIORES A LA FECHA DE PROMULGACION DE LA LEY:**

No se les paga bonificación de fin de año, en atención al principio de la irretroactividad de la Ley.

6) A los empleados por Contratos Colectivos se les pagará según lo establecido en los respectivos Contratos.

7) A los empleados que no están amparados por la Ley de Carrera Administrativa, contratos colectivos o ley especial que regule tal materia se les pagará de conformidad a lo establecido en la Ley de Carrera Administrativa".

### E. *El derecho a la jubilación*

30. La ley consagra asimismo, en forma general, el derecho a la jubilación, por límite de edad y años de servicio.<sup>69</sup> Pese a ello, aún se hace necesario determinar cuál ley es la aplicable, porque la Ley de Pensiones del año 1928, fue derogada tácitamente por la Ley del Seguro Social Obligatorio.

En virtud del régimen de seguridad social vigente, ante todo debe pensarse, para el tratamiento de las pensiones por jubilación, en lo que la Ley del Seguro Social Obligatorio, regula con el calificativo de pensiones de vejez. Se otorga este derecho a las personas mayores de sesenta o cincuenta y cinco años, varones o mujeres, sólo en caso de que se posea un registro mínimo de setecientas cincuenta cotizaciones al Seguro Social. Sin embargo, por ahora, la Ley del Seguro Social Obligatorio resulta inaplicable a los funcionarios públicos, pues sin excepción, ninguno de ellos alcanza en la actualidad el índice de cotizaciones requeridas. La Ley del Seguro Social Obligatorio admitió como presunción que el máximo que podría haberse acumulado en pago por tal concepto era de quinientas cotizaciones para el momento de su entrada en vigencia en 1967, por lo que el nivel de setecientas cincuenta semanas de cotización únicamente se cumplirán, para esos supuestos, a partir de finales del año 1971. En esta forma, en la actualidad no rige para los funcionarios la Ley del Seguro Social Obligatorio en lo concerniente a pensiones de vejez.

En virtud de lo anterior, podría pensarse en la posibilidad de aplicar el Reglamento de Jubilaciones, adoptado en una forma más o menos irregular por el Consejo de Ministros en el año 1965, ya que no fue objeto de un Decreto sino de diversas Resoluciones Ministeriales en varios Despachos Ejecutivos, con el resultado de que la situación en materia de jubilaciones es distinta de un despacho ministerial a otro, pese al intento de uniformar la materia a través del señalado Reglamento.

Igualmente importa destacar que la ley no parece admitir la jubilación por los solos años de servicio sin referencia a la edad, ya que se refiere a la jubilación nada más que por límite de edad y años de servicio, de modo que exige la acumulación de los dos elementos: un número determinado de años de servicio y un límite de edad. En

---

<sup>69</sup> Artículo 22.

cambio, el régimen anterior permitía, hasta cierto punto, la jubilación cuando se daba un número de años de servicio, sin considerar la edad de la persona.<sup>70</sup>

31. Respecto a las jubilaciones conviene señalar otro elemento importante establecido por la Ley de Carrera Administrativa, en torno a las incompatibilidades respecto al goce de pensiones. En efecto, la ley regula, por primera vez en el ordenamiento venezolano, la incompatibilidad en el goce de dos o más pensiones, así como de que pueda disfrutarse de una pensión y simultáneamente obtenerse un sueldo o una remuneración por el ejercicio de un cargo público; situación que hasta ahora no había sido regulada claramente. Se resuelve entonces así, la discusión planteada desde hace varios años en la materia. En lo personal, recuerdo que en el año 1964 tuve oportunidad de intervenir, en la Contraloría General de la República, en un dictamen que establecía el criterio de la incompatibilidad del goce de dos o más pensiones, o de pensiones con sueldo y que ahora la Ley de Carrera Administrativa acoge.<sup>71</sup>

En la ley vigente se da cabida, sin embargo, a algunas excepciones, no previstas en el proyecto original, respecto a cargos académicos, asistenciales y docentes y se acepta además la salvedad en casos de pensiones por disponibilidad y retiro a militares, que el proyecto original no establecía y que la ley acoge, aun cuando remite parcialmente el problema al Ejecutivo Nacional, al exigirle que por vía de reglamento se establezcan algunas escalas, para la aplicación de dicha excepción.

#### F. *El derecho al goce de pensión*

32. La Ley consagra también, aunque indirectamente, otros derechos a pensión distintos al proveniente de la jubilación, y en particular en caso de muerte del funcionario para los herederos o causahabientes.<sup>72</sup>

En esta materia, no obstante, habría que distinguir dos supuestos: la ley regula fundamentalmente el de una persona que no sea jubilada, que no goce de una pensión de jubilación y que fallezca, y en este caso dispone que deben aplicarse las prestaciones del Seguro Social Obligatorio y, en su defecto, las prestaciones que prevé la Ley del Trabajo. Como prestación del Seguro Social Obligatorio se aplicaría la de sobreviviente,

<sup>70</sup> Artículo 39 de la Ley de Pensiones.

<sup>71</sup> Artículo 32. Véase, Allan R. Brewer-Carías, *El Régimen Jurídico Administrativo de la Nacionalidad y Ciudadanía Venezolanas*, Publicaciones del Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, U.C.V., Caracas, 1965, pág. 71 al 77.

<sup>72</sup> Artículo 83.

pero como también se impone un *mínimum* de setecientas cincuenta cotizaciones semanales al no haberse llegado a esa cantidad en ninguno de los dos casos de funcionarios públicos, en principio, tampoco regiría por ahora la Ley del Seguro Social Obligatorio. Se hace necesario acudir a las prestaciones que la Ley de Trabajo ordena y, concretamente, a las prestaciones por antigüedad y cesantía que deberán ser pagadas cuando fallezca un funcionario público.<sup>73</sup> El segundo supuesto es aquel de los funcionarios jubilados, en cuyo caso, si fallecen —en tal caso se requeriría la aplicación de la Ley de Pensiones del año 1928—, la pensión pasa a los herederos reducida en un 25%, de acuerdo con una graduación de beneficiarios que la propia ley contiene.<sup>74</sup>

### G. *El derecho a indemnización por causa del servicio*

33. También indirectamente habría de admitirse que el funcionario público posee otros derechos derivados del servicio, en particular a percibir ciertas indemnizaciones por razón de los accidentes que sufra durante el servicio. En estos casos se aplica la Ley del Seguro Social Obligatorio. Un funcionario público, en concordancia con ella, tiene derecho a percibir una pensión por invalidez, una pensión por incapacidad parcial y asimismo prestaciones de asistencia médica y prestaciones en dinero, de sobrevenir la incapacidad temporal, cuando se establezca por vía reglamentaria.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Véase N° 18. La Oficina Central de Personal por Circular N° 02524 de noviembre de 1970, en torno a la aplicación del artículo 83 de la Ley ha señalado lo siguiente:

“Tal disposición establece que sólo procederá el pago de las indemnizaciones por la Administración Pública, cuando no sea pertinente la cancelación de las mismas por parte del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales de acuerdo a lo establecido en el artículo 32 de la Ley del Seguro Social.

Luego el pago se causará:

1. Cuando el funcionario no tenga acreditadas 750 cotizaciones al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales; o

2. Cuando no reüniere en el momento de fallecer los requisitos para tener derecho a una pensión de invalidez; o bien

3. Cuando al ser aplicado el régimen subsidiario, consagrado por el artículo 38 de la Ley del Seguro Social éste resultare menos favorable que lo dispuesto por la Ley del Trabajo.

En caso de que sea pertinente la cancelación conforme a la Ley de Carrera Administrativa, se hará en los términos establecidos en el artículo 38 de la Ley del Trabajo. Es de advertir que no procederá la aplicación del artículo 144 a que hace referencia la presente disposición.

Tal pago, por lo demás deberá hacerse a cualquier funcionario público, visto que la Ley de Carrera Administrativa no hace distinción alguna en esta materia”.

<sup>74</sup> Artículo 30 de la Ley de Pensiones.

<sup>75</sup> Artículo 4 de la Ley del Seguro Social.

#### H. *El derecho a la sindicación*<sup>76</sup>

34. Uno de los derechos más importantes que la ley regula, y a la vez uno de los más innovadores del régimen de los funcionarios públicos, es el derecho a la sindicalización o derecho de los funcionarios públicos a organizarse en sindicatos.<sup>77</sup> Se trata de una cuestión donde la ley venezolana ha seguido lo que ya era una orientación tradicional en la generalidad de los sistemas de derecho comparado que prevén un estatuto del funcionario público. Las luchas por la admisibilidad del sindicato de funcionarios públicos se inscribieron en la historia política de principios de siglo; definitivamente, después de la primera guerra mundial y fundamentalmente, luego de la segunda, el derecho del funcionario público a sindicarse, a organizarse en sindicatos, fue acogido sin discusión en el ámbito de la administración comparada. Asimismo, inclusive, la Organización Internacional del Trabajo ha admitido desde su octogésima séptima convención la posibilidad de la sindicalización de los funcionarios.

Ahora bien, la ley venezolana, al aceptar también esta posibilidad, lo ha hecho teniendo en cuenta que el derecho de los funcionarios públicos a organizarse sindicalmente es *sui generis*, es decir que es un derecho con ciertas singularidades y peculiaridades, que lo apartan del derecho de sindicación derivado del derecho laboral, o sea del derecho del trabajo. Ya he señalado que la relación que se establece entre el funcionario y el Estado constituye una relación de derecho público<sup>78</sup> que impide siempre el que pueda tener una base contractual, propia de las relaciones del derecho del trabajo o del derecho laboral, cuya aplicación no resulta posible admitir en la Administración Pública. Por ejemplo, todos sabemos que es inherente al sindicato que regula el derecho laboral el poder recurrir a la huelga y a la contratación colectiva; sin embargo, el tipo de relación que se establece entre el funcionario y el Estado, donde éste no puede ser considerado como patrono al igual que en materia laboral, no permite recurrir a los mecanismos de la huelga o de la contratación colectiva, y ello es precisamente lo que le da particularismo o singularidad a la sindicalización de funcionarios.

Esta singularidad del sindicato de funcionarios públicos implica que la legislación laboral en Venezuela sea totalmente inaplicable al mismo y a las relaciones entre él y el Estado.

Con la consagración de los sindicatos de funcionarios públicos en la Ley de Carrera Administrativa, la figura sindical dejó de ser en

<sup>76</sup> Véase N° 71 y siguientes. Véase el Reglamento respectivo en el Anexo 2, E.

<sup>77</sup> Artículo 23.

<sup>78</sup> Véase N° 5 y siguientes.

Venezuela una figura propia del derecho laboral, del derecho del trabajo, por haber pasado a ser también, una figura dentro del marco del derecho administrativo, propia de los funcionarios públicos, regidos por otras normas y por otros principios. En este sentido, podría decirse que la singularidad del sindicato público se deriva de su finalidad, distinta de la del sindicato que consagra el derecho laboral, y de su constitución y funcionamiento, los cuales deben hacerse asimismo en otra forma distinta a la prevista por la Ley del Trabajo.

En primer lugar, en cuanto a la finalidad del sindicato de funcionarios públicos, no les resultaría aplicable nunca lo consagrado expresamente por la Ley de Trabajo como finalidad de los sindicatos, en particular su artículo 170, en el cual se atribuye a éstos la facultad de la contratación colectiva y del recurso a la huelga en caso de conflictos colectivos de trabajo. Dos aspectos en la finalidad del sindicato laboral que por diversas razones están proscritos en el de los funcionarios públicos.

35. En cuanto a la proscripción de la contratación colectiva, ya he señalado anteriormente<sup>79</sup> que el régimen de remuneración o de la situación económica del funcionario público frente al Estado, conforma un régimen unilateral, que el Estado fija por su cuenta en el sistema de remuneración y por tanto no puede ser objeto de contrato ni de arreglo o convenio entre el funcionario o un grupo de funcionarios y el Estado. Esto, por otra parte, tiene su razón de tipo constitucional. En efecto, toca al Parlamento en última instancia determinar la cuantía de los gastos públicos y por lo mismo se establece como facultad expresa del Parlamento, la disminución de las partidas de gastos y en particular del gasto corriente de personal.

Así, no cabría admitirse, so pena de lesionar la soberanía del Parlamento, que la Administración Pública contratase con sus funcionarios y estableciese un quantum determinado de gastos corrientes que luego el Congreso no pudiese modificar. Como se ve, razones también de orden constitucional impiden la admisibilidad de la contratación colectiva en el sector público, y es de insistir en que si se ha dado algún supuesto de convenios con ciertos profesionales al servicio de la Administración Nacional, o de contratos colectivos aplicables a funcionarios públicos en institutos autónomos, ello ha sido fruto de una política y de una actitud de igual modo erradas de parte de cierta categoría de profesionales al servicio de la Administración Nacional.

Todo esto implica que en la actualidad, y a partir de la Ley de Carrera Administrativa, no puedan renovarse los convenios celebrados con ciertos profesionales para regular sus condiciones económicas de

<sup>79</sup> Véase Nos. 25 y 75.

trabajo, así como tampoco los contratos colectivos en cuanto a su aplicabilidad a los funcionarios públicos de los institutos autónomos. Todo ello planteará en consecuencia como indicaba al comienzo, problemas en la aplicabilidad de la ley, que van a exigir sumo cuidado para no crear conflictos, mas tendiendo a la vez a adaptar el régimen contractual a un régimen estatutario unilateral, propio del sistema de remuneración que la ley establece.

36. Pero la singularidad del sindicato implica también que en el sector público esté proscrita la huelga.<sup>80</sup> Históricamente inclusive, el gran obstáculo a la admisibilidad de la sindicación de funcionarios públicos consistió en el recurso a la huelga. En todos los países donde se luchó a principio del siglo por la viabilidad del sindicato de funcionarios públicos, el obstáculo fundamental que se le opuso, se basó en que los funcionarios públicos no podían recurrir a la huelga por ser contraria a la relación de trabajo entre el Estado y sus funcionarios y por ser contraria incluso a los fines mismos del servicio público; y precisamente, cuando comenzó a admitirse la sindicación de funcionarios, lo fue siempre que no implicara el recurso a la huelga, y así sucedió igualmente en Venezuela.

En efecto, aun cuando el proyecto original que sometimos en abril de 1970 al conocimiento de las Cámaras Legislativas contenía normas expresas que prohibían la huelga y la contratación colectiva, en la Ley de Carrera Administrativa en definitiva aprobada, se excluyeron dichas normas por considerarse innecesarias, pues no sólo se estimó que el recurso a la huelga está reñido con la naturaleza de este tipo de sindicatos, sino que asimismo está proscrito por otras diversas normas del ordenamiento jurídico venezolano, particularmente en el Código Penal. Este tipifica como delito, el abandono colectivo del trabajo por tres o más funcionarios, de modo que la huelga en la Administración Nacional se considera una actividad delictiva.

Desde otro punto de vista, estimo que no podría alegarse que la Constitución Nacional, en su artículo 92, prevé el derecho a la huelga en la Administración Pública, porque si bien la admite en los "servicios públicos", la Constitución la determina admisible únicamente en los casos en que la ley lo exprese, y en Venezuela no existe en absoluto ninguna ley reguladora que determine en qué casos y en cuáles servicios públicos puede recurrirse a ella. De cualquier manera, la interpretación racional de esta norma de la Constitución es que no se refiere a la huelga en la Administración Pública Nacional, sino a la huelga en los servicios públicos pres-

<sup>80</sup> Véase Nos. 57 y 76.

tados por particulares mediante concesión, que por ello son prestados en general bajo un régimen de derecho privado y de derecho laboral.

37. Aunque si bien estas dos finalidades del sindicato del derecho laboral, la huelga y la contratación colectiva, están proscritas en la Administración Pública Nacional, sí es conveniente destacar una finalidad muy importante, propia del sindicato de los funcionarios públicos,<sup>81</sup> y es la de la colaboración que deben prestar a la Administración en la mejora de los servicios y hasta en la reforma administrativa, ya que el sindicato de funcionarios públicos puede ser el órgano ideal para el cumplimiento de la finalidad de exigir de la Administración la mejora y reforma de sus servicios. Esta colaboración con la Administración Pública Nacional, como finalidad del sindicato de funcionarios, surge además de la propia ley, al prever en determinados casos la colaboración de dichos sindicatos con ciertos aspectos de la administración pública, particularmente con la administración de personal. En dicho sentido se establece que debe formar parte de las Juntas de Avenimiento<sup>82</sup> un representante sindical y, hasta más, que el Directorio de la Oficina Central de Personal habrá de tener también entre sus miembros un representante de los sindicatos de funcionarios públicos.<sup>83</sup> Tal es, en definitiva, una de las vías de colaboración que la ley señala acerca de los sindicatos de funcionarios en relación con la Administración Pública.

Pero la particularidad de estos sindicatos se deduce también de su constitución y funcionamiento. En efecto, evidentemente, en mi criterio, no cabe aplicar las normas del Derecho del Trabajo a la constitución de sindicatos de funcionarios públicos, por lo cual no considero posible ni conveniente el constituir sindicatos de funcionarios públicos por ante las Inspectorías del Trabajo del Ministerio del Trabajo. Por tanto, estimo como necesario que la expresada norma del artículo 23 de la ley se desarrolle a través de un reglamento sobre sindicación de funcionarios,<sup>84</sup> en donde se indiquen los requisitos para la constitución de sindicatos; reglamento que debe resolver, por ejemplo, el problema de las categorías de sindicatos que pueden admitirse. En este aspecto el reglamento tendrá que definir si los sindicatos de los funcionarios se constituirán por ministerios en escala nacional a todos sus niveles, o si habrá de permitirse la integración de sindicatos por oficios o por profesiones. El reglamento deberá determinar entonces cuál categoría de sindicatos conviene más a

<sup>81</sup> Véase Nos. 53 y 77.

<sup>82</sup> Artículo 74.

<sup>83</sup> Artículo 8. Véase el Reglamento sobre las Juntas de Avenimiento de 9 de junio de 1971 en Anexo 2, F.

<sup>84</sup> Véase N° 78. Véase el Reglamento sobre los Sindicatos de Funcionarios Públicos de 28 de abril de 1971, en Anexo 2, E.

los intereses del funcionario y de la Administración, y por tanto, resolver todos los problemas que permitan la aplicabilidad de esta norma de la Ley de Carrera Administrativa. Además, deberá regular los aspectos relativos al funcionamiento de los sindicatos y determinar los requisitos que deben cumplir sus autoridades, la forma de la toma de decisiones, el efecto de éstas, el manejo de fondos, etc.; es decir, la serie de aspectos que se refieren al funcionamiento de los sindicatos y que necesariamente la ley no pudo regular.

Ahora bien, estos derechos a que me he referido conciernen a todos los funcionarios públicos, y han tenido vigencia inmediata desde el momento en que la ley entró en vigor el 4 de septiembre de 1970. Señalaba anteriormente que la ley distingue varios regímenes; por ello, regula también otros derechos que reserva a los futuros funcionarios de carrera, aun cuando en la actualidad carecen de aplicación por no existir funcionarios de esa clase.

### 3. DERECHOS QUE CORRESPONDEN EXCLUSIVAMENTE A LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA<sup>85</sup>

#### A. *El derecho al cargo (derecho a la estabilidad)*

38. Los funcionarios de carrera tienen en la ley tres derechos fundamentales: el derecho al cargo, o sea, a la estabilidad en su ejercicio; el derecho a la carrera o, de otro modo, al ascenso; y, el derecho a percibir determinadas indemnizaciones cuando, por ciertas causas, son retirados de la carrera administrativa. Estos son los únicos tres derechos que la ley reserva a dichos funcionarios, y por tanto los únicos que no se aplican a los funcionarios que en la actualidad prestan sus servicios en la administración.

El primero de estos derechos, es el derecho a la estabilidad o al cargo.<sup>86</sup> En efecto, al ingresar a la carrera administrativa, el funcionario público no sólo tiene derecho a ejercer el cargo, sino también a continuar en el ejercicio del mismo y gozar de permanencia. La estabilidad implica que el funcionario de carrera únicamente puede ser retirado del servicio administrativo en los casos específicos establecidos en la ley,<sup>87</sup> por lo que el derecho a la estabilidad ha de ser estudiado necesariamente en

---

<sup>85</sup> Véase Nos. 11 y 43.

<sup>86</sup> Artículos 17 y 52 (véase N° 6).

<sup>87</sup> Artículo 52.

conexión con las causas de retiro de la función pública. Causas establecidas expresamente en la ley, y que son la renuncia, la destitución de acuerdo con lo previsto en la propia Ley de Carrera Administrativa, la invalidez o jubilación, y finalmente la reducción de personal, aprobada por el Consejo de Ministros en ciertas circunstancias de limitaciones financieras, reajustes presupuestarios, modificaciones en los servicios, o cambios de organización administrativa.<sup>88</sup> En esta forma, el funcionario de carrera tiene derecho a la estabilidad y a ser retirado del servicio nada más que en algunos de los cuatro supuestos específicos señalados. En esto consiste, en el derecho venezolano, la estabilidad en la función pública, reservada por la ley solamente, conviene insistir, para los funcionarios de carrera.

### B. *El derecho a la carrera (derecho al ascenso)*

39. El segundo derecho que reserva la ley a los funcionarios de carrera, es el de ascenso o derecho a la carrera; es decir, el derecho a poder permanecer en la Administración Pública Nacional, a poder mejorar la condición y a ascender en las diversas escalas o escalafones establecidos en el sistema de clasificación de cargos. La ley exige que los ascensos se logren por méritos, para lo cual han de realizarse también exámenes que deben tomar en cuenta expresamente la evaluación de eficiencia y los cursos de adiestramiento que hayan seguido o tengan que seguir los funcionarios, para pasar de una categoría a otra.<sup>89</sup>

Un aspecto importante del derecho a la carrera y al ascenso, es que para el ingreso a los cargos vacantes se dará prioridad a quienes están en el registro de ascensos en el organismo respectivo o en el resto de la Administración Nacional; y sólo cuando no haya candidatos al ascenso, los cargos pueden ser provistos por funcionarios ingresador por concurso a la carrera administrativa.<sup>90</sup>

### C. *El derecho a la indemnización por retiro*

40. Por otra parte, la ley establece un tercer derecho exclusivo de los funcionarios de carrera, el derecho a la indemnización por retiro, cuando éste se ha producido por reducción de personal aprobada por

<sup>88</sup> Artículos 52 y 53 (Véase N° 40).

<sup>89</sup> Artículo 19.

<sup>90</sup> Artículo 19, Parágrafo Único.

el Consejo de Ministros a causa de limitaciones financieras, reajustes presupuestarios, modificación de los servicios o cambios en la organización administrativa.<sup>91</sup> En este caso la ley prevé que el retiro produzca el pase del funcionario a una situación denominada de disponibilidad, y luego de un mes en dicha situación, sino se le ha reubicado en otro cargo público, el funcionario puede ser retirado definitivamente de la Administración.<sup>92</sup> Ahora bien, aun cuando en estos casos el funcionario puede ser retirado del servicio, la ley le da derecho a percibir una indemnización administrativa.<sup>91</sup> En este caso, la ley prevé que el retiro produzca el pase del funcionario a una situación denominada de disponibilidad, y luego de un mes en dicha situación, sino se le ha reubicado en otro cargo condiciones, por existir ese precisamente durante el lapso de un mes de disponibilidad que materialmente implica el mencionado preaviso, con el señalamiento de que, vencido tal lapso, si el funcionario no es admitido o reubicado, debe retirarse de la Administración Nacional. En todo caso, la indemnización sustitutiva del preaviso no parece aplicable, en virtud de que la obligación del preaviso no está prevista para la administración.

Pero estos tres derechos, el derecho a la estabilidad y a ser retirado del servicio sólo por ciertas causas; el derecho al ascenso; y el derecho a recibir indemnización por retiro derivado de reducción de personal, rigen nada más, insisto, para los futuros funcionarios de carrera y no se aplican en la actualidad a aquellos que prestan sus servicios en la Administración Pública Nacional. Para éstos, además de los derechos generales referidos anteriormente, la ley reserva otros específicos y transitorios.

#### 4. DERECHOS PREVISTOS PARA LOS ACTUALES FUNCIONARIOS AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL<sup>93</sup>

##### A. *El derecho a ingresar a la carrera administrativa*

41. Los funcionarios actualmente al servicio de la administración gozan de dos derechos fundamentales de origen legal, y de un derecho derivado de una laguna de la ley, que se hace necesario integrar.

En primer lugar, los actuales funcionarios al servicio de la Administración Pública Nacional tienen el derecho a ingresar a la carrera administrativa de acuerdo con una serie de requisitos y normas que la

<sup>91</sup> Véase Nos. 16, 43 y nota 106. Véase Anexo 2.

<sup>92</sup> Artículo 53.

<sup>93</sup> Véase N° 12 y siguientes.

ley contiene. En efecto, el funcionario con menos de un año de servicio, debe presentar los concursos como cualquiera otra persona que aspire a ingresar a la carrera administrativa y que no se encuentra al servicio del Estado.<sup>94</sup>

Sin embargo, los supuestos específicos de derecho al ingreso a la carrera se presentan cuando el funcionario supera el año de servicio. Concretamente, cuando se tienen hasta cinco años de servicio, valga decir, más de un año pero menos de cinco años, la ley no prevé concursos, sino que exige la presentación de exámenes. Mediante los mismos se debe comprobar si el funcionario presta satisfactoriamente los servicios inherentes al cargo, y en caso positivo se le otorga el certificado de funcionario de carrera;<sup>95</sup> si, por el contrario, resulta reprobado, está en el derecho de que se le haga un segundo examen en el lapso comprendido entre tres meses a un año, contados a partir de la fecha de presentación del primer examen o a optar por el traslado a otro cargo para el que reúna los requisitos, en cuyo caso, previa presentación y aprobación de los exámenes correspondientes, se le otorgará el certificado de funcionario de carrera.<sup>96</sup>

Si el funcionario resulta reprobado por segunda vez, será retirado del servicio con el pago de las prestaciones sociales, las que, aun cuando no precisadas por la ley, se entienden como las previstas en la Ley del Trabajo, o sea las de antigüedad y cesantía.<sup>97</sup> Además, el funcionario retirado tiene derecho a que se le incorpore en el registro de elegibles para cargos en los cuales sí reúna los requisitos, pero con la característica de que su inclusión en tal registro se hará con precedencia sobre los funcionarios que vayan a ingresar al servicio en los cargos específicos por la vía de concursos.<sup>98</sup> En esta forma, se garantiza la posibilidad de que el funcionario pueda ingresar de nuevo posteriormente a la Administración Nacional con prelación inclusive sobre el nuevo candidato que aspira a entrar por concurso, en los casos en que posea los requisitos para ese tipo de cargo.

En el supuesto de que el funcionario tenga más de cinco años y menos de diez de servicio, la ley le consagra todavía dos oportunidades más de examen, de manera que con los mismos requisitos antes señala-

---

<sup>94</sup> Artículo 66 y 34 y siguientes.

<sup>95</sup> Artículo 66.

<sup>96</sup> Artículo 67.

<sup>97</sup> Véase N° 17.

<sup>98</sup> Artículo 68.

dos puede presentar un nuevo y tercer examen y de resultar reprobado en el mismo, la ley le permitirá uno más. Si nuevamente queda reprobado, se le puede retirar del servicio con el pago de las prestaciones sociales que la ley señala, las de antigüedad y cesantía, previstas en la Ley del Trabajo,<sup>99</sup> con el derecho para el funcionario, en todo caso, de ser incorporado al registro de elegibles para cargos en que reúna las condiciones requeridas legalmente; además, con precedencia respecto de quienes ingresen por la vía de concurso.<sup>100</sup>

A los funcionarios con un período de servicios mayor de diez años se les consagra el derecho a ser declarados funcionarios de carrera, siempre que llenen los requisitos exigidos, con la obligación inexcusable de presentar exámenes para su correcta ubicación, inclusive para su capacitación. Cuando se trate de traslado o reubicación, ello nunca habrá de implicar desmejora en la remuneración que se venía percibiendo.<sup>101</sup>

Ahora bien, frente a este derecho de los funcionarios públicos a ingresar a la carrera administrativa de acuerdo con las modalidades señaladas según los años de servicio, se plantean una serie de problemas fundamentales; por ejemplo: en relación con qué tipo de cargos van a ingresar, cómo se efectuará la escogencia y en qué forma se les otorgará el certificado de funcionarios de carrera. Evidente, en mi criterio, que para poder aplicar estas normas del ingreso a la carrera debe señalarse primero, por vía de decreto, la forma en que se van a efectuar los exámenes y los concursos; y en segundo lugar, aprobarse previamente también mediante decreto el sistema de clasificación de cargos con el fin de saber cuáles son los requisitos del puesto al que puede aspirar el funcionario público, aún cuando lógicamente, en líneas generales, serán los requisitos de los cargos ya establecidos en el sistema de clasificación de los mismos vigente en la Administración Pública Nacional. Lo que debe hacerse, en todo caso, es formalizarlo por decreto, pues el que ahora existe, en la Administración Nacional, nunca fue aprobado por esa vía.<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> Véase N° 17.

<sup>100</sup> Artículo 68, Párrafo Primero.

<sup>101</sup> Artículo 68, Párrafo Segundo.

<sup>102</sup> Véase N° 2.

*B. El derecho a percibir indemnizaciones en caso de retiro*

42. El segundo derecho que la ley consagra para los actuales funcionarios públicos, es el de percibir ciertas indemnizaciones, cuando son retirados, si se tienen hasta cinco años de servicios después de dos exámenes reprobados, o más de cinco años pero menos de diez, después de reprobación en cuatro oportunidades. En tales casos, vuelve a insistirse, se otorga el derecho a recibir una indemnización equivalente a las prestaciones que prevé la Ley del Trabajo en materia de antigüedad y cesantía.<sup>103</sup>

*C. El derecho a la estabilidad*

43. A nuestro juicio hay un tercer derecho en favor de los actuales funcionarios de la Administración: el de la estabilidad.

Ha quedado señalado antes que la estabilidad consagrada por la ley se reserva a los funcionarios de carrera, por lo que no se aplica a los actuales funcionarios al servicio de la Administración.<sup>104</sup> Obviamente que no bastaría con razonar así, puesto que si la intención del legislador fue mejorar la condición del funcionario público, y regular la estabilidad como base para su perfeccionamiento, no cabe seguir la interpretación de que el actual funcionario al servicio de la Administración Nacional carece de aquélla, ya que la ley reserva este derecho al funcionario de carrera.

En mi criterio, la interpretación lógica, dada la intención del legislador, es que todavía está en vigencia, a los efectos de la estabilidad de los actuales funcionarios públicos, el Decreto N° 394, del 14 de noviembre de 1960. Conforme a él, el funcionario que haya ingresado a la Administración Pública Nacional de conformidad con los requisitos de selección contenidos en dicho Decreto, posee el derecho a la estabilidad que esa norma consagra; derecho a la estabilidad muy similar al previsto por la ley actual, según el cual sólo se puede ser retirado de la administración pública por las causas que tal Decreto N° 394 indica: por jubilación llegado el límite de edad, por destitución, ahora de acuerdo con la Ley de Carrera Administrativa, y por reducción de personal debido a carencia de fondos, falta de trabajo o cambios en la organización admi-

---

<sup>103</sup> Artículo 68 (Véase N° 17 y nota 106).

<sup>104</sup> Véase Nos. 38 y 70.

nistrativa.<sup>105</sup> En todo caso, queda claro que en estas tipificaciones no aparece el derecho al pago de prestaciones sociales cuando se produzca el retiro de la Administración Pública por la causal de reducción de personal que el mencionado decreto expresa, pues tal derecho sí está reservado a los funcionarios de carrera.<sup>106</sup>

## 5. DERECHOS PREVISTOS PARA EXFUNCIONARIOS

44. Por último la ley consagra otros derechos, en este caso para los exfuncionarios, en el sentido de que quienes hayan sido retirados de la Administración Nacional durante los cinco años anteriores al 4 de septiembre de 1970, con posesión en ese momento de más de cinco años de servicio, tienen derecho a ser incluidos en el registro de elegibles para cargos respecto de los cuales llenen los requisitos establecidos en la ley.<sup>107</sup> Aun cuando ésta no es clara, también exige la presentación de examen por parte del exfuncionario para comprobar si reúne los requisitos y si tiene derecho a ser incorporado al registro de elegibles; inclusión que igualmente aquí debe hacerse con precedencia a ocupar cargos públicos frente a quienes hayan ingresado a la Carrera por vía de concurso.

## 6. CONCLUSION

45. En términos muy amplios, quedan presentados los derechos que la ley fija para los funcionarios públicos. En torno a los mismos,

<sup>105</sup> Artículo 15 del Decreto 394 de 14 de noviembre de 1960.

<sup>106</sup> Véase N° 40.

Es de señalar que a pesar de que el derecho a percibir ciertas prestaciones dinerarias en caso de retiro conforme al Ordinal 2° del artículo 52 de la Ley está reservado a los funcionarios de carrera, "por disposición del Secretario General de la Presidencia de la República y de conformidad con lo resuelto en Consejo de Ministros en su sesión del 6 de enero de 1971, dicho derecho se hizo extensivo a los actuales funcionarios al servicio de la Administración. En tal sentido, la Oficina Central de Personal produjo la Circular N° 41 de 13 de enero de 1971, indicando que: el retiro de los funcionarios de la Administración Pública en los casos de reducción de personal por limitaciones financieras, reajustes presupuestarios, modificación de los servicios, o cambios en la organización administrativa, deberán ser sometidos previamente a la aprobación del Consejo de Ministros, observándose, en todo caso, el procedimiento pautado en los artículos 52 y 53 de la Ley de Carrera Administrativa.

Vencido el lapso de disponibilidad a que se refiere el mismo artículo sin que hubiese sido posible reubicar al funcionario en otro cargo para el cual reúna los requisitos, éste será retirado del servicio con el pago de las Prestaciones Sociales contempladas en el artículo 26 ejusdem.

Es de señalar, finalmente, que los cargos que queden vacantes en virtud de la citada reducción de personal no podrán ser provistos durante el resto del ejercicio fiscal correspondiente".

Véase además el Anexo 2.

<sup>107</sup> Artículo 69 (Véase N° 15).

insisto, ésta prevé en primer término un régimen general aplicable a todos los funcionarios públicos, aparte de ciertos derechos que reserva a los de Carrera. Estos últimos carecen de aplicación en la actualidad, en virtud de no existir aún funcionarios de Carrera, porque ni siquiera quienes disponían de más de diez años de servicio al publicarse la ley pueden considerarse automáticamente como funcionarios de tal clase, por ser necesario para ello que se les otorgue un certificado expedido por Oficina Central de Personal; certificado en el cual deben especificarse una serie de requisitos, que a su vez han de ser establecidos previamente.<sup>108</sup> Estos derechos, por tanto, no se aplican a los actuales funcionarios al servicio de la Administración, a quienes la ley otorga otros de modo transitorio.

Tal como quedó señalado al principio, se trata de una ley de gran importancia, puesto que revoluciona totalmente las relaciones entre el funcionario y el Estado, instituye normas nuevas hasta ahora no previstas y da coherencia global al estatuto del funcionario público.

La ley requiere, sin embargo, de una sabia aplicación y reglamentación —pues en mi parecer, una y otra pueden conducir, ya a originar gravísimos conflictos dentro de la Administración Nacional o bien a solucionar definitivamente los problemas que surgen en las relaciones entre el funcionario y el Estado—, para que así sea posible incorporar realmente a las tareas del Estado a los funcionarios públicos con base en los derechos que la ley consagra, incluidas todas las implicaciones que ello conlleva.

El funcionario público, por consiguiente, tiene de acuerdo con esta ley, mayores responsabilidades, pues no sólo les consagra sus derechos, sino que también por primera vez les señala una serie de deberes. En cualquier caso, dependerá de la labor y cooperación de todos los funcionarios públicos el lograr que la ley se torne beneficiosa para ellos y la Administración Nacional y que no vaya a convertirse, en definitiva, en un obstáculo más para la marcha de la Administración e inclusive del ejercicio de sus propios derechos por parte de los funcionarios públicos.

---

<sup>108</sup> Artículo 69.



### III

## Los Deberes de los Funcionarios Públicos <sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> Texto de la Conferencia dictada por el autor en las Notarías Públicas de Caracas el día 16 de octubre de 1970. Este trabajo ha sido publicado en la Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa, Contraloría General de la República, N° 60, Caracas 1971, págs. 62 a 69.

## 1. INTRODUCCION

46. A pesar de ser la Ley de Carrera Administrativa una de las más importantes promulgadas en los últimos años relativas a la administración pública nacional, lamentablemente aún no se ha adquirido completa conciencia en relación con sus efectos revolucionarios sobre ella.

En efecto, esta ley, tal como lo he señalado en otras oportunidades, no es más que la culminación de un largo proceso de doce años, cuyo desarrollo estuvo a cargo de la Comisión de Administración Pública como órgano asesor del Presidente de la República para elaborar los proyectos de reforma administrativa, que abarcan la reforma de las estructuras de la administración nacional, la reforma de los sistemas administrativos y del funcionamiento de la administración y la reforma burocrática.

Este último aspecto de la reforma de la administración pública, la reforma de la función pública o reforma burocrática, uno de los más trabajados por la Comisión en los últimos años, concluyó en su primera fase con la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa. Ahora queda pendiente la complicada labor de su ejecución a cargo de la Oficina Central de Personal creada por la propia Ley,<sup>110</sup> continuadora institucional de la antigua Oficina Central de Personal u Oficina Asesora de la Función Pública que funcionaba en la Comisión de Administración Pública. La Oficina, en la Comisión, estableció las bases del sistema de administración de personal en la administración pública venezolana, consolidado en la actualidad con la Ley de Carrera Administrativa, reguladora, además, del Estatuto del Funcionario Público.

Por ello tal vez la parte más novedosa de la ley, no la constituye la concerniente al sistema de administración de personal, sino la que establece el mencionado Estatuto, pues por primera vez se sanciona en Venezuela una regulación orgánica relativa a la situación jurídica del funcionario en la administración pública nacional, con la característica

---

<sup>110</sup> Artículo 8.

de que este estatuto se regula en una Ley Cuadro, es decir, una ley general que consagra los principios fundamentales y deja gran parte de su aplicabilidad a una amplia reglamentación futura. En consecuencia, no podrá ser aplicada completamente de inmediato; por el contrario, necesitará de una multitud de reglamentos y en lo fundamental, de una sana aplicación e interpretación, tanto de la Oficina Central de Personal como de los órganos jurisdiccionales a los que se ha atribuido la facultad interpretativa.<sup>111</sup>

Pero el estatuto del funcionario público, —el aporte realmente nuevo de la ley—, abarca dos aspectos básicos: los derechos y los deberes de los funcionarios, a los cuales se les da por primera vez un tratamiento global. Paso de inmediato a referirme, en particular, al segundo de ellos.

47. En efecto, si bien los derechos de los funcionarios habían tenido una regulación dispersa antes de su consolidación en la ley, en cuanto a los deberes se trata de la primera vez que un cuerpo legal determina en forma coherente cuáles son los deberes de los funcionarios en la Administración Pública Nacional; y lo hace sin plantearse la distinción entre diversas categorías de funcionarios, que sí tienen relevancia en el tratamiento de los derechos.<sup>112</sup> Por ejemplo, en lo que importa a éstos, el funcionario de carrera tiene mayores que el que no lo es; aquél tiene derecho a la estabilidad, al ascenso y a recibir cierto tipo de indemnizaciones previstas en la ley, así como a otros que asimismo le están reservados.

En materia de deberes, las diversas categorías de funcionarios se presentan indistintamente, ya que tanto para el funcionario de libre nombramiento y remoción como para el de carrera, son los mismos. De ahí deriva la existencia de un único régimen aplicable a todos los funcionarios públicos; lo que permite clasificar en cuatro grandes grupos los deberes de los mismos en la Administración Nacional: el deber general de fidelidad a la Administración, al Estado en general y a sus instituciones; los deberes inherentes al cargo que se está ejerciendo; los deberes propios de la jerarquía administrativa —en especial, el deber de obediencia—; y por último el deber general de buena conducta.

Me referiré separadamente a estas cuatro categorías, a fin de captar mejor cuál es el ámbito de aplicación de la ley en esta materia.

---

<sup>111</sup> Artículo 10, Ordinal 4 y Artículo 61.

<sup>112</sup> Véase N° 24 y siguientes.

## 2. EL DEBER GENERAL DE FIDELIDAD

### A. Aspectos generales

48. Es la propia Constitución de la República quien precisa el ámbito y las consecuencias del deber general de fidelidad, cuando señala expresamente que el funcionario público está al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna;<sup>113</sup> o sea, consagra ante todo que no existe ningún deber de fidelidad al partido político que pueda encontrarse en funciones de gobierno en un momento determinado y, por lo tanto, norma un deber de fidelidad frente al Estado y a su Administración Nacional.

Dicho artículo de la Constitución define un poco el ámbito de este tipo de deber y establece sus consecuencias. Realmente, se trata de un deber de lealtad al Estado y a sus instituciones, cuyo incumplimiento iría no sólo contra éste y su Administración, sino también de modo indirecto contra la sociedad, a la cual el Estado y sus instituciones sirven. Por ello la Constitución exige y la Ley de Carrera Administrativa confirma como deber ineludible del funcionario público el cumplimiento de la propia Constitución, de las leyes y de los actos administrativos que las ejecuten.<sup>114</sup>

Para garantizar el cumplimiento de este deber se exige la prestación de un juramento como requisito previo a la toma de posesión del cargo.<sup>115</sup> El sentido del juramento es el de asegurar el indicado deber de fidelidad, pues se refiere a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, e indirectamente a servir al Estado y a la Administración y a hacer cumplir los deberes inherentes al cargo.

Este deber de fidelidad implica el de sostener y defender la Constitución y las leyes, y por tanto conlleva la obligación de aplicarlas cuando el funcionario tiene competencia para ello; sin embargo, no significa en ningún caso coartar la libertad de expresión, que permite a la vez, la crítica al ordenamiento jurídico vigente.<sup>116</sup> Los funcionarios pueden criticar la anormalidad de alguna disposición del orden jurídico; pero aun cuando guarden reservas sobre su valor, no pueden abstenerse de aplicarla si ello les compete legalmente. En la Administración Pública, por tanto, no se admite, frente a la aplicación de la Ley, lo permitido en materia judicial, y es el que pueda declararse una ley como no aplica-

<sup>113</sup> Artículo 122 de la Constitución.

<sup>114</sup> Artículo 117 de la Constitución. Artículo 27, Ordinal 8°.

<sup>115</sup> Artículos 37 y 38.

<sup>116</sup> Artículo 66 de la Constitución.

ble cuando se estima que colide con una norma constitucional. En materia administrativa, el funcionario puede tener dudas sobre la constitucionalidad de una norma, pero está obligado a cumplirla y a aplicarla, hasta que no sea declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, este deber de fidelidad trae una serie de consecuencias importantes traducidas en deberes subsidiarios, que se derivan de la propia Constitución.

#### B. *El deber de guardar neutralidad política frente al Estado*

49. En primer lugar, el deber de neutralidad política. El hecho de que el funcionario público, de acuerdo con la Constitución, esté al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna, implica que el mismo debe tener una permanente imparcialidad política frente al Estado. En esta forma, el funcionario público no debe servir a un partido político, apoye éste o no al gobierno, cuando los intereses circunstanciales del mismo puedan mostrarse contrarios al Estado o a su Administración.

En consecuencia, la neutralidad política exige del funcionario público la no participación en actividades políticas en el ejercicio de su función, hasta el punto de que la propia Ley de Carrera Administrativa le prohíbe expresamente realizar propaganda o coacción con motivo o en ocasión del desempeño de sus funciones; inclusive llega la ley a prohibir a los funcionarios, en los lugares donde ejercen, el uso de distintivos que los acrediten como miembros de un partido político.<sup>117</sup>

Asimismo, la ley prevé, como causal de amonestación por escrito, efectuar campañas o propaganda de tipo político en los sitios de trabajo, así como recibir o solicitar dinero y otros bienes para fines políticos en los mismos lugares de trabajo.<sup>118</sup> En esta forma, la ley termina con una vieja y viciada práctica que conllevaba hasta la retención automática de un porcentaje del sueldo de un funcionario con destino a un partido político.

#### C. *El deber de abstenerse de recibir honores de gobiernos extranjeros*

50. El deber de fidelidad comporta también otros aspectos, en particular la tradicional prohibición constitucional,<sup>119</sup> que la ley ahora

<sup>117</sup> Artículo 28, Ordinal 2º

<sup>118</sup> Artículo 59, Ordinal 5º

<sup>119</sup> Artículo 125 de la Constitución.

recoge, de que se reciban o acepten cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros, si no media autorización expresa del Senado.<sup>120</sup> De allí que la ley establezca como causal de destitución el desacato de la norma.<sup>121</sup>

D. *El deber de velar por los intereses de la Administración*

51. Por otra parte, el principio de fidelidad a la Administración impone una serie de deberes del funcionario público en cuanto a velar por los intereses de la Administración Pública Nacional, es decir, de cuidar de los intereses del Estado. La ley y la Constitución, en este sentido, registran una serie de prohibiciones tendientes a garantizar este deber del funcionario en relación a los intereses de la Nación, incluso con preminencia sobre sus propios intereses particulares.

En este sentido es tradicional en Venezuela la prohibición de la Constitución<sup>122</sup> de que los funcionarios públicos celebren contratos con la República, los Estados, las Municipalidades y demás personas jurídicas de derecho público, por presumir que si hay un interés particular del funcionario público en un contrato determinado donde tenga interés el Estado, pueda haber colisión entre dichos intereses en perjuicio de este último. La prohibición tradicional de la Constitución la recoge ampliada la Ley de Carrera Administrativa, al prohibir a los funcionarios públicos la celebración de contratos, por sí, por interpuesta persona o en representación de otro, con la República, los Estados, los Municipios y demás personas jurídicas de derecho público.<sup>123</sup> Asimismo, la ley amplía la prohibición, hasta el punto de no aceptar que un funcionario pueda auspiciar gestiones de personas públicas o jurídicas que pretendan celebrar contratos con la República o soliciten o exploten concesiones administrativas o sean proveedoras o contratistas de la misma;<sup>124</sup> y así evita el posible conflicto de intereses que pueda surgir entre el del funcionario que gestiona y el interés de la Administración, el cual debe defender.

Las sanciones que la ley fija en caso del incumplimiento de estas prohibiciones conducen a la destitución,<sup>125</sup> y cabe destacar que conforme a esta Ley, es la primera vez en nuestro ordenamiento jurídico que se sanciona dicha prohibición.

Por otra parte, el deber de velar por los intereses de la Administración Pública como parte del deber general de fidelidad, implica

<sup>120</sup> Artículo 28, Ordinal 4º

<sup>121</sup> Artículo 61, Ordinal 9º

<sup>122</sup> Artículo 124 de la Constitución.

<sup>123</sup> Artículo 28, Ordinal 1º

<sup>124</sup> Artículo 28, Ordinal 3º

<sup>125</sup> Artículo 61, Ordinal 9º

también que el funcionario público ha de inhibirse del conocimiento de cualquier asunto en el cual personalmente o a través de terceros tuviere interés directo o bien existiere este interés por parte de su cónyuge o de sus familiares, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.<sup>126</sup> En este sentido, es causal de destitución de acuerdo con la Ley de Carrera Administrativa, el participar por sí o por interpuesta persona en firmas o sociedades que tengan relaciones con la respectiva dependencia, cuando estas relaciones estén viculadas directa o indirectamente con el cargo que se desempeña, salvo que el funcionario haya hecho conocer por escrito esta circunstancia para que se le releve del conocimiento o tramitación del asunto en cuestión.<sup>127</sup>

#### E. *El deber de velar por el patrimonio del Estado*

52. Pero el deber general de fidelidad y de velar por los intereses de la Administración Pública, trae también como consecuencia el de vigilar y velar por el patrimonio del Estado y por su integridad. Por ejemplo, la ley exige que el funcionario público vigile, conserve y salvaguarde los documentos, bienes e intereses de la Administración Pública Nacional confiados a su guarda, uso o administración.<sup>128</sup> Se establece por tanto la obligación específica de que el funcionario vele por los intereses materiales del Estado, hasta el punto de que la propia Ley de Carrera Administrativa prevé para su incumplimiento sanciones que van desde la amonestación hasta la destitución.

En efecto, se establece como causal de amonestación la conducta descuidada en el manejo de expedientes y documentos, así como del material y útiles de oficina,<sup>129</sup> y los perjuicios materiales causados por negligencia manifiesta a los bienes de la República, siempre que la gravedad del perjuicio no amerite su destitución.<sup>130</sup> Específicamente, como causal de destitución, la ley precisa el caso de perjuicios materiales graves causados intencionalmente o por negligencia manifiesta al patrimonio de la República.<sup>131</sup>

#### F. *El deber de mejorar los servicios*

53. Asimismo, como derivación de este principio general de fidelidad al Estado, se establece como deber especial del funcionario el

<sup>126</sup> Artículo 29.

<sup>127</sup> Artículo 61, Ordinal 8°

<sup>128</sup> Artículo 27, Ordinal 5°

<sup>129</sup> Artículo 58, Ordinal 4°

<sup>130</sup> Artículo 59, Ordinal 3°

<sup>131</sup> Artículo 61, Ordinal 3°

poner en conocimiento de los superiores inmediatos las iniciativas que estimen útiles para la conservación de los bienes del Estado, o para el mejoramiento de los servicios.<sup>132</sup> Es también una norma nueva en el ordenamiento jurídico venezolano.

En particular, y muy ligado al proceso de la reforma administrativa, al funcionario público se le establece la obligación de poner interés en la mejora de los servicios de la Administración Pública Nacional, hasta el punto de que prevé como su deber, el canalizar y participar a sus superiores todas aquellas sugerencias que puedan significar mejoras. Esta es una de las consecuencias del proceso de participación en la reforma administrativa que se ha iniciado en Venezuela, que busca lograr un compromiso y la intervención de todos los funcionarios en el perfeccionamiento de la Administración Pública. Así, la ley viene a consolidar el proceso participativo al exigirse expresamente que el funcionario formalice ante sus superiores las sugerencias que estime convenientes para promover mejoras en los servicios de la Administración Nacional. En este campo, tienen especial importancia los sindicatos de funcionarios públicos como mecanismos a través de los cuales deben dirigirse y consolidarse las sugerencias ante la Administración Pública Nacional, como reflejo del deber y la necesaria colaboración de los funcionarios para con la Administración.<sup>133</sup>

### 3. LOS DEBERES INHERENTES AL CARGO

#### A. Aspectos generales

54. Aparte del deber de fidelidad con todas las consecuencias señaladas, hay una serie de deberes inherentes al cargo que son la médula de los deberes del funcionario público. Estos deberes se derivan de la obligación del funcionario público de ejercer su cargo en forma personal, permanente y continua, con dedicación total, con toda la diligencia debida y con la obligatoriedad de guardar secretos y reservas sobre los asuntos de tal naturaleza de que tenga conocimiento con motivo del ejercicio del cargo.

#### B. El deber de desempeño personal del cargo

55. En primer lugar, se encuentra el deber de desempeñar el cargo en forma personal;<sup>134</sup> ello implica que las funciones no pueden

<sup>132</sup> Artículo 27, Ordinal 7º

<sup>133</sup> Véase Nos. 37 y 77.

<sup>134</sup> Artículo 27, Ordinal 1º

transferirse ni delegarse sin autorización legal. En esta forma, para ser procedente la delegación de atribuciones en un funcionario inferior, se necesita autorización expresa de la ley, y en Venezuela esta autorización sólo se establece para los Ministros en el Estatuto Orgánico de Ministerios,<sup>135</sup> complementado con el Reglamento sobre Delegación de Firma de los Ministros del Ejecutivo Nacional, de 17 de septiembre de 1969.

En todo caso, este deber que la Ley de Carrera Administrativa consagra de modo expreso por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, y que exige de los funcionarios que ejerzan personalmente sus funciones, se reflejará en algunos servicios donde se ha hecho costumbre el que determinados cargos "pertenezcan" en cierta forma a unos titulares que no los desempeñan y cuyo ejercicio se conviene en que lo realicen otros. Esta situación totalmente irregular, configuradora de una especie de arrendamiento de servicios, implicaba que el funcionario titular no ejerciera nunca el cargo, sino que mediante el goce de parte del sueldo lo ejerciera otra persona.

### C. *El deber de prestar los servicios en forma permanente y continua*

56. El segundo deber inherente al cargo, el de prestar los servicios de manera permanente y continua, conlleva la necesidad de que el funcionario público cumpla con el trabajo durante los días y conforme al horario establecido. Derivadas de este deber, la Ley prevé una serie de sanciones que van asimismo desde la amonestación a la destitución. Como causal de amonestación verbal figura el incumplimiento del horario de trabajo.<sup>136</sup> Además, la inasistencia injustificada al trabajo es causal de amonestación escrita, cuando se sucede durante dos días en el término de seis meses o de tres días en el término de un año.<sup>137</sup> Igualmente se prevé como causal de destitución del funcionario el hecho del abandono injustificado del trabajo durante tres días hábiles en el curso de un mes.<sup>138</sup>

57. Pero quizás la indicación de mayor importancia en relación a la obligación de prestar servicios en forma permanente y continua, radica en que en la Administración Nacional no se permite el abandono colectivo del trabajo, por cuanto hay una prohibi-

<sup>135</sup> Artículo 10, Ordinal 9º del Estatuto Orgánico de Ministerios.

<sup>136</sup> Artículo 58, Ordinal 3º

<sup>137</sup> Artículo 59, Ordinal 4º

<sup>138</sup> Artículo 61, Ordinal 4º

ción y proscripción total de la huelga de funcionarios públicos.<sup>139</sup> Por ello, en Venezuela no sólo está estatuido como delito el abandono injustificado del trabajo por tres o más funcionarios,<sup>140</sup> es decir, la huelga de funcionarios públicos, sino que tradicionalmente ha sido sancionado con la pena de destitución, como máxima sanción disciplinaria. La Ley de Carrera Administrativa prevé también la destitución para estos casos, y, de modo indirecto proscribire la huelga.<sup>141</sup> Conviene insistir brevemente sobre el problema de la huelga de los funcionarios públicos; problema ligado a la sindicación de funcionarios.

Dentro de los derechos que la ley consagra, se establece el de sindicación de funcionarios públicos o derecho de los funcionarios a organizarse sindicalmente, pero no conforme a las normas del derecho laboral, sino a las previsiones del Derecho Administrativo. En efecto, la Ley del Trabajo excluye explícitamente de la aplicación de sus normas a los funcionarios públicos; los ha excluido siempre, y ha sido por tanto tradicional en Venezuela el hecho de que la legislación laboral no se les aplique.<sup>142</sup> Tradicionalmente, sin embargo, la figura sindical se aceptaba sólo en la Ley del Trabajo y se consideraba por lo tanto como una figura propia del derecho laboral. Con la Ley de Carrera Administrativa la figura sindical ha dejado de ser exclusiva y propia del derecho laboral y ha pasado a ser también una figura propia del derecho administrativo.

En esta forma, y como consecuencia de la aplicabilidad del Derecho Administrativo y de la Ley de Carrera Administrativa, el sindicato de funcionarios públicos no se rige por los principios del derecho laboral, y por ello no entraña la vigencia de dos derechos: el de la contratación colectiva y el de la huelga.<sup>143</sup> El primero, porque las relaciones entre el Estado y el funcionario constituyen relaciones reglamentarias y estatutarias, que no tienen por base un contrato que regule las condiciones de trabajo. Así, por ejemplo, la remuneración del funcionario no podría ser nunca objeto de contrato colectivo, sino que resulta establecida unilateralmente por el sistema de remuneración que la misma ley prevé.<sup>144</sup> Imposible, por tanto, admitir la contratación colectiva en la función pública, a pesar de que se acepte el sindicato de funcionarios.

---

<sup>139</sup> Véase Nos. 36 y 76.

<sup>140</sup> Artículo 209 del Código Penal.

<sup>141</sup> Artículo 61, Ordinal 4º

<sup>142</sup> Véase N° 5 y siguientes.

<sup>143</sup> Véase Nos. 34 y siguientes; y 74 y siguientes.

<sup>144</sup> Véase N° 25 y siguientes.

Igualmente, no es admisible ese otro derecho tan típico de la sindicación del derecho laboral, como es el derecho a la huelga, ya que en el sector público la huelga está proscrita como consecuencia de este deber de los funcionarios públicos de prestar sus servicios en forma permanente y continua. Así, los sindicatos de funcionarios públicos poseen singularidades y peculiaridades muy propias, al no admitir las características sustanciales del sindicato del derecho laboral, como, repetimos, son la huelga y la contratación colectiva en la Administración Pública Nacional.

Por otra parte, el deber de prestar los servicios en forma permanente y continua implica a su vez la obligación de residir en el lugar donde se ejercen las funciones, siempre que la residencia sea una nota importante para la posibilidad misma de que las funciones se cumplan. Algunas leyes específicas imponen que la residencia del funcionario esté localizada en el lugar donde ejerce su función, con el objeto de garantizar el cumplimiento de las tareas inherentes al cargo, en forma permanente y continua.

#### D. *El deber de prestar los servicios con dedicación total*

58. Además del requisito de que los servicios se presten por el funcionario público de modo personal, y en forma permanente y continua, la ley determina que se realicen con dedicación completa a la Administración Nacional. Por este medio se instituye el deber de dedicación total y exclusiva en el cumplimiento de las funciones inherentes al cargo, lo que lleva a consagrar una serie de incompatibilidades en el ejercicio de funciones públicas, a fin de que se evite el lesionar la prestación totalmente dedicada a los servicios. Así, la tradicional incompatibilidad establecida por la Constitución, por la que se impide ejercer a la vez dos o más destinos públicos remunerados,<sup>145</sup> es consecuencia del deber de que los servicios se presten con dedicación absoluta.

Sin embargo, la Constitución precisa algunas excepciones, recogidas por la ley, sobre cargos académicos, accidentales, asistenciales, docentes, edilicios o electorales declarados compatibles con el ejercicio de un destino público remunerado, sin menoscabo, en todo caso, del cumplimiento de los deberes inherentes a éste.<sup>146</sup>

La ley trae, además, una novedosa disposición en materia de incompatibilidades, pues no sólo establece la ya vista, sino que fija una más, entre el ejercicio de un cargo público y el desempeño de una profesión

<sup>145</sup> Artículo 123 de la Constitución.

<sup>146</sup> Artículo 30.

o de actividades privadas que puedan menoscabar o lesionar el ejercicio de la función pública y el estricto cumplimiento de los deberes del funcionario.<sup>147</sup>

Esta disposición es una innovación de la ley, cuya necesidad también era sentida desde hacía mucho tiempo. Lamentablemente, con frecuencia se comprobaba el hecho del ejercicio simultáneo de un cargo público y de actividades privadas, vinculadas en particular al desempeño de una profesión, en aquellos casos en que no se prohibía dicho ejercicio simultáneo en las leyes que regulan las profesiones respectivas.<sup>148</sup>

E. *El deber de prestar los servicios con la diligencia debida y de adiestrarse adecuadamente*

59. La ley también exige que en el ejercicio del cargo exista la diligencia debida en la prestación de los servicios, es decir, que el funcionario público preste los servicios con la eficacia requerida para el cumplimiento de las tareas que tenga encomendadas. En virtud de ello, es causal de amonestación la negligencia en el cumplimiento de los deberes inherentes al cargo.<sup>149</sup>

Este deber implica, asimismo, otros de él derivados tendientes a mejorar la eficiencia en el servicio. En este sentido la ley determina expresamente que el funcionario público se capacite, atendiendo regularmente las actividades de adiestramiento y perfeccionamiento destinadas a mejorarlo;<sup>150</sup> actividades que se realizan dentro del marco del sistema nacional de capacitación, perfeccionamiento y adiestramiento de funcionarios dirigido por la Escuela Nacional de Administración Pública.<sup>151</sup>

F. *El deber de guardar secreto*

60. El último de los deberes inherentes al cargo es el deber de guardar secreto o reserva cuando así lo requieran los asuntos de que conozca en el ejercicio del cargo.<sup>152</sup> Se prohíbe en este sentido tanto la divulgación a un número indeterminado de personas como la revelación a personas determinadas de asuntos secretos o confidenciales de los cuales

<sup>147</sup> Artículo 30.

<sup>148</sup> Artículo 12 de la Ley de Abogados y artículo 13 del Reglamento de la Ley de Abogados.

<sup>149</sup> Artículo 58, Ordinal 1º

<sup>150</sup> Artículo 27, Ordinal 6º

<sup>151</sup> Artículo 46 y siguientes.

<sup>152</sup> Artículo 27, Ordinal 4º

se tenga conocimiento en el desempeño de un cargo público. Esta prohibición llega a tal punto que la ley sanciona el incumplimiento del deber con la destitución del funcionario.<sup>153</sup> En todo caso, es necesario advertir que sobre todo en el aspecto de la divulgación, surgen inconvenientes respecto a la aplicación de estas sanciones y su compatibilidad con la libertad constitucional de expresión del pensamiento. Esta podría en algún caso implicar que sea lícita la divulgación, y se haga del conocimiento de un número indeterminado de personas ciertos asuntos que si bien no son directamente confidenciales y reservados, de ellos se ha tenido conocimiento con motivo del ejercicio del cargo público. Se exige, por tanto, una delimitación entre la libertad de expresión del pensamiento y la confidencialidad o reserva de los asuntos conocidos en función del cargo, y por ello los funcionarios deberán tener mayor diligencia y cuidado acerca de lo que puedan decir y hablar en público y en privado sobre los diversos aspectos de sus cargos. Se exige, en consecuencia, con motivo de las nuevas normas de la ley, un esmero especial para que se salvaguarde este deber de no revelar asuntos confidenciales, sin menoscabo de la libertad de expresión del pensamiento.

#### 4. LOS DEBERES DERIVADOS DE LA ORGANIZACION JERARQUICA

##### A. Aspectos generales

61. El tercer grupo de deberes, además del deber de fidelidad y de los inherentes al cargo público que la Ley de Carrera Administrativa establece, son los ligados a la organización jerárquica de la Administración Pública Nacional; de modo fundamental la constituyen el deber de obediencia y el deber de respeto a la jerarquía.

##### B. El deber de obediencia

62. En efecto, la Administración Pública Nacional es una estructura esencialmente jerarquizada, basada en relaciones entre subordinados y superiores, lo que impone para los primeros el deber de cumplir con las órdenes e instrucciones impartidas por los segundos. Expresamente está previsto en la Ley de Carrera Administrativa, como un deber del funcionario público, el acatar las disposiciones y normas emanadas de los superiores jerárquicos que dirijan o supervisen la actividad del servicio correspondiente.<sup>154</sup>

<sup>153</sup> Artículo 61, Ordinal 7º

<sup>154</sup> Artículo 27, Ordinal 2º

Este deber de obediencia conforma uno de los más importantes y a la vez más delicados de la función pública, sobre todo en cuanto a los límites del mismo, pues no podría admitirse el deber de obediencia inclusive frente a órdenes o instrucciones que impliquen delito o la comisión de un delito por parte de un funcionario. Pero frente a esto, desde luego inadmisibles, el cumplimiento de este deber plantea, por otra parte, la necesidad de que el mismo disponga de la necesaria coherencia a fin de permitir la disciplina jerárquica en la Administración Pública. Los límites al deber plantean, así, aspectos de incertidumbre, de obligado análisis.

En términos generales, puede aceptarse que, frente a una orden determinada, para que exista el deber de obediencia se exige siempre en primer lugar que ella emane del superior jerárquico del funcionario, y no de otro funcionario que aun cuando sea de mayor jerarquía, carezca de vinculación directa con el servicio; en este último caso no habría obligación de cumplir con el deber. En segundo lugar, se exige que la orden se refiera a las atribuciones legales del superior y del inferior, es decir, que el deber sea consecuencia del ejercicio de competencias expresas del superior, por la materia y por el orden jerárquico mismo de la estructura de la Administración. Si no hay competencia, o hay incompetencia manifiesta del superior jerárquico para la emisión de una orden determinada, el deber de obediencia no se exige necesariamente. En tercer lugar, es necesario que la orden respectiva esté revestida de todas las formas legales que explícitamente la ley fija; y en cuarto lugar, que la orden no sea manifiestamente ilegal, es decir, que su contenido sea lícito.

Ahora bien, aun cuando estos principios son requeridos para que exista el deber de obediencia, se necesita tomar en cuenta que el funcionario público no tiene un ilimitado derecho de examen en relación con todas las órdenes que emanen del funcionario superior, si estas órdenes revisten formalmente legalidad, se ejercen conforme a la competencia propia del superior, y no comportan manifiestamente una actividad ilegal. En tales circunstancias, el funcionario público se encuentra en la obligación de acatarlas, sin que por ello pierda nunca el derecho de hacer las sugerencias y las observaciones que estime convenientes, en concordancia con el deber ya mencionado de canalizar sugerencias para la mejora de los servicios.<sup>155</sup>

Asimismo conviene destacar que el deber de obediencia en el campo administrativo está íntimamente vinculado a la figura de la obediencia

---

<sup>155</sup> Véase N° 53.

debida que regula el Código Penal, que envuelve el deber de obediencia frente a una orden emanada de una autoridad pública (superior jerárquico), con competencia para dictarla. Si el cumplimiento del deber origina una actividad delictiva, el Código Penal declara no punible al que cumplió la orden, y dispone que la pena correspondiente se le imponga a quien dio la instrucción ilegal.<sup>156</sup>

En todo caso, la consecuencia del incumplimiento de este deber es la insubordinación, expresamente sancionada en la ley con la destitución.<sup>157</sup>

### C. *El deber de respeto*

63. Como deber inherente a la organización jerarquizada de la Administración Pública, además del deber de obediencia, figura el deber de respeto, es decir, de trato adecuado entre los funcionarios públicos, sean superiores, inferiores o de la misma categoría. En esta forma, la ley sanciona con amonestación la falta de consideración y respeto debidos a los superiores, subalternos o compañeros en el trabajo.<sup>158</sup> Asimismo, se exige como parte de la actuación administrativa, tener frente al público la atención y el respeto debidos, bajo pena de amonestación.<sup>159</sup>

En este sentido importa resaltar que el funcionario se encuentra directamente al servicio del Estado y de la Administración, pero indirectamente al servicio de la comunidad y del ciudadano; por lo que cuando el funcionario público cumple, no le hace un favor al ciudadano que pide la actividad, sino que cumple con un deber y este deber implica el adecuado trato.

## 5. EL DEBER DE OBSERVAR BUENA CONDUCTA

64. Por último, la ley regula un deber general de conducta que no sólo exige del funcionario decoro dentro del servicio respectivo, sino que también abarca y se extiende a las actividades del funcionario fuera del área del servicio. Por ello, la ley, además de sancionar con destitución la conducta inmoral en el trabajo, impone la misma pena por cualquier acto lesivo al buen nombre o a los intereses del organismo de que se trate o de la República,<sup>160</sup> así como por condena penal que implique privación de la libertad.<sup>161</sup>

<sup>156</sup> Artículo 65, Ordinal 2º del Código Penal.

<sup>157</sup> Artículo 61, Ordinal 2º

<sup>158</sup> Artículo 59, Ordinal 2º

<sup>159</sup> Artículo 58, Ordinal 2º, artículo 27, Ordinal 3º

<sup>160</sup> Artículo 61, Ordinal 2º

<sup>161</sup> Artículo 61, Ordinal 5º

En este sentido, se ha señalado que el funcionario público está al servicio del Estado, por lo que resulta necesario que sus actividades no incidan nunca en el buen nombre y los intereses del organismo público; de lo contrario, el incumplimiento del deber implica la destitución.<sup>162</sup>

## 6. CONCLUSION

65. Estos cuatro grupos de deberes, el deber de fidelidad, los deberes inherentes al cargo, los deberes propios de la jerarquía administrativa y los deberes de conducta, integran básicamente el cuerpo de deberes que la Ley de Carrera Administrativa consagra para el funcionario público, como parte del estatuto del funcionario público regulado por ella.

Frente a ellos, es de insistir, hay un tratamiento novísimo en la ley, que incluye normas nuevas, sin precedente en Venezuela, como regulación coherente y total.

Por otra parte, interesa destacar, para concluir, que consecuentemente con todos estos deberes y obligaciones que la ley dispone, ésta prevé una serie de responsabilidades del funcionario público; quien no sólo está sometido a responsabilidad administrativa o disciplinaria con sanciones que van desde la amonestación a la destitución, sino que también está sujeto a responsabilidad penal y civil por los perjuicios que pueda causar a la Administración o a los particulares, o por los delitos que pueda cometer en el ejercicio de sus funciones.<sup>163</sup>

El hecho de que la Ley de Carrera Administrativa haya establecido una regulación armónica de los deberes y responsabilidades de los funcionarios, va a tener efectos importantísimos en la Administración Nacional, pues los superiores jerárquicos contarán con los instrumentos jurídicos necesarios para aplicar las sanciones que sean conducentes. Ello significará que los funcionarios incurso en haber cometido graves faltas e irregularidades no resulten simplemente separados del cargo por otras razones distintas de la destitución, por el temor del funcionario superior de asumir la responsabilidad de juzgar el incumplimiento del deber del funcionario inferior. Por lo mismo, el sólo hecho de que la ley establezca causales específicas para sancionar el incumplimiento de los deberes de los funcionarios, originará consecuencias de importancia en relación con el mejoramiento de la Administración Pública Nacional y de sus funcionarios.

<sup>162</sup> Artículo 61, Ordinal 2º

<sup>163</sup> Véase N° 97 y siguientes.



IV  
Consideraciones  
sobre la Sindicación de los  
Funcionarios Públicos <sup>164</sup>

---

<sup>164</sup> Texto de la Conferencia dictada por el autor en la Oficina Central de Información el día 28 de septiembre de 1970.



## 1. INTRODUCCION

66. Quizás uno de los temas de mayor importancia en el ámbito de la Administración Pública Nacional, gira en torno a los problemas que plantea la vigencia de la Ley de Carrera Administrativa respecto a algunos de los derechos que consagra, como el de la sindicación de funcionarios públicos; y me refiero a problemas, desde luego, porque si bien tal ley es una de las más importantes promulgadas en el país en las últimas décadas, los revela innumerables en cuanto a su aplicación y vigencia.

Se trata de una nueva ley que establece un estatuto para los funcionarios públicos como nunca se había dado en el país, y que, por tanto, no puede —y nunca lo quiso el legislador— resolver todos los problemas que surgirán en su aplicación a la realidad de nuestra Administración Pública. Por lo mismo, va a requerir de gran labor y no menor esfuerzo, con participación de todos los funcionarios públicos para lograr su adecuada aplicación paulatina, de manera que se llegue racionalmente en lo futuro a un correcto sistema de administración de personal en el sector público.

Pero conviene señalar, de modo previo a algunos de los aspectos fundamentales de esta ley, que con su promulgación se cumple uno de los programas de la Comisión de Administración Pública. Estos, en efecto, se habían definido en tres grandes áreas: la reforma de las estructuras, o bien, de la organización administrativa del Estado; la reforma del funcionamiento de la Administración, o sea, la reforma de los sistemas administrativos y de los procedimientos que se desarrollan en la administración pública; y la que hemos denominado reforma de la función pública, es decir, la reforma burocrática, cuyo objeto era estructurar un sistema completo de administración de personal y establecer un estatuto de la función pública.

La Comisión de Administración Pública trabajó fundamentalmente en ese último aspecto en los doce pasados años. Así, culmina su actividad asesora en este campo, y se inicia una nueva etapa de ejecución de la reforma programada hasta la fecha, precisamente con la aprobación de esta ley. Por tanto, no se trata de la implantación de algo nuevo en

el país; simplemente, de la culminación de un largo proceso de doce años de actividad, guiado básicamente por la Comisión de Administración Pública y caracterizado por una serie de logros de suma importancia, los cuales reseño brevemente.

67. Ante todo, debo señalar que las discusiones en torno a la Ley de Carrera Administrativa se iniciaron en el año 1959, con la presentación al Congreso de un Proyecto de Ley de Carrera Administrativa elaborado en el seno de la propia Comisión. Con este proyecto, el primero de los muchos luego conocidos y discutidos en diversas oportunidades por el Congreso a lo largo de los últimos años, en el área de personal se cumplió una fase primaria en la Comisión, la de iniciar la discusión en torno a un documento capaz de servir de estatuto para garantizar la situación de los funcionarios, como base de una futura reforma completa en la Administración Nacional. El proyecto, sin embargo, sufrió largas e interminables discusiones, muchas de las cuales lo desmejoraron en ciertos aspectos. Ello continuó así hasta principios de 1970, oportunidad en que la Comisión de Administración Pública presentó un nuevo proyecto a las Cámaras Legislativas.

Pero en estos once años, buen número de actividades se cumplieron en la Comisión e inclusive se dictaron una serie de actos jurídicos destacados: primero el famoso Decreto N° 394, de 14 de noviembre de 1960, que permitió comenzar a sentar en Venezuela, realmente, los fundamentos de un sistema de administración de personal y de un estatuto de la función pública y gracias al cual la Comisión de Administración Pública contó con un instrumento importantísimo que le hizo posible, en estos últimos años, echar las bases de la ahora Ley de Carrera Administrativa.

Después de emitido el referido Decreto, a mitad del año 1961 se creó la Oficina Central de Personal, que funcionó en la Comisión de Administración Pública hasta septiembre de 1970, oportunidad en que adquirió autonomía y dejó de pertenecer a un órgano asesor, como lo es la Comisión de Administración Pública, para a su vez convertirse en uno ejecutivo, para la aplicación de la nueva ley. Esta Oficina de la Comisión de Administración Pública trabajó en la estructuración de una serie de sistemas que ahora la ley consolida, y que han venido aplicándose paulatinamente. Fue uno de ellos el Sistema de Clasificación de Cargos,<sup>165</sup> que requirió de varios años de elaboración, y es válido para toda la Administración Pública Nacional a partir de 1964. Se ha venido gradualmente poniendo en ejecución a través de la adopción del Manual

---

<sup>165</sup> Artículo 39 y siguientes.

de Clases de Cargos, particularmente en las leyes de presupuesto, donde todos los gastos de personal han estado conformes con la clasificación que rige respecto de las diversas clases de cargos.

Por otra parte, la Comisión trabajó en el sistema de remuneración.<sup>166</sup> Para 1958 existían cerca de doscientas noventa formas de remuneración distintas en toda la administración nacional. El esfuerzo de la Comisión se dirigió a adoptar un sistema uniforme que permitiera seguir escalas de salario igual para las actividades similares. Este sistema se adoptó y desde hace seis años, en la Administración Pública Nacional funciona una escala de remuneración uniforme.

Otros sistemas fueron desarrollados por la Comisión, como el de reclutamiento y selección de funcionarios, de acuerdo con las normas del indicado Decreto N° 394. Aquí la Comisión cumplió labores significativas, entre ellas la de realizar 160.000 pruebas para un total de 42.000 aspirantes a cargos en la Administración Nacional.

Asimismo, a partir de 1966 se estableció un sistema uniforme de tramitación de movimientos de personal, con el que se logró establecer un mecanismo, tanto para la aplicación del sistema de clasificación y del sistema de remuneración, como para el control del ingreso a la Administración Pública.

También, la propia Oficina Central de Personal de la Comisión desarrolló una valiosa tarea en la elaboración de un conjunto de reglamentos, normas y procedimientos que facilitaron la aplicación del decreto N° 394 y que en definitiva, han constituido la base para la aplicación del sistema de administración de personal en la Administración Pública Nacional.

En todo caso, la labor cumplida por la Oficina Central de Personal en la Comisión de Administración Pública, se afianza ahora con la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa. Importa destacar, en consecuencia, que dicha Ley no parte de la nada, sino que por el contrario es la culminación de un trabajo verdaderamente decisivo realizado en los últimos doce años por la Comisión de Administración Pública en el área de personal.

Desde luego, resulta necesario destacar que la normativa en vigencia no responde al proyecto del año 1959 que la Comisión de Administración Pública presentó a las Cámaras Legislativas. Cuando éstas en abril de 1970, decidieron reiniciar la discusión del proyecto de ley, paralizado durante tantos años, la actual Comisión de Administración Pública tuvo la oportunidad de dirigir una comunicación crítica de dicho proyecto

---

<sup>166</sup> Artículo 41 y siguientes.

a la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados y posteriormente el privilegio de presentarle un nuevo proyecto de Ley sobre Funcionarios Públicos, regulador de algo más que la carrera administrativa.<sup>167</sup> Ha sido éste el acogido por el Congreso, y el que posteriormente y con varias modificaciones, fue sancionado y promulgado el 4 de septiembre de 1970.

Este nuevo proyecto de la Comisión, en resumen, buscaba legislar más allá de la carrera administrativa, por estimar que esta era, en el ámbito de la función pública, sólo uno de los elementos del estatuto del funcionario público utilizables para una racional administración de personal.

En el proyecto que se presentó al Congreso en abril de 1970, se regulaba entonces íntegramente el estatuto de la función pública y se estructuraba todo el sistema de administración de personal, que incluía las normas tendientes a establecer en sentido propio la carrera administrativa. Por tanto, la ley en vigencia es una ley sobre funcionarios públicos y no una ley sobre la carrera administrativa. Sin embargo, por razones históricas, ya que se había luchado sin cesar por una Ley de Carrera Administrativa, el Congreso decidió conservar la terminología tradicional. Por ello, debe tenerse en cuenta que la ley desborda la regulación de la carrera administrativa y, según se ha expresado, sus alcances son mejores: norma por completo el estatuto del funcionario público y establece todo el sistema de administración de personal en el Estado venezolano.

Así, ha de insistirse en que la ley consiste en la coronación de un prolongado esfuerzo y el cumplimiento de una vieja aspiración sentida por todos los funcionarios de la Administración Pública, como es la de contar con determinadas condiciones que les permitan desarrollar sus actividades en ciertas situaciones jurídicas y económicas de estabilidad y goce de algunos derechos.

Entre ellos, requiere particular referencia el de sindicación de los funcionarios públicos, no sin antes destacar en términos muy generales los aspectos resaltantes de esta ley, especialmente en lo que concierne con la estructura general de la misma.

## 2. ESTRUCTURA GENERAL DE LA LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA

### A. *Ambito de aplicación de la Ley*

---

<sup>167</sup> Véase Anexo 3.

68. Debo señalar, en primer lugar, el ámbito de aplicación de la ley: está destinada a regular los derechos y deberes de los funcionarios públicos en sus relaciones con la administración nacional. Para regularlos, y como uno de sus objetivos, se introduce en su texto un racional sistema de administración de personal basado en criterios técnicos y sobre los méritos del funcionario y sin que medie ninguna discriminación, cualquiera que sea el motivo, ya de carácter político o religioso o de otra índole.

Se debe precisar, no obstante, que la propia Constitución consagra alguna restricción, por ejemplo al indicar como la única limitación admisible para el ejercicio de cargos públicos las derivadas de las condiciones de aptitud, según los requisitos que el sistema de clasificación de cargos pueda exigir.<sup>168</sup>

#### B. *Destinatarios de la Ley*

69. Por otra parte la ley precisa quiénes son sus destinatarios. Se refiere a los funcionarios públicos, pero además aclara que las expresiones *funcionario público*, *empleado público* o *servidor público* poseen un mismo y único significado.<sup>169</sup> Identificación con la que se da por terminada definitivamente, a los efectos del estatuto del funcionario público, la distinción doctrinal entre el funcionario público y el empleado público, según ese ejerciera funciones de autoridad y éste, de mera ejecución. Igualmente se concluyen algunos esfuerzos de la jurisprudencia por fijar tal distinción.<sup>170</sup>

Pero la ley no se contenta con establecer quiénes son los destinatarios de la misma, sino que además los clasifica, diferenciando dos tipos de funcionarios: los de carrera y los de libre nombramiento y remoción.<sup>171</sup> Define a aquéllos como a los que ingresan a la Administración Pública mediante el sistema de concursos que la misma regula y siempre que ocupen cargos de carácter permanente.<sup>172</sup> Los de libre nombramiento y remoción los enumera y en la enumeración se refiere sustancialmente a funcionarios de alto nivel en ejercicio de funciones ligadas a la conducción política de la Administración Pública y establece algunas posibilidades para que por decreto ejecutivo puedan declararse como funcionarios de confianza a ciertos empleados, dentro de la categoría de funcionarios de libre nombramiento y remoción.<sup>173</sup>

<sup>168</sup> Artículo 112 de la Constitución. Artículo 1.

<sup>169</sup> Artículo 1, Parágrafo Único.

<sup>170</sup> Véase Anexo 5.

<sup>171</sup> Artículo 2.

<sup>172</sup> Artículo 3 (Véase N° 11 y siguientes).

<sup>173</sup> Artículo 4.

Pero un análisis detenido nos revela que su aplicación inmediata plantea la necesidad de distinguir una tercera categoría de funcionarios públicos que la ley no define de modo expreso: precisamente quienes en la actualidad se encuentran al servicio de la Administración Pública Nacional y que todavía no son funcionarios de carrera por no haber ingresado aún a ella y sin que se los pueda catalogar como de libre nombramiento y remoción según la enumeración legal.<sup>174</sup> En todo caso, conviene indudablemente distinguir esta tercera categoría, relativa a los actuales funcionarios públicos al servicio en la Administración Nacional, en relación a la vigencia y aplicación inmediata de esta ley.

La ley, por otra parte, al definir su ámbito de aplicación respecto a los funcionarios que caen bajo su normativa, excluye ciertas categorías de funcionarios; concretamente, los adscritos a las dependencias del poder legislativo, del poder judicial, del ministerio público y del Consejo Supremo Electoral, además de los funcionarios del servicio exterior y consular, aunque estos últimos quizás constituyan el único sector que hasta ahora han tenido, regulada por la Ley del Servicio Exterior, una cierta carrera administrativa. Asimismo, excluye a los funcionarios miembros de las fuerzas armadas y a los miembros de los cuerpos de seguridad del Estado, como igualmente al personal directivo, académico, docente y de investigación de las universidades nacionales.<sup>175</sup>

Por último, y como una especie de precisión para disipar la más mínima duda, excluye también a los obreros o trabajadores al servicio del Estado, que en esa calidad estén bajo contrato con la Administración.<sup>176</sup>

### C. *Diversos regímenes previstos en la Ley*<sup>177</sup>

70. Ahora bien, según las mencionadas categorías, la ley determina diversos regímenes aplicables a los funcionarios: dispone de un régimen general y común para todo tipo de funcionario, cualquiera sea su categoría, siempre que esté amparado por la Ley; destina en forma especial algunas normas para los futuros funcionarios de carrera; ordena otras en forma temporal para los funcionarios que actualmente sirven en la Administración y que aspiran a ingresar a la carrera administrativa; e inclusive, en fin, las hay destinadas a exfuncionarios retirados en condiciones determinadas, en los cinco años precedentes al inicio de vigencia de la ley.

<sup>174</sup> Véase N° 12.

<sup>175</sup> Artículo 5.

<sup>176</sup> Artículo 5, Ordinal 6°

<sup>177</sup> Véase Nos. 7 y siguientes.

En esta forma, pueden distinguirse cuatro regímenes, según se trate del régimen general y común, del régimen destinado a los funcionarios de carrera, del régimen destinado a los actuales funcionarios al servicio de la Administración Nacional, y del régimen destinado a ciertos exfuncionarios.

Puede decirse entonces que la ley se aplica a los funcionarios que actualmente prestan sus servicios en la Administración Nacional en toda la extensión de sus artículos, con la salvedad de los destinados de modo exclusivo a los exfuncionarios y a los futuros funcionarios de carrera. De aquí que para determinar cuáles son las normas de la ley vigente, aplicables a los actuales funcionarios, bastaría con analizar las reservadas a los funcionarios de carrera y que por ahora carecen de destinatarios de acuerdo con la ley.

Entre ellas se destacan las que consagran el derecho a la estabilidad en el cargo y a ser retirado del servicio sólo por los motivos expresamente establecidos. La estabilidad, por tanto, constituye un derecho destinado a los futuros funcionarios de carrera, y de consiguiente no tiene vigencia en la actualidad. Sin embargo, no bastaría con hacer este razonamiento, pues hasta ahora los funcionarios públicos han gozado de una estabilidad otorgada por el decreto N° 394. De acuerdo con él, todo funcionario que ingresó a la Administración Nacional cumpliendo con los requisitos de admisión, podía ser retirado sólo por causas específicas. En vista de esta estabilidad, cabe concluir que como la ley crea un derecho de tal clase solamente para los funcionarios de carrera, los empleados que en el presente prestan sus servicios a la Administración correrían al riesgo de verse desmejorados en su derecho. Definitivamente, esa no fue la intención del legislador. La interpretación racional de la disposición radica en que si bien la estabilidad consagrada por la Ley de Carrera Administrativa regirá para los futuros funcionarios de carrera, los ahora al servicio de la Administración gozan precisamente de la que les reconoce el decreto N° 394, cuyo ámbito personal de vigencia se irá extinguiendo en la medida en que los actuales funcionarios vayan ingresando a la carrera administrativa.<sup>178</sup> En todo caso, mientras no ingresen, evidentemente que las normas del artículo 15 del decreto N° 394 siguen en vigor.

Los otros dos derechos ligados con exclusividad a los funcionarios de carrera son el derecho al ascenso, es decir, a la carrera, y el derecho a percibir una indemnización cuando son retirados del servicio por reduc-

---

<sup>178</sup> Véase N° 43.

ción de personal derivada de una serie de causas que la propia Ley enumera en forma precisa.

Estos tres derechos, con la salvedad señalada respecto del artículo 15 del Decreto N° 394, carecen hoy de vigencia, por no existir todavía destinatarios, o sea, funcionarios de carrera; la adquirirán cuando los actuales funcionarios vayan ingresando a la carrera administrativa.

Ahora bien, salvo estos tres derechos, todos los demás contenidos en la Ley de Carrera Administrativa tienen aplicación inmediata y vigencia absoluta desde el 4 de septiembre de 1970. Son, en líneas generales, el derecho a ser informado de la naturaleza y ámbito de sus funciones al ingresar a la Administración Pública; el derecho a disfrutar de una vacación anual de acuerdo con las modalidades de la antigüedad en el servicio; el derecho a recibir una bonificación de fin de año; el derecho a jubilación; el derecho a percibir la remuneración correspondiente; el derecho a percibir ciertas indemnizaciones en caso de muerte; el derecho a la sindicación; el derecho a aspirar a ingresar a la carrera administrativa —destinado exclusivamente a los funcionarios que actualmente prestan sus servicios a la misma—; el derecho a percibir determinadas prestaciones cuando, como resultado de los exámenes, en algunos casos son retirados de la Administración Pública; y, por último, el derecho a la estabilidad que se contempla en el decreto N° 394.<sup>179</sup> De entre ellos, merece referencia especial el derecho a la sindicación.

### 3. EL DERECHO DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS A ORGANIZARSE SINDICALMENTE

#### A. Aspectos generales

71. La ley es suficientemente clara en su artículo 23 al prever que todos los funcionarios públicos, de cualquier categoría, y dentro de los términos legales, pueden organizarse sindicalmente para la defensa y protección de los derechos que en su calidad de empleados les corresponde. No obstante, tras esta norma surgen algunas preguntas necesarias: ¿cuál es realmente el significado de dicho artículo?; ¿cuál la naturaleza del derecho a organizarse sindicalmente?; y, en definitiva, ¿cuál la naturaleza de los sindicatos de funcionarios públicos?

<sup>179</sup> Véase N° 21 y siguientes.

## B. *Orientación de la Ley*

### a. *Admisibilidad definitiva del derecho a la sindicación*

72. En términos generales, al consagrar el derecho a la sindicación de funcionarios público, la Ley de Carrera Administrativa ha dado un paso verdaderamente importante en nuestra Administración Pública, pues ha sido tradicional en Venezuela excluir la sindicación de funcionarios de la Administración Pública. Es decir, hasta hoy en Venezuela, la tendencia general había sido la de no admitir el sindicato en la función pública y sólo con carácter excepcional habían sido admitidos en los últimos años, asociaciones de funcionarios, en virtud de la garantía de índole constitucional de la libertad de asociación. Asociaciones, pese a todo, que no constituían virtualmente sindicatos, por no existir ninguna regulación expresa de la ley que permitiera tal hecho.

Pero el que la Ley de Carrera Administrativa permita ahora en Venezuela la posibilidad de constituir sindicatos de funcionarios públicos, en términos generales, no constituye nada nuevo en las relaciones de trabajo de los funcionarios con la Administración, tal como nos lo muestran el derecho y la administración comparados.

En efecto, desde el año 1948, la Organización Internacional del Trabajo por la Convención N° 87 reconoce claramente el derecho de los funcionarios a organizarse sindicalmente, con la sola limitación referida a los miembros de las fuerzas de policía. En esta forma, desde el año 1948 está admitida en forma general y sin ninguna discusión la posibilidad para los funcionarios públicos de organizarse sindicalmente, aun cuando también hubo de librarse para ello largas y grandes batallas que todavía recuerda la historia política de la administración y que culminaron en su primera fase hacia principios de siglo.

En efecto, al iniciarse el presente siglo se comenzaron a constituir en algunos países asociaciones de funcionarios, con interrupción de la tradición del antiguo régimen administrativo, de prohibir radicalmente cualquier tipo de asociación de servidores públicos. Después de la segunda guerra mundial, la asociación de funcionarios fue un hecho permitido en todos los países desarrollados; e inclusive, en algunos como Inglaterra se va mucho más allá de la simple admisión de las asociaciones, hasta ser estimuladas abiertamente por la propia Administración, como vía para canalizar la colaboración que a ésta deben prestar los funcionarios. Desde luego, dichas asociaciones tuvieron características muy precisas, pues se distinguía claramente el derecho de los funcionarios a asociarse, del sindicalismo obrero; distinción que se mantuvo en los años subsiguientes.

Los últimos obstáculos ceden después de la segunda guerra mundial. En efecto, todas las crisis de la entreguerra más la gran crisis posterior a aquélla, condujeron a admitir por completo en los países europeos la sindicación, y quizás el ejemplo más característico de orden legal sea la propia ley francesa, que al establecer el estatuto de los funcionarios autorizó definitivamente la sindicación de los funcionarios. En todo caso, puede decirse que la sindicación de funcionarios hoy constituye un hecho consumado e irreversible en la historia política de la Administración Pública. Quedaron atrás, en la historia, los apasionantes conflictos que se plantearon en algunas oportunidades para lograr su conquista.

b. *Singularidad del sindicalismo de los funcionarios públicos*

73. Pero si bien resulta indudable que en la administración comparada la sindicación de funcionarios es un fenómeno definitivo, no debe olvidarse que los sindicatos de funcionarios tienen una particularidad y una singularidad en todos los países en los cuales han sido reconocidos; por ello, no presentan características iguales a las de los sindicatos del mundo laboral o del ámbito de las relaciones privadas de trabajo.

La singularidad de los sindicatos de funcionarios públicos surge en principio del hecho de que las relaciones existentes entre el Estado y sus funcionarios se levantan sobre bases diferentes a las existentes entre un empleado u obrero y una empresa privada. La relación en el campo del sector público es principalmente de naturaleza reglamentaria y estatutaria; el Estado nombra al funcionario de modo unilateral y le determina también de la misma manera las condiciones de trabajo.<sup>180</sup> En cambio, en el campo de las relaciones privadas, la relación entre el patrono y su empleado tiene carácter bilateral o contractual, cuyos requisitos se fijan por un contrato. Esta diferencia, entre una relación contractual en la administración privada y una relación unilateral en la administración pública, ha sido quizás el punto de partida para que se haya admitido la sindicación de funcionarios, sometida a peculiaridades y características que la distinguen de la sindicación en el área de la administración privada.

Más, la singularidad de los sindicatos de funcionarios públicos, existente en todos los países donde se han admitido, conlleva ante todo

<sup>180</sup> Véase N° 5 y siguientes.

que los mismos no se rijan por las normas de la legislación laboral ordinaria.

En Venezuela, por tanto, al hablarse de la indicada singularidad, habría que comenzar por señalar que los funcionarios públicos no están sometidos a ninguna de las normas de la Ley del Trabajo; esto lo declara expresamente esta ley desde 1936, al hablar de que no están sometidas a sus disposiciones ni a las de su reglamento "los miembros de los cuerpos armados ni los funcionarios o empleados públicos". De manera que desde el mismo momento de surgir la legislación laboral en el país, el funcionario público queda excluido del ámbito de aplicación de la Ley de Trabajo y de su Reglamento. Por ello, el Reglamento de la Ley apunta, también de modo expreso, que las autoridades, funcionarios y empleados públicos no se consideran como trabajadores para los efectos de la Ley y del mismo Reglamento.<sup>181</sup> Precisamente por esa causa, el sindicato previsto en la legislación laboral no podía ser una figura utilizada por los funcionarios públicos.

En consecuencia, con la Ley de Carrera Administrativa se viene a romper el criterio tradicional de que el sindicato conformaba una figura propia y exclusiva del derecho laboral, es decir, del derecho de las relaciones de trabajo de carácter privado, por lo que desde el momento de su vigencia, el sindicato ha dejado de ser esa figura exclusiva de la legislación laboral y pasado a ser, además, figura igualmente propia del derecho administrativo. De ahí que al hablar de sindicatos en Venezuela, después del 4 de septiembre de 1970, no sólo debe hablarse de los que regula la Ley del Trabajo, sino también de los reglamentados por la Ley de Carrera Administrativa. Reiterando lo dicho, la expresión "sindicato" en esta forma, inclusive ya no constituye un patrimonio exclusivo del derecho laboral propio de las relaciones de trabajo de carácter privado y se ha convertido en una figura admisible en el campo de las relaciones jurídico-administrativas.

Igualmente, la intención del legislador en la Ley de Carrera Administrativa ha sido muy clara en el sentido de partir de esta singularidad de los sindicatos de funcionarios públicos que, debe insistirse, surge, no sólo de la inaplicabilidad de la Ley del Trabajo a los mismos, sino también de las propias normas de la Ley de Carrera Administrativa. En efecto, la norma de la Ley relativa a los sindicatos de funcionarios públicos tuvo su origen en el Informe de la Comisión de Asuntos

<sup>181</sup> Véase N° 15 y siguientes.

Sociales de la Cámara de Diputados de 13 de noviembre del año 1969. En este Informe se agregó por primera vez al texto del Proyecto de Ley la previsión del derecho de sindicación, pero con la aclaratoria de que se ejercitaría conforme a las normas del reglamento de la ley; normas que habrían de dejar a salvo todas las "características peculiares" que el ejercicio de ese derecho debía tener y que lo diferenciaban del derecho de sindicación de la legislación laboral. La intención de los autores de la norma indicada en el antedicho Informe de la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados de noviembre de 1969, fue, pues, la de imprimirle la singularidad necesaria a los sindicatos de funcionarios públicos, tal como sucede en todos los países donde han sido admitidos.

Asimismo, en el proyecto de Ley sobre Funcionarios Públicos de la Comisión de Administración Pública de abril de 1970, se recogió esta norma del Informe de noviembre de 1969, teniendo en cuenta todos los antecedentes ya referidos, sobre la admisibilidad de los sindicatos en la administración pública comparada, pero pensando además en la singularidad de dichos sindicatos. Singularidad no sólo destacada en el Informe presentado en abril de 1970 por la Comisión de Administración Pública a la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados,<sup>182</sup> sino también evidenciada al establecerse normas específicas que la confirmaban en relación con dos aspectos: la proscripción de la contratación colectiva en el sector público y la proscripción de la huelga en la administración pública. El proyecto de abril de 1970 de la Comisión de Administración Pública contenía por tanto, estas dos normas expresas. No obstante, la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados decidió eliminar ambos artículos por considerarlos innecesarios; esto es, por estimar innecesaria la aclaratoria de que los sindicatos de funcionarios públicos no podían nunca implicar la contratación colectiva y la huelga. La Comisión parlamentaria entendió que ello se derivaba de principios constitucionales, por lo que en su propio Informe aludió a dichas limitaciones y a la eliminación de los artículos, por considerar demás la aclaratoria que perseguían.

Pero la singularidad de los sindicatos de funcionarios públicos no se deriva de ese par de aspectos concretos, pues abarca otros tres fundamentales, que son, brevemente, la finalidad propia de los sindicatos de funcionarios públicos, la constitución de dichos sindicatos y el funcionamiento de los mismos.

---

<sup>182</sup> Véase Anexos 3 y 4.

### C. *La finalidad de los sindicatos de funcionarios públicos*

#### a. *La intención del legislador*

74. En relación con las finalidades de los sindicatos de funcionarios públicos, el legislador ha sido muy claro al consagrar el derecho de los funcionarios a organizarse sindicalmente *para la defensa y protección de los derechos que la ley consagra*; es decir limita la finalidad de los sindicatos de funcionarios a la defensa y protección de ciertos y determinados derechos: los otorgados a estos últimos por la ley y el reglamento. Consecuentemente, la ley fija un radio de acción a este tipo de sindicatos: la defensa y protección de los derechos que la ley especifica y su Reglamento consagran. En este sentido resulta clara la inaplicabilidad a estos sindicatos de las finalidades de los establecidos por la Ley del Trabajo; no sólo por la previsión de la propia Ley de Carrera Administrativa, sino también porque, como ya quedó señalado, la propia Ley del Trabajo excluye por completo de la aplicación de sus normas, a los funcionarios públicos.

Por consiguiente, el artículo 170 de la Ley del Trabajo, que regula con exactitud las finalidades de los sindicatos en las relaciones privadas de trabajo, no tiene aplicación en el campo de los sindicatos de la administración pública, y ello porque, ha de insistirse, la propia Ley del Trabajo en su artículo 6 excluye de la aplicación de sus normas a los funcionarios públicos, y porque de otro lado, la Ley de Carrera Administrativa, cuando indica cuáles son las finalidades de los sindicatos de funcionarios, precisa claramente que son la defensa y la protección de los derechos que la propia ley y su reglamento establecen.

De aquí nace un matiz de la singularidad de los sindicatos de funcionarios, que implica básicamente la proscripción de la negociación colectiva en la administración pública y del recurso a la huelga por parte de los funcionarios de la misma.<sup>183</sup> Pasemos a ver las características fundamentales de ambos aspectos de la singularidad de los sindicatos en la administración nacional.

#### b. *La proscripción de la contratación colectiva en la administración pública*

75. El principio de la singularidad de los sindicatos de funcionarios públicos implica que los mismos no pueden tener entre sus finalidades, celebrar contratos colectivos con la administración nacional. Al respec-

-----  
<sup>183</sup> Véase Anexo 1.

to debe puntualizarse que no estamos en presencia de un principio nuevo; se trata de algo totalmente aceptado en casi todos los países en los cuales se admite la sindicación de funcionarios. Una sola excepción clara muestra la administración comparada en el caso de Noruega, donde, por especiales condiciones de su evolución histórica, se permite la contratación colectiva en la administración pública. En todo caso, este supuesto debe verse como caso único frente a todos los otros que estipulan la limitación para los sindicatos de funcionarios de promover y celebrar contratos colectivos con el Estado. Es más, la propia Oficina Internacional del Trabajo, en la Convención N° 98, ratificada por Venezuela en el año 1968, establece expresamente, al consagrar los principios generales de la contratación colectiva, que los mismos no se aplican a los funcionarios públicos; por ello puede decirse que la orientación general de la OIT ha sido de la exclusión del derecho a la contratación colectiva en la administración pública.

La causa de que se excluya la contratación colectiva del ámbito del sector público en relación con sus funcionarios, radica esencialmente en la situación reglamentaria o estatutaria que tiene el funcionario frente a la administración. Se señaló antes que la base de esta relación la constituye un acto unilateral: al funcionario se le nombra y en tal virtud ingresa a la función pública, o sea, a unas situaciones y condiciones previamente determinadas que no se establecen en particular para cada funcionario. En esta forma, resultaría ser la quiebra de este principio sustancial de las relaciones administrativas, el hecho de que colectivamente fuera posible establecer por vía contractual condiciones determinadas para ciertos funcionarios; por ejemplo, en cuanto a remuneración. Sobre el caso, la propia Ley de Carrera Administrativa exige que el sistema de remuneración, parte misma del de administración de personal, se fije mediante decreto, esto es, mediante un acto unilateral;<sup>184</sup> por lo que no podría convenirse por vía contractual un sistema distinto al general de remuneraciones.

Además, elementales principios derivados de la soberanía del Congreso excluyen la contratación colectiva en el campo de los funcionarios públicos. Así, en el sistema presupuestario venezolano, pertenece al Congreso la soberanía presupuestaria; es el Congreso quien determina los niveles de gasto público de personal, y no resulta admisible entonces, que el Ejecutivo tuviese la facultad de determinar a través de contratos dichos niveles de gastos, de manera que se impidiera al Parlamento ejercer su soberanía en cuanto al volumen del gasto público.

---

<sup>184</sup> Artículo 42.

Pero el hecho de que se excluya la contratación colectiva del campo de la función pública, plantea una serie de consecuencias hacia el futuro que deberán ser tomadas en cuenta en la aplicación de la Ley. Por ejemplo, en ciertos institutos autónomos, que forman parte de la administración descentralizada del Estado, ciertos funcionarios públicos gozan de los beneficios de un contrato colectivo celebrado entre el Instituto y el resto de su personal. Frente a ello es de preguntarse ¿qué status tienen estos funcionarios? ¿Rige respecto a ellos la Ley de Carrera Administrativa? ¿Siguen vigentes los beneficios del contrato colectivo que se les ha aplicado? Aquí evidentemente, se exige todo un proceso de adaptación de la situación contractual a la situación estatutaria que prevé la Ley.

En primer lugar, debe señalarse que después del 4 de septiembre de 1970, no cabe admitir renovaciones de contratos colectivos en sus efectos sobre funcionarios públicos. Por otra parte, de acuerdo con la Ley de Carrera Administrativa, no podría celebrarse ningún otro nuevo contrato colectivo o convenio, tanto en el campo de la administración central como descentralizada, que conforme por vía contractual las situaciones económicas y jurídicas de los funcionarios, ya que la Ley exige que dichas situaciones se normen unilateralmente, por decreto, tal como es propio de las relaciones de la administración con sus funcionarios.

### c. *La proscripción de la huelga*

76. Otro de los aspectos de la singularidad de los sindicatos de funcionarios públicos radica en la proscripción de la huelga en la función pública.<sup>185</sup> Desde luego, históricamente, la institución de la huelga, ligada siempre al sindicato laboral, fue una de las causas que retardó la admisibilidad de los sindicatos en la administración pública; y precisamente, en todos aquellos países donde se ha ido admitiendo la sindicalización de funcionarios, ello ha sido factible por cuanto se ha considerado que el sindicato de funcionarios públicos no implica de su parte la posibilidad de poder recurrir a la huelga. De este modo, la tendencia general ha sido la de aceptar la sindicación de funcionarios, pero condicionada a que no puedan recurrir al expediente de la huelga dentro de la administración pública.

---

<sup>185</sup> Véase el trabajo del autor "El Derecho de huelga en el concepto de libertad en el Estado Moderno", publicado en la Revista de la Facultad de Derecho (UCV), N° 21, Caracas-junio de 1961, págs. 251 a 284.

En Venezuela, la situación es idéntica: la admisibilidad de sindicatos de funcionarios no envuelve, bajo ningún respecto, la posibilidad de que los funcionarios públicos lleguen a recurrir a la huelga en sus actuaciones frente a la administración. Esto inclusive por elementales razones de interés general y por las características del servicio público, donde rige el principio esencial de la continuidad. Por tanto, con base en la necesaria continuidad del servicio público, no cabría aceptar su interrupción como hecho derivado de la inacción de los funcionarios al servicio de la administración nacional. Es más, normas relativas a la continuidad del servicio autorizan al Ejecutivo Nacional en la Ley del Trabajo,<sup>186</sup> a tomar determinadas medidas cuando se declaran huelgas en servicios que se prestan por empresas privadas. Con mayor razón, se plantea el problema en el ámbito de la administración central, por lo que se niega en absoluto el recurso a la huelga por parte de los funcionarios públicos. Asimismo, la legislación nacional regula sin duda el problema: el Código Penal sanciona el abandono del trabajo por tres o más funcionarios, y la propia Ley de Carrera Administrativa podría aplicarse al establecer como causal de destitución el abandono del trabajo.<sup>187</sup>

#### d. *La colaboración con la Administración Pública*

77. Pero aun cuando la Ley de Carrera Administrativa expresamente establece como finalidad de los sindicatos la defensa y protección de los derechos que la ley y el reglamento confieren a los funcionarios, y se excluyan de tales finalidades la contratación colectiva y la huelga, podría pese a ello deducirse una finalidad específica de los sindicatos de funcionarios; concretamente, la finalidad de colaboración con la administración pública.<sup>188</sup>

En efecto, constituye una tendencia general en los países con sindicación funcional el que se otorgue al sindicato el derecho de sugerir mejoras a la propia administración pública; es decir, aquella finalidad de colaborar con ésta en el perfeccionamiento de sus servicios. En tal sentido, al sindicato de funcionarios en Venezuela, le concierne en el futuro, la función fundamental de poder canalizar racionalmente sugerencias que nadie como el empleado conoce para mejorar y reformar la propia administración pública. La ley indirectamente consagra esta colaboración al estatuir dos casos concretos en que el sindicato de funcionarios públicos queda obligado a prestar su colaboración en la gestión

<sup>186</sup> Artículo 231 de la Ley del Trabajo.

<sup>187</sup> Artículo 209 del Código Penal. Artículo 61, Ordinal 4º (Véase N° 56).

<sup>188</sup> Véase N° 37.

de la función pública, valga decir, en la gestión de la administración de personal, mediante la exigencia de que en las Juntas de Avenimiento y en el Directorio de la propia Oficina Central de Personal<sup>189</sup> haya representantes de los sindicatos de funcionarios.

D. *La constitución y funcionamiento de los sindicatos de funcionarios públicos*

78. La peculiaridad de los sindicatos de funcionarios públicos plantea también otra serie de cuestiones de interés en el sentido de su constitución y funcionamiento.

La ley sólo reguló el derecho de los funcionarios a organizarse sindicalmente, como un derecho sometido a peculiaridades y singularidad, y al que por disposición de ella misma no se le aplica la Ley del Trabajo. Pero no reguló específicamente qué debe hacerse para constituir los sindicatos de funcionarios públicos y en qué consisten sus modalidades. Por tanto, será indispensable que se dicte, dentro de los múltiples reglamentos que la ley va a exigir para su completa aplicación, un reglamento destinado a determinar la forma de constitución de los sindicatos de funcionarios y las modalidades de su funcionamiento.<sup>190</sup> Algunos principios, sin embargo, se pueden desgajar de la propia ley y de la misma estructura de la legislación laboral.

En primer lugar, es necesario tener en cuenta que si la Ley del Trabajo determina expresamente la inaplicabilidad de sus normas a los funcionarios públicos, hay que convenir en que la constitución y funcionamiento de los sindicatos de los funcionarios públicos no puede regirse por las normas de la Ley del Trabajo. Al contrario, resultará indispensable dictar lo más pronto posible un reglamento por el que se precise cuáles deben ser las modalidades peculiares de su constitución y funcionamiento.

En particular, el reglamento habrá de indicar la autoridad competente a la que se solicitará la inscripción de los sindicatos de funcionarios públicos y regular en concreto qué tipos de éstos se admitirán, ya se trate de sindicatos por profesiones u oficios o bien de aquellos constituidos por Ministerios o por Institutos Autónomos. En esta dirección podría señalarse que de una serie de normas de la Ley se deduce que la intención del legislador ha sido la de que los sindicatos se creen por

---

<sup>189</sup> Artículos 8 y 14.

<sup>190</sup> Véase en tal sentido el Reglamento sobre los Sindicatos de Funcionarios Públicos dictado por Decreto N° 585 de 28 de abril de 1971, en el Anexo 2, E.

organismos, o lo mismo, que se organicen sindicatos nacionales por organismos (ministerios e institutos autónomos). Ello parece concluirse de los artículos en que la ley remite en cada caso a los respectivos organismos donde existan sujetos de su aplicación.<sup>191</sup>

El reglamento también deberá referirse al número de funcionarios exigidos para formar sindicatos; a los requisitos para ser miembro de los mismos; a qué documentos deben anexarse a la solicitud; a cómo y ante quién ha de elevarse la solicitud; a qué actos debe dictar la autoridad administrativa competente según el reglamento; a cuáles tienen que ser las formalidades de los actos de los sindicatos; a la forma de constitución de su directiva; a las formalidades de sus decisiones; a las obligaciones del sindicato; y en general a todas las normas elementales capaces de contribuir a un adecuado funcionamiento de los mismos.

En todo caso, sin embargo, conviene tener presente que algunas normas de la ley disponen de vigencia inmediata en cuanto al funcionamiento de los sindicatos de funcionarios, tal como la que atribuye a dos directivos de los sindicatos de cualquier organismo el derecho a gozar de permisos remunerados en el cumplimiento de sus funciones de dirigentes.<sup>192</sup> Es la única norma referida a los representantes sindicales de los funcionarios.

En todo caso y de acuerdo con la orientación general anotada de la inaplicabilidad de la Ley del Trabajo por virtud de sus propias disposiciones, no cabría reclamar para los representantes sindicales un derecho distinto a éste de obtener permisos remunerados, aun cuando evidentemente el reglamento podría establecer otros derechos y posibilidades, en lo que se refiere al ejercicio de sus actividades como dirigentes.

#### 4. CONCLUSION

79. La Ley de Carrera Administrativa, y en particular en cuanto a la sindicación de funcionarios públicos en Venezuela, como puede observarse, establece aspectos nuevos en nuestra legislación, si bien en el campo de la administración comparada estas regulaciones existen desde hace ya bastantes años. Pero no sólo se trata de algo realmente novedoso, sino inclusive de carácter revolucionario: en las últimas décadas no se había dictado una ley con tantas repercusiones y tantas consecuencias en la estructura, y futuro funcionamiento de la administración nacional, como las que surgirán de esta Ley de Carrera Administrativa.

<sup>191</sup> Por ejemplo, artículos 12 y 14.

<sup>192</sup> Artículo 23, Parágrafo Único.

No obstante, la ley va a exigir de un cuidado extremo en su aplicación. Se trata de una ley muy importante, que sin embargo no regula el total de los múltiples problemas y cuestiones que plantea la cotidianeidad de la administración pública. Por tanto, deja gran parte de su contenido para ser desarrollado por vía reglamentaria; es decir, la Ley tendrá que ser cumplida a través de una adecuada reglamentación en el futuro, a fin de que posea una real vigencia. Por otra parte, habrá de ser aplicada sucesivamente e interpretada con mucho cuidado, hasta el punto de que la propia ley atribuye al órgano jurisdiccional, el Tribunal de la Carrera Administrativa, la facultad expresa de interpretar sus normas.<sup>193</sup>

Sólo una aplicación meticulosa que sin cercenar los derechos que consagra conduzca al establecimiento de un adecuado sistema de administración de personal, será la garantía de que la Ley de Carrera Administrativa contribuirá al mejoramiento y progreso de la propia Administración Pública, y no a su definitivo estancamiento. Es importante por ello que los funcionarios públicos adquieran conciencia de lo decisivo de su ley y de la responsabilidad futura que contraen para hacer que contribuya definitivamente a que estructuremos una Administración Pública capaz de impulsar al país hacia adelante en el proceso de desarrollo, y no a que continúe actuando como un freno.

Por tanto, hoy día descansa en el funcionario público una responsabilidad mayor que nunca; esto y quizá su derecho a la sindicación contribuirá a que a través de los sindicatos se ordenen realmente sus preocupaciones y resulten en el perfeccionamiento de la administración pública, como el aporte sustancial que deben dar para convertirla en el instrumento adecuado al futuro desarrollo de Venezuela.

---

<sup>193</sup> Artículo 64.



# V

## Aspectos de la Actividad Contralora sobre los Funcionarios Públicos y sus Consecuencias<sup>194</sup>

---

<sup>194</sup> Este trabajo del autor fue publicado con el mismo título en la Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal N° 129, Caracas, enero-junio de 1965, págs. 9 a 34. Para esta publicación sólo se le han hecho en las notas las correcciones necesarias para su actualización.



## 1. CONSIDERACIONES GENERALES

80. En casi todos los países, aun en los más importantes, el gobierno, las cámaras legislativas, la prensa, los particulares y sus instituciones, y los propios funcionarios públicos, vienen clamando desde hace muchos años, por una reforma administrativa.

Las críticas contra la Administración Pública constituyen un fenómeno universal; las censuras son, con ligeras variantes, en todas partes las mismas. La lentitud de la Administración, los formulismos inútiles y molestos, la defectuosa prestación de los servicios y el costo excesivo de los mismos. He aquí las quejas más comunes.<sup>195</sup>

Recientemente, en Venezuela, se ha insistido con urgencia en la necesidad de una reforma administrativa desde la creación de la Comisión de Administración Pública, imputándose a la Administración Nacional, entre otras, las siguientes fallas: duplicación de esfuerzos; debilidad en la coordinación externa e interna; carencia de evaluación sistemática de los planes y programas; *insuficiencia de los mecanismos de control*; falta de una administración científica de personal; excesiva rotación de personal; y carencia o incumplimiento de los procedimientos escritos.<sup>196</sup>

Las causas de este descontento y de estas fallas administrativas, ciertamente, pueden reducirse fundamentalmente a dos: la extensión creciente de las atribuciones y servicios del Estado, de un lado; y de otro, la falta de adaptación a las exigencias de los tiempos presentes, la mala organización, los métodos inadecuados.

La creciente intervención del Estado en la vida social se manifiesta inevitablemente y casi como un hecho fatal, en todos los países, cualquiera que sea su régimen político. Por ello, una de las críticas más serias y más persistentes que se han formulado a nuestra Administración es la de que es una Administración hipertrofiada, es decir, una Administración que ha crecido demasiado y, además, en forma desordenada y

<sup>195</sup> Véase Segismundo Royo-Villanova: "La función Pública", en el libro "La Administración Pública y el Estado Contemporáneo". Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, pág. 9.

<sup>196</sup> Véase 23 preguntas sobre Reforma Administrativa, Comisión de Administración Pública, Caracas 1963, págs. 33 y 34.

alarmante. Por otra parte, y esto es lo grave, ella sigue, en gran medida, con la organización y con los métodos del Estado de principios de siglo, que intervenía con mucha menos intensidad en la vida social.

Por todo ello, una de las metas esenciales de la Administración, es la de modernizarse y ajustarse a los tiempos actuales, a las exigencias de la vida moderna y a los progresos de la ciencia y de la técnica.

81. Pero, poco valdría una buena organización si los servidores del Estado fueran ineptos o inmorales. No es exagerado afirmar, por ello, que la medición de la calidad y eficiencia de una Administración Pública está basada fundamentalmente en el factor humano, en los *individuos* que en ella prestan servicios y en las actitudes que adoptan en el cumplimiento de su misión.<sup>197</sup> Y ello, porque un buen personal administrativo puede ser un propulsor cierto del progreso social, y, en cambio, un personal deficiente puede ser origen, y lo es, de graves daños y perturbaciones.

Por tanto, la eficacia administrativa depende, en mucho, del nivel moral y la capacidad técnica de los funcionarios públicos. Nivel moral y capacidad técnica en cuyo mantenimiento deben contribuir, principalmente, dentro del complejo organizativo del Estado, las entidades fiscalizadoras superiores. Y precisamente, en las presentes consideraciones —fruto en cierta forma de la experiencia acumulada cuando tuve oportunidad de dirigir, como Contralor Delegado, una de las Secciones de la Sala de Control de la Contraloría General de la República—, me propongo analizar someramente las diversas modalidades de la actividad contralora de las entidades fiscalizadoras superiores sobre los funcionarios públicos.

En efecto, las entidades fiscalizadoras superiores, en Venezuela la Contraloría General de la República, no sólo tienen por objeto general, como dice el artículo 234 de la Constitución venezolana, el de “control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos” —lo que se traduce en líneas generales en un control presupuestario total y en un control sobre la legalidad de las operaciones relativas al Presupuesto del Estado—, sino que también tienen por objeto *un control directo, en todas sus facetas, sobre la actuación de los funcionarios y empleados al servicio del Estado*, tengan o no a su cargo el manejo de fondos públicos. Este control, por otra parte, es aún más eficaz y real cuando se realiza por una entidad fiscalizadora *independiente* de la Administración Pública activa, como es el caso de la Contraloría General de la República de

<sup>197</sup> Véase Frederick C. Mosher y Salvatore Cinnino, *Ciencia de la Administración*, Ediciones Rialp, Madrid, 1961, pág. 435.

Venezuela, que está configurada como un órgano auxiliar del Poder Legislativo, con *autonomía* funcional.<sup>198</sup>

Esta actividad contralora sobre los funcionarios públicos, cuyo resultado es el mantenimiento de un elevado nivel ético y técnico en los mismos será, entonces, objeto de análisis en la segunda parte de estas notas. En la tercera parte analizaremos uno de los temas íntimamente ligado con el anterior, y es el relativo a la responsabilidad personal que los funcionarios públicos pueden asumir por los resultados de sus actos u omisiones. Por último, y en una cuarta parte, incluiremos, a manera de conclusión, las recomendaciones que, en nuestro criterio, deberían ser tomadas en cuenta en una futura reforma de los correspondientes dispositivos legales reguladores de la actividad contralora sobre los servidores del Estado.

## 2. LA FUNCION CONTRALORA SOBRE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

### A. *Introducción*

82. Ciertamente podría afirmarse, que más que por su influencia técnica y medios de trabajo, los organismos de control contribuyen a mantener un elevado nivel de la Administración Pública por su presencia *moral*. Y, en efecto, la influencia moralizante de una entidad fiscalizadora, tan sólo desde el punto de vista de la presión psicológica, es evidente. Pero, sin embargo, la acción de los organismos contralores no sólo se refleja en su actitud pasiva sobre la elevación del nivel moral y técnico de los funcionarios, sino que también influye, muy principalmente, en su actuación activa como contralor de la Administración Pública.

Reconocida es en forma general, por ejemplo, la influencia que ha tenido la institución del control previo sobre los compromisos, como medio para evitar irregularidades y delitos contra la Cosa Pública. La experiencia ha demostrado invariablemente que los resultados de la aplicación del control previo, además de traducirse en economías cuantiosas en el campo de lo material, se traducen en una elevación de la ética

---

<sup>198</sup> Artículo 236 de la Constitución. Véase La Ponencia venezolana para el Tema 4 del IV Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras, reunido en Viena en 1962, sobre las "Medidas para lograr una efectiva aplicación de las sugerencias de las entidades fiscalizadoras", donde se destaca la "autonomía" de éstas como uno de los factores determinantes en la eficacia de las sugerencias", en la Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa, Contraloría General de la República, N° 23, Caracas 1962, pág. 35.

administrativa en el campo de lo moral.<sup>199</sup> En efecto, el control previo asegura que los requisitos fiscales en cuanto al gasto proyectado no se habrán de violar; que el gasto que se proyecta realizar se ceñirá a las previsiones y disponibilidades presupuestarias correspondientes, y que las normas jurídicas y contables se observarán debidamente, haciendo imposible, prácticamente, que los funcionarios públicos se excedan en el uso de las asignaciones, y sumamente difícil que se produzcan malversaciones.

Pero aparte de la función fiscalizadora y contralora general sobre los ingresos, gastos y bienes nacionales que deben realizar las entidades fiscalizadoras y que, indirecta pero eficazmente, influyen en el mantenimiento de un elevado nivel de los funcionarios públicos, la actividad contralora, como se ha dicho, abarca también un campo especial destinado, casi exclusivamente, al control sobre el ejercicio de la función pública.<sup>200</sup> Este control especial sobre la función pública en sí, lo realizan también las entidades fiscalizadoras, bajo las tres clásicas formas de control, es decir, por medio de un control previo, un control concomitante, y un control posterior de la actuación y gestión de los servidores del Estado.

## B. *El control previo sobre los funcionarios públicos*

### a. *Introducción*

83. Las entidades fiscalizadoras realizan, bajo diferentes modalidades, un control preventivo sobre los individuos que entran a prestar servicios en el Estado, sea con el objeto de seleccionarlos desde el punto de vista estrictamente ético, o sea para establecerles determinados autocontroles que les impidan o les hagan más difíciles la comisión de delitos contra la Cosa Pública o su ilícito enriquecimiento.

Este control previo se produce, por otra parte, en todas aquellas actuaciones del organismo contralor que se efectúan antes de que los actos de los funcionarios sean realizados, o producidos sus efectos. En este sentido, consideramos de sumo interés hacer una exposición de las diversas formas de control preventivo contra las infracciones o errores en que puedan incurrir los funcionarios públicos.

<sup>199</sup> Véase Luis A. Pietri: Discurso en la sesión inaugural de la Primera Convención de Organismos de Control y Fiscalización de la República, N° 26, Caracas 1963, pág. 11.

<sup>200</sup> Cf. Marco Tulio Troconis: "El Control Previo Externo", en Control Fiscal y Tecnificación Administrativa, Contraloría General de la República, N° 29, Caracas, 1963, pág. 30, donde habla en un cuadro esquemático de "Control Previo Subjetivo (personal)".

b. *El registro de funcionarios*

84. La Contraloría General de la República ha llevado tradicionalmente un registro del personal fijo que presta servicios a la Administración Pública, mediante la recopilación de un formulario denominado "Cédula de Contraloría".<sup>201</sup> Esta atribución corresponde a la Sala de Centralización del Organismo Contralor y, conforme a las previsiones de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, consiste simplemente en llevar un registro de todos los empleados nacionales, debidamente identificados, que devenguen sueldos o remuneraciones en efectivo, con indicación de la fecha del nombramiento y el sueldo o remuneración que les esté asignado. *A este efecto, todo nombramiento debe ser comunicado por el funcionario que lo haga a la Contraloría.*<sup>202</sup> Este requisito, por otra parte, es de ineludible cumplimiento, hasta el punto de que la ley prohíbe pagar sueldo o remuneración alguna a los empleados cuyos nombramientos no hayan sido registrados en el organismo fiscalizador.<sup>203</sup>

Esta atribución, ciertamente, podría ser un elemento de control preventivo de incalculable valor sobre los servidores del Estado. Sin embargo, en la actualidad se presta más para evitar alteraciones de las nóminas de pago que para producir la información que debe fluir de un verdadero registro de personal técnicamente elaborado. Y esto no se concreta de manera exclusiva al personal activo que se encuentra prestando servicios, sino que se extiende al personal supernumerario, no incluido en la nómina regular, y al que ha dejado de prestar servicios, y toma caracteres más dramáticos cuando se analiza todo el ámbito de la Administración Pública, ya que las anteriores consideraciones se refieren de manera exclusiva a los funcionarios y empleados de la Adminis-

---

<sup>201</sup> En la actualidad una copia del formulario FP-020 del Sistema de Registro y Control que lleva la Oficina Central de Personal sirve a los efectos del registro de la Contraloría.

<sup>202</sup> Véase "Instrucciones y Modelos para el Registro y Control de los Empleados Nacionales" aprobados por Resolución J-394 de la Contraloría General de la República, N° 30, 1964, págs. 11 y ss. Sobre estas "Instrucciones y Modelos" vid. el comentario aparecido en el folleto *Reforma Administrativa en Venezuela. ¿Qué se hizo durante 1962?* Comisión de Administración Pública, Caracas, 1963, págs. 60 y 61. Por otra parte, vid. el Reglamento de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional N° 1, de fecha 13 de marzo de 1940, que regula específicamente lo dispuesto, en la ley "en cuanto a la participación de nombramiento, remisión del acta de la toma de posesión del empleado exigida por la Contraloría General de la Nación y Expedición de la Cédula de Identidad".

<sup>203</sup> Artículo 165, ordinal 16 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

tración central y no corresponde al que presta servicios en los Institutos Autónomos, empresas del Estado y gobiernos regionales.<sup>204</sup>

Por estas razones, en algunas oportunidades, no sería extraño que se produzca el caso en que un determinado organismo público contrate un individuo que ha sido despedido por la comisión de una falta grave en otro organismo público,<sup>205</sup> y también, que en una oficina se esté necesitando cierta clase de empleado, con ciertas características especiales, y que un individuo que cumpla con tales requisitos esté prestando servicios en otra unidad mediante el desempeño de funciones diferentes a aquellas para las cuales está capacitado.

Sería deseable, en este aspecto, una reforma,<sup>206</sup> sobre todo con el fin de lograr que ese registro de personal cumpla su verdadera función contralora preventiva sobre las personas que han de prestar sus servicios a la Administración Pública. Esto contribuiría, por otra parte, a la realización de una efectiva evaluación del personal de la Administración Pública, por medio de la revisión de referencias y antecedentes policiales, penales y administrativos de los servidores del Estado que manejen o custodien fondos o bienes nacionales.

### c. *La declaración jurada de bienes*

85. Especial atención merece, a nuestro juicio, el destacar los lineamientos generales de la declaración jurada de bienes, como requisito legal tendiente a prevenir el delito de enriquecimiento ilícito, por tratarse de una modalidad especialísima de la legislación venezolana.

En efecto, la Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos,<sup>207</sup> entiende que "el enriquecimiento ilícito tiene lugar cuando el funcionario o empleado público, durante el desempeño de su cargo o dentro del año siguiente a su cesantía, se encontrare en posesión de bienes, sea por sí o por interpuesta persona, que sobrepasen notoriamente sus posibilidades económicas".

<sup>204</sup> Véase Rómulo E. Alemán C.: *La Administración Pública como Instrumento de Desarrollo*, Comisión de Administración Pública, Publicación N° 6, Caracas, 1964, pág. 59. Muchas de las fallas anotadas se han corregido con el Sistema de Registro y Control que con posterioridad desarrolló la Comisión de Administración Pública y que en la actualidad lleva la Oficina Central de Personal.

<sup>205</sup> Esto no podría suceder en la actualidad en virtud del Sistema de Registro y Control que lleva la Oficina Central de Personal.

<sup>206</sup> Esta reforma se realizó mediante el establecimiento del Sistema Único de tramitación de los movimientos de personal en la Administración Pública, lo que permitió el ejercicio de un adecuado control por la Comisión de Administración Pública a partir de la Circular L.330 del Secretario General de la Presidencia, de fecha 7 de diciembre de 1965.

<sup>207</sup> Artículo 25 de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios u Empleados Públicos.

Con el objeto de determinar esos enriquecimientos, dentro de los treinta días siguientes a la aceptación del cargo y a la fecha en que cesen en su ejercicio, los funcionarios o empleados públicos deberán hacer declaración jurada de sus bienes y de los créditos que tengan a favor o en contra, y de los bienes y de los créditos a favor o en contra de su cónyuge no separado legalmente y de sus hijos menores sometidos a su potestad. Estas declaraciones juradas deben ser remitidas a la Contraloría General de la República, Sala de Centralización. El incumplimiento de la obligación de hacer esta declaración jurada por parte de los funcionarios o empleados públicos, puede ser sancionado con multa que impondrá el Contralor General de la República.<sup>208</sup>

Evidentemente, esta declaración jurada de bienes que los funcionarios o empleados públicos deben hacer al tomar posesión de los cargos para los cuales sean designados, constituye un medio de autocontrol de tipo preventivo, que tiende a evitar la comisión de irregularidades que conlleven un ilícito enriquecimiento, y a mantener una ética administrativa adecuada en el manejo de los recursos fiscales del Estado.

#### d. *Las consultas previas*

86. Otra de las formas de control previo sobre la actuación ética y técnica de los funcionarios públicos, está configurada por la labor que las entidades fiscalizadoras realizan como órganos consultivos, además de su labor contralora, respecto a ciertas actividades de los funcionarios públicos.

En estos casos, la consulta o asesoramiento previo consiste en la obligación impuesta legalmente a un órgano administrativo de requerir la opinión del órgano contralor antes de dictar determinado acto administrativo. Ciertamente que se trata de un procedimiento contralor de poca intensidad, que, en principio, limita apenas la libertad de acción del órgano que debe solicitarla. Sin embargo, en determinadas materias presta una enorme utilidad como medio de control previo sobre la actuación de los funcionarios públicos.

En la legislación hacendística venezolana debe destacarse, por su enorme importancia en la realidad y práctica administrativa, el control previo consultivo en las reclamaciones para el reconocimiento de acreencias no prescritas contra la República que realiza la Contraloría General de la República. La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional exige,

---

<sup>208</sup> Artículo 3º de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos.

para que se reconozca la acreencia reclamada, que se obtenga en forma previa el dictamen de la Contraloría General de la República, actividad que compete a la Sala de Control.<sup>209</sup>

La realidad administrativa enseña, sin lugar a dudas, que la actuación consultiva y contralora preventiva del Organismo Contralor en esta materia, ha dado magníficos resultados, originando el rechazo, por parte de la Administración activa, de un gran número de reclamaciones no justificadas. Es de destacar, por ejemplo, que en el año 1964 sólo fueron declaradas procedentes por el Organismo Contralor reclamaciones equivalentes al 65,3 por ciento de las formuladas en total.

A pesar de que en esa materia el dictamen de la entidad fiscalizadora no es vinculante, los organismos de la Administración activa lo acatan en una proporción bastante alta, lo que revela su influencia, como control previo sobre el funcionario, en el mantenimiento del deseado nivel ético de su actuación.

#### *e. Otras formas de control preventivo*

87. Aparte de estas formas concretas de control previo, merece la pena destacar la influencia que ejerce en el mantenimiento de un elevado nivel de los servidores del Estado, la publicidad de los resultados de las gestiones de los diversos organismos administrativos.

Existe en forma real, una obligación legal y moral de mantener a los administrados debidamente enterados de las actuaciones de los diferentes órganos del Estado. Las entidades fiscalizadoras desempeñan en este sentido un papel importante, pues contribuyen a mantener a la opinión permanentemente informada sobre todas las particularidades de dicha gestión.

### *C. El control perceptivo o concomitante sobre los funcionarios públicos*

#### *a. Introducción*

88. El control de las entidades fiscalizadoras sobre los funcionarios públicos y su actuación ha de tener, como una de sus características esenciales, la de ser ininterrumpido, es decir, debe acompañar la actividad del funcionario público en todas sus etapas. En este sentido, el control perceptivo o concomitante es aquel que realiza el Organismo

---

<sup>209</sup> Artículos 64 y 172, ordinal 6°, de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

Contralor sobre la actividad del funcionario, durante el ejercicio de sus funciones.

Este control es, por otra parte, un elemento esencial en la prevención a tiempo de los delitos contra la Cosa Pública, y, por tanto, en el mantenimiento de un elevado nivel ético en los servidores del Estado, así como también, en la revisión de los sistemas y procedimientos administrativos con el objeto de determinar sus errores, y recomendar los medios para corregirlos y evitarlos en el futuro.

Para la realización de este control concomitante, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional autoriza a la Contraloría General de la República para comunicarse directamente con todos los cuerpos, entidades o funcionarios, cualquiera que sea su categoría, cuyas cuentas, actividades y operaciones estén sujetas a su fiscalización, centralización, examen y control. En este sentido, dichos cuerpos, entidades o funcionarios están obligados legalmente a proporcionar al Organismo Contralor todos los datos e informaciones escritas o verbales que éste les solicite.<sup>210</sup>

Consideramos de interés determinar las diversas formas de control concomitante sobre la actuación de los funcionarios públicos y que contribuyen, como consecuencia, al mantenimiento de un elevado nivel ético y técnico en la Administración Pública.

Fundamentalmente, las labores de las entidades fiscalizadoras en este aspecto son de dos tipos: inspectivas e investigativas, además de la de control de sistemas y procedimientos.

#### b. *La función de inspección*

89. La Sala de Control de la Contraloría General de la República tiene atribuida la labor de practicar inspecciones en cualquier oficina sujeta a examen o fiscalización de la Contraloría, a fin de informarse sobre los métodos o procedimientos de manejo, inversión o custodia de fondos, valores, materiales, bienes o especies fiscales, así como también sobre la contabilidad respectiva, y la comprobación de la misma o de las operaciones en ellas incluidas.<sup>211</sup>

Como consecuencia de esta labor inspectiva, deben hacerse sugerencias o sugerencias tendientes al perfeccionamiento de tales métodos y a lograr una mejor fiscalización y control.<sup>212</sup> En este sentido, la Con-

---

<sup>210</sup> Artículo 153 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

<sup>211</sup> Artículo 172, ordinal 13º, de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

<sup>212</sup> Artículo 172, ordinal 13º, de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

traloría General de la República, para el Cuarto Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras, reunido en Viena en 1962, en el Tema Nº 4 expuso la ponencia venezolana sobre "Medidas para lograr una efectiva aplicación de las sugerencias de las entidades fiscalizadoras", donde se analizaron las diversas formas de control concomitante mediante visitas fiscales, arqueos de caja, verificación de inventarios y control sobre libros y comprobantes; medidas todas que contribuyen, no sólo a controlar la moralidad en la actuación administrativa de los funcionarios, sino también que coadyuvan al perfeccionamiento técnico, por la adopción de las sugerencias, del funcionamiento del servicio y, por ende, de sus servidores.<sup>213</sup> La particular estructura legal de Venezuela en materia de control fiscal permite, ciertamente, una amplia ingerencia en la administración activa, lo que conlleva que las sugerencias dictadas por el Organismo Contralor sean en muchas oportunidades algo más que una simple insinuación o recomendación. Sin embargo, su aceptación y utilización no es obligatoria para la Administración controlada.

Por otra parte, al analizar esta actividad de control inspectivo de los organismos contralores respecto a la Administración activa, surge indudablemente el problema relativo a las relaciones entre las entidades fiscalizadoras superiores y las unidades de auditoría interna de la Administración. Sabido es que la gran mayoría de los organismos que componen la Administración Pública Nacional o autónoma, poseen sus propios organismos de control y de auditorías internas, cuyas funciones son similares a las realizadas por las entidades fiscalizadoras superiores. Este control perceptivo interno o administrativo, se efectúa dentro de la propia administración activa y por ella misma, por intermedio de sus dependencias de inspección, fiscalización y resguardo. En este caso, la inspección la realiza la propia Administración valiéndose de sus propios funcionarios, por lo que las funciones de vigilancia e inspección se circunscriben al organismo al cual están adscritos.

Ahora bien, la situación actual de la práctica administrativa enseña que, en muchas oportunidades, los órganos de control y auditoría interna de la Administración, actúan sin ninguna coordinación con el Organismo Contralor. Quizás en este aspecto se refleja claramente una de esas fallas de la Administración actual, consistente en la duplicidad innecesaria de algunas funciones y en la ausencia casi absoluta de coordinación entre organismos que desarrollan actividades similares. Un acercamiento cada vez mayor entre esos organismos debería ser una de las metas a

---

<sup>213</sup> Véase en Control Fiscal y Tecnificación Administrativa, Contraloría General de la República, Nº 23, Caracas, 1962, págs. 36 y ss.

lograrse en la reforma o reorganización de la actividad contralora de la Administración Pública.

Y, en efecto, si bien es cierto que las diversas unidades de la Administración Pública central y autónoma requieren sus propios organismos de control interno, con métodos a veces específicos, ello no impide que los resultados de esa actividad contralora interna estén relacionados y coordinados con los resultados de la actividad contralora externa que deben realizar las entidades fiscalizadoras superiores.

### c. *La función de investigación*

90. Pero además de la función inspectiva, el control concomitante respecto de la actuación del funcionario público, sobre todo en lo que se refiere al aspecto de la ética administrativa, lo realizan las entidades fiscalizadoras por medio de su función investigativa.

En efecto, la ley concede al Organismo Contralor y a sus funcionarios, la facultad de formar expedientes administrativos en cualquier averiguación relativa a asuntos de la competencia del Organismo, pudiendo, a este fin, sustanciar toda clase de pruebas.<sup>214</sup>

Concretamente, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional atribuye a la Sala de Control de la Contraloría General de la República, "en caso de faltas, omisiones o negligencias de empleados" o extraños que tengan a su cargo o intervengan en cualquier forma en la administración, recaudación, custodia o inversión de fondos o bienes nacionales de cualquier género, inclusive materiales, la facultad de abrir averiguaciones administrativas, en toda forma, al tener conocimiento de hechos que les fueren incriminables, sea como resultado del ejercicio de las funciones propias de la Contraloría, o sea que resulte de avisos dados por empleados públicos o particulares.<sup>215</sup>

En todo caso, la averiguación o investigación administrativa que se abra debe terminar, necesariamente, por auto de sobreseimiento, si se encontrare que no hay motivos fundados para proceder, o bien por una declaración de absolución o de culpabilidad. En este último caso, la Sala de Control debe disponer que se siga el procedimiento que corresponda al caso. Si han surgido de la averiguación realizada indicios de comisión de algún hecho tipificado como punible en la legislación penal, debe pasarse el expediente, conforme al artículo 220 de la Constitución al Fiscal General de la República, a fin de que intente la acción penal

<sup>214</sup> Artículo 175 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

<sup>215</sup> Artículo 172, ordinal 7°, de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

a que haya lugar; si de la investigación administrativa han surgido evidencias de que la actuación del funcionario público investigado ha causado algún daño al Fisco Nacional, la Sala de Control debe dirigirse al Ejecutivo Nacional con el fin de que, si lo juzga conveniente, instruya al Fiscal General de la República, de acuerdo con sus atribuciones específicas, para que intente las acciones civiles a que hubiere lugar; por último, si de las actuaciones, además o independientemente de cualquier otro resultado, se evidencia que el funcionario público investigado ha cometido alguna falta, omisión o negligencia que comprometa su responsabilidad administrativa, la Sala de Control de la Contraloría General de la República debe dirigirse al respectivo superior jerárquico del orden administrativo, recomendándole la aplicación de las sanciones disciplinarias a que hubiere lugar.<sup>216</sup>

Evidentemente, la función investigativa de la Sala de Control como una de las formas de control respecto de la actividad de los funcionarios públicos, es otro de los medios eficaces tendientes al mantenimiento de un elevado nivel moral y ético en la función pública.

#### d. *El control de los sistemas y procedimientos*

91. Por último, el otro aspecto del control concomitante de la actividad del funcionario público, es la relativa al control de sistemas y procedimientos que se desarrollan en la Administración Pública, con el objeto de corregir los errores a que pudieren dar lugar, y recomendar la adopción de otros mejores desde el punto de vista técnico.

La Sala de Centralización de la Contraloría General de la República tiene, en ese sentido, como atribución legal, la facultad de hacer al Ejecutivo Nacional, por órgano del Contralor General, sugerencias que tiendan al establecimiento de sistemas encaminados a un mejor orden administrativo y a una mayor eficiencia en materia de administración, custodia y conservación de los bienes del Estado.<sup>217</sup>

Esta influencia técnica de las entidades fiscalizadoras no se limita, por otra parte, a la simple sugerencia, sino que también abarca aspectos prescriptivos. En efecto, en materia de contabilidad de fondos, de bienes y de materiales, la Sala de Centralización debe formular las instrucciones

<sup>216</sup> Artículo 55 y 56.

Véase el trabajo del autor "Estudio sobre los actos recurribles en vía contencioso-administrativa emanados de la Contraloría General de la República en la revista *Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*", N° 37, Caracas agosto-octubre 1965, págs. 29 a 63, en especial, págs. 58 a 61.

<sup>217</sup> Artículo 165, ordinal 18°, de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

y modelos que han de regir esa actividad, para su aprobación por el Contralor General de la República. Por otra parte, las entidades fiscalizadoras deben asimismo prescribir las formas y modelos que han de adoptar los funcionarios, empleados y agentes encargados del manejo de fondos o propiedades de la República, inclusive materiales, para presentar sus cuentas, formar y confrontar inventarios.<sup>218</sup>

Todas estas funciones de control y corrección de sistemas y procedimientos de la Administración Pública contribuyen, evidentemente, al mantenimiento de un cónsono nivel técnico en la función pública, sobre todo cuando corresponde a las propias entidades fiscalizadoras el velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, instrucciones y modelos sobre contabilidad y comprobantes, y mantener la debida uniformidad en el modo de llevar las cuentas por todos los funcionarios al servicio del Estado.<sup>219</sup>

#### D. *El control posterior sobre los funcionarios públicos*

##### a. *Introducción*

92. Dentro de las formas de control mayormente aceptadas, está el llamado control posterior o control *a posteriori*, y es el que se realiza mediante el examen de las cuentas que ciertos cuentadantes se hallan obligados a presentar a las entidades fiscalizadoras superiores. En algunas oportunidades se lo ha considerado como ineficaz, porque se realiza con posterioridad al acto administrativo que se trata de fiscalizar, y también, porque sus sanciones, en algunos casos, carecen de efectividad. Pero la realidad ha demostrado que el control preventivo ejercido por las entidades fiscalizadoras no resultaría por sí solo satisfactorio si no está completado por el control posterior.<sup>220</sup>

<sup>218</sup> Artículo 165, ordinales 6° y 7°, de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Vid., por ejemplo, "Instrucciones y Modelos para el Control de Avances", aprobados por Resolución N° J-153 de 29 de diciembre de 1962 por la Contraloría General de la República, en Control Fiscal y Tecnificación Administrativa, Contraloría General de la República, N° 26, Caracas 1963, págs. 24 y ss.; "Instrucciones y Modelos para la Contabilidad del Crédito Público", aprobados por Resolución 5-84 de 23 de junio de 1962, por la Contraloría General de la República, en Control Fiscal y Tecnificación Administrativa, Contraloría General de la República, N° 24, Caracas, 1962, págs. 2 y ss.; "Instrucciones y Modelos para la Formación del Balance General de la Nación", aprobados por Resolución N° 123 de 16 de octubre de 1962 por la Contraloría General de la República, en Control Fiscal y Tecnificación Administrativa, Contraloría General de la República, N° 25, Caracas 1962, págs. 2 y ss.

<sup>219</sup> Artículo 163 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

<sup>220</sup> Véase Luis A. Pietri: Discurso pronunciado en la sesión inaugural de la Primera Convención de Organismos de Control y Fiscalización de la República, en Control Fiscal y Tecnificación Administrativa, Contraloría General de la República, N° 26, Caracas 1963, pág. 12.

Y, en efecto, en lo que se refiere a la actividad contralora sobre la actuación de los funcionarios públicos, el control posterior o *a posteriori* es uno de los medios más eficaces para establecer la verdadera responsabilidad de la gestión administrativa. Así, la finalidad esencial de este medio de control, no sólo consiste en la determinación de la responsabilidad civil derivada de la gestión patrimonial del funcionario público, sino también, en la determinación de la responsabilidad penal y administrativa que puede surgir de la actuación administrativa de los funcionarios. Por eso, el control posterior es de los medios más eficaces que tienen los organismos contralores para la elevación del nivel ético de los servidores del Estado.

Dada la importancia de este control, consideramos imprescindible hacer una somera exposición de la trayectoria del mismo en el sistema jurídico venezolano.

#### b. *El examen de las cuentas*

93. La Sala de Examen de la Contraloría General de la República tiene por objeto principal, en el sistema vigente, examinar las cuentas y los anexos de ellas, de todas las oficinas o empleados de Hacienda, y de todas las entidades que manejen fondos, bienes o materiales costeados por el Fisco, o que los tengan bajo custodia; y verificar, durante aquel examen, la legalidad y sinceridad de todas las operaciones practicadas por dichas oficinas y entidades o sus empleados, por los ordenadores de pagos o por cualquier persona o entidad que manejen fondos o bienes públicos.<sup>221</sup>

En este sentido, la Sala de Examen debe verificar la conformidad de las cuentas con sus comprobantes, la sinceridad de unas y otras, y la legalidad de las operaciones a que se refieren. Como resultado de esta actividad, debe dar cuenta inmediata al Contralor General de la República de las incorrecciones o ilegalidades que advierta, de todo gasto no justificado o que aparezca exagerado, así como de los indicios que encuentre de que se han cometido ilegalidades o incorrecciones.<sup>222</sup>

#### c. *La formulación de reparos*

94. Por otra parte, y muy principalmente, la Sala de Examen tiene la facultad de hacer los reparos a las cuentas que examine, lo que viene a configurar, simplemente, la manifestación de discordancia entre

<sup>221</sup> Artículo 166 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

<sup>222</sup> Artículo 168, ordinal 2º, de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

el ente revisor o examinador y el obligado a rendir cuentas o cuenta-dante.<sup>223</sup> Formulado un reparo, éste debe ser notificado por el Organismo Contralor al funcionario respectivo, indicándosele el saldo a su cargo y las diferencias que resulten de la revisión, expresándose, además, los fundamentos del reparo.<sup>224</sup>

Sería deseable corregir en el procedimiento de la formulación de reparos en la organización contralora venezolana, las dificultades de la notificación administrativa de éstos al funcionario cuyas cuentas u operaciones hayan sido objetadas, por parte del Organismo Contralor. La ley vigente exige que dicha notificación sea personal en la etapa administrativa, lo que en la gran mayoría de los casos, por las dificultades de localización de personas que en el momento de examinarse sus cuentas no prestan ya servicios en la Administración activa, paraliza el procedimiento, impidiendo la realización del juicio de cuentas ante los Tribunales de Hacienda competentes.

#### d. *El juicio de cuentas*

95. El juicio de cuentas ante los órganos jurisdiccionales, se realiza en el sistema venezolano una vez que el funcionario cuyas cuentas han sido objetadas, *contradice* los reparos ante el Organismo Contralor cuando ha sido notificado personalmente por el mismo.<sup>225</sup> Ello implica, por otra parte, que basta con que en el actual sistema el funcionario cuyas cuentas han sido objetadas no se presente a contradecir el reparo formulado, para que el juicio de cuentas no llegue a realizarse y se paralice el procedimiento.

El procedimiento ante el órgano jurisdiccional, sin embargo, es bastante ágil en comparación al procedimiento administrativo. En él, el funcionario cuyas cuentas han sido objetadas, debe ser citado personalmente y, en caso de ser esto imposible, deberá citársele por carteles publicados en la *Gaceta Oficial de la República*, donde se le dará un lapso de comparecencia. Su no comparecencia no paraliza el procedimiento, sino que, al contrario, abrirá la causa a prueba, para luego concluir con la sentencia. Si ésta confirma los reparos, su ejecución corresponde a la Sala de Control, quien debe hacer cobrar administrativamente los mismos, y a falta de pago, debe acudir a la vía judicial.<sup>226</sup>

<sup>223</sup> Artículo 168, ordinal 6º de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

<sup>224</sup> Artículo 172, ordinal 8º, y artículo 401 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

<sup>225</sup> Artículo 402 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

<sup>226</sup> Artículo 172, ordinal 4º, de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

### c. *La expedición de finiquitos*

96. Si la Sala de Examen, una vez examinadas las cuentas, no ha formulado reparos, o si formulados, éstos han sido aceptados por el empleado cuyas cuentas se han objetado, la misma Sala habrá de expedir finiquitos, cuando esos empleados que han tenido a su cargo la recepción o manejos de fondos públicos, de especies fiscales o de materiales, hayan cesado en el ejercicio de sus cargos. Hasta tal punto tiene importancia la expedición de este finiquito, que mientras no lo sea, el empleado no podrá desempeñar nuevos destinos de la misma índole, sino con carácter interino.<sup>227</sup>

En este sentido, puede decirse que el fenecimiento de las cuentas por parte de la Sala de Examen de la Contraloría General de la República, es uno de los factores que más contribuyen a elevar el nivel ético de los funcionarios al servicio del Estado. La negativa razonada a otorgar el finiquito, por irregularidades comprobadas durante el examen de las cuentas, constituye un formal dictamen de desaprobación con consecuencias legales de orden civil, administrativo o penal, y sobre todo con las de orden moral que puedan afectar a los funcionarios responsables de irregularidad o delitos contra la Cosa Pública.

Estos son, en definitiva, los medios cómo las entidades fiscalizadoras superiores contribuyen al mantenimiento de un elevado nivel ético y técnico en la Administración Pública, y, por tanto, los diversos medios de control que tienen sobre los funcionarios.

Corresponde ahora analizar el problema de la responsabilidad personal que los funcionarios públicos pueden asumir por los resultados de sus actos u omisiones, como una de las consecuencias que resultan de una efectiva actividad de control sobre los mismos.

## 3. LA RESPONSABILIDAD PERSONAL DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

### A. *Introducción*

97. Esencialmente, la responsabilidad no es más que el deber de atenerse a las consecuencias derivadas de ciertas conductas; y en materia de funcionarios públicos, como consecuencia, viene a ser el deber que tienen de atenerse a los resultados derivados de sus actos u omisiones.

---

<sup>227</sup> Artículo 168, ordinal 7º, de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

La consagración de la responsabilidad personal de los funcionarios públicos está, en el sistema jurídico venezolano, en la propia Constitución cuando afirma que "el ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso de poder o violación de ley".<sup>228</sup> Asimismo, la propia Constitución señala una responsabilidad especial para los funcionarios y empleados públicos por los actos del Poder Público que violen o menoscaben los derechos garantizados por la Constitución, al establecer que "los funcionarios y empleados públicos que los ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores manifiestamente contrarias a la Constitución y a las leyes".<sup>229</sup>

Como se ve, ese deber de atenerse a las consecuencias de sus actos u omisiones que tienen los funcionarios públicos, reviste tres formas, que dan lugar a tres tipos distintos de responsabilidad: la responsabilidad penal, la responsabilidad civil y la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos. Veamos separadamente estas tres clases de responsabilidad.

#### B. *La responsabilidad penal de los funcionarios públicos*

98. Independientemente de la responsabilidad penal que, como a los demás ciudadanos, por los delitos comunes que cometieren, afecta a todos los funcionarios públicos, éstos son responsables por los hechos delictuosos que ejecutaren o cometieren en el ejercicio de sus funciones específicas. Así lo establece con carácter especial, por ejemplo, la Ley sobre Responsabilidad de Empleados Públicos.<sup>230</sup>

Por otra parte, el Código Penal regula, entre los "delitos contra la Cosa Pública", aquellas conductas punibles que puedan realizar los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones. Así, se regula el peculado, la concusión, la corrupción, los abusos de autoridad, etc. Además, algunas leyes especiales, como la ya señalada Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos, reglamentan aspectos de dichos delitos, con modalidades específicas, como

<sup>228</sup> Artículo 121 de la Constitución.

<sup>229</sup> Artículo 46 de la Constitución.

La reciente Ley de Carrera Administrativa ha consagrado expresamente que "los funcionarios públicos responden penal, civil, administrativa y disciplinariamente por los delitos, faltas, hechos ilícitos e irregularidades administrativas cometidas en el ejercicio de sus funciones". Véase artículos 54 y siguientes.

<sup>230</sup> Artículo 1º de la Ley sobre Responsabilidad de Empleados Públicos; Vid. Arnoldo García Iurbe: "La Tutela Penal de la Administración Pública", en Control Fiscal y Tecnificación Administrativa, Contraloría General de la República, N° 31, Caracas 1964, págs. 23 y 24.

sucede respecto al delito de peculado. En este sentido, el enriquecimiento ilícito tiene lugar cuando el funcionario o empleado público, durante el desempeño de su cargo o dentro del año siguiente a su cesantía, se encontrare en posesión de bienes, sea por sí o por interpuesta persona, que sobrepasen notoriamente sus posibilidades económicas.<sup>231</sup> Para la determinación de enriquecimiento ilícito del funcionario público deberán, sin embargo, tomarse en cuenta, además de sus condiciones personales, la cuantía de los bienes objeto de enriquecimiento en relación con el importe de sus ingresos y de sus gastos ordinarios, así como la ejecución de actos que revelen falta de probidad en el desempeño del cargo y que tengan relación adecuada con el enriquecimiento.

Por otra parte, el elemento fundamental de control para determinar este enriquecimiento ilícito, está configurado con las declaraciones juradas de bienes y créditos a su favor que debe realizar el funcionario público, al tomar posesión del cargo para el cual es designado y al cesar en el ejercicio de las funciones que el mismo implica.<sup>232</sup>

### C. *La responsabilidad civil de los funcionarios públicos*

#### a. *Introducción*

99. Pero los funcionarios públicos no sólo tienen comprometida su responsabilidad penal en el ejercicio de sus funciones, sino que también tienen comprometida su responsabilidad civil. Es decir, son responsables cuando de sus actos u omisiones, realizados con ocasión de sus funciones, se deriva una alteración patrimonial dañosa para un tercero o para la propia Administración, cuando éstos no están obligados a soportar el daño. En otras palabras, son responsables de los daños y perjuicios que ocasionen tanto a los particulares como a la Administración en el ejercicio de sus funciones.

Es de interés analizar separadamente, aunque también en forma somera, estas dos facetas de la responsabilidad civil de los funcionarios públicos.

#### b. *La responsabilidad civil de los funcionarios públicos frente a los administrados*

100. Al hablar de la responsabilidad de los funcionarios públicos frente a los particulares por sus actos u omisiones en ejercicio de sus

<sup>231</sup> Artículo 25 de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos.

<sup>232</sup> Véase N° 85.

funciones públicas, es necesario destacar que soy de la opinión de que en Venezuela no se da la célebre distinción francesa de la culpa del funcionario (*faute personnel*) y de la culpa del servicio (*faute du service*). Y ello porque, conforme a lo que indica la propia Constitución, los entes públicos responden en nuestro sistema jurídico-administrativo “por los daños y perjuicios que hayan sido causados por autoridades legítimas en el ejercicio de su función pública”, sin distinguir en absoluto la forma y el momento en que se ejerce esa función pública por la autoridad legítima. Esto trae como consecuencia, que de los daños y perjuicios que ocasione un funcionario o empleado público (autoridad legítima) en el ejercicio de sus funciones, responden civilmente, en forma solidaria, tanto la Administración como el propio funcionario. Esto, por supuesto, acarrea para la Administración el derecho de exigir al funcionario público el pago de lo cancelado por ella en esos conceptos, cuando los daños y perjuicios tengan su fundamento en la culpa del funcionario.<sup>233</sup>

c. *La responsabilidad civil de los funcionarios públicos frente a la Administración.*

101. En el análisis de la responsabilidad civil de los funcionarios públicos, indudablemente, el aspecto más importante de destacar es el referente a dicha responsabilidad por los daños y perjuicios que los actos u omisiones del funcionario, causen a la Administración, en especial cuando se trate de funcionarios de Hacienda.

En este sentido, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional establece, en forma expresa, que “los empleados de Hacienda, independientemente de la responsabilidad penal en que puedan incurrir por delitos y faltas que cometan en el ejercicio de su cargo, responden civilmente al Tesoro Nacional de todos los perjuicios que causen por infracción de las leyes, ordenanzas, reglamentos e instrucciones, y por abuso, falta, dolo, negligencia, impericia o imprudencia en el desempeño de sus funciones”,<sup>234</sup> desarrollando también específicamente la responsabilidad de los funcionarios de Hacienda frente al Fisco Nacional, según se trate de empleados encargados de la adquisición, custodia, administración, entrega o inversión de bienes nacionales así como del manejo de fondos; de empleados encargados de la recepción, custodia y manejo de especies fiscales; de empleados administradores y liquidadores de

<sup>233</sup> Cf. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, pág. 425.

<sup>234</sup> Artículo 139 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

rentas nacionales; de agentes del Tesoro Nacional; de empleados ordenadores de pagos; de altos funcionarios del Organismo Contralor; y de los inspectores, fiscales y jefes de las Oficinas de Hacienda.<sup>235</sup>

La ley, por otra parte, prevé la constitución de determinadas garantías contra infracciones y errores de los funcionarios públicos. En efecto, se exige que los funcionarios de Hacienda presten caución antes de entrar en ejercicio de sus funciones. Esta caución se constituye con el objeto de responder de las cantidades de dinero y bienes que manejen dichos empleados, y de los perjuicios que puedan sobrevenir a la Administración por falta de cumplimiento de sus deberes o por negligencia o impericia en el desempeño de sus funciones.<sup>236</sup>

Al Organismo Contralor corresponde no sólo la vigilancia de la suficiencia y legalidad de las cauciones, sino que también le corresponde realizar las actuaciones necesarias para hacer efectivas dichas cauciones. Quizás sea necesario insistir también en este punto que, en algunos casos, las fallas del sistema de control sobre la suficiencia de las cauciones, da lugar, prácticamente, a que dichas garantías se hagan inexistentes. Por otra parte, no se ha regulado específicamente en Venezuela, la atribución de la Sala de Control de la Contraloría General de la República en lo relativo a hacer efectivas las cauciones dadas en favor de funcionarios de Hacienda, que al contrario se encuentra diluida entre diversas oficinas, lo que hace casi inefectivo el sistema de garantías de manejo.<sup>237</sup>

#### D. *La responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos*

102. Por último, los empleados y funcionarios públicos, por el ejercicio de sus funciones, pueden tener comprometida su responsabilidad administrativa, íntimamente relacionada con el concepto de jerarquía administrativa y de poder disciplinario.

En este sentido, el derogado Reglamento de Administración del Personal para los Servidores del Estado, establece que los empleados públicos podrán ser sancionados cuando incurran en falta y de acuerdo con la gravedad de la misma, con las penas de amonestación, multa, suspensión del cargo sin derecho a sueldo, y destitución.<sup>238</sup>

Las entidades fiscalizadoras juegan un importante papel en la determinación de las responsabilidades administrativas en que, por sus actos

<sup>235</sup> Artículos 140 a 148 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

<sup>236</sup> Artículo 129 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

<sup>237</sup> Artículo 172, ordinal 5º, de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

<sup>238</sup> La Ley de Carrera Administrativa regula en los artículos 57 y siguientes las diferentes sanciones disciplinarias que admite: amonestación verbal y escrita; suspensión del cargo, con o sin goce de sueldo; y destitución.

u omisiones, incurran los funcionarios públicos, mediante la función investigativa que realiza en su control concomitante sobre la actuación de los mismos. Una vez determinada dicha responsabilidad por el Organismo Contralor, corresponde a la Administración activa la aplicación de las sanciones disciplinarias.

Sería deseable, en este aspecto, la existencia de una mayor coordinación entre la función investigativa del Organismo Contralor y la actividad jerárquica disciplinaria, y, quizás, una mayor ingerencia de las entidades fiscalizadoras en esta última función, con el objeto de hacer efectivas y reales las consecuencias de la actuación negligente o de las omisiones de los funcionarios públicos, lo que contribuiría notablemente al mantenimiento de ese elevado nivel ético en la Administración Pública.<sup>239</sup>

#### 4. CONCLUSIONES

103. Desarrollados los diversos aspectos anteriores en torno al control que ejerce la Contraloría General de la República sobre los funcionarios públicos, a manera de conclusión creemos conveniente formular las siguientes recomendaciones que en nuestro criterio deberían ser tomadas en cuenta en futuras reformas de los respectivos estatutos legales o reglamentarios:

1. Es necesario, en primer lugar, destacar la importancia del ejercicio del control fiscal previo, como medio indispensable para evitar la comisión de irregularidades y delitos contra la Cosa Pública.
2. Es necesario desarrollar como uno de los medios de control preventivo sobre la futura actuación de los servidores del Estado, verdaderos registros del personal que presta sus servicios en la Administración, abarcando todas sus esferas, con el objeto de obtener una verdadera selección desde el punto de vista ético, en los funcionarios públicos.
3. Es necesario desarrollar el sistema de consultas previas y vinculantes, que en materias hacendísticas la Administración Pública ha de hacer a las entidades fiscalizadoras superiores, como un medio efectivo de control preventivo sobre la conducta de los funcionarios públicos.

---

<sup>239</sup> En este sentido se establece como causal de destitución en la Ley de Carrera Administrativa (artículo 61, ordinal 5º) el "auto de culpabilidad administrativa de la Contraloría General de la República".

4. Es necesario propugnar la coordinación y vinculación constante entre los organismos de control y auditoría internos de las administraciones activas y autónomas y los organismos de control externo dependientes de la Contraloría General de la República, con el objeto de ejercer más eficazmente el control concomitante sobre la actividad de los funcionarios públicos.
5. Es necesario establecer con carácter obligatorio para la Administración activa la observancia de las sugerencias que formule la Contraloría General de la República en su función inspectiva en materia de sistemas y procedimientos administrativos, como medio eficaz para mantener y elevar el nivel técnico de los funcionarios públicos.
6. Es necesario agilizar el procedimiento de notificación administrativa de reparos formulados por la Sala de Examen de la Contraloría General de la República, con el objeto de hacer verdaderamente efectivos los juicios de cuenta.
7. Es necesario desarrollar, en materia de responsabilidad de los funcionarios públicos, los sistemas de garantías y cauciones necesarias para cubrir, frente a la República, los daños y perjuicios a que pueda dar lugar; y establecer, como complemento indispensable, un ágil sistema de control para comprobar la suficiencia de las cauciones, y para, en caso de que sea necesario, hacer efectivas, con la celeridad debida, dichas garantías.
8. Es necesario, por último, propugnar una mayor coordinación y colaboración entre la Administración activa y la Contraloría General de la República, tendientes a exigir siempre, y en su debida forma, la responsabilidad civil, penal o administrativa en que puedan estar comprometidos los funcionarios públicos.

VI

А п е х о с



LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA<sup>1</sup>

TÍTULO I

*Disposiciones Generales*<sup>2</sup>

Artículo 1.—La presente Ley regula los derechos y deberes de los funcionarios públicos en sus relaciones con la Administración Pública Nacional mediante el establecimiento de un sistema de administración de personal que permita estructurar técnicamente y sobre la base de méritos, todas las normas y procedimientos relativos a las diversas situaciones jurídicas y administrativas de los funcionarios públicos, con exclusión de toda discriminación fundada en motivos de carácter político, social, religioso o de cualquier otra índole.<sup>3</sup>

Parágrafo único: A los efectos de la presente Ley las expresiones funcionario público, empleado público y servidor público tendrán un mismo y único significado.<sup>4</sup>

Artículo 2.—Los funcionarios públicos pueden ser de carrera o de libre nombramiento y remoción.<sup>5</sup>

Artículo 3.—Los funcionarios de carrera son aquellos que, en virtud de nombramiento, han ingresado a la carrera administrativa conforme se determina en los artículos 33 y siguientes, y desempeñan servicios de carácter permanente.<sup>6</sup>

Artículo 4.—Se consideran funcionarios de libre nombramiento y remoción, los siguientes:

---

<sup>1</sup> Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 1128 de 4 de septiembre de 1970.

<sup>2</sup> Véase Anexo 3.

<sup>3</sup> Véase Nos. 1, 22 y 68.

<sup>4</sup> Véase Nos. 7 y 69. Véase Anexo 5.

<sup>5</sup> Véase Nos. 23 y 69.

<sup>6</sup> Véase Nos. 23 y 69.

- 1º Los Ministros del Despacho, el Secretario General de la Presidencia de la República, el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, los Comisionados Presidenciales, los demás funcionarios de similar jerarquía designados por el Presidente de la República y los Gobernadores de los Territorios Federales.
- 2º Las máximas autoridades directivas y administrativas de los organismos autónomos de la Administración Pública Nacional, los Directores Generales, los Directores, Consultores Jurídicos y demás funcionarios de similar jerarquía al servicio de la Presidencia de la República, de los Ministerios o de los organismos autónomos y de las Gobernaciones de los Territorios Federales.
- 3º Los demás funcionarios públicos que ocupen cargos de alto nivel o de confianza en la Administración Pública Nacional y que por la índole de sus funciones, el Presidente de la República, mediante Decreto, excluya de la carrera administrativa, previa aprobación por el Consejo de Ministros.<sup>7</sup>

Artículo 5.—Quedan exceptuados de la aplicación de la presente Ley:

- 1º Los funcionarios al servicio del Poder Legislativo Nacional;
- 2º Los funcionarios del servicio exterior amparados por la Ley de Personal del Servicio Exterior y la Ley Orgánica del Servicio Consular;
- 3º Los funcionarios del Poder Judicial, del Ministerio Público y del Consejo Supremo Electoral;
- 4º Los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales en su condición de tales y de los cuerpos de seguridad del Estado;
- 5º Los miembros del personal directivo, académico, docente y de investigación de las Universidades Nacionales y
- 6º Los obreros al servicio de la Administración Pública Nacional, contratados por ésta en tal carácter, de acuerdo a la Ley del Trabajo.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Véase Nos. 23 y 69.

<sup>8</sup> Véase Nos. 7, 15 y 69.

## TITULO II

### *De la gestión de la función pública*<sup>9</sup>

#### Capítulo I

##### *Disposiciones Generales*<sup>10</sup>

Artículo 6.—La competencia en todo lo relativo a la función pública y a la administración de personal en la Administración Pública Nacional se ejercerá por:

- 1º El Presidente de la República;
- 2º Los Ministros del Despacho; y
- 3º Las máximas autoridades directivas y administrativas de los organismos autónomos de la Administración Pública Nacional.

Artículo 7.—Las decisiones emanadas por cualesquiera de los órganos a que se refiere el artículo anterior, en la esfera de sus respectivas competencias, agotan la vía jerárquica.

#### Capítulo II

##### *De la Oficina Central de Personal*<sup>11</sup>

Artículo 8.—Se crea la Oficina Central de Personal dependiente del Presidente de la República y a cargo de un Director Ejecutivo, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. Esta Oficina Central de Personal tendrá también un Directorio integrado por el Director Ejecutivo, quien lo presidirá; un Director y su suplente, elegidos por las Cámaras Legislativas Nacionales en sesión conjunta; un Director y su suplente escogidos por el Presidente de la República de una terna que le presentará la Confederación de Trabajadores de Venezuela o, en su defecto, la Central Sindical Nacional que afilie a la mayoría de los trabajadores organizados del país, en consulta con la Unión Nacional de Empleados Públicos o, en su defecto, con la organización sindical que agrupe a la mayoría de los empleados públicos.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Véase Anexo 3.

<sup>10</sup> Véase N° 10.

<sup>11</sup> Véase Anexo 3.

<sup>12</sup> Véase Nos. 3, 37, 46 y 77.

Parágrafo primero: El miembro elegido por el Congreso y el representante de los empleados públicos durarán dos años en el ejercicio de sus funciones y la forma de su remuneración será establecida en el Reglamento de esta Ley.

Parágrafo segundo: Los miembros del Directorio y los suplentes serán juramentados por el Presidente de la República.

Artículo 9.—Los miembros del Directorio de la Oficina Central de Personal y sus suplentes, deberán reunir los siguientes requisitos:

- 1º Poseer la capacidad necesaria en administración de personal;
- 2º No tener antecedentes delictivos;
- 3º No tener vínculos de parentesco con el Presidente de la República hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

Artículo 10.—Es de la competencia de la Oficina Central de Personal:

- 1º Elaborar y organizar el sistema de administración de personal y supervisar su aplicación y desarrollo. A tal fin elaborará normas y procedimientos relativos a clasificación de cargos, remuneración, reclutamiento, selección y empleo, adiestramiento, becas, viáticos, calificación y evaluación de servicios, ascensos, traslados, licencias, permisos, régimen de sanciones, registros de personal y de elegibles, así como cualesquiera otros planes, normas y procedimientos inherentes al sistema;
- 2º Vigilar el cumplimiento de la presente Ley y de su Reglamento, así como de las normas y procedimientos indicados en el numeral anterior, y evaluar permanentemente los resultados de su aplicación;
- 3º Prestar asesoría y asistencia técnica a todos los organismos a cuyos funcionarios se aplica la presente Ley, en la organización del sistema de administración de personal, así como a los otros poderes públicos, cuando le sea solicitada;
- 4º Evacuar las consultas que le formulen los diversos organismos públicos en relación con la administración de personal y la aplicación de la presente Ley y sus Reglamentos;<sup>13</sup>
- 5º Llevar y mantener al día el censo nacional de funcionarios públicos, conforme a las normas que se determinen en los Reglamentos;

---

<sup>13</sup> Véase Nos. 4 y 46.

- 6º Solicitar de todos los organismos de la Administración Pública Nacional las informaciones que en materia de administración de personal, pueda necesitar para el cabal desempeño de sus atribuciones;
- 7º Vigilar porque la creación de los cargos de carrera responda a necesidades reales de los servicios, a cuyo fin deberá establecer los mecanismos de coordinación necesarios con las correspondientes oficinas de organización;
- 8º Participar, conjuntamente con los órganos a quienes compete, en la preparación de las normas destinadas a regir la administración de personal en los organismos nacionales cuyo personal no esté sujeto a la presente Ley;
- 9º Convocar y reunir, conforme a instrucciones del Presidente de la República, a los jefes de las Oficinas de Personal, a fin de considerar las cuestiones relacionadas con la administración de personal en sus respectivas dependencias, y formular, las observaciones que estime pertinentes;
- 10º Presentar al Presidente de la República, un informe anual contentivo de las actividades desarrolladas por la misma;
- 11º Preparar, con el asesoramiento de su Directorio, los proyectos de reglamentos de la presente Ley;
- 12º Prestar al Directorio las facilidades necesarias para el cabal cumplimiento de sus funciones;
- 13º Crear, dirigir y coordinar el sistema nacional de adiestramiento de funcionarios públicos;
- 14º Las demás que le señalen esta Ley y su Reglamento y las que otras leyes puedan atribuirle.

Artículo 11.—Corresponde al Directorio de la Oficina Central de Personal:<sup>14</sup>

- 1º Asesorar a la Oficina Central de Personal en la elaboración de los proyectos de reglamentos de la presente Ley;
- 2º Asesorar y cooperar con el Director Ejecutivo para estimular el interés de las organizaciones públicas, profesionales y de funcionarios en el mejoramiento del sistema de administración de personal;
- 3º Solicitar del Director Ejecutivo la realización de las investigaciones que el Directorio considere necesarias, relativas a la administración de personal en las dependencias cuyos funcio-

<sup>14</sup> Véase Reglamento del Directorio de la Oficina Central de Personal, dictado por Decreto N° 537 de 10 de febrero de 1971, en Anexo 2, A.

narios estén sujetos a la presente Ley. Los miembros del Directorio podrán participar personalmente, de oficio, en las mencionadas investigaciones;

4º Los demás que se establezcan en los reglamentos de esta Ley.

Parágrafo primero: El Directorio se reunirá ordinaria y periódicamente en la forma que determine el Reglamento, y extraordinariamente cada vez que lo convoque el Director Ejecutivo por propia iniciativa o a solicitud de cualquiera de sus miembros.

Parágrafo segundo: Las funciones del Director Ejecutivo serán establecidas en el Reglamento de la presente Ley.<sup>15</sup>

### Capítulo III

#### *De las Oficinas de Personal*<sup>16</sup>

Artículo 12.—En los organismos cuyos funcionarios estén sujetos a la presente Ley, la administración de personal la ejercerá la máxima autoridad administrativa del mismo, por órgano de una Oficina de Personal, la cual estará a cargo de un funcionario de carrera.

Artículo 13.—Las Oficinas de Personal de los organismos cuyos funcionarios estén sometidos a la presente Ley, tendrán las siguientes atribuciones y deberes:

- 1º Dirigir en el seno del organismo respectivo la aplicación y mejora de las normas y de los procedimientos que en materia de administración de personal señale la presente Ley y sus Reglamentos;
- 2º Realizar los cursos de adiestramiento a que se refiere el artículo 47 de la presente Ley;
- 3º Realizar en el organismo respectivo, los exámenes que se requieran para la incorporación a la carrera administrativa o para ascender dentro de la misma, en la forma que se determine en el Reglamento;
- 4º Proponer ante la máxima autoridad administrativa del organismo respectivo, los nombramientos de ingreso o de ascenso, retiros y demás movimientos de personal;

---

<sup>15</sup> Véase Reglamento sobre las atribuciones del Director Ejecutivo de la Oficina Central de Personal, dictado por Decreto N° 538 de 10 de febrero de 1971, en Anexo 2, B.

<sup>16</sup> Véase N° 78.

- 5º Cuidar de que se elaboren debidamente los expedientes en caso de hechos que dieren lugar a la aplicación de las sanciones previstas en esta Ley;
- 6º Enviar periódicamente a la Oficina Central de Personal una relación detallada de los movimientos de personal, así como todas las informaciones que ésta les solicite en materia de administración de personal en el organismo respectivo;
- 7º Prestar a las Juntas de Avenimiento las facilidades que éstas requieran para el cabal cumplimiento de sus funciones;
- 8º Actuar como órgano regular entre el organismo respectivo y la Oficina Central de Personal;
- 9º Los demás que se establezcan en la presente Ley y en su Reglamento.

## CAPITULO IV

### *De las Juntas de Avenimiento*

Artículo 14.—En cada organismo a cuyos funcionarios se aplique la presente Ley existirá una Junta de Avenimiento integrada por dos miembros designados así: un representante de la máxima autoridad administrativa del organismo; y un representante de los empleados a su servicio, postulado por la organización gremial que agrupe en su seno a la mayoría de ellos. El Jefe de la respectiva Oficina de Personal, actuará como Cordinador de la Junta.<sup>17</sup>

Artículo 15.—Las Juntas de Avenimiento serán instancias de conciliación ante las cuales podrá dirigirse, mediante escrito, cualquier funcionario cuando crea lesionado los derechos que le otorga esta Ley.

Parágrafo único: Los funcionarios públicos no podrán intentar válidamente ninguna acción ante la jurisdicción contencioso-administrativa sin haber efectuado previamente la gestión conciliatoria ante la Junta de Avenimiento.

Artículo 16.—La Junta de Avenimiento estará obligada a cumplir su cometido en cada caso dentro del lapso de diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha de introducida la solicitud de conciliación.

El resultado será comunicado de inmediato al reclamante.

De las actuaciones de esta Junta se levantará acta y se formará expediente. El solicitante tendrá derecho a obtener copia de las actas o de todo el expediente.

<sup>17</sup> Véase Nos. 37, 77, y 78. Véase el Reglamento sobre las Juntas de Avenimiento de 9 de junio de 1971, en el Anexo 2, F.

La Junta se reunirá por lo menos una vez a la semana, cuando haya materia sobre la cual conocer.

### TITULO III

#### *De los derechos, deberes e incompatibilidades de los funcionarios públicos*<sup>18</sup>

#### CAPITULO I

##### *De los derechos*

Artículo 17.—Los funcionarios de carrera gozarán de estabilidad en el desempeño de sus cargos. En consecuencia, sólo podrán ser retirados del servicio por los motivos contemplados en la presente Ley.<sup>19</sup>

Artículo 18.—Todo empleado público, sea o no de carrera, tiene el derecho al incorporarse al cargo a ser informado por su superior inmediato acerca de los fines, organización y funcionamiento de la unidad administrativa correspondiente y, en especial, de su dependencia jerárquica y de las atribuciones, deberes y responsabilidades que le incumben.<sup>20</sup>

Artículo 19.—Cumplidos los requisitos que la presente Ley establece, los funcionarios de carrera tendrán derecho al ascenso. Los ascensos se otorgarán por riguroso orden de méritos de acuerdo con la calificación obtenida en las pruebas correspondientes. En la selección para ascensos se considerarán como parte integrante del examen la evaluación de la eficiencia del funcionario, así como la realización de los cursos de capacitación o adiestramiento que establezcan los Reglamentos.<sup>21</sup>

Parágrafo único.—La provisión de cargos vacantes de carrera se realizará atendiendo al siguiente orden de prioridades:

- 1º Con candidatos del registro de elegibles para ascensos del organismo respectivo;
- 2º Con candidatos del registro de elegibles para ascensos de la Administración Pública Nacional;
- 3º Con candidatos del registro de elegibles para ingresos.

<sup>18</sup> Véase Anexo 3.

<sup>19</sup> Véase Artículo 52.  
Véase Nos. 6, 10, 11, 13 y 38.

<sup>20</sup> Véase Nos. 10 y 24.

<sup>21</sup> Véase Nos. 10, 11 y 39.

Artículo 20.—Los funcionarios sujetos a la presente Ley tendrán derecho a disfrutar de una vacación anual de quince (15) días hábiles con pago de dieciocho (18) días de sueldo durante el primer quinquenio de servicios; de dieciocho (18) días hábiles con pago de veintiún (21) días de sueldo durante el segundo quinquenio de servicios; de veintiún (21) días hábiles con pago de veinticinco (25) días de sueldo durante el tercer quinquenio; y de veinticinco (25) días hábiles con pago de treinta (30) días de sueldo, a partir del 16º año de servicios.<sup>22</sup>

Artículo 21.—Los empleados que hayan prestado a la Administración Pública un mínimo de tres (3) meses de servicio dentro del ejercicio fiscal correspondiente, tendrán derecho a una bonificación de fin de año de conformidad con la siguiente escala:

Más de tres (3) y hasta seis (6) meses: cinco (5) días de sueldo.

Más de seis (6) y hasta nueve (9) meses: diez (10) días de sueldo.

Más de nueve (9) meses: quince (15) días de sueldo.<sup>23</sup>

Artículo 22.—Los funcionarios públicos tendrán derecho a obtener el beneficio de la jubilación por límite de edad y años de servicios, de conformidad con la Ley.<sup>24</sup>

Artículo 23.—Los funcionarios públicos sujetos a la presente Ley podrán organizarse sindicalmente para la defensa y protección de los derechos que esta Ley y su Reglamento les confiere.<sup>25</sup>

Parágrafo único.—En cada organismo de la Administración Pública Nacional a cuyos funcionarios se aplique la presente Ley, dos directivos sindicales de los empleados públicos al servicio del mismo, tendrán derecho a que se les otorgue permiso remunerado para el cumplimiento de sus funciones de dirigentes, de conformidad con el Reglamento.<sup>26</sup>

Artículo 24.—Todo empleado público tendrá derecho a percibir las remuneraciones correspondientes al cargo que desempeñe, de conformidad con el sistema de remuneraciones a que se refieren los artículos 41 y siguientes de esta Ley.<sup>27</sup>

Artículo 25.—En los Reglamentos de la presente Ley se definirá

---

<sup>22</sup> Véase Nos. 10 y 28.

Véase Reglamento de Vacaciones de Funcionarios Públicos Nacionales dictado por Decreto N° 571 de 31 de marzo de 1971, en Anexo 2, C.

<sup>23</sup> Véase Nos. 10 y 20. Véase Reglamento sobre la Bonificación de fin de año a los funcionarios públicos nacionales de 11 de abril de 1971 en Anexo 2, D.

<sup>24</sup> Véase Nos. 10 y 30.

<sup>25</sup> Véase Nos. 10, 34 a 37 y 71 y siguientes.

Véase Anexos 3 y 4.

Véase Reglamento sobre los sindicatos de funcionarios públicos de 28 de abril de 1971 en Anexo 2, E.

<sup>26</sup> Véase N° 78.

<sup>27</sup> Véase Nos. 10, 25 y 34.

el régimen de los permisos remunerados y no remunerados, y de las licencias, con o sin goce de sueldo, que puedan concederse a los funcionarios públicos, tanto a los de carrera como a los de libre nombramiento y remoción.<sup>28</sup>

Artículo 26.—Los funcionarios de carrera tendrán derecho a percibir como indemnización al ser retirados de la misma, conforme lo previsto en el ordinal 2º del artículo 52, las prestaciones sociales que contempla la Ley del Trabajo o las que puedan corresponderle según la Ley respectiva, si esta última le fuere más favorable.<sup>29</sup>

Parágrafo único.—La presente Ley deja a salvo los beneficios que en la Administración Pública Nacional correspondan por Ley a sus funcionarios. En todo caso el empleado sólo podrá percibir el beneficio que más le favorezca.

## CAPITULO II

### *De los deberes*<sup>30</sup>

Artículo 27.—Sin perjuicio de los deberes que impongan las leyes y reglamentos especiales, los funcionarios públicos están obligados a:

- 1º Prestar sus servicios personalmente con la eficiencia requerida para el cumplimiento de las tareas que tengan encomendadas, conforme a las modalidades que determinen los reglamentos;<sup>31</sup>
- 2º Acatar las órdenes e instrucciones emanadas de los superiores jerárquicos que dirijan o supervisen la actividad del servicio correspondiente, de conformidad con las especificaciones del cargo que desempeñen;<sup>32</sup>
- 3º Guardar en todo momento una conducta decorosa y observar en sus relaciones con sus subordinados y con el público, toda la consideración y cortesía debidas;<sup>33</sup>
- 4º Guardar la reserva y secreto que requieran los asuntos relacionados con su trabajo;<sup>34</sup>

---

<sup>28</sup> Véase N° 10.

<sup>29</sup> Véase Nos. 10, 15 y 16.

<sup>30</sup> Véase Nos. 8 y 10.

<sup>31</sup> Véase N° 55.

<sup>32</sup> Véase N° 62.

<sup>33</sup> Véase N° 63.

<sup>34</sup> Véase N° 60.

- 5º Vigilar, conservar y salvaguardar los documentos, bienes, e intereses de la administración confiados a su guarda, uso o administración;<sup>35</sup>
- 6º Atender regularmente las actividades de adiestramiento y perfeccionamiento destinados a mejorar su capacitación;<sup>36</sup>
- 7º Poner en conocimiento de sus superiores las iniciativas que estimen útiles para la conservación del patrimonio nacional o el mejoramiento de los servicios;<sup>37</sup>
- 8º En general, cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los reglamentos y los diversos actos administrativos que deban ejecutar.<sup>38</sup>

Artículo 28.—Sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes y reglamentos especiales, se prohíbe a los funcionarios públicos:

- 1º Celebrar contratos por sí, por personas interpuestas o en representación de otro, con la República, los Estados, los Municipios y demás personas jurídicas de derecho público, salvo las excepciones que establezcan las leyes;<sup>39</sup>
- 2º Realizar propaganda o coacción política con motivo o en ocasión del desempeño de sus funciones, así como en dicha oportunidad ostentar distintivos que los acrediten como miembros de un partido político;<sup>40</sup>
- 3º Auspiciar gestiones de personas públicas o jurídicas que pretendan celebrar contratos con la República o que soliciten o exploten concesiones administrativas, o que sean proveedoras o contratistas de la misma;<sup>41</sup> y
- 4º Aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros sin que preceda la correspondiente autorización del Senado.<sup>42</sup>

Artículo 29.—Los funcionarios públicos deberán inhibirse del conocimiento de los asuntos en los cuales personalmente, o a través de ter-

<sup>35</sup> Véase N° 52.

<sup>36</sup> Véase N° 59.

<sup>37</sup> Véase N° 53.

<sup>38</sup> Véase N° 48.

Véase Artículo 37.

<sup>39</sup> Véase N° 51.

Véase Artículo 61, Ordinal 9.

<sup>40</sup> Véase N° 49.

Véase Artículo 59, Ordinal 4.

<sup>41</sup> Véase N° 51.

Véase Artículo 61, Ordinal 9.

<sup>42</sup> Véase N° 50.

Véase Artículo 61, Ordinal 9.

ceros, tuvieren interés directo, o bien existiere éste por parte de su cónyuge o de sus familiares, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.<sup>41</sup>

### CAPITULO III

#### *De las incompatibilidades*<sup>44</sup>

Artículo 30.—El ejercicio de un destino público remunerado es incompatible con el desempeño de cualquier cargo, profesión o actividades que menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del funcionario.

El ejercicio de los cargos académicos, accidentales, asistenciales, docentes, edilicios, o electorales declarado por la Ley compatible con el ejercicio de un destino público remunerado, se hará sin menoscabo del cumplimiento de los deberes inherentes a éste, en conformidad con lo que establezca el Reglamento de esta Ley.<sup>45</sup>

Artículo 31.—La aceptación de un nuevo destino incompatible con el que se ejerza implica la renuncia del anterior, salvo las excepciones contempladas en la Ley.

Parágrafo único: La renuncia efectuada conforme a este artículo no presume la renuncia a la carrera administrativa.

Artículo 32.—Son incompatibles el goce simultáneo de dos o más pensiones o el disfrute de una pensión simultáneamente con un sueldo o remuneración proveniente del ejercicio de un cargo público. Se exceptúan de esta disposición los cargos académicos, asistenciales o docentes y cualquier otro que sin menoscabo de la función pública, determine el Ejecutivo Nacional en el Reglamento de la presente Ley. También se exceptúan las pensiones de disponibilidad o de retiro acordadas a los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales hasta tanto el Ejecutivo Nacional dicte un Reglamento que establezca un sistema escalonado de excepciones.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Véase N° 51.

<sup>44</sup> Véase Anexo 3.

<sup>45</sup> Véase Nos. 10 y 58.

<sup>46</sup> Véase N° 31.

## TITULO IV

### *Del Sistema de Administración de Personal*<sup>47</sup>

## CAPITULO I

### *Del ingreso a la Administración Pública Nacional*

## SECCION PRIMERA

### *Disposiciones generales*

Artículo 33.—Para ingresar a la Administración Pública Nacional, es necesario reunir los siguientes requisitos:

- 1º Ser venezolano.
- 2º Tener buena conducta.
- 3º Llenar los requisitos mínimos correspondientes al cargo respectivo.
- 4º No estar sujeto a interdicción civil, y
- 5º Las demás que establezcan la Constitución y las Leyes.

## SECCION SEGUNDA

### *Del ingreso a la Carrera Administrativa*<sup>48</sup>

Artículo 34.—La selección para el ingreso a la carrera administrativa se efectuará mediante concursos a los cuales se dará la mayor publicidad posible. Tales concursos estarán abiertos a toda persona que reúna los requisitos previstos en el artículo anterior y los que se establezcan en las especificaciones del cargo correspondiente, sin discriminaciones de ninguna índole. La referida selección se efectuará mediante la evaluación de los aspectos que se relacionen directamente con el correspondiente desempeño de los cargos.

Los resultados de la evaluación se notificarán a los aspirantes dentro de un lapso no mayor de sesenta (60) días.

<sup>47</sup> Véase N° 10.

<sup>48</sup> Véase Nos. 2, 10, 11 y 41.

## SECCION TERCERA

### *Del nombramiento*

Artículo 35.—Los nombramientos de los funcionarios públicos de carrera o de libre nombramiento y remoción, se efectuarán por el Presidente de la República y los demás funcionarios a que se refiere el artículo 6º de la presente Ley.

Los funcionarios de carrera serán nombrados de entre los candidatos cuyos nombres figuren en el registro de elegibles. A este efecto, la Oficina Central de Personal, a petición del organismo interesado, hará la correspondiente certificación de candidatos elegibles, integrada por los tres nombres de las personas que ocupen los tres primeros lugares del registro, de conformidad con el Reglamento.

Parágrafo primero: La Oficina Central de Personal expedirá a los funcionarios de carrera nombrados de conformidad con este artículo para el ejercicio de funciones públicas, un certificado que acredite tal carácter.<sup>49</sup>

Parágrafo segundo: Cuando formulada la solicitud no existieren candidatos elegibles debidamente registrados, se podrá nombrar a una persona no inscrita en el registro, pero en el nombramiento se hará constar su carácter provisional. Este nombramiento deberá ser ratificado o revocado en un plazo no mayor de seis (6) meses, previo el examen correspondiente. Si el examen practicado no fuere satisfactorio el cargo será provisto mediante terna suministrada por la Oficina Central de Personal.

Parágrafo tercero: En casos de extrema urgencia y para evitar interrupciones o deficiencias en la marcha de los servicios públicos, la vacante podrá ser cubierta interinamente por un plazo no mayor de treinta (30) días, mientras se realiza la tramitación correspondiente ante la Oficina Central de Personal.

Artículo 36.—Las personas que ingresen a la carrera administrativa quedan sujetas a un período de prueba cuya duración y modalidades fijará el Reglamento, teniendo en cuenta las características del cargo.

Parágrafo único: El Reglamento podrá fijar igualmente períodos de prueba al inicio del ejercicio de determinados cargos así como las condiciones de rechazo, cuando fuere el caso.

---

<sup>49</sup> Véase N° 11.

## SECCION CUARTA

### *Del juramento*

Artículo 37.—Ningún funcionario público podrá tomar posesión de su cargo ni entrar en ejercicio de sus funciones, sin antes prestar juramento de sostener y defender la Constitución y las leyes de la República, y de cumplir exactamente los deberes inherentes a su cargo.<sup>50</sup>

Artículo 38.—Los funcionarios públicos sujetos a la presente Ley prestarán juramento ante el funcionario que haya hecho el nombramiento o ante el que éste delegue. La delegación a que se refiere este artículo podrá ser general para ciertas clases de cargos o particular para determinados cargos.<sup>51</sup>

## CAPITULO II

### *Del sistema de clasificación de cargos*<sup>52</sup>

Artículo 39.—El sistema de clasificación de cargos comprende el agrupamiento de éstos en clases definidas. Cada clase deberá ser descrita mediante una especificación oficial que incluirá lo siguiente:

- 1º Denominación de la clase a la que se le asignará también un código para su mejor identificación;
- 2º Descripción de las atribuciones y deberes inherentes a la clase de cargo;
- 3º Los requisitos mínimos exigidos para desempeñar el cargo;
- 4º Cualesquiera otros que determine el Reglamento respectivo.

Parágrafo único: Las denominaciones de clases de cargos, así como su ordenación, y la indicación de aquellos que sean de carrera, serán aprobados por el Presidente de la República mediante Decreto. Las denominaciones aprobadas serán de uso obligatorio en la Ley de Presupuesto y en los demás actos y documentos oficiales, sin perjuicio del uso de la terminología que se adopte para designar en la respectiva jerarquía los cargos de jefatura o de carácter supervisorio.

Artículo 40.—Los organismos de la Administración Pública Nacional cuyos funcionarios estén sujetos a la presente Ley, pueden proponer a la Oficina Central de Personal los cambios o modificaciones

<sup>50</sup> Véase N° 48.  
Véase Artículo 27, Ordinal 8.

<sup>51</sup> Véase N° 48.

<sup>52</sup> Véase Nos. 2, 39 y 67.

que estimen conveniente introducir en el sistema de clasificación de cargos. La Oficina Central de Personal deberá comunicar su decisión, en el plazo que se fije en los reglamentos de la presente Ley.

### CAPITULO III

#### *Del sistema de remuneraciones*

Artículo 41.—El sistema de remuneraciones comprende los sueldos, compensaciones, viáticos, asignaciones y cualesquiera otras prestaciones pecuniarias o de otra índole que reciban los funcionarios públicos por sus servicios. En dicho sistema se establecerán escalas generales de sueldo, divididas en grados, con montos mínimos, intermedios y máximos. Cada cargo deberá ser asignado al grado correspondiente, según el sistema de clasificación, y remunerado con una de las tarifas previstas en la escala.<sup>53</sup>

Artículo 42.—El sistema de remuneraciones que deberá aprobar mediante Decreto el Presidente de la República, establecerá además las normas para la fijación, administración y pago de sueldos iniciales; aumentos por servicio eficiente y antigüedad dentro de la escala; y normas para ascender, trabajo a tiempo parcial, eventual, sobretiempo, viáticos y otros beneficios y asignaciones que por razones del servicio deban otorgarse a los empleados. El sistema comprenderá también normas relativas al pago, de acuerdo con horarios de trabajo, días feriados, vacaciones, licencias con o sin sueldo en casos de enfermedad, y otras actividades necesarias para el servicio.<sup>54</sup>

Artículo 43.—Las escalas del sistema de remuneración podrán ser rebajadas, provisionalmente, cuando circunstancias especiales de carácter económico o financiero así lo exijan; y previa autorización del Congreso de la República, o de su Comisión Delegada, pero deberán ser restituidas a las escalas anteriores tan pronto cesen tales circunstancias.

### CAPITULO IV

#### *De la calificación de servicios*

Artículo 44.—El sistema de calificación de los servicios comprende el conjunto de normas y procedimientos tendientes a evaluar y cali-

---

<sup>53</sup> Véase Nos. 2, 25 y 67.

<sup>54</sup> Véase Nos. 2, 25 y 75.

ficar la eficiencia y conducta de los funcionarios públicos, y se regirá por lo establecido en los reglamentos de la presente Ley.

Artículo 45.—La evaluación de los servicios de los empleados, inclusive los sometidos al período de prueba se hará una vez al año, por lo menos, y se les notificará el resultado de tal evaluación.

La evaluación y calificación resultantes de los servicios se tendrán en cuenta para tomar decisiones en materia de ascensos, aumentos de sueldos y licencias.

## CAPITULO V

### *Del sistema del adiestramiento<sup>55</sup>*

Artículo 46.—El sistema de adiestramiento de personal dirigido al mejoramiento técnico profesional, moral y cultural de los funcionarios, se realizará por la Oficina Central de Personal y las Oficinas de Personal, conforme a lo establecido en los artículo 10 y 13 de la presente Ley.

Para el cumplimiento de lo anteriormente establecido en relación a la formación de los funcionarios públicos, la Oficina Central de Personal programará y dictará cursos permanentes u ocasionales, tomando en cuenta los adelantos de la ciencia administrativa y su procedencia y necesidad de aplicación a la Administración del Estado.

Artículo 47.—Las Oficinas de Personal pueden proponer a la Oficina Central de Personal los programas o cursos de adiestramiento que el organismo respectivo considere conveniente realizar, con vista de los servicios y funciones que le son propios. La Oficina Central cuidará de que exista la debida coordinación entre estos programas o cursos especiales y los generales que ella elabore.

Artículo 48.—De conformidad con las disposiciones del Reglamento y las instrucciones de la Oficina Central de Personal, se emitirán certificados de adiestramiento a los funcionarios que reciban y aprueben los cursos. Los derechos que confieran los certificados los determinará el Reglamento.

## CAPITULO VI

### *De las situaciones administrativas*

Artículo 49.—Se considera en servicio activo a los funcionarios de carrera que desempeñan el cargo correspondiente en el organismo a

<sup>55</sup> Véase N° 59.

que pertenezcan o bien que se les haya conferido una comisión de servicio de carácter temporal en otro cargo de su propio organismo o de otro organismo de la Administración Pública Nacional.

El disfrute de permisos o licencias, otorgadas de conformidad con el Reglamento respectivo no altera la situación de servicio activo.

Parágrafo único: Los funcionarios que estén en situación de servicio activo tienen todos los derechos, prerrogativas, deberes y responsabilidades inherentes a su condición.<sup>56</sup>

Artículo 50.—Gozarán de permiso especial en los términos que señale el Reglamento de esta Ley, los funcionarios de carrera que hayan sido elegidos para cargos de representación popular o designados para desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción. El tiempo transcurrido en este cargo se computará a efectos de la antigüedad en el servicio.

Cuando ingrese a la carrera quien haya estado con anterioridad al servicio de un organismo público, el tiempo transcurrido en los cargos anteriores, será considerado a los efectos de la antigüedad en el servicio.<sup>57</sup>

Artículo 51.—Por razones del servicio, los funcionarios de carrera podrán ser trasladados dentro de la misma localidad de un cargo a otro de la misma clase, siempre que no se disminuya su sueldo básico y los complementos que puedan corresponderle. Cuando se trate de traslado de una localidad a otra, éste deberá realizarse de mutuo acuerdo con las excepciones que por necesidades del servicio determine el Reglamento. Todo traslado deberá ser participado a la Oficina Central de Personal.<sup>58</sup>

## CAPITULO VII

### *Del retiro de la Administración Pública Nacional*

Artículo 52.—El retiro de la administración pública procederá en los siguientes casos:

- 1º Por renuncia escrita del funcionario debidamente aceptada;
- 2º Por reducción de personal, aprobada en Consejo de Ministros, debida a limitaciones financieras, reajustes presupuestarios, modificación de los servicios, o cambios en la organización administrativa;

<sup>56</sup> Véase N° 11.

<sup>57</sup> Véase Nos. 11, 19 y 28.

<sup>58</sup> Véase N° 11.

- 3º Por invalidez y por jubilación de conformidad con la Ley;
- 4º Por estar incurso en causal de destitución.<sup>59</sup>

Parágrafo primero: Cuando el funcionario retirado por invalidez se rehabilite en un lapso no mayor de un año, tendrá derecho a ser incorporado en el registro de elegibles en orden cronológico de la rehabilitación y con precedencia sobre los aspirantes incorporados al registro mediante concurso.

Parágrafo segundo: Los cargos que quedaren vacantes conforme al ordinal 2º de este artículo no podrán ser provistos durante el resto del ejercicio fiscal. Las vacantes producidas deberán ser notificadas de inmediato al Congreso Nacional por el Contralor General de la República.

Artículo 53.—La reducción de personal prevista en el ordinal 2º del artículo anterior dará lugar a la disponibilidad hasta por el término de un mes, durante el cual el funcionario tendrá derecho a percibir su sueldo personal y los complementos que le correspondan. Mientras dure la situación de disponibilidad la Oficina de Personal del organismo respectivo o la Oficina Central de Personal tomará las medidas tendientes a la reubicación del funcionario en un cargo de carrera para el cual reúna los requisitos previstos en esta Ley y sus Reglamentos.

Parágrafo primero: Si vencida la disponibilidad a que se refiere este artículo no hubiese sido posible reubicar al funcionario, éste será retirado del servicio con el pago de las prestaciones sociales contempladas en el artículo 26 de esta Ley e incorporado al registro de elegibles para cargos cuyos requisitos reúna.<sup>60</sup>

## TITULO V

### *De las Responsabilidades y del Régimen Disciplinario*<sup>61</sup>

Artículo 54.—Los funcionarios públicos responden penal, civil, administrativa y disciplinariamente por los delitos, faltas, hechos ilícitos e irregularidades administrativas cometidas en el ejercicio de sus funciones. Esta responsabilidad no excluye la que pudiera corresponderles por efecto de leyes especiales o de su condición de ciudadanos.<sup>62</sup>

<sup>59</sup> Véase Nos. 10, 11, 15, 16 y 40.

<sup>60</sup> Véase Nos. 11, 16, 19 y 40.  
Véase Artículo 26.

<sup>61</sup> Véase Anexo 3.

<sup>62</sup> Véase N° 97.

Artículo 55.—Corresponde al Ministerio Público intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones. Sin embargo, ello no menoscaba el ejercicio de los derechos y acciones que correspondan a los particulares o a otros funcionarios, de conformidad con las leyes.<sup>63</sup>

Artículo 56.—Para el mejor cumplimiento de la función constitucional del Ministerio Público, las máximas autoridades de los diversos organismos de la administración pública están en la obligación de suministrarle toda la información y documentación que el Fiscal General de la República les solicitare.<sup>64</sup>

Artículo 57.—Independientemente de las sanciones previstas en otras leyes, aplicables a los funcionarios públicos en razón del desempeño de sus cargos o por el ejercicio de sus funciones, éstos quedan sujetos a las siguientes sanciones disciplinarias:

- 1º Amonestación verbal;
- 2º Amonestación escrita;
- 3º Suspensión del cargo, con o sin goce de sueldo;
- 4º Destitución.<sup>65</sup>

Artículo 58.—Son causales de amonestación verbal las siguientes:

- 1º Negligencia en el cumplimiento de los deberes inherentes al cargo;<sup>66</sup>
- 2º Falta de atención debida al público;<sup>67</sup>
- 3º Incumplimiento del horario de trabajo;<sup>68</sup>
- 4º Conducta descuidada en el manejo de los expedientes y documentos, así como del material y útiles de oficina;<sup>69</sup>
- 5º Cualquiera otras faltas que no ameriten, conforme a esta Ley, una sanción mayor.

Parágrafo único: La amonestación verbal la hará privadamente el funcionario del cual dependa directamente el empleado y deberá ser comunicada por escrito a la Oficina de Personal respectiva, con copia al funcionario amonestado.

<sup>63</sup> Véase N° 90.

<sup>64</sup> Véase N° 90.

<sup>65</sup> Véase N° 102.

<sup>66</sup> Véase N° 59.

<sup>67</sup> Véase N° 63.

<sup>68</sup> Véase N° 56.

<sup>69</sup> Véase N° 52.

Artículo 59.—Son causales de amonestación por escrito las siguientes:

- 1º Haber sido objeto de tres amonestaciones verbales en un año;
- 2º Falta de consideración y respeto debidos a los superiores, subalternos o compañeros, debidamente comprobado;<sup>70</sup>
- 3º Perjuicio material causado por negligencia manifiesta a los bienes de la República, siempre que la gravedad del perjuicio no amerite su destitución;<sup>71</sup>
- 4º Inasistencia injustificada al trabajo durante dos días hábiles en el término de seis (6) meses o de tres (3) en el término de un año;<sup>72</sup>
- 5º Realizar campaña o propaganda de tipo político o proselitista en los lugares de trabajo, así como solicitar o recibir dinero u otros bienes para fines políticos en los mismos lugares de trabajo;<sup>73</sup>
- 6º Recomendar a personas determinadas para ser nombradas o atendidas o para que obtengan ventajas o beneficios en la carrera administrativa.
- 7º Cualesquiera otras faltas o circunstancias que no estuvieren sancionadas con amonestación verbal, o con la suspensión sin goce de sueldo, o la destitución.

Parágrafo único: La amonestación escrita la hará el funcionario de mayor jerarquía dentro del servicio, sección o departamento al cual pertenezca el empleado. Dicho funcionario hará conocer la medida a la respectiva Oficina de Personal, por el órgano regular. La Oficina de Personal, a su vez, la hará del conocimiento de la Oficina Central de Personal.

Artículo 60.—Cuando para realizar una investigación judicial o administrativa fuere conveniente, a los fines de la misma, suspender algún empleado del ejercicio de sus funciones, la suspensión será con goce de sueldo y durará el tiempo estrictamente necesario para practicar tal investigación.

Si contra el empleado se dictare auto de detención se le suspenderá del cargo sin goce de sueldo.<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup> Véase N° 63.

<sup>71</sup> Véase N° 52.

<sup>72</sup> Véase N° 56.

<sup>73</sup> Véase N° 49.  
Véase Artículo 28, Ordinal 2.

<sup>74</sup> Véase N° 26.

Artículo 61.—Son causales de destitución:<sup>75</sup>

- 1º Haber sido objeto de tres amonestaciones escritas en un año;<sup>76</sup>
- 2º Falta de probidad, vías de hecho, injuria, insubordinación, conducta inmoral en el trabajo o acto lesivo al buen nombre o a los intereses del organismo respectivo o de la República;<sup>77</sup>
- 3º Perjuicio material grave causado intencionalmente o por negligencia manifiesta al patrimonio de la República;<sup>78</sup>
- 4º Abandono injustificado al trabajo durante tres días hábiles en el curso de un mes;<sup>79</sup>
- 5º Condena penal que implique privación de libertad, o auto de culpabilidad administrativa de la Contraloría General de la República;<sup>80</sup>
- 6º Solicitar y recibir dinero, o cualquier otro beneficio material valiéndose de su condición de funcionario público;
- 7º Revelación de asuntos reservados, confidenciales o secretos, de los cuales el empleado tenga conocimiento por su condición de funcionario;<sup>81</sup>
- 8º Tener participación por sí o por interpuestas personas, en firmas o sociedades que tengan relaciones con la respectiva dependencia, cuando estas relaciones estén vinculadas directa o indirectamente con el cargo que se desempeña, salvo que el funcionario haya hecho conocer por escrito esta circunstancia para que se le releve del conocimiento o tramitación del asunto en cuestión;<sup>82</sup>
- 9º El desacato a las prohibiciones previstas en los ordinales 1º, 3º y 4º del artículo 28 de esta Ley.<sup>83</sup>

Parágrafo único: La destitución la hará el funcionario a quien corresponda hacer el nombramiento o por órgano del cual se hizo éste previo estudio del expediente elaborado por la respectiva oficina de personal, y se le comunicará por oficio al interesado con indicación

---

<sup>75</sup> Véase N° 10.

<sup>76</sup> Véase N° 14.

<sup>77</sup> Véase Nos. 62 y 64.

<sup>78</sup> Véase N° 52.

<sup>79</sup> Véase Nos. 56, 57 y 76.

<sup>80</sup> Véase Nos. 64 y 102.

<sup>81</sup> Véase N° 60.

<sup>82</sup> Véase N° 51.

<sup>83</sup> Véase N° 51.

expresa de la causal o de las causales en que se apoye la medida. Toda destitución se hará del conocimiento inmediato de la Oficina Central de Personal.

Artículo 62.—El Reglamento de esta Ley establecerá todo lo relativo al reingreso de los empleados a la carrera administrativa.<sup>84</sup>

## TITULO VI

### *De los Recursos Contencioso-Administrativos*<sup>85</sup>

Artículo 63.—Todos los actos administrativos dictados en ejecución de la presente Ley son recurribles por ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo previsto en el artículo 206 de la Constitución Nacional.

Artículo 64.—También podrá interponerse por ante la jurisdicción contencioso-administrativa, recurso de interpretación acerca de las dudas que surjan en cuanto a la aplicación e interpretación de la presente Ley y su Reglamento, sin que el ejercicio de este recurso pueda ser motivo para la paralización de ninguna medida que las autoridades competentes puedan ordenar o ejecutar en uso de sus atribuciones legales.<sup>86</sup>

Artículo 65.—Corresponderá a la Procuraduría General de la República representar y defender judicialmente los intereses y derechos de la República, en las controversias que se susciten entre éstas y los funcionarios públicos y aspirantes a ingresar en la carrera administrativa, conforme a las disposiciones de la presente Ley.

## TITULO VII

### *Disposiciones Transitorias*

Artículo 66.—Con el objeto de determinar si los funcionarios públicos que actualmente prestan sus servicios en la Administración Pública Nacional lo hacen en forma satisfactoria y si reúnen los requisitos mínimos previstos en el sistema de clasificación de cargos se practicarán a éstos los exámenes correspondientes.

---

<sup>84</sup> Véase N° 11.

<sup>85</sup> Véase Anexo 3.

<sup>86</sup> Véase Nos. 4, 46 y 79.

A los funcionarios públicos que conforme a los **exámenes** realizados están prestando servicio satisfactoriamente, reúnan los **requisitos** mínimos del cargo y los previstos en el artículo 33 de la **presente Ley**, y tengan más de un año en el desempeño del cargo, la **Oficina Central de Personal** les expedirá un certificado en el cual se les **declarará** funcionarios de carrera.<sup>87</sup>

Parágrafo primero: El Reglamento establecerá los **casos** y modalidades en que los funcionarios públicos a que se refiere este artículo, previamente al examen aludido, participen en cursos de **capacitación** y adiestramiento relacionados con el cargo que desempeñan.

Parágrafo segundo: El otorgamiento del certificado a que se refiere este artículo, cuando se trate de funcionarios públicos que tengan un año o menos en el desempeño de un cargo, se regirá por lo dispuesto en el artículo 34 de la presente Ley.

Artículo 67.—Si practicado el examen a que se refiere el artículo anterior, el empleado resultare reprobado, tendrá derecho a que se le practique un nuevo examen, el cual deberá realizarse en un plazo no mayor de un año, ni menor de tres (3) meses. El funcionario podrá optar además a que se le traslade a otro cargo para el cual sí reúna los requisitos exigidos, en cuyo caso y previa aprobación de los exámenes correspondientes, se le **declarará** funcionario de carrera.<sup>88</sup>

Artículo 68.—Si practicado el nuevo examen a que se refiere el artículo anterior, el empleado resultare reprobado, éste será retirado de la función pública, pero tendrá derecho al pago de las prestaciones y a que se le incorpore en el registro de elegibles para cargos cuyos requisitos reúna de conformidad con esta Ley y su Reglamento.

Tal incorporación se hará siguiendo el orden cronológico de los exámenes presentados y con precedencia sobre los aspirantes incorporados al registro mediante concurso.<sup>89</sup>

Parágrafo primero: Si el empleado tuviere cinco años o más al servicio de la Administración Pública tendrá derecho a que se le aplique nuevamente el procedimiento previsto en los dos artículos precedentes. Si aplicado el procedimiento por segunda vez, el funcionario fuese retirado, tendrá derecho al pago de las prestaciones y a que se le incorpore en el registro de elegibles para cargos cuyos requisitos reúna de conformidad con esta Ley y su Reglamento.

<sup>87</sup> Véase Nos. 11, 12, 19 y 41.

<sup>88</sup> Véase N° 41.

<sup>89</sup> Véase Nos. 17 y 41.

Tal incorporación se hará siguiendo el orden cronológico de los exámenes presentados y con precedencia sobre los aspirantes incorporados al registro mediante concurso.<sup>90</sup>

Parágrafo segundo: Los empleados públicos con más de diez años de servicio, serán declarados funcionarios de carrera, siempre que llenen los requisitos establecidos en el artículo 33 de esta Ley pero estarán obligados a presentar los exámenes correspondientes a los efectos de su capacitación y de su correcta ubicación, sin que ésta pueda conllevar en ningún caso desmejoramiento de su remuneración.<sup>91</sup>

Artículo 69.—Las personas que habiendo prestado cinco años o más de servicio en cargos que, de conformidad con la presente Ley, sean de carrera, y que hubieren sido retirados de la Administración Pública durante los cinco años precedentes a la fecha de la promulgación de la presente Ley sin que mediaran las causales de destitución previstas en el artículo 61 de esta Ley, tendrán derecho a que se les incluya en el registro de elegibles, para cargos cuyos requisitos reúnan de conformidad con esta Ley y su Reglamento.

Tal incorporación se hará siguiendo el orden cronológico de los exámenes presentados y con precedencia sobre los aspirantes incorporados al registro mediante concurso.<sup>92</sup>

Artículo 70.—Hasta tanto se dicte la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa y se organicen los tribunales competentes, se crea el Tribunal de la Carrera Administrativa integrado por tres (3) miembros principales y tres (3) suplentes, quienes deberán ser abogados, durarán cinco (5) años en el ejercicio de sus funciones y serán designados conforme a las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En lo posible los miembros deberán poseer conocimientos y experiencia en administración de personal.

El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, queda facultado para crear tribunales de la carrera administrativa, conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Artículo 71.—El Tribunal de la Carrera Administrativa tendrá un Presidente elegido cada año de entre sus miembros.

Tendrá también un Secretario, un Alguacil y el personal de secretaría que fuere necesario.

Corresponde al Presidente presidir y representar al Tribunal de la Carrera Administrativa.

---

<sup>90</sup> Véase N° 41.

<sup>91</sup> Véase N° 41.

<sup>92</sup> Véase Nos. 14, 23, 44 y 45.

Artículo 72.—Son atribuciones y deberes del Tribunal:

- 1º Conocer y decidir las reclamaciones que formulen los funcionarios o aspirantes a ingresar en la carrera administrativa, cuando consideren lesionados sus derechos por disposiciones o resoluciones de los organismos a cuyos funcionarios se aplique la presente Ley;
- 2º Ejecutar sus propias sentencias;
- 3º Presentar al Consejo de la Judicatura un informe anual, contentivo de una exposición detallada de las actividades del Tribunal;
- 4º Los demás que le señale la Ley.

Artículo 73.—La querrela se iniciará mediante escrito que el interesado dirigirá al Tribunal de la Carrera Administrativa exponiendo las razones en que base su reclamo. El escrito puede ser consignado ante cualquier Juez de la jurisdicción ordinaria, para su inmediata remisión al Tribunal de la Carrera Administrativa.

Artículo 74.—El Tribunal de la Carrera Administrativa al recibir el escrito le dará curso mediante auto en el cual ordene dar aviso al actor; y envío de copia del mismo al Procurador General de la República, a quien conminará a dar contestación dentro de un término de quince (15) días continuos a contar de la fecha del auto de admisión. En el escrito de contestación, si el Procurador General de la República no admitiere las pretensiones del querellante, opondrá todas las defensas que considere procedentes, sobre las cuales se pronunciará el Tribunal al decidir la querrela.

Artículo 75.—Si el Procurador General de la República no hubiere dado contestación, dentro del lapso señalado, la demanda se entenderá contradicha.

Artículo 76.—Haya habido o no contestación del Procurador General de la República, se abrirá un lapso probatorio que será de cinco (5) audiencias para promover y de diez (10) para evacuar, más el término de distancia para las pruebas que hayan de evacuarse fuera de la sede del Tribunal, el cual se calculará a razón de un día por cada doscientos kilómetros o fracción, pero que no excederá de diez (10) días consecutivos.

Artículo 77.—No habrá lugar a la apertura del lapso probatorio cuando el punto sobre el cual verse sus pretensiones el querellante fuere de mero derecho y así lo decida el Tribunal, o cuando las partes, de mutuo acuerdo, convengan en que se decida como tal o sólo con los instrumentos y pruebas que obren ya en autos; o con el expediente que hubiere levantado la autoridad administrativa correspondiente.

Parágrafo único.—En cualquier estado de la causa, el Tribunal podrá ordenar a la autoridad administrativa correspondiente el envío del expediente respectivo dentro de un lapso que al efecto señalará.

Artículo 78.—Vencido el lapso probatorio se fijará una de las tres (3) audiencias siguientes para el acto de informe.

Artículo 79.—Dentro de los tres (3) días continuos siguientes al término fijado para la relación de la causa o de haberse cumplido el auto para mejor proveer, el ponente presentará al Tribunal el proyecto de sentencia. Si éste no fuere acogido por la mayoría, se nombrará nuevo ponente, quien presentará su proyecto de sentencia dentro de los trece (13) días continuos siguientes.

Artículo 80.—El Tribunal decidirá dentro del plazo de tres (3) días de acogido el proyecto de sentencia

Artículo 81.—Toda acción con base a esta Ley, sólo podrá ser ejercida válidamente dentro de un término de seis (6) meses a contar del día en que se produjo el hecho que dio lugar a ella.

Artículo 82.—El Tribunal decidirá dentro del plazo de tres (3) días hábiles, o de quince (15) días continuos en el caso de nombramiento de nuevo ponente.

## TITULO VIII

### *Disposiciones finales*

Artículo 83.—A la muerte del funcionario, las prestaciones sociales correspondientes, en el caso de que no procedan las indemnizaciones del seguro social obligatorio, se otorgarán de conformidad con lo establecido en la Ley del Trabajo.<sup>93</sup>

Artículo 84.—Sin perjuicio de los derechos que la presente Ley otorga a los empleados públicos, el Presidente de la República, mediante Decretos, aplicará en forma progresiva las disposiciones de la misma relativas a sistemas y procedimientos.

Artículo 85.—A los efectos de la presente Ley, la Contraloría General de la República establecerá los procedimientos de control que se requieran en el área de su competencia.

Dada, firmada y sellada, en el Palacio Federal Legislativo, en Caracas, a los veinticinco días del mes de agosto de mil novecientos setenta. — Años 161º de la Independencia y 112º de la Federación.

<sup>93</sup> Véase Nos. 10, 15, 18 y 32.

El Presidente,  
(L. S.)

*J. A. Pérez Díaz*

El Vicepresidente,

*Antonio Leidenz*

Los Secretarios,

*Héctor Carpio Castillo*

*J. E. Rivera Oviedo*

Palacio de Miraflores, en Caracas a los tres días del mes de septiembre de mil novecientos setenta. — Años 161º de la Independencia y 112º de la Federación.

(L. S.)

*R. CALDERA*

Refrendado.  
El Ministro de Relaciones Interiores,  
(L. S.)

*Lorenzo Fernández*

Refrendado.  
El Ministro de Relaciones Exteriores,  
(L. S.)

*Aristides Calvani*

Refrendado.  
El Ministro de Hacienda,  
(L. S.)

*Pedro R. Tinoco, hijo*

Refrendado.  
El Ministro de la Defensa,  
(L. S.)

*Martín García Villasmil*

Refrendado.  
El Ministro de Fomento,  
(L. S.)

*Haydée Castillo de López*

Refrendado.  
El Ministro de Obras Públicas,  
(L. S.)

*José Curiel Rodríguez*

Refrendado.  
El Ministro de Educación,  
(L. S.)

*Héctor Hernández Carabaño*

Refrendado.  
El Ministro de Sanidad y Asistencia Social,  
(L. S.)

*J. J. Mayz Lyon*

Refrendado.  
El Ministro de Agricultura y Cría,  
(L. S.)

*Jesús López Luque*

Refrendado.  
El Ministro del Trabajo,  
(L. S.)

*Nectario Andrade Labarca*

Refrendado.  
El Ministro de Comunicaciones,  
(L. S.)

*Ramón J. Velásquez*

Refrendado.  
El Ministro de Justicia,  
(L. S.)

*Orlando Tovar*

Refrendado.  
El Ministro de Minas e Hidrocarburos,  
(L. S.)

*Hugo Pérez La Salvia*

Refrendado.  
El Ministro de Estado,  
(L. S.)

*Alfredo Rodríguez Amengual*



A. Decreto Número 537 — 10 de Febrero de 1971\*\*

RAFAEL CALDERA  
Presidente de la República,

en ejercicio de la atribución que le confiere el ordinal 10º del artículo 190 de la Constitución, en Consejo de Ministros,

*Decreta:*

el siguiente

REGLAMENTO DEL DIRECTORIO DE LA OFICINA CENTRAL  
DE PERSONAL

Artículo 1º—El Directorio de la Oficina Central de Personal estará integrado por el Director Ejecutivo de la Oficina, quien lo presidirá, un Director y su suplente, elegidos por las cámaras en sesión conjunta y un Director y su suplente, escogidos por el Presidente de la República de una terna que le presentará la Confederación de Trabajadores de Venezuela, o, en su defecto, la central sindical nacional que afilie a la mayoría de los trabajadores organizados del país, en consulta con la Unión Nacional de Empleados Públicos, o, en su defecto, con la organización sindical que agrupe a la mayoría de los empleados públicos.

Dicha terna deberá presentarse dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que haya sido requerida por el Presidente de la República al organismo al cual corresponda su presentación.

Artículo 2º—Los directores a que se refiere el artículo anterior, excepción hecha del Director Ejecutivo durarán dos años en el ejercicio de sus funciones y podrán ser reelegidos.

Sus faltas temporales y accidentales serán llenadas por los respectivos suplentes. Las faltas absolutas también lo serán por éstos hasta

\* Reglamento de la ley de Carrera Administrativa publicados hasta octubre de 1971.

\*\* Publicado en Gaceta Oficial N° 29.438 de 11 de febrero de 1971.

Véase Artículos 9 y 11 de la Ley.

tanto se efectúe la designación del principal en la forma prevista en el artículo 1º

Artículo 3º—Son atribuciones del Directorio:

1º—Asesorar a la Oficina Central de Personal en la elaboración de los proyectos de reglamento de la Ley de Carrera Administrativa.

2º—Asesorar y cooperar con el Director Ejecutivo para estimular el interés de las organizaciones públicas, profesionales y de funcionarios en el mejoramiento del sistema de administración de personal.

3º—Solicitar del Director Ejecutivo la realización de las investigaciones relativas a la administración de personal en las dependencias cuyos funcionarios estén sujetos a la Ley de Carrera Administrativa.

Si el cuerpo acordare las investigaciones, los miembros del Directorio podrán participar personalmente en las mismas, si así lo desearan.

4º—Cooperar con el Director Ejecutivo, a requerimiento de éste, en aquellas tareas que tengan por objeto mejorar el sistema de administración de personal en las dependencias cuyos funcionarios estén sujetos a la Ley de Carrera Administrativa.

5º—Dar su opinión sobre aquellos asuntos que el Director Ejecutivo estime conveniente someter a su consideración.

Artículo 4º—El Directorio sesionará ordinariamente una vez cada quince días; y extraordinariamente cada vez que lo convoque el Director Ejecutivo, por iniciativa propia o a solicitud de cualquiera de sus miembros.

El Directorio podrá sesionar válidamente con la asistencia de dos de sus miembros, uno de los cuales deberá ser el Director Ejecutivo.

Artículo 5º—El Director Ejecutivo podrá invitar a cualquier funcionario de la administración pública nacional a las sesiones del Directorio cuando la materia a tratar así lo requiera.

Artículo 6º—Los miembros del Directorio, excepción hecha del Director Ejecutivo, devengarán una remuneración fija por cada reunión a la que asistan. El monto de esta remuneración será establecida por el Ejecutivo Nacional.

Artículo 7º—El Directorio designará un Secretario de fuera de su seno a proposición del Director Ejecutivo.

Artículo 8º—Son atribuciones del Secretario:

1º—Elaborar el orden del día para cada reunión, conforme a instrucciones a que al respecto le imparta el Director Ejecutivo.

2º—Elaborar el proyecto de acta de cada sesión y una vez aprobada asentar las aprobadas en el libro que se lleva al efecto.

3º—Recibir y enviar la correspondencia del Directorio.

Dado en Caracas, a los diez días del mes de febrero de mil nove-

cientos setenta y uno. — Año 161º de la Independencia y 112º de la Federación.

(L. S.)

R. CALDERA

Refrendado.

El Ministro de Relaciones Interiores,

(L. S.)

*Lorenzo Fernández*

B. *Decreto Número 538 — 10 de febrero de 1971\**

RAFAEL CALDERA,  
Presidente de la República

en uso de la atribución que le confiere el ordinal 10º del artículo 190 de la Constitución, en Consejo de Ministros,

*Decreta:*

el siguiente:

REGLAMENTO SOBRE LAS ATRIBUCIONES DEL DIRECTOR  
EJECUTIVO DE LA OFICINA CENTRAL DE PERSONAL

Artículo 1º.—La Oficina Central de Personal estará a cargo de un Director Ejecutivo.

Artículo 2º.—Son atribuciones del Director Ejecutivo:

- 1) Velar por el cumplimiento de la Ley de Carrera Administrativa y sus Reglamentos.
- 2) Cumplir y hacer cumplir las órdenes que le comunique el Presidente de la República.
- 3) Ejercer la dirección de las dependencias de la Oficina Central de Personal y de las actividades a que se refiere el artículo 10 de la Ley, según las instrucciones del Presidente de la República.
- 4) Presidir las sesiones del Directorio de la Oficina Central de Personal.
- 5) Convocar y reunir, conforme a las instrucciones del Presidente de la República, a los Jefes de las Oficinas de Personal de las dependencias cuyos funcionarios estén sujetos a la Ley de Carrera Administrativa.

---

\* Publicado en Gaceta Oficial N° 29.438 de 11 de febrero de 1971.  
Véase artículo 11 de la ley.

6) Ejercer la máxima autoridad según las instrucciones del Presidente de la República en la administración del personal adscrito a la Oficina Central de Personal.

7) Suscribir los actos de la Oficina a su cargo.

8) Administrar y ejecutar el presupuesto de la Oficina Central de Personal.

9) Presentar al Presidente de la República un informe anual que recoja los aspectos más relevantes de las actividades desarrolladas por la Oficina Central de Personal.

10) Elaborar y presentar oportunamente a la Presidencia de la República el proyecto de presupuesto anual de gastos de la Oficina Central de Personal.

11) Dictar el Reglamento Interno de la Oficina Central de Personal y determinar la competencia de cada una de las dependencias que la integran, sus relaciones e interdependencias.

12) Considerar y resolver los asuntos de la Oficina Central de Personal que no estén atribuidos a otra autoridad.

13) Las demás que le señalen las Leyes y sus Reglamentos.

Dado en Caracas, a los diez días del mes de febrero de mil novecientos setenta y uno. — Año 161º de la Independencia y 112º de la Federación.

(L. S.)

R. CALDERA

Refrendado.

El Ministro de Relaciones Interiores,

(L. S.)

Lorenzo Fernández

C. Decreto Número 571 — 31 de marzo de 1971\*

RAFAEL CALDERA,  
Presidente de la República

en ejercicio de la atribución que le confiere el ordinal 10º del artículo 190 de la Constitución y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley de Carrera Administrativa, en Consejo de Ministros,

*Decreta:*

el siguiente

\* Publicado en Gaceta Oficial N° 29.477 de 1º de abril de 1971.  
Véase Artículo 20 de la ley.

## REGLAMENTO DE VACACIONES DE FUNCIONARIOS PUBLICOS NACIONALES

Artículo 1º—Los funcionarios públicos sujetos a la Ley de Carrera Administrativa tendrán derecho a disfrutar de un período anual de vacaciones remuneradas de quince días hábiles, durante el primer quinquenio de servicios; de dieciocho días hábiles durante el segundo quinquenio de servicios; de veintidós días hábiles durante el tercer quinquenio de servicios y de veinticinco días hábiles a partir del décimo sexto año de servicio.

Tendrán derecho además a recibir, antes del inicio del respectivo período de vacaciones, el pago de una remuneración equivalente a tres días de sueldo durante los diez primeros años de servicios; a cuatro días de sueldo durante el tercer quinquenio y a cinco días de sueldo a partir del décimo sexto año de servicio.

Se entiende por un día de sueldo la treintava parte de la remuneración mensual.

Artículo 2º—Para determinar la duración del período de vacaciones y el monto de la remuneración a que se refiere el artículo anterior se tomará en cuenta el tiempo de servicio prestado por el funcionario en cualquier organismo público, nacional, estatal o municipal.

El pago de la bonificación lo hará el organismo que conceda las vacaciones.

Artículo 3º—A los efectos del goce de la respectiva vacación se requerirá un año ininterrumpido de servicios.

No se considerarán interrupciones del período anual de servicio las inasistencias justificadas al trabajo; pero la concesión de la variación anual puede ser pospuesta por un período equivalente a la suma de los días de inasistencia justificada.

Artículo 4º—Las inasistencias injustificadas al trabajo podrán imputarse al período de vacación anual cuando por el mismo motivo no se haya aplicado una sanción.

Artículo 5º—La oficina de personal del organismo respectivo notificará al Jefe de la dependencia la fecha en que el personal bajo su supervisión inmediata tendrá derecho al disfrute de sus vacaciones anuales. Esta notificación deberá hacerse, por lo menos, con dos meses de anticipación.

Artículo 6º—Las vacaciones no son acumulables y deberán disfrutarse dentro de un plazo no mayor de tres meses, contados a partir del nacimiento del derecho a las mismas.

Excepcionalmente, el jefe de la oficina de personal respectiva, a solicitud del director de la dependencia respectiva, podrá prorrogar este plazo hasta por un período no mayor de un año cuando medien razones de servicio. En este caso, el jefe de la oficina de personal podrá autorizar la acumulación de las vacaciones vencidas.

En ningún caso se admitirá la renuncia de las vacaciones a cambio de una remuneración especial.

Artículo 7º—Cuando el disfrute de las vacaciones haya sido postergado, la nueva fecha se determinará de común acuerdo entre el director de la dependencia y el funcionario, dentro del lapso previsto en el artículo anterior. En caso de no existir acuerdo, la decisión corresponderá al director de la dependencia. Esta fijación será definitiva y se notificará a la oficina de personal.

Artículo 8º—Cuando por cualquier causa el funcionario egrese definitivamente de la Administración Pública Nacional sin haber disfrutado de su vacación anual, tendrá derecho al pago de la remuneración que por ella le corresponda, calculada en base al sueldo que devengaba para el momento que nació el derecho.

Artículo 9º—Cuando el funcionario egrese definitivamente de la Administración Pública Nacional por las causas establecidas en los ordinales 2 y 3 del artículo 52 de la Ley de Carrera Administrativa u otras ajenas a su voluntad, antes de cumplir el año ininterrumpido de servicios, tendrá derecho a la remuneración fijada para su correspondiente vacación anual, en proporción a los meses completos de servicios prestados.

La expresión meses completos de servicios se refiere a período de treinta días.

Artículo 10.—El lapso de disponibilidad a que se refiere el artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa, así como el de suspensión con goce de sueldo a que se refiere el artículo 60 de la misma Ley se computarán como tiempo de servicio efectivo a los fines del cálculo de la vacación anual correspondiente.

Artículo 11.—El funcionario que fuere transferido de un organismo a otro tendrá derecho a que éste le compute el tiempo trabajado en su cargo anterior a los efectos del disfrute de la vacación anual.

Artículo 12.—Todas las actuaciones relativas a las solicitudes, tramitaciones, controles y pago de vacaciones, constarán por escrito de acuerdo con las normas que, para cada caso, determine la Oficina Central de Personal.

Artículo 13.—A los funcionarios que con anterioridad a la vigencia de la Ley de Carrera Administrativa no hubieren disfrutado de sus

vacaciones se les concederá anualmente un período adicional a juicio de la oficina de personal del organismo hasta cubrir totalmente las vacaciones no disfrutadas. El lapso de las vacaciones vencidas y no disfrutadas será el mismo a que tenían derecho antes de la promulgación de la mencionada Ley, pero la remuneración se le abonará con base al sueldo que devengue el funcionario para el momento del disfrute de la vacación.

Artículo 14.—No se aplicarán las disposiciones del presente Reglamento a aquellos funcionarios que, en virtud de normas especiales, gocen de períodos de vacaciones superiores a los que les acuerda la Ley de Carrera Administrativa.

Dado en Caracas, a los treinta y un días del mes de marzo de mil novecientos setenta y uno. — Año 161º de la Independencia y 113º de la Federación.

(L. S.)

R. CALDERA

D. *Decreto Número 577 — 14 de abril de 1971\**

RAFAEL CALDERA,  
Presidente de la República

en ejercicio de la atribución que le confiere el ordinal 10º del artículo 190 de la Constitución, en Consejo de Ministros,

*Decreta:*

el siguiente:

REGLAMENTO SOBRE LA BONIFICACION DE FIN DE AÑO  
A LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS NACIONALES

Artículo 1º—Los empleados públicos que hayan prestado a la Administración Pública un mínimo de tres meses de servicio dentro del ejercicio fiscal correspondiente, tendrán derecho a una bonificación de fin de año de conformidad con la siguiente escala:

Más de tres y hasta seis meses: cinco días de sueldo.

Más de seis y hasta nueve meses: diez días de sueldo.

Más de nueve meses: quince días de sueldo.

\* Publicado en Gaceta Oficial N° 29.488 de 20 de abril de 1971.  
Artículo 21 de la ley.

Artículo 2º—El Ejecutivo Nacional determinará, mediante decreto, la oportunidad en la cual habrá de efectuarse el pago de la bonificación de fin de año.

Artículo 3º—El último de los organismos en el cual el funcionario haya prestado servicio cancelará el total de la bonificación a que éste tenga derecho.

El monto de dicha bonificación será calculado con base al último sueldo devengado por el funcionario público.

Artículo 4º—El organismo que, de acuerdo con lo previsto en la disposición precedente, esté obligado al pago, exigirá al funcionario que anteriormente hubiere prestado servicios en el transcurso de un mismo año en varias entidades de la administración pública las certificaciones que acrediten tal circunstancia y antes de realizar dicha cancelación lo comunicará a estas entidades, a fin de que se abstengan de efectuar cualquier erogación fundamentada en la misma causa.

Artículo 5º—Cuando alguno de los plazos previstos en el artículo 1º de este Reglamento lo cumpla el funcionario en el lapso comprendido entre la fecha fijada para el pago y el 31 de diciembre, el organismo respectivo adelantará el pago de la bonificación.

Dado en Caracas, a los catorce días del mes de abril de mil novecientos setenta y uno.—Año 161º de la Independencia y 113º de la Federación.

(L. S.)

*R. CALDERA*

Refrendado.

El Ministro de Relaciones Interiores,

(L. S.)

*Lorenzo Fernández*

Refrendado.

El Encargado del Ministerio de Relaciones Exteriores,

(L. S.)

*José Alberto Zambrano Velasco*

Refrendado.

El Ministro de Hacienda,

(L. S.)

*Pedro R. Tinoco, hijo*

Refrendado.

El Ministro de la Defensa,

(L. S.)

*Martín García Villasmil*

Refrendado.  
El Ministro de Fomento,  
(L. S.)

*Haydée Castillo de López*

Refrendado.  
El Ministro de Obras Públicas,  
(L. S.)

*José Curiel Rodríguez*

Refrendado.  
El Ministro de Educación,  
(L. S.)

*Héctor Hernández Carabaño*

*E. Decreto Número 585 — 28 de abril de 1971\**

RAFAEL CALDERA,  
Presidente de la República

en uso de la atribución que le confiere el ordinal 10 del artículo 190 de la Constitución, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley de Carrera Administrativa, en Consejo de Ministros,

*Decreta:*

el siguiente:

REGLAMENTO SOBRE LOS SINDICATOS DE FUNCIONARIOS  
PUBLICOS

TITULO I

*Disposiciones Generales*

Artículo 1º—El presente Reglamento regirá el derecho de los funcionarios públicos a organizarse sindicalmente, previsto en el artículo 23 de la Ley de Carrera Administrativa.

La existencia y el funcionamiento de los sindicatos de funcionarios públicos estarán sometidos a lo dispuesto en la Ley de Carrera Administrativa y en el presente Reglamento.

Artículo 2º—Los funcionarios públicos sujetos a la Ley de Carrera Administrativa tienen el derecho de constituir sindicatos, asociarse libremente en ellos o dejar de pertenecer a los mismos. En tal virtud, ningún funcionario público podrá ser obligado ni constreñido a formar parte o no de un sindicato.

---

\* Publicado en Gaceta Oficial N° 29.497 de 30 de abril de 1971.  
Véase Artículo 23 de la ley.

## TITULO II

### *De las finalidades y obligaciones de los sindicatos de funcionarios públicos*

#### CAPITULO I

##### *De las finalidades de los sindicatos*

Artículo 3º—Los sindicatos de funcionarios públicos tienen los siguientes fines:

1. Defender y proteger los derechos que la Ley de Carrera Administrativa y sus reglamentos confieren a los funcionarios públicos sujetos a ella;
2. Propender al mejoramiento profesional, cultural, moral y social de sus miembros; y
3. Colaborar con la Administración Pública, cuando ésta lo requiera, para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Artículo 4º—Para el logro de sus fines los sindicatos de funcionarios públicos podrán:

1. Ejercer la representación sindical de sus miembros ante los organismos administrativos competentes, así como ante las Juntas de Avenimiento y denunciar ante los mismos las irregularidades que pudieran observarse en la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa y sus Reglamentos.
2. Prestar asesoramiento a sus miembros.
3. Realizar estudios sobre los costos y niveles de vida, educación y cultura de los funcionarios públicos y, en general, sobre todas aquellas circunstancias que les permitan promover el mejoramiento y la superación de sus asociados.
4. Crear, administrar y subvencionar, de conformidad con las leyes, fondos de socorro, cooperativas, centros de capacitación y perfeccionamiento profesional, centros de recreación, bibliotecas, comedores, publicaciones y demás obras o institutos de carácter social, cultural, destinados al desarrollo integral de sus miembros.

#### CAPITULO II

##### *De las obligaciones de los sindicatos*

Artículo 5º—Los sindicatos de funcionarios públicos están obligados a:

1. Comunicar al organismo competente, dentro de los quince días siguientes a cada elección, los cambios de su directiva, así como las modificaciones de sus estatutos, para lo cual acompañarán copias de los documentos correspondientes.

2. Remitir al organismo competente, en los meses de enero y julio de cada año, las listas completas de sus miembros con las indicaciones señaladas en el artículo 12 de este Reglamento.

3. Remitir al organismo competente copias de los informes sobre el manejo de los fondos, conforme lo establece el artículo 24 de este Reglamento.

4. Suministrar al organismo competente las informaciones que éste les pidiere para verificar si el funcionamiento del sindicato se ajusta a las disposiciones de la Ley de Carrera Administrativa y sus Reglamentos.

5. Cumplir las demás obligaciones que les imponen las leyes.

### TITULO III

#### *De la constitución de sindicatos de funcionarios públicos*

### CAPITULO I

#### *Disposiciones Generales*

Artículo 6º—El Ministerio del Trabajo es el organismo competente para todo lo relativo a la constitución, funcionamiento y vigilancia de los sindicatos de funcionarios públicos. A tal efecto, en el citado Ministerio funcionará la Oficina de Registro de Sindicatos de Funcionarios Públicos.

Artículo 7º—Los sindicatos deberán constituirse a escala nacional por ministerios, institutos autónomos y demás organismos cuyos funcionarios están regidos por la Ley de Carrera Administrativa.

Cuando en un instituto autónomo no existiere organización sindical, los funcionarios del mismo podrán afiliarse a algún sindicato del ministerio de su adscripción.

Artículo 8º—Los sindicatos de funcionarios públicos deberán constituirse con no menos del 10% del total de los funcionarios del organismo respectivo, pero en ningún caso podrá constituirse un sindicato con un número inferior a cien (100) empleados públicos.

## CAPITULO II

### *De los documentos necesarios para la constitución de los sindicatos*

Artículo 9º.—A los fines de la legalización de los sindicatos de funcionarios públicos los promotores u organizadores deberán remitir al organismo competente copia del acta constitutiva debidamente firmada por los miembros fundadores, un ejemplar de los estatutos y la lista de los miembros.

El organismo competente podrá verificar, cuando lo juzgue conveniente, el número de miembros de un determinado sindicato.

Artículo 10.—El acta constitutiva del sindicato deberá contener indicación expresa de lo siguiente:

1. La denominación, con mención expresa de que se trata de un sindicato de funcionarios públicos, así como el nombre del organismo en el cual prestan servicio sus miembros, el domicilio y objeto del sindicato.
2. La fecha y el lugar de la asamblea constitutiva, y
3. Los nombres y apellidos de los miembros de la directiva.

Artículo 11.—Los estatutos del sindicato deberán indicar:

1. Denominación, objeto y domicilio.
2. Condiciones de admisión de miembros.
3. Derechos y obligaciones de los miembros.
4. Régimen de las asambleas ordinarias y extraordinarias.
5. Número de los miembros de la directiva, elegidos por votación directa y secreta, duración del período y atribuciones, causas y procedimientos de remoción.
6. Normas y requisitos para la constitución y funcionamiento de seccionales del sindicato.
7. Condiciones y requisitos para admitir la representación de los miembros que no concurran personalmente a las asambleas.
8. Apartados o reservas que puedan hacerse del fondo común para ser destinado al subsidio que se acuerda a sus miembros en los casos determinados y los derechos de los miembros a ese subsidio.
9. Causas y procedimientos para la imposición de sanciones y para la exclusión de los miembros, con la indicación de que todo acusado debe tener oportunidad de defenderse.

10.—Monto y periodicidad de las cuotas ordinarias, así como las causas y procedimientos para decretar cuotas extraordinarias.

11.—Oportunidad para la presentación de las cuentas de la administración.

12.—Normas para la extinción del sindicato y destino de los bienes.

13. Cualquiera otra disposición destinada al mejor funcionamiento de la organización.

Artículo 12.—La lista de los miembros del sindicato contendrá las siguientes especificaciones:

1. Nombres y apellidos completos de los miembros fundadores.
2. Edad y número de la cédula de identidad.
3. Cargo que desempeña en el organismo.
4. Domicilio y residencia.
5. Denominación del ministerio, instituto autónomo u organismo de la administración pública nacional donde prestan sus servicios.

### CAPITULO III

#### *De la inscripción de los sindicatos*

Artículo 13.—La inscripción de los sindicatos de funcionarios públicos se hará por ante la Oficina de Registro de Sindicatos de Funcionarios Públicos prevista en el artículo 6º de este reglamento.

Artículo 14.—El organismo competente examinará los documentos presentados de conformidad con lo previsto en el artículo 9º, para determinar si reúnen los requisitos establecidos en el presente reglamento.

Si se han cumplido todos los requisitos, el organismo competente ordenará su inscripción en el “Libro de Registro de Sindicatos de Funcionarios Públicos” que se llevará a tal efecto. Si la solicitud no se ajusta a derecho la negará y comunicará a los promotores los motivos que fundamentan la negativa dentro de los treinta días siguientes al recibo de la solicitud, a fin de que éstos procedan a subsanar los defectos o salvar las omisiones. Devuelta la solicitud debidamente corregida se ordenará la inscripción.

Artículo 15.—Si los solicitantes replicaren las observaciones formuladas por el organismo competente, la máxima autoridad de éste deberá contestar dentro del lapso de treinta días, contados desde la fecha de recibo del escrito de réplica, concediendo o negando la inscripción.

Artículo 16.—Negada por la máxima autoridad del organismo competente la inscripción de un sindicato de funcionarios públicos, los pro-

motores, una vez que les haya sido notificada, podrán recurrir por ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo establecido en la Ley de Carrera Administrativa.

Artículo 17.—En caso de que transcurran sesenta días, contados a partir del recibo de la solicitud respectiva en el organismo competente, y no se hubiere notificado a los interesados decisión alguna, se entenderá como negada la solicitud a los efectos del ejercicio de los recursos contencioso-administrativos que consagra la Ley de Carrera Administrativa.

Artículo 18.—La inscripción de un sindicato de funcionarios públicos, conforme a lo previsto en este reglamento, lo inviste de la situación jurídica necesaria que requiere para actuar como tal de conformidad con lo previsto en el artículo 23 de la Ley de Carrera Administrativa sin perjuicio de que pueda obtener personalidad jurídica de acuerdo con las disposiciones pertinentes del Código Civil.

#### TITULO IV

##### *De la organización y funcionamiento de los sindicatos de funcionarios públicos*

#### CAPITULO I

##### *De las asambleas*

Artículo 19.—Para que la asamblea se constituya válidamente debe estar presente en ella la mitad más uno de los miembros activos del sindicato. Sin embargo, si en la primera reunión no se obtiene este quórum, deberá convocarse a una segunda reunión con las mismas formalidades, la cual podrá considerarse constituida con la presencia de un número de asociados no menor del veinticinco por ciento.

En caso de no lograrse el veinticinco por ciento, se hará una tercera convocatoria y la asamblea se constituirá con el número de miembros que asistan.

En todo caso, un plazo de veinticuatro horas deberá mediar, como mínimo, en las convocatorias de las reuniones a que se refiere el presente artículo.

Artículo 20.—Para la validez de las decisiones tomadas en las asambleas de los sindicatos de funcionarios públicos, es indispensable que se cumplan los requisitos siguientes:

1. Que la asamblea haya sido convocada en la forma y con la anticipación prevista en este reglamento y en los estatutos.
2. Que todas las decisiones sean tomadas, al menos, con el voto de la mitad más uno de los miembros presentes.
3. Que se levante acta de cada sesión, firmada por lo menos por el Presidente y el Secretario de la Asamblea, en la cual se exprese el nombre de los miembros concurrentes a la sesión, un extracto de las deliberaciones y el texto de las decisiones tomadas.

## CAPITULO II

### *De la directiva de los sindicatos*

Artículo 21.—Las convocatorias para las reuniones de la directiva del sindicato deberán hacerse por quien la presida, o por la mayoría de los miembros de la misma, con veinticuatro horas de anticipación por lo menos a la celebración de las reuniones. La directiva sesionará cuando así lo indique el respectivo estatuto; pero en todo caso deberá reunirse por lo menos una vez al mes.

Artículo 22.—La directiva del sindicato deberá adoptar sus decisiones por mayoría de votos.

## CAPITULO III

### *De los fondos de los sindicatos*

Artículo 23.—El patrimonio de los sindicatos de funcionarios públicos estará constituido:

1. Por los ingresos provenientes de las cotizaciones de sus miembros y los intereses que éstos produzcan.
2. Por los bienes que adquieran por cualquier título.

Artículo 24.—La directiva del sindicato deberá rendir cuenta a la asamblea general, por lo menos cada seis meses, en forma completa y detallada, del ingreso y el egreso de los fondos del sindicato. Dentro de los quince días siguientes a la presentación de esta cuenta a la asamblea, una copia de la misma será remitida al organismo competente. Otra copia de esta cuenta deberá permanecer fijada en la sede del local del sindicato, en lugar visible, desde diez días antes de la fecha en que deberá ser presentada a la asamblea correspondiente, para que pueda ser examinada por todos los miembros del sindicato.

Artículo 25.—Los fondos de los sindicatos, los cuales no podrán ser destinados sino a los fines previstos en los estatutos, deberán ser depositados en un instituto bancario, o en una entidad del sistema nacional de ahorro y préstamo, en una cuenta abierta a nombre del sindicato.

En la caja de los sindicatos no podrá mantenerse una cantidad superior a mil bolívares.

Artículo 26.—Los fondos de los sindicatos no podrán ser movili- zados, sino mediante instrumentos firmados conjuntamente por la per- sona que presida la organización, por el tesorero y por otro miembro de la directiva.

Artículo 27.—El organismo competente, por medio de sus fun- cionarios, vigilará de la correcta administración de los fondos del sin- dicato.

#### CAPITULO IV

##### *De los derechos de los dirigentes sindicales*

Artículo 28.—La duración de los permisos remunerados que el artículo 23 de la Ley de Carrera Administrativa otorga a dos directivos sindicales en cada organismo público, se determinará por la máxima autoridad administrativa del organismo respectivo en consulta con los sindicatos, teniendo en cuenta las necesidades de la administración y el número de afiliados de cada uno de ellos.

Las organizaciones sindicales de funcionarios públicos que existan en cada organismo designarán, de mutuo acuerdo, los dos directivos sindicales que disfrutarán el permiso remunerado a que se refiere el artículo anterior.

De no existir acuerdo, las dos organizaciones sindicales que tuvie- sen mayor número de funcionarios al servicio del organismo designarán, por cada una de ellas, un directivo sindical que gozará del permiso re- munerado a que se refiere este artículo.

Artículo 29.—Los miembros de las directivas de los sindicatos cons- tituidos de conformidad con la Ley de Carrera Administrativa que pudie- ren encontrarse en la situación prevista en el ordinal 2º de su artículo 52, deberán ser reubicados dentro del mismo organismo si fuere posible.

## CAPITULO V

### *De la separación de los miembros del sindicato*

Artículo 30.—La separación de los miembros del sindicato se producirá:

1. Por renuncia al sindicato.
2. Por su exclusión del sindicato de conformidad con lo dispuesto en el presente reglamento y en los estatutos del respectivo sindicato.
3. Por pérdida de la condición de funcionario en el organismo donde funciona el sindicato respectivo.

## TITULO V

### *De la extinción de los sindicatos de funcionarios públicos*

Artículo 31.—Son causas de extinción de los sindicatos:

1. No tener el número mínimo de funcionarios requeridos para constituirse, conforme a lo previsto en el artículo 8º de este reglamento.
2. Por las causas de disolución que se establezcan en los estatutos.

## TITULO VI

### *De las federaciones y confederaciones de los sindicatos de funcionarios públicos*

Artículo 32.—Los sindicatos de funcionarios públicos legalmente inscritos podrán constituir federaciones que los agrupen. Las federaciones de funcionarios públicos podrán constituir confederaciones que las agrupen. A los efectos de su inscripción, los promotores deberán remitir a la dependencia especial del Ministerio del Trabajo prevista en el artículo 6º de este reglamento, los documentos siguientes:

1. Copia del acta constitutiva,
2. Un ejemplar de sus estatutos, y
3. La lista de los sindicatos a federarse o federaciones a confederarse, con indicación del domicilio, fecha y número de inscripción de cada sindicato o federación. Esta lista deberá estar debidamente actualizada.

lizada y remitirse al organismo competente, durante el mes de enero de cada año.

Artículo 33.—El organismo competente dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha de recibo de los documentos indicados en el artículo anterior, deberá efectuar la inscripción de la respectiva federación o confederación, o hacer las observaciones que estime procedentes.

Artículo 34.—Si los solicitantes replicaren las observaciones formuladas por el organismo competente, la máxima autoridad de éste deberá contestar dentro del término de treinta días, contados a partir de la fecha en que haya recibido el escrito de réplica.

Artículo 35.—De la negativa de la máxima autoridad del organismo competente a efectuar la inscripción, los promotores, una vez que les haya sido notificada, podrán recurrir a la vía contencioso-administrativa, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Carrera Administrativa.

Artículo 36.—Transcurridos sesenta días, contados a partir del recibo de la solicitud respectiva en el organismo competente, y no se hubiere notificado a los interesados decisión alguna, se entenderá como negada la solicitud a los fines de los recursos contencioso-administrativos.

Artículo 37.—Serán aplicables a las federaciones y confederaciones, en cuanto fuere posible, las disposiciones del presente reglamento relativos a los sindicatos de funcionarios públicos.

Dado en Caracas, a los veintiocho días del mes de abril de mil novecientos setenta y uno. — Año 162º de la Independencia y 113º de la Federación.

(L. S.)

R. CALDERA

Refrendado.

El Ministro de Relaciones Interiores,

(L. S.)

LORENZO FERNANDEZ

Refrendado.

El Ministro del Trabajo,

(L. S.)

NECTARIO ANDRADE LABARCA

F. Decreto Número 622 — 9 de junio de 1971\*

RAFAEL CALDERA,

Presidente de la República

en ejercicio de la atribución que le confiere el Ordinal 10º del artículo 190 de la Constitución y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14, 15 y 16 de la Ley de Carrera Administrativa, en Consejo de Ministros,

*Decreta:*

el siguiente:

#### REGLAMENTO SOBRE LAS JUNTAS DE AVENIMIENTO

Artículo 1º—Las Juntas de Avenimiento son instancias de conciliación llamadas a conocer de las reclamaciones formuladas por los funcionarios amparados por la Ley de Carrera Administrativa, cuando se crean lesionados en los derechos que ésta les otorga.

Artículo 2º—La gestión conciliatoria ante las Juntas de Avenimiento deberá efectuarse en forma previa al ejercicio del recurso jerárquico-administrativo ante la máxima autoridad, si fuera el caso, y al ejercicio de cualquiera acción ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Artículo 3º—En cada organismo de la Administración Pública Nacional existirá una Junta de Avenimiento, que estará integrada por dos miembros principales designados por la máxima autoridad del organismo respectivo, escogidos en la forma siguiente: un representante de la máxima autoridad del organismo y un representante de los empleados a su servicio, postulado por el sindicato que agrupe en su seno el mayor número de funcionarios del organismo.

Cada miembro principal tendrá un suplente que llenará sus faltas temporales y accidentales.

La condición de sindicato mayoritario será determinada por el Ministerio del Trabajo.

Artículo 4º—Para ser miembro de la Junta de Avenimiento se requiere:

1º—Ser funcionario al servicio del organismo.

2º—No haber sido destituido de la Administración Pública Nacional por causa justificada en los cinco años anteriores.

Artículo 5º—Los miembros de la Junta de Avenimiento deberán prestar juramento ante la máxima autoridad del organismo antes de entrar en ejercicio de sus funciones y durarán un año en el cargo.

\* Publicado en Gaceta Oficial N° 29540 de 21 de junio de 1971.  
Véase artículos 14 y sigts. de la Ley.

Artículo 6º.—Son causas de remoción de los miembros de las Juntas de Avenimiento la falta de alguno de los requisitos exigidos en el artículo 4º del presente reglamento.

Artículo 7º.—La suspensión de un funcionario en el ejercicio del cargo, de conformidad con lo previsto en el artículo 60 de la Ley de Carrera Administrativa, acarreará la del ejercicio de sus funciones como miembro de la Junta de Avenimiento.

Artículo 8º.—El Jefe de la respectiva Oficina de Personal actuará como coordinador de la Junta de Avenimiento.

Artículo 9º.—La Junta de Avenimiento podrá, en escrito razonado, solicitar ante la máxima autoridad del organismo, la designación de comisionados que representen a éste y a sus empleados en las regiones y con las facultades de conciliación que se indiquen en la resolución respectiva. El comisionado representante de los empleados será postulado por el sindicato que agrupe en su seno a la mayoría de ellos.

La gestión conciliatoria hecha ante los comisionados bastará para intentar cualquier acción ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Las normas relativas a los miembros de las Juntas de Avenimiento regirán, en cuanto sean aplicables, a los comisionados.

Artículo 10.—La instancia de conciliación se iniciará mediante solicitud escrita o verbal presentada ante la Junta de Avenimiento. En caso de solicitud verbal, la Junta la reducirá a escrito con mención expresa de esta circunstancia.

En la solicitud se hará constar:

1º—Nombre y apellido del solicitante, cédula de identidad, habitación, cargo que ocupa, unidad administrativa donde presta sus servicios y sede de ésta; y

2º—Objeto de la solicitud y razones en que se fundamenta

Artículo 11.—De la solicitud a que se refiere el artículo anterior se expedirá recibo donde conste la fecha y hora de la entrega y una relación de los documentos que se acompañen, si fuere el caso.

Artículo 12.—La Junta de Avenimiento cumplirá su cometido dentro del plazo de diez días hábiles contados a partir de la fecha de introducida la solicitud de conciliación.

Artículo 13.—Las actuaciones de las Juntas de Avenimiento no estarán sometidas a formalidades especiales y deberán orientarse a obtener la conciliación.

Artículo 14.—El mismo día de lograda la conciliación o al décimo día hábil de presentada la solicitud sin que haya sido posible la conciliación, la Junta de Avenimiento levantará un acta que deberá contener:

1º—Enumeración de las causas del conflicto;

2º—Resultado de las gestiones de conciliación y los términos de ésta si se hubiere producido.

El acta, debidamente firmada por los miembros de la Junta de Avenimiento, se anexará al expediente de conciliación respectivo.

Artículo 15.—El resultado de la gestión conciliatoria será comunicado al reclamante dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha del acto.

El reclamante tendrá derecho a obtener copia de las actas o de todo el expediente de conciliación. A tal efecto hará la respectiva solicitud por escrito.

Las copias a que se refiere este artículo podrán producirse por cualquier medio expedito de reproducción, debidamente fechadas, selladas y firmadas por los miembros de la Junta, con expresión del número del expediente.

Artículo 16.—Los funcionarios públicos están en la obligación de colaborar con las Juntas de Avenimiento con el objeto de que éstas cumplan cabalmente sus funciones. Respecto al suministro de información por parte de los funcionarios públicos, se observarán las disposiciones del Estatuto Orgánico de Ministerios y su Reglamento.

Dado en Caracas, a los nueve días del mes de junio de mil novecientos setenta y uno. — Año 162º de la Independencia y 113º de la Federación.

(L. S.)

*R. CALDERA*

Refrendado.

El Ministro de Relaciones Interiores,

(L. S.)

*Lorenzo Fernández*

Refrendado.

El Ministro de Relaciones Exteriores,

(L. S.)

*Aristides Calvani*

Refrendado.

El Encargado del Ministerio de Hacienda,

(L. S.)

*Carlos Emmanuelli Ll.*

Refrendado.

El Ministro de la Defensa,

(L. S.)

*Martín García Villasmil*

Refrendado.  
El Encargado del Ministerio de Fomento,  
(L. S.)  
*Hugo Pérez La Salvia*

Refrendado.  
El Ministro de Obras Públicas,  
(L. S.)  
*José Curiel Rodríguez*

Refrendado.  
El Ministro de Educación,  
(L. S.)  
*Héctor Hernández Carabáño*

Refrendado.  
El Ministro de Sanidad y Asistencia Social,  
(L. S.)  
*J. J. Mayz Lyon*

Refrendado.  
El Ministro de Agricultura y Cría,  
(L. S.)  
*Daniel Scott Cuervo*

Refrendado.  
El Encargado del Ministerio del Trabajo,  
(L. S.)  
*Guillermo Boggiano*

Refrendado.  
El Ministro de Comunicaciones,  
(L. S.)  
*Enrique Bustamante Luciani*

Refrendado.  
El Ministro de Justicia,  
(L. S.)  
*Edilberto Escalante*

Refrendado.  
El Ministro de Minas e Hidrocarburos,  
(L. S.)  
*Hugo Pérez La Salvia*

Refrendado.  
El Ministro de Estado,  
(L. S.)  
*Alfredo Rodríguez Amengual*

### ANEXO 3

Comunicación del Presidente de la Comisión de Administración Pública al Presidente y demás miembros de la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados en torno al Proyecto de Ley de Carrera Administrativa de fecha 16 de abril de 1970.

Ciudadano  
Presidente y demás Miembros de la  
Comisión de Asuntos Sociales de la  
Cámara de Diputados  
Congreso Nacional.

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes con el objeto de hacer llegar a esa Comisión de Asuntos Sociales y por su intermedio a la honorable Cámara de Diputados, las observaciones que la Comisión de Administración Pública ha formulado en relación al Proyecto de Ley de Carrera Administrativa que en la actualidad se discute en las Cámaras Legislativas.

Básicamente, la Comisión de Administración Pública estima que el Proyecto de Ley de Carrera Administrativa que estudia actualmente esa Comisión no satisface adecuadamente las aspiraciones de los funcionarios y empleados públicos por cuya consecución han luchado tantos años. El proyecto en referencia, en efecto, no es un proyecto que se ajusta a las necesidades y garantías que requieren los funcionarios y empleados públicos en una Venezuela de 1970 y en una Administración Pública de 1970, la cual en los últimos diez años ha sufrido una de las hipertrofias y transformaciones más importantes del presente siglo. De aprobarse por el Congreso el Proyecto de Ley de Carrera Administrativa actualmente en consideración, las Cámaras Legislativas estarían legislando en 1970 para la situación que existía en 1959 o en 1965, ignorando lo que ha pasado en la Administración Pública en la última década.

En efecto, como es sabido, la Comisión de Administración Pública presentó al Congreso Nacional en el año 1959 un anteproyecto de Ley de Carrera Administrativa basado fundamentalmente en una proposición formulada por la Empresa J. L. Jacobs y por algunos asesores de las Naciones Unidas. Durante el transcurso de la última década, el referido proyecto ha sufrido algunas modificaciones, la más importante de las cuales se produjeron en el año 1965, a raíz de una proposición presentada por la Confederación de Trabajadores de Venezuela. En la actualidad cursa todavía en las Cámaras Legislativas el referido proyecto con algunas modificaciones introducidas por la Comisión de Asuntos Sociales en 1965 y, recientemente, después de aprobada en primera discusión, en 1969, a los efectos de la segunda discusión en la Cámara de Diputados.

Lamentablemente, en el transcurso de los últimos cinco años, la Comisión de Administración Pública no ha sido consultada en relación a las modificaciones y vicisitudes sufridas por el referido proyecto de Ley de Carrera Administrativa, siendo como es la Comisión el órgano asesor del Poder Ejecutivo y de los otros poderes públicos en las labores de programación y realización de la Reforma Administrativa, en la cual se encuentra la Reforma de la Función Pública. El proyecto que actualmente se discute en la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados, como se dijo, básicamente responde a la estructura del proyecto preparado por la Comisión de Administración Pública al Congreso en 1959 con las modificaciones introducidas en 1965. Es decir, en muchos aspectos por ello, el proyecto que hoy se discute en la Cámara de Diputados tiene, en algunos casos, diez años de atraso y en el mejor de los casos, cinco años de atraso.

En efecto, es quizás en la última década cuando mayores modificaciones ha habido en el campo administrativo de la Administración Pública Nacional. Entre esas modificaciones debe destacarse en primer lugar, el hecho de haberse dictado la Constitución de 1961 con todo su contenido de constitucionalización del Derecho Administrativo y, en particular, de algunos aspectos importantes del derecho de los funcionarios públicos. En segundo lugar debe destacarse, en el campo de la Administración de Personal, la magnífica labor que en esa misma década desarrolló la Comisión de Administración Pública.

Cuando se formuló la propuesta original de anteproyecto de Ley de Carrera Administrativa en 1959, no sólo no existía la Constitución de 1961, sino que la Comisión de Administración Pública no había desarrollado ninguna actividad en el campo de la Administración de Personal en el sector público. Por otra parte, las modificaciones introducidas en 1965 al proyecto original no ajustaron aquél totalmente a las

disposiciones constitucionales dictadas cuatro años antes y, en todo caso, no pudieron haberse recogido las experiencias que en materia de gestión de la Administración de Personal tiene ahora la Comisión de Administración Pública.

Es por ello, por lo que básicamente puede formularse al proyecto que hoy se discute en la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados, la observación de que en gran parte es un proyecto que no está ajustado a lo que sucede en la Administración de Personal en Venezuela en 1970, sino que responde a las necesidades que había en 1959 y en 1965. El progreso evidente que ha ocurrido en materia de Administración de Personal, con la gestión de la Comisión de Administración Pública, lamentablemente no se toma en cuenta en el proyecto, como tampoco se toman en cuenta algunos otros progresos fundamentales como el realizado por la Escuela Nacional de Administración Pública, que funciona en la Comisión de Administración Pública desde 1962 y que en el proyecto que hoy se discute ni siquiera se menciona, desconociéndose la magnífica labor que esa institución realiza en el campo de la capacitación y adiestramiento de los funcionarios y empleados públicos.

Pero aparte de esta observación de carácter general que puede formularse al proyecto de Ley de Carrera Administrativa, la Comisión de Administración Pública estima que el mismo adolece de una serie de fallas, de carácter fundamentalmente jurídico, que estima es imprescindible hacer del conocimiento de la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados, quien seguramente por inadvertencia debido al cúmulo de trabajo que tiene, no ha captado.

Estas observaciones jurídicas pueden dividirse en dos grandes grupos: observaciones generales y observaciones particulares que comentamos a continuación.

## I. OBSERVACIONES GENERALES

### 1. *Ambito de vigencia de la Ley*<sup>1</sup>

La primera observación de fondo y de importancia que puede formularse al proyecto de Ley de Carrera Administrativa es que, por haber sido elaborado en su estructura básica antes de la Constitución de 1961, no recoge todas las exigencias que el Constituyente formula al legislador, para regular el estatuto de los funcionarios públicos, y dentro de

---

<sup>1</sup> Artículo 1.

éste, la Carrera Administrativa. En otras palabras, de acuerdo a la normativa de la Constitución vigente de 1961, el proyecto de Ley de Carrera Administrativa actualmente en discusión, es un proyecto incompleto, ya que sólo se refiere a uno de los aspectos del estatuto de los funcionarios públicos, ignorándose las otras exigencias de la Constitución de 1961.

En efecto, la Constitución de 23 de enero de 1961 dedica una serie de normas a sentar las bases del estatuto de los funcionarios públicos que deben ser desarrolladas por el legislador; por lo que sería una falla imperdonable de técnica legislativa para el Congreso en 1970, dictar una Ley que se refiere sólo a un aspecto parcial en la materia, dentro de todo lo que la Constitución espera del legislador.

En efecto, en la Constitución de 1961 las siguientes normas, entre otras, establecen el basamento de un estatuto para los funcionarios y empleados públicos:

“Artículo 46.—Todo acto del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución es nulo, y los funcionarios y empleados públicos que lo ordenen y ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores manifiestamente contrarias a la Constitución y a las leyes.

Artículo 47.—En ningún caso podrán pretender los venezolanos ni los extranjeros que la República, los Estados o los Municipios les indemnicen por daños, perjuicios o expropiaciones que no hayan sido causados por autoridades legítimas en el ejercicio de su función pública.

Artículo 112.—Son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que sepan leer y escribir, mayores de veintiún años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes.

Artículo 122.—La Ley establecerá la carrera administrativa mediante las normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro de los empleados de la Administración Pública Nacional, y proveerá su incorporación al sistema de seguridad social.

Los empleados públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna.

Todo funcionario o empleado público está obligado a cumplir los requisitos establecidos por la Ley para el ejercicio de su cargo.

Artículo 123.—Nadie podrá desempeñar a la vez más de un destino público remunerado, a menos que se trate de cargos académicos, accidentales, asistenciales, docentes, edilicios o electorales que determine

la ley. La aceptación de un segundo destino que no sea de los exceptuados en este artículo implica la renuncia del primero, salvo los casos previstos en el artículo 141 o cuando se trate de suplentes mientras no reemplacen definitivamente al principal.

Artículo 124.—Nadie que esté al servicio de la República, de los Estados, de los Municipios y demás personas jurídicas de derecho público podrá celebrar contrato alguno con ellos, ni por sí ni por interpuesta persona ni en representación de otro, salvo las excepciones que establezcan las leyes.

Artículo 125.—Ningún funcionario o empleado público podrá aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros sin que preceda la correspondiente autorización del Senado.

Artículo 160.—Los cuerpos legislativos o sus Comisiones podrán realizar las investigaciones que juzguen convenientes, en conformidad con el reglamento.

Todos los funcionarios de la administración pública y de los institutos autónomos están obligados, bajo las sanciones que establezcan las leyes, a comparecer ante ellos y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones.

Esta obligación incumbe también a los particulares, quedando a salvo los derechos y garantías que esta Constitución establece.

En todo caso se notificará al interesado el objeto de su citación con cuarenta y ocho horas de anticipación, cuando menos.

Artículo 190.—Son atribuciones y deberes del Presidente de la República:

18° Nombrar y remover de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados nacionales cuya designación no esté atribuida a otra autoridad.

Artículo 220.—Son atribuciones del Ministerio Público:

5° Intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones”.

De todas estas normas que establecen una serie de principios fundamentales que deben ser necesariamente desarrollados por el legislador, el proyecto de Ley de Carrera Administrativa sólo se contenta con desarrollar fundamentalmente el contenido en los Artículos 122 y 190 ordinal 18°, e ignora aparentemente la existencia de los otros artículos y de las otras exigencias constitucionales.

El Artículo 122 de la Constitución no exige expresamente que se dicte una Ley de Carrera Administrativa, sino sólo expresa que la Ley

(que se refiera al régimen de los funcionarios públicos) establecerá la Carrera Administrativa. Si se relaciona la norma del Artículo 122 con las otras normas constitucionales que se refieren a la materia, aparece como evidente que el Constituyente haya querido que el legislador regule por ley el estatuto de los funcionarios públicos, el cual abarca mucho más que el establecimiento de la sola Carrera Administrativa, y evitar en esa forma, la actual dispersión que existe en el ordenamiento jurídico nacional para la regulación para los funcionarios y empleados públicos.

En efecto, en la actualidad, además del Decreto N° 394 de 14 de noviembre de 1960, el régimen legal de los funcionarios y empleados públicos está determinado en la Ley de Responsabilidad de los Empleados Públicos de 7 de julio de 1912; en la Ley de Juramento de Empleados Públicos de 30 de agosto de 1945; en la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Empleados y Funcionarios Públicos de marzo 30 de 1964; y en la Ley de Pensiones de 13 de julio de 1928. Es decir, la situación legal actual es de total dispersión y anacronismo en lo que se refiere al régimen jurídico de los funcionarios y empleados públicos.

Por ello, parece lógico y lo exigido por la mejor técnica legislativa que si, con el basamento constitucional de la Constitución de 1961, se busca ahora ordenar legislativamente el régimen sobre los funcionarios o empleados públicos, esto se haga como un todo orgánico y dictándose un estatuto de los funcionarios públicos y no dictándose un cuerpo legislativo que se refiera a un aspecto más de ese estatuto, como es la Carrera Administrativa, ignorándose los otros aspectos que deban regir y garantizar el status de los funcionarios o empleados públicos en el país. Dictar una Ley de Carrera Administrativa aisladamente, tal como sucedería con el proyecto que se comenta, contribuiría a dispersar aún más la atomización legislativa que hoy existe en el ordenamiento jurídico nacional.

Por lo tanto la Comisión de Administración Pública se permite sugerir a la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados, la reforma del proyecto de Ley de Carrera Administrativa para ampliar su ámbito de vigencia y dictar un estatuto de la función pública, con el objeto de no dejar fuera de reglamentación muchos aspectos de gran importancia que la Constitución de 1961 consagra y que en definitiva son la garantía de un razonable status del funcionario público. Estima la Comisión de Administración Pública que no se satisfacen adecuadamente las aspiraciones de los funcionarios o empleados públicos si sólo se regula un aspecto parcial de su status, como puede ser la Carrera Administrativa, y se dejan sin regulación legal otros aspectos de gran importancia que afectan directamente la situación jurídica de los fun-

cionarios o empleados públicos frente al Estado y frente a los particulares y ciudadanos.

2. *La gestión de la función pública o de la Administración de Personal.*<sup>2</sup>

La segunda observación general de importancia que se puede formular al proyecto de Ley de Carrera Administrativa, se refiere a las disposiciones que contiene en relación a la gestión de la Administración de Personal o de la función pública en la Administración Pública Nacional. En efecto, el proyecto prevee la creación de una Oficina Central de Personal dependiente del Presidente de la República, a cargo de un Directorio integrado por un Director Ejecutivo nombrado por el Presidente de la República y dos directores más uno nombrado por el Congreso Nacional, en sesión conjunta de las Cámaras, y el otro nombrado por el Presidente de la República a proposición de la organización que agrupe en su seno a la mayoría de los funcionarios al servicio de la rama ejecutiva del Poder Público. A esta Oficina Central de Personal, de dirección colegiada, se atribuye una serie de facultades en la gestión de la Administración de Personal.

Cuatro observaciones fundamentales se pueden formular en relación a la ubicación, integración, funcionamiento y denominación de esta Oficina.

a) En primer lugar, en cuanto a la ubicación de la Oficina.<sup>3</sup> El proyecto propone la ubicación de la Oficina Central de Personal como dependiente del Presidente de la República, sin precisar su posición estructural dentro de la serie cada vez mayor de órganos asesores y auxiliares de la Presidencia de la República, y sin tomar en cuenta los proyectos en curso de reorientación estructural de los órganos del Estado Mayor de la Presidencia de la República. En efecto, en los últimos doce años, a raíz de la creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y de la Comisión de Administración Pública ha habido una tendencia de proliferación de los órganos del Estado Mayor de la Presidencia de la República, dificultándose enormemente las labores de coordinación, dirección y control que el Presidente debe tener sobre las mismas. En virtud de ello, la Comisión de Administración Pública, en el plan general de Reforma Administrativa que está en la actualidad preparando, vislumbra la necesidad de reconcentrar los órganos de Es-

---

<sup>2</sup> Artículos 6 a 16.

<sup>3</sup> Artículo 8.

tado Mayor de la Presidencia en algunas oficinas centrales y secretarías presidenciales que abarquen los aspectos de secretaría general; planificación y coordinación; información y divulgación; y reforma administrativa y gestión de la función pública o Administración de Personal. En este sentido no parecería adecuado agregar una oficina más a nivel del Presidente de la República, paralela a las Oficinas actualmente existentes y particularmente a la propia Comisión de Administración Pública, sino que lo más adecuado parecería —y en esto el papel del Congreso podría ser de gran importancia— ubicar la Oficina Central de Personal dentro del organismo, a nivel presidencial que en el país debe asumir la ejecución de la reforma de la Administración Pública Nacional. En este sentido es de destacar que la experiencia desarrollada por la Comisión de Administración Pública en su organización interna, en los últimos doce años, ha sido acogida con gran satisfacción en el campo de la Administración Pública comparada, al concentrar en un solo organismo las labores de gestión de la función pública (Administración de Personal), de Organización y Métodos y de formación de los funcionarios públicos, ya que la Comisión de Administración Pública está integrada en la actualidad por las siguientes Direcciones: Oficina Asesora de la Función Pública (antigua Oficina Central de Personal); Oficina Nacional de Organización y Métodos, y Escuela Nacional de Administración Pública. En países que han adelantado procesos de Reforma Administrativa y creado una Oficina de Personal, una Escuela de Administración Pública y una Oficina de Organización, todas a nivel más o menos presidencial, como ha sucedido en Colombia y Perú para sólo citar dos ejemplos típicos en América Latina, se ha visto en la fórmula venezolana la solución de los graves problemas de coordinación que se presentan entre esos organismos cuando son independientes entre sí. Tal es el caso por ejemplo en Colombia donde a nivel alto existe una Escuela Superior de Administración Pública, un Departamento Administrativo de Servicio Público (Administración de Personal) y una Secretaría Presidencial de Organización, todas paralelas, dificultándose entre esas entidades las labores de coordinación, en actividades todas ligadas a la Reforma Administrativa. Por ello, estima la Comisión de Administración Pública, que crear una Oficina Central de Personal aislada de la Comisión de Administración Pública y de sus Direcciones de Organización y Métodos y Escuela Nacional de Administración Pública, contribuiría a aumentar la dispersión y la falta de coordinación en un campo tan íntimamente interconectado con la Reforma Administrativa, por lo que se permite sugerir a la Comisión de Asuntos Sociales y a través de ella a la Cámara de Diputados, que decida la ubicación de la referida Oficina en el orga-

nismo en el cual actualmente existe y que es la Comisión de Administración Pública, quien tiene a su cargo elaborar el plan de Reforma Administrativa, cuya próxima ejecución hará que se convierta necesariamente en una Oficina Ejecutiva de Reforma Administrativa o Secretaría Presidencial para la Reforma Administrativa. En todo caso podría pensarse en una Oficina Central para la Reforma Administrativa y la Función Pública que eventualmente transformara a la Comisión de Administración Pública para hacerla un órgano ejecutivo en vez de asesor, pero en todo, pensando que deben permanecer bajo una sola dirección dependiente del Presidente de la República, todas las funciones de Reforma Administrativa: organización (Oficina Nacional de Organización y Métodos), gestión de la Función Pública (Oficina Central de Personal) y formación de funcionarios y empleados públicos (Escuela Nacional de Administración Pública).

b) Pero las observaciones que pueden formularse a la Oficina Central de Personal que prevee el proyecto de Ley de Carrera Administrativa pueden incidir también sobre la integración de la referida Oficina, lo que ya ha sido discutido en diversas oportunidades en el seno de esa Comisión de Asuntos Sociales.<sup>4</sup>

Por razones de eficiencia, la Comisión de Administración Pública se inclina por la Dirección unipersonal y no colegiada de la Oficina Central de Personal, siguiéndose en este sentido la orientación del Proyecto de Ley original presentado por la Comisión de Administración Pública en 1959, así como la orientación del proyecto de Ley presentado en 1965 por la Confederación de Trabajadores de Venezuela. En efecto, la Dirección unipersonal en una materia de tanta importancia, es una garantía para la buena y rápida marcha de los asuntos relativos a la gestión de la función pública.

Pero además, y aún cuando se pensara en la dirección colegial del organismo gestor de la función pública, los integrantes de la misma deberían ser funcionarios independientes y no ligados a cuerpos gremiales o de poderes distintos al Poder Ejecutivo. En efecto, si se analizan, para sólo citar dos fuentes, las publicaciones de las Naciones Unidas denominadas "Manuel des lois et des pratiques de la fonction publique" (Manual de Leyes y Prácticas relativas a la función pública), New York, 1967, 507 páginas, y "Les Services Centraux de la Fonction Publique dans les pays en voie de developpement" (Los Servicios Centrales de la Función Pública en los países en vías de desarrollo), New York, 1969, 220 páginas, se constata que no existe ninguna experiencia

---

<sup>4</sup> Artículo 8.

en la Administración Pública comparada en la cual el órgano central de la función pública o la Administración de Personal, en país alguno, esté integrada en la forma como se propone en el proyecto que actualmente estudia la Comisión de Asuntos Sociales.

Pero no sólo la forma como está integrada la Oficina Central de Personal en el proyecto no responde a ninguna experiencia conocida en la Administración comparada, sino que dicha integración se estima también inconveniente ya que contraría a algunos principios constitucionales. En efecto, las Cámaras Legislativas, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 139 de la Constitución, ejercen el control de la Administración Pública, pero en ningún caso pueden sustituirse a ésta, entrando a ejercer directamente o indirectamente, funciones ejecutivas. En este sentido constituiría una extralimitación de atribuciones el que uno de los miembros del órgano administrativo y ejecutivo de la función pública fuera designado directamente por las Cámaras Legislativas; y en este sentido la Corte Suprema de Justicia ha declarado nulos algunos actos de cuerpos legislativos cuando se han creado figuras similares buscando el nombramiento de uno de los directivos de un órgano administrativo por un órgano legislativo.

Por otra parte, la designación de uno de los directivos del órgano ejecutivo de la función pública, por las asociaciones de funcionarios o empleados, realmente a lo único que puede conducir es a entorpecer definitivamente las funciones de gestión de la Administración de Personal, en lugar de contribuir a dar una mayor garantía a los funcionarios o empleados públicos. La Comisión de Administración Pública estima que el estatuto de la función pública que se dicte, evidentemente debe consagrar determinados mecanismos de control a ejercerse por parte del Congreso y de los propios empleados y funcionarios públicos sobre dicha actividad; pero en todo caso, debe tratarse de un *control* a ejercerse intensamente sobre la función de gestión de la Administración de Personal y no que se pase del control a la co-gestión.

En este sentido, la Comisión de Administración Pública estima que la Oficina Central de Personal, debe estar a cargo de un Director General, que podría denominarse, utilizando la terminología latina, Director General de la Función Pública, y que ese Director General contara con un cuerpo consultivo o comisión asesora y de control en la cual estén representados el propio Congreso, si así lo estima conveniente, y los diversos gremios y asociaciones de funcionarios o empleados públicos. Con un organismo de este tipo, al cual se le fijarían sus funciones, podría ejercerse realmente una función de control y supervisión de lo que la Oficina Central de Personal haga, sin que dicha función

de control entorpezca la labor ejecutiva. Por otra parte un Consejo o Comisión de esa naturaleza le daría una mayor representatividad a los diversos gremios y asociaciones que operan en la Administración Pública Nacional. Por otra parte, ésta es la tendencia general en la Administración Pública comparada y fundamentalmente la influenciada por el sistema administrativo francés, en la cual se encuentran casi todos los países latinoamericanos, que al lado de la Dirección General de la función pública prevee la integración de un organismo consultivo y de control integrado por representantes de las asociaciones de funcionarios o empleados. En los casos de la Administración Pública comparada influenciados por los sistemas inglés y norteamericano, a lo sumo se previenen las denominadas "Civil Service Commission", pero que en ningún caso están integradas directamente por funcionarios designados por los gremios o asociaciones de funcionarios.

c) La tercera observación que puede formularse en relación a la Oficina Central de Personal, tal como se prevee en el proyecto que discute la Comisión de Asuntos Sociales del Congreso, es en relación a su funcionamiento.<sup>5</sup>

En efecto, de las normas que contiene el proyecto, modificadas en 1969 por esa Comisión de Asuntos Sociales, relativas a las atribuciones de la Oficina Central de Personal, se observa que las mismas reducen considerablemente las posibilidades de ejercer un efectivo control sobre la Administración de Personal por parte de dicha Oficina Central de Personal. Con la excusa de que la Oficina Central de Personal tal como está prevista en el proyecto original de la Comisión de Administración Pública y en el proyecto de la Confederación de Trabajadores de Venezuela, se convertiría en un superministerio, se han reducido sus funciones según el informe producido en 1969 por la Comisión de Asuntos Sociales, quitándole a la Oficina las posibilidades de ejercer un control eficaz y racional sobre la Administración de Personal en la Administración Pública Nacional. Es necesario tomar en cuenta que una oficina de esta naturaleza, es una oficina del Presidente de la República y que por tanto, es la autoridad del Presidente, funcionario que tiene la suprema dirección de la administración de personal, tal como el mismo proyecto en su Artículo 2 lo consagra, quien le da fuerza a las acciones y actividades de la oficina.

La Comisión de Administración Pública observa con alarma que inclusive las funciones que actualmente tiene la propia Comisión y que ejerce a través de la Oficina Asesora de la Función Pública (antigua

---

<sup>5</sup> Artículo 10.

Oficina Central de Personal) se ven en el proyecto totalmente desmejoradas y disminuidas. En este sentido es quizás esta Comisión de Administración Pública, quien ha venido ejerciendo durante una década las funciones de gestión de la Administración de Personal en la Administración Pública, el organismo más capacitado para poder emitir una opinión sobre qué funciones deben estar atribuidas a la Oficina Central de Personal y qué funciones deben ser descentralizadas al resto de los organismos de la Administración Pública Nacional, tal como más adelante se expresa.

d) Por último la cuarta observación que puede formularse a la Oficina Central de Personal prevista en el Proyecto, se refiere a la misma denominación de la Oficina.<sup>6</sup> En efecto, por una influencia anglosajona ha caído en desuso en algunos campos, en una forma incorrecta, la terminología adecuada para calificar todo el programa de Administración de Personal en la Administración Pública y que es la terminología castellana de "función pública" que por otra parte, nuestra propia Constitución acoge.

En efecto, la Constitución en su Artículo 112 al hablar de las condiciones para ejercer funciones públicas en Venezuela, utiliza la expresión "función pública" y no las terminologías derivadas de la influencia anglosajona de "personal civil" o "servicio civil". En este sentido quizás basta citar a uno de los grandes clásicos administrativistas de América Latina como es Rafael Bielsa, quien en su libro sobre "La Función Pública" (Buenos Aires, 1960, 148 páginas), al comentar la terminología empleada por el Estatuto argentino relativo a los funcionarios públicos, expresa lo siguiente: "En todo estatuto del funcionario público es esencial la definición del sujeto, del *protagonista*, diríamos. La denominación de personal civil empleada en el decreto de estatuto no es propia del derecho público. Y si acaso se la emplea para diferenciar al personal civil del llamado militar, advertimos que eso no es necesario porque el personal militar tiene y ha tenido siempre un régimen administrativo, disciplinario y penal diferente del personal no militar. Lo militar es la excepción en la administración del Estado. Estas denominaciones de "servicio civil", "estatuto civil", etc. —por imitación de las definiciones anglosajonas, por ejemplo—, están en oposición con el propio sentido de Administración Pública, que como tal *es civil*; en todo caso, se suele llamar "civil" al particular, y no al funcionario público; y técnicamente la expresión "servicio civil" también es impropia, porque en la relación de derecho público hay *gobernantes, funciona-*

---

<sup>6</sup> Artículo 8.

rios, empleados "públicos" por un lado y, frente a ellos, en el otro extremo de la relación, *administrados y contribuyentes*; no hay relaciones de derecho civil".

En este sentido estima la Comisión de Administración Pública que la expresión de Administración de Personal o simplemente personal o personal civil, son terminologías derivadas de la influencia que la administración comercial ha tenido en la doctrina norteamericana, partiendo de la base de que en el derecho anglosajón no hay una clara distinción entre el derecho público y el derecho privado, por lo que la administración de personal es casi la misma cosa en la administración pública y en la administración privada. Sin embargo, en los sistemas jurídicos tan alejados de los sistemas anglosajones e influidos por la Europa Continental, como son los sistemas de América Latina, particularmente el de Venezuela, emplear la terminología anglosajona, generalmente mal traducida, no sólo es una incorrección en el lenguaje, sino una manifestación de esas influencias poco nacionalistas que en los últimos tiempos se comienzan a observar. En este sentido la terminología corriente y adecuada en el castellano para calificar todo lo relativo a los funcionarios públicos es la de "función pública", por lo que en lugar de una Oficina Central de Personal debería hablarse de una Oficina Central de la Función Pública o de una Dirección de la Función Pública.

### 3. *La protección jurisdiccional en la función pública*<sup>7</sup>

Otra observación de gran importancia que puede formularse al proyecto de Ley de Carrera Administrativa que se discute en el Congreso, es la relativa a los mecanismos de control o protección jurisdiccional que establece, para los casos de violaciones o de lesión de intereses por la Administración Pública en relación a los funcionarios o empleados públicos. En efecto, el proyecto original preparado por la Comisión de Administración Pública en 1959 preveía la creación de un Tribunal de Carrera Administrativa con competencia, aún cuando sin decirlo, en materia contencioso-administrativa funcional, ya que la Constitución de 1953, vigente para esa época, no definía ni establecía claramente en Venezuela la jurisdicción contencioso-administrativa.

Sin embargo, en la Constitución de 23 de enero de 1961, no sólo se establece que la jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales que determine la Ley, sino que expresamente el Artículo 206 de la Constitución,

<sup>7</sup> Artículos 63 a 65 y 70 a 82.

prevé "que los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa".

Por tanto, después de la Constitución de 1961, la competencia para anular actos administrativos de cualquier naturaleza, así como para restablecer situaciones jurídicas lesionadas por la actividad administrativa, sólo corresponde a los órganos judiciales que tengan atribuciones en materia contencioso-administrativa o que estén integradas dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa. De ahí que el esquema originalmente previsto en el proyecto de 1959 debía haberse modificado después que se dictó la Constitución de 1961

En virtud de lo anteriormente expresado, la Comisión de Administración Pública se permite observar a la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados que el proyecto, inclusive con las modificaciones introducidas por esa Comisión en 1969, no solo sigue acogiendo el esquema anterior a la Constitución de 1961, sin ajustarse a las exigencias constitucionales, sino que empeora la situación, al establecer un recurso de casación (Artículo 23) contra las decisiones del denominado Tribunal de la Carrera Administrativa, ignorándose elementales principios de derecho administrativo y de la regulación de lo contencioso-administrativo que la propia Constitución consagra. En conflictos que son típicos de lo contencioso-administrativo y que son los que prevee el Capítulo V del Proyecto de Ley que se comenta, sólo podría darse una apelación contra las decisiones de dicho Tribunal para ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, Sala que tiene el conocimiento de los asuntos contencioso-administrativa, y nunca un recurso de casación para ante la Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo de la misma Corte, que sólo conoce de los conflictos propios del derecho privado.

En vista de lo anterior la Comisión de Administración Pública se permite recomendar a la Comisión de Asuntos Sociales, y a través de ella, a la propia Cámara de Diputados, la modificación total del Capítulo V del proyecto, atribuyendo la competencia para conocer de los conflictos allí especificados a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo a las exigencias del Artículo 206 de la Constitución. En este sentido, transitoriamente podrían preverse determinadas normas de procedimiento, así como la creación de un Tribunal de Pri-

mera Instancia en materia contencioso-administrativa con competencia contencioso-funcionarial. En este sentido, debería seguirse el mismo criterio que se siguió para la estructuración de los tribunales de Primera Instancia en materia de Impuesto sobre la Renta, como tribunales competentes para conocer de lo contencioso-fiscal y respecto de cuyas decisiones, la Sala-Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia conoce por vía de apelación.

Lo que en todo caso debe evitar la Cámara de Diputados en criterio de la Comisión de Administración Pública es caer en las situaciones híbridas como las del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, pero que en este caso se comprenden pues la Ley de Regulación de Alquileres es también anterior a las normas de la Constitución de 1961. Por ello, sería imperdonable que las Cámaras Legislativas, después de nueve años de vigente la Constitución de 1961, dictaran normas que ignoraran las precisas fórmulas de esta Constitución en materia contencioso-administrativa, tal como sucedería si se aprobase el proyecto de Ley de Carrera Administrativa, tal como está actualmente concebido.

#### 4. *El derecho de sindicalización en la Administración Pública*<sup>8</sup>

El proyecto de Ley de Carrera Administrativa, tal como está estructurado, después de las modificaciones introducidas por la Comisión de Asuntos Sociales en noviembre de 1969, establece en su Artículo 53 que "los funcionarios públicos sujetos a la presente Ley, podrán organizarse en sindicatos para la defensa y protección de sus derechos de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de esta Ley". Esta norma ciertamente que responde a lo que puede ya considerarse como un hecho consumado y casi irreversible en la historia política, de la posibilidad del sindicalismo en la función pública. Los apasionantes conflictos políticos y administrativos que se sucedieron a comienzos de este siglo a raíz de la paulatina aparición de sindicatos de funcionarios, ciertamente que ya han quedado en la historia, pues en la actualidad quizás nadie discute la naturalidad del derecho de los funcionarios de organizarse en sindicatos, a pesar de que el Proyecto de Ley de Carrera Administrativa presentado por la Confederación de Trabajadores de Venezuela en 1963 lo prohibiera expresamente (Artículo 44).

Sin embargo, la sindicalización funcionarial tiene determinadas singularidades y limitaciones en todo el mundo que hacen que no baste la consagración de ese derecho a sindicalizarse, sin que se expresen o

---

<sup>8</sup> Artículo 23.

establezcan sus limitaciones, pues la sindicalización en el sector público nunca puede responder a los mismos principios y nunca puede tener el mismo régimen, que en el campo de las relaciones de trabajo privadas. El sindicalismo en la función pública, por tanto, hay que considerarlo como un sindicalismo sui generis, sometido a una serie de singularidades y limitaciones, derivadas de las peculiaridades del régimen jurídico de la Administración Pública y de la relación de derecho público, y nunca de derecho privado, que une al funcionario o empleado público con el Estado patrón.

Dentro de las limitaciones a este sindicalismo funcionarial que deben ser consagradas también en la Ley están las siguientes:

En primer lugar una limitación dirigida del ámbito personal de aplicación del sindicalismo funcionarial, ya que éste no puede abarcar a todos los participantes en la función pública, pues sectores enteros de funcionarios, como son por ejemplo, los miembros de la policía y de los cuerpos de seguridad deben quedar excluidos del derecho a sindicalización. Ello tiene su razón en elementales principios de seguridad y orden público.

La segunda limitación al sindicalismo funcionarial que se observa en el derecho comparado, incide sobre uno de los medios más típicos de actuación sindical, y que es el de la contratación colectiva. En efecto, aun cuando se consagre la sindicalización de los funcionarios, debe excluirse del ámbito de la Administración Pública, en forma expresa, la posibilidad del recurso a la contratación colectiva, ya que inclusive razones de índole constitucional lo impiden. Entre ellas, por ejemplo, el hecho de que la soberanía presupuestaria en la autorización de gastos corresponde a las Cámaras Legislativas y no podría nunca limitarse esta soberanía presupuestaria en el campo de la Administración Central, mediante acuerdos que impidan el ejercicio real de dicha soberanía en la autorización de gastos a través de la Ley de Presupuesto de Gastos.

Por último, otra de las limitaciones a la sindicalización en la función pública que debe consagrarse incide sobre el derecho de huelga. Es de advertir que si bien este derecho a la huelga, que nuestra propia Constitución reconoce en su Artículo 92, es casi consustancial al sindicalismo, históricamente, fue el mayor obstáculo para el reconocimiento del derecho sindical en el ámbito de la función pública, por lo que precisamente, en los países en los cuales se ha aceptado el sindicalismo funcionarial, ello ha sido posible debido al reconocimiento de esta limitación, de que en ningún caso los sindicatos de funcionarios pueden recurrir al expediente de las huelgas la cual, por otra parte, está penada en el propio Código Penal. Es de advertir que el Proyecto presentado

en 1965 por la Confederación de Trabajadores de Venezuela establecía expresamente esta prohibición. (Algunos aspectos de derecho público comparado en relación a la sindicalización funcionarial, pueden verse en el libro "Sindicatos y Asociaciones de Funcionarios Públicos", de José Manuel Parada Vázquez, Madrid 1968, 170 páginas).

En virtud de lo anteriormente expuesto, la Comisión de Administración Pública se permite sugerir a la Comisión de Asuntos Sociales, y a través de ella, a la Cámara de Diputados, que el Artículo 52 del Proyecto de Ley de Carrera Administrativa se modifique en el sentido de que no sólo se limite a consagrar la posibilidad de la sindicalización funcionarial, sino de agregar expresamente las limitaciones a ese sindicalismo en relación a su aplicabilidad a cierta categoría de funcionarios públicos; a la admisibilidad de la contratación colectiva en la función pública; y a la utilización del derecho de huelga en la Administración Central. Particularmente el Congreso debe tener especial cuidado en prohibir en el ámbito de la Administración Central la utilización del expediente de la contratación colectiva de funcionarios y empleados públicos, ya que ello no sólo iría en contra de la propia soberanía presupuestaria del Parlamento, sino que desquiciaría la relación económica existente con los funcionarios y empleados públicos. La experiencia de la contratación colectiva con los obreros al servicio del Estado es aleccionadora.

##### 5. *Lagunas fundamentales del proyecto*

Aparte de las anteriores observaciones de carácter general y vinculadas a las observaciones que se formularon en relación al ámbito de vigencia de la Ley, se observan en el proyecto, algunas lagunas que dejan sin regulación partes muy importantes del régimen del funcionario público:

a) La primera de estas lagunas se refiere a la regulación orgánica y sistemática de los derechos y deberes de los funcionarios.<sup>9</sup> En cuanto a los derechos, el proyecto regula, más o menos en forma dispersa, algunos derechos como el de la estabilidad, de jubilación y los de carácter económico. Sin embargo, en cuanto a los deberes el proyecto de Ley de Carrera Administrativa, guarda total y absoluto silencio. En este sentido la Comisión de Administración Pública estima que es imprescindible en una ley que regule el status de los funcionarios y empleados públicos, establecer y regular sus deberes; tales como el deber de asegurar en forma personal el funcionamiento del servicio, los deberes

<sup>9</sup> Artículos 17 y siguientes.

de orden jerárquico y de moralidad administrativa que deben guardar, entre los que se destacan, por ejemplo, el secreto profesional. En criterio de la Comisión de Administración Pública, no basta con que se consagre alguna que otra sanción disciplinaria para que se reglamente en forma correcta y sistemática los deberes del funcionario público.

b) La segunda laguna importante que se destaca en el proyecto de Ley de Carrera Administrativa, se refiere a las incompatibilidades en el ejercicio de los cargos públicos y en la obtención de remuneraciones.<sup>10</sup> En efecto, el Artículo 123 de la Constitución establece los principios fundamentales relativos a las incompatibilidades y prohibiciones de acumulación de cargos y destinos públicos remunerados. Esta norma es imprescindible que sea aclarada y desarrollada legislativamente, por lo que una ley que regule el estatuto de funcionarios públicos debe necesariamente desarrollar sus principios.

En este sentido, no sólo deben preverse las incompatibilidades en el desempeño de cargos públicos, sino en la obtención de remuneraciones e inclusive en la percepción acumulada de pensiones que se tenga por jubilaciones u otro motivo.

Asimismo, en las incompatibilidades de actividades a realizar por los funcionarios, debe también regularse la prohibición de ejercer determinados tipos de actividades que se relacionen con la función que se desempeñe y aclararse además el alcance del Artículo 124 de la Constitución relativa a la prohibición, para los funcionarios y empleados públicos, de celebrar contratos con organismos de derecho público.

c) La tercera gran laguna que se observa en el proyecto de Ley de Carrera Administrativa está en la ausencia total de normas sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos.<sup>11</sup> La Constitución Nacional en sus Artículos 46, 47 y 220, ordinal 5º, establece los principios fundamentales en materia de responsabilidad civil, penal y administrativa o disciplinaria de los funcionarios públicos; y son precisamente esas normas las que requieren de un desarrollo legal, precisamente en una Ley que regule el estatuto de los funcionarios públicos y que sustituya las viejas normas contenidas en la Ley de Responsabilidad de los empleados públicos de 7 de julio de 1912.

## II. OBSERVACIONES PARTICULARES

(Se omiten en la presente publicación por no tener, en general, contenido doctrinal).

<sup>10</sup> Artículos 30 a 32.

<sup>11</sup> Artículos 54 y siguientes.

### III. OBSERVACION FINAL

Las anteriores observaciones jurídicas generales y particulares que la Comisión de Administración Pública se ha permitido formular al Proyecto de Ley de Carrera Administrativa que actualmente estudia la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados, en criterio de la Comisión de Administración Pública demuestran patentemente que la aprobación por las Cámaras Legislativas del Proyecto en referencia, significan no sólo legislar en el presente para el pasado, sino legislar desquiciando el sistema de administración de personal que en la última década la Comisión de Administración Pública ha venido estructurando y desarrollando con grandes esfuerzos en la Administración Pública Nacional.

En efecto, la actividad que ha venido desarrollando la Comisión de Administración Pública en esta materia, a lo largo de doce años de fundada se vería bruscamente interrumpida con las consecuencias incalculables que un Proyecto de esta naturaleza podría ocasionar en aspectos tan delicados y de los cuales dependen la suerte de más de 100.000 empleados públicos y de gran parte de la colectividad venezolana.

La Comisión de Administración Pública estima, en definitiva que el Proyecto de Ley de Carrera Administrativa que estudia la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados, no responde a las exigencias, aspiraciones y necesidades de los funcionarios y empleados públicos en 1970, ya que fue estructurado básicamente para una realidad distinta, cuando la Comisión de Administración Pública no había desarrollado la actividad que en materia de Administración de Personal ha realizado en la última década.

Por otra parte, debe advertirse a esa Comisión de Asuntos Sociales que en el presente documento no se formulan observaciones de forma y detalle al proyecto emanado de la misma, —que son muchas—, concretando sus consideraciones a aspectos que se han considerado como fundamentales y de importancia. En este sentido, la Comisión de Administración Pública reitera a esa Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados su disposición de colaborar con ella en todas las actividades que estén vinculadas con las materias propias de su competencia.

Por último, la Comisión de Administración Pública se permite solicitar formalmente de esa Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados, para el caso de que la presente comunicación no sea suficiente como para poder llamar la atención de los honorables Diputados que la componen para modificar en algo el Informe correspondiente

destinado a la segunda discusión por la Cámara de Diputados, que acuerde la inclusión de la presente comunicación, como anexo del Informe que produzca para la Cámara de Diputados\*.

Atentamente,

ALLAN-R. BREWER-CARIAS  
Presidente

---

\* Con posterioridad a la presentación de este documento a la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados, la Comisión de Administración Pública le presentó un documento de trabajo titulado "Proyecto de Ley sobre los Funcionarios Públicos" que, acogido por aquella Comisión, con varias modificaciones, dio origen a la vigente Ley de Carrera Administrativa.

## ANEXO 4

Criterio del Presidente de la Comisión de Administración Pública en torno al derecho de sindicalización de funcionarios públicos (28-9-70)\*.

### I. INTRODUCCION

El texto del Artículo 23 de la Ley de Carrera Administrativa, estimamos que es lo suficientemente claro como para que no pueda ponerse en duda el derecho de los funcionarios o empleados públicos a organizarse sindicalmente para la defensa y protección de los derechos que la referida Ley le confiere. La admisibilidad de la sindicalización de funcionarios o empleados públicos queda por tanto fuera de toda discusión en el ordenamiento jurídico venezolano. En relación a esto en la comunicación que tuve la oportunidad de presentar a la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados el 16 de abril de 1970, sostuve que "esta norma ciertamente responde a lo que puede ya considerarse como un hecho consumado y casi irreversible en la historia política de la posibilidad del sindicalismo en la función pública. Los apasionantes conflictos políticos y administrativos que se sucedieron a comienzos de este siglo a raíz de la paulatina aparición de sindicatos de funcionarios, ciertamente que ya han quedado en la historia, pues en la actualidad quizás nadie discute la naturalidad del derecho de los funcionarios de organizarse en sindicatos".

Por tanto, insistimos, en la actualidad, y conforme a la Ley de Carrera Administrativa, los sindicatos dejaron de ser una figura exclusiva del derecho laboral y han recibido una consagración en el campo del derecho administrativo. Por ello es que la sindicalización de funcionarios públicos que regula la Ley no puede ser tratada bajo los mismos moldes del derecho laboral, sino que requiere de un análisis propio del derecho administrativo. Esta, por otra parte, parece ser la intención del legislador, si se toman en cuenta los informes y antecedentes de la referida norma del Artículo 23 de la Ley de Carrera Administrativa.

---

\* Véase Nos. 66 y sigts.

En efecto, en el informe de la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados de 13 de noviembre de 1969 preparado en relación al Proyecto de Ley de Carrera Administrativa, a los efectos de la segunda discusión, en relación al texto de dicho artículo, se señaló lo siguiente: “también considera la Comisión conveniente, agregar un nuevo artículo que consagre el derecho de sindicalización de los empleados públicos y que se ejercitaría conforme lo determine el reglamento de esta Ley, en la cual *se dejarían a salvo todas las características peculiares que el ejercicio de él debe tener y que lo diferencian del derecho de sindicalización de los trabajadores de la actividad privada*”.

En relación a ese mismo artículo, en la referida comunicación que tuvimos oportunidad de dirigir a la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados, en abril de este año, señalé lo siguiente: “Sin embargo, la sindicalización funcionarial tiene determinadas singularidades y limitaciones en todo el mundo que hacen que no baste la consagración de ese derecho a sindicalizarse, sin que se expresen o establezcan sus limitaciones, pues la sindicalización en el sector público nunca puede responder a los mismos principios y nunca puede tener el mismo régimen, que en el campo de las relaciones de trabajo privadas. El sindicalismo en la función pública, por tanto, hay que considerarlo como un sindicalismo sui generis, sometido a una serie de singularidades y limitaciones, derivadas de las peculiaridades del régimen jurídico de la Administración Pública y de la relación de derecho público, y nunca de derecho privado, que une al funcionario o empleado público con el Estado patrón”.

“Dentro de las limitaciones a este sindicalismo funcionarial que deben ser consagradas también en la Ley están las siguientes:

“En primer lugar una limitación derivada del ámbito personal de aplicación del sindicalismo funcionarial, ya que éste no puede abarcar a todos los participantes en la función pública, pues sectores enteros de funcionarios, como son por ejemplo, los miembros de la policía y de los cuerpos de seguridad deben quedar excluidos del derecho a sindicalización. Ello tiene su razón en elementales principios de seguridad y orden público”.

“La segunda limitación al sindicalismo funcionarial que se observa en el derecho comparado, incide sobre uno de los medios más típicos de actuación sindical, y que es el de la contratación colectiva. En efecto, aun cuando se consagre la sindicalización de los funcionarios, debe excluirse del ámbito de la Administración Pública, en forma expresa, la posibilidad del recurso a la contratación colectiva, ya que inclusive razones de índole constitucional lo impiden. Entre ellas, por ejemplo, el hecho

de que la soberanía presupuestaria en la autorización de gastos corresponde a las Cámaras Legislativas y no podría nunca limitarse esta soberanía presupuestaria en el campo de la Administración Central, mediante acuerdos que impidan el ejercicio real de dicha soberanía en la autorización de gastos a través de la Ley de Presupuesto de Gastos”.

“Por último, otras de las limitaciones a la sindicalización en la función pública que debe consagrarse incide sobre el derecho de huelga. Es de advertir que si bien este derecho a la huelga, que nuestra propia Constitución reconoce en su Artículo 92, es casi consustancial al sindicalismo, históricamente, fue el mayor obstáculo para el reconocimiento del derecho sindical en el ámbito de la función pública, por lo que precisamente, en los países en los cuales se ha aceptado el sindicalismo funcional, ello ha sido posible debido al reconocimiento de esta limitación, de que en ningún caso los sindicatos de funcionarios pueden recurrir al expediente de las huelgas la cual, por otra parte, está penada en el propio Código Penal. . .”.

En vista de lo anteriormente expuesto, concluía en la indicada comunicación:

“En virtud de lo anteriormente expuesto, la Comisión de Administración Pública se permite sugerir a la Comisión de Asuntos Sociales, y a través de ella, a la Cámara de Diputados, que el Artículo 52 del Proyecto de Ley de Carrera Administrativa se modifique en el sentido de que no sólo se limite a consagrar la posibilidad de la sindicalización funcional, sino de agregar expresamente las limitaciones a ese sindicalismo en relación a su aplicabilidad a cierta categoría de funcionarios públicos; a la admisibilidad de la contratación colectiva en la función pública; y a la utilización del derecho de huelga en la Administración Central. Particularmente el Congreso debe tener especial cuidado en prohibir en el ámbito de la Administración Central la utilización del expediente de la contratación colectiva de funcionarios y empleados públicos, ya que ello no sólo iría en contra de la propia soberanía presupuestaria del Parlamento, sino que desquiciaría la relación económica existente con los funcionarios y empleados públicos. La experiencia de la contratación colectiva con los obreros al servicio del Estado es aleccionadora”.

Las consideraciones que anteceden demuestran por tanto que la intención de los redactores del proyecto que dio origen a la Ley de Carrera Administrativa fue la de consagrar el derecho de los funcionarios a organizarse sindicalmente, pero tomando en cuenta que los sindicatos que surgieran del ejercicio de ese derecho debían tener peculiaridades especiales derivadas del régimen de derecho administrativo que

les es aplicable; en particular tomando en cuenta que la propia Ley del Trabajo en su Artículo 6º y el Reglamento de la misma Ley en su Artículo 2º, excluye a los funcionarios o empleados públicos de la aplicabilidad de las normas del derecho laboral.

Los sindicatos de funcionarios públicos, por tanto, tienen finalidades y objetivos específicos de acuerdo a la Ley de Carrera Administrativa y deben tener normas particulares a establecerse por vía reglamentaria sobre su constitución y funcionamiento.

## II LAS FINALIDADES Y OBJETIVOS DE LOS SINDICATOS DE FUNCIONARIOS PUBLICOS

### 1. *La intención del legislador*

Es evidente que la redacción del Artículo 23 de la Ley de Carrera Administrativa reduce las finalidades y objetivos de los sindicatos de funcionarios públicos a “la defensa y protección de los derechos que esta Ley y su reglamento les confiere”, lo que confirma la inaplicabilidad del Artículo 170 de la Ley del Trabajo que regula las finalidades de los sindicatos en general.

Conforme a la Ley de Carrera Administrativa, por tanto, los derechos cuya protección y defensa se encomiendan a los sindicatos de funcionarios públicos, pueden ser clasificados en la forma siguiente:

A. Derechos que la Ley confiere a los funcionarios públicos en general y que son los siguientes: derecho a ser informado sobre sus funciones al incorporarse al cargo (Art. 18); derecho a disfrutar una vacación anual (Art. 20); derecho a recibir una bonificación de fin de año (Art. 21); derecho a la jubilación (Art. 22); derecho a la sindicalización (Art. 23); derecho a percibir las remuneraciones correspondientes al cargo (Art. 24); derecho a disfrutar de permisos y licencias (Art. 25); y derecho a percibir ciertas indemnizaciones en caso de muerte (Art. 83).

B. Derechos que la Ley confiere en forma especial a los futuros funcionarios de carrera: derecho a la estabilidad (Art. 17) y a ser retirados sólo por causas específicas (Art. 52); derecho al ascenso (Art. 19); y derecho a percibir una indemnización al ser retirado del servicio por los motivos del ordinal 2º del Artículo 52 de la Ley (Art. 26).

C. Derechos que la Ley confiere en forma especial y transitoria a los funcionarios que actualmente prestan sus servicios en la Administración Pública Nacional: derecho a aspirar al ingreso a la carrera administrativa, conforme a las modalidades establecidas en las Disposiciones

Transitorias de la Ley (Arts. 66 al 69); derecho al pago de ciertas prestaciones al ser retirados de la función pública a causa de los resultados de los exámenes para ingresar a la carrera administrativa (Art. 68); y derecho a la estabilidad conforme al Artículo 15 del Decreto N° 394 de 14 de noviembre de 1960.

Aparte de estos derechos cuya defensa y protección podrán asumir los sindicatos de funcionarios públicos, la Ley remite al Reglamento en el cual podrán incluirse otros derechos. El Reglamento podría además, en nuestro criterio, incorporar otros objetivos y finalidades de los sindicatos de funcionarios públicos, siempre que estén dentro del espíritu, propósito y razón de la Ley de Carrera Administrativa, y en particular, aquellos relativos a la colaboración que los referidos sindicatos puedan prestar a la Administración Pública Nacional, tendientes, por ejemplo, a la canalización de sugerencias para el mejoramiento y la reforma de sus servicios. La Ley en este sentido prevé expresamente mecanismos de colaboración de los sindicatos en la gestión de la función pública, al prever una representación de los funcionarios públicos en las Juntas de Avenimiento (Art. 14) y en el Directorio de la Oficina Central de Personal (Art. 8°).

En todo caso, lo que si aparece como claro y evidente del texto de la Ley de Carrera Administrativa, es que los sindicatos de funcionarios públicos no tienen por finalidad, ni la celebración de negociaciones o contrataciones colectivas de trabajo con la Administración Pública, ni la representación de sus miembros en posibles conflictos colectivos de trabajo y, en particular, en la utilización del recurso a la huelga.

El proyecto que emanó de la Comisión de Administración Pública en abril del año en curso, tal como se señaló en la parte transcrita de la comunicación que dirigí a la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados, establecía expresamente la proscripción de la huelga y de la contratación colectiva. El informe definitivo de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados a los efectos de la segunda discusión de 29 de junio de 1970, aun cuando eliminó por innecesarias las prohibiciones expresas que el proyecto de la Comisión de Administración Pública establecía, se refirió a "las limitaciones a que este derecho (de sindicalización de funcionarios públicos) está sujeto de acuerdo con expresas normas constitucionales".

## 2. *La proscripción de la contratación colectiva*

Ahora bien, en cuanto a la contratación colectiva, es conveniente recalcar que la misma no procede en el ámbito de la función pública,

no sólo porque la situación que surge de las relaciones entre los funcionarios y la Administración es una situación reglamentaria, sino porque, como ya se indicó, existe la limitación constitucional derivada de la soberanía presupuestaria del Parlamento en cuanto a la autorización de los gastos en la Ley de Presupuesto, que no podría ser limitada por actos contractuales celebrados con la Administración. Por otra parte, la Convención N° 98 sobre "Principios del Derecho de Sindicalización y Negociación Colectiva" de la O.I.T., ratificada en 1968 por nuestro país, declara expresamente que el derecho de negociación colectiva "no afecta a los funcionarios públicos, aunque no podrá en ninguna forma ser interpretada en perjuicio de sus derechos y de su estatuto".

Es de advertir, en todo caso, que la base reglamentaria y estatutaria que la Ley establece para las relaciones entre los funcionarios públicos y la Administración Nacional, traerá algunas consecuencias inmediatas, sobre todo en algunos Institutos Autónomos en los cuales cierta categoría de funcionarios gozan de los beneficios de un contrato colectivo, e inclusive, en algunos entes de la Administración Central, en los cuales se han celebrado irregularmente convenios o acuerdos que establecen ciertas bases peculiares para las condiciones de trabajo.

Por lo pronto habría que estimar que con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley de Carrera Administrativa, en el ámbito de la Administración Central y descentralizada, existe una imposibilidad total de que los contratos, convenios o acuerdos ya celebrados por la Administración Pública con alguna categoría de funcionarios públicos puedan ser renovados al vencimiento de sus lapsos de vigencia. Asimismo, puede decirse que también existe una imposibilidad total para que se admita la celebración de nuevos contratos, convenios o acuerdos entre la Administración y sus funcionarios para determinar cualquier aspecto relacionado con las condiciones de trabajo.

En los casos de contratos colectivos, convenios o acuerdos actualmente en vigencia celebrados entre la Administración Pública y algunas categorías de sus funcionarios o que beneficien a éstos, deberán dictarse normas para lograr una progresiva adaptación de la situación contractual existente a la situación reglamentaria o estatutaria que prevé la Ley; ello sin perjuicio de la necesaria aplicación inmediata de la Ley en una serie de supuestos. Por ejemplo, en las controversias que surjan entre los funcionarios y la Administración Pública, la correspondiente reclamación no deberá ser llevada en esos casos al órgano que pueda prever un contrato colectivo respectivo, sino a la correspondiente Junta de Avenimiento que conforme a la Ley de Carrera Administrativa tiene a su cargo la conciliación administrativa, inclusive con el carácter de proce-

dimiento administrativo previo para poder intentar cualquiera de los recursos que prevé la Ley ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y que en estos casos corresponde ejercer al Tribunal de la Carrera Administrativa.

### 3. *La proscripción de la huelga*

Por otra parte, debe insistirse en la proscripción total de la huelga de funcionarios públicos, lo que resulta de las singularidades de la sindicalización de funcionarios, tal como ya se indicó. En la actualidad, por tanto, rige la norma del Artículo 209 del Código Penal que establece sanciones penales en casos de huelga de funcionarios públicos, así como las normas disciplinarias de la propia Ley de Carrera Administrativa que permiten la destitución de los funcionarios en los casos de abandono injustificado del trabajo. Además, es de destacar en relación a la norma constitucional (Art. 92) que consagra el derecho de huelga en los servicios públicos, que el constituyente fue cuidadoso en establecer que ese derecho sólo podía ejercerse "en los casos en que la Ley determine". En Venezuela no conocemos de la existencia de Ley alguna que haya consagrado expresamente la posibilidad de que se pueda ejercer el derecho de huelga en algún servicio público.

## III. LA CONSTITUCION Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SINDICATOS DE FUNCIONARIOS PUBLICOS

La singularidad y particularismo de los sindicatos de funcionarios públicos y la inaplicabilidad genérica de la Ley del Trabajo y de su reglamento a los funcionarios públicos, necesariamente conducen a estimar que las normas contenidas en la Ley del Trabajo y que regulan la constitución de sindicatos de trabajadores, son inaplicables a los sindicatos de funcionarios públicos. Si la Ley de Carrera Administrativa regula bajo el ámbito del derecho administrativo, con particularidades propias los sindicatos de funcionarios públicos, y si por disposiciones de la propia Ley del Trabajo ésta es inaplicable a los funcionarios públicos, no hay ninguna razón para que razonablemente pueda sostenerse que las Inspectorías del Trabajo puedan tener competencia en la constitución de los sindicatos de funcionarios públicos. Estimamos, al contrario, que no sólo no hay razón alguna para atribuir competencia a las Inspectorías del Trabajo en la constitución y legalización de sindicatos de funcionarios, sino que admitirlo aun cuando quizás solucionaría algunos problemas políticos inmediatos, en el futuro daría lugar a innumerables

conflictos peores. Estimamos que la aplicación por parte del Estado de una sola norma de la Ley del Trabajo a los sindicatos de funcionarios públicos puede configurar un precedente que de origen a múltiples e impredecibles problemas futuros. En todo caso, estimamos que los problemas relativos a la autoridad competente para la constitución y legalización de sindicatos de funcionarios públicos, ha de ser uno de los problemas que el Reglamento de la Ley deberá solucionar.

En nuestro criterio, el Reglamento deberá precisar que la Oficina Central de Personal, dada las competencias que la Ley de Carrera Administrativa le otorga, deberá ser el órgano que tendrá a su cargo la constitución y legalización de los sindicatos de funcionarios públicos. Para el caso de que por el contrario se adopte la orientación de establecer que la legalización y constitución de dichos sindicatos deberá tramitarse por ante las Inspectorías del Trabajo, debe quedar muy claro que la competencia de dichas Inspectorías deberá surgir de las normas del Reglamento respectivo de la Ley de Carrera Administrativa y no de las propias normas de la Ley del Trabajo que regulan la competencia de dichas Inspectorías. Lo contrario sería introducir un elemento de confusión que podría dar origen a conflictos futuros en la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa.

En todo caso se ha estimado que en el Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa relativa a los sindicatos de funcionarios públicos, no sólo debe regularse el órgano competente para constituir o legalizar los referidos sindicatos, sino que además deben preverse normas que indiquen claramente los tipos de sindicatos que se van a admitir. En particular, si los sindicatos de funcionarios públicos se van a constituir por profesiones o por organismos o entidades públicas (Ministerios e Institutos Autónomos). Aparentemente la Ley aspira a que los sindicatos de funcionarios que se constituyan lo sean por organismos, es decir, por Ministerios e Institutos Autónomos, lo que parece deducirse de la expresión que la misma utiliza comúnmente al referirse a los "organismos a cuyos funcionarios se aplique la Ley", así como de las normas relativas a las Juntas de Avenimiento que deben existir "en cada organismo" (Art. 14) y a los dos directivos sindicales que en "cada organismo" tendrán derecho a permisos remunerados (Parágrafo Único, Art. 23).

En todo caso, éste es uno de los aspectos a ser resueltos por el Reglamento, aun cuando nos inclinamos por la fórmula de sindicatos nacionales por cada entidad, es decir, por cada Ministerio y por cada Instituto Autónomo.

Además, el Reglamento sobre sindicatos de funcionarios públicos deberá prever normas relativas al número de funcionarios requeridos para la constitución del sindicato y a las condiciones para ser miembro del mismo; a los documentos que deberán entregarse a la Oficina Central de Personal para la constitución del sindicato; a los actos que deberá dictar la Oficina Central de Personal para legalizar el sindicato; y a la necesaria constitución del sindicato como asociación civil de acuerdo a las normas del Código Civil para adquirir personalidad jurídica.

Por otra parte, en cuanto al funcionamiento de los sindicatos el Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa que regule dichos sindicatos deberá establecer normas relativas a las formalidades que deberán reunir los actos y decisiones del sindicato, a las obligaciones de los sindicatos y de sus autoridades; y al manejo de los fondos del mismo.

En cuanto al funcionamiento del sindicato la Ley de Carrera Administrativa (Art. 23, Parágrafo Único) expresamente prevé que "en cada organismo de la Administración Pública Nacional a cuyos funcionarios se aplique la presente Ley, dos directivos sindicales de los empleados públicos al servicio del mismo tendrán derecho a que se les otorgue permisos remunerados para el cumplimiento de sus funciones de dirigentes, de conformidad con el Reglamento". Este es el único derecho que la Ley de Carrera Administrativa atribuye a los representantes sindicales en cada organismo, por lo que no podría estimarse, en virtud de la inaplicabilidad de la Ley del Trabajo a los funcionarios públicos y a sus sindicatos con respecto a los directivos sindicales, que pueda existir la figura del fuero sindical. En todo caso, es al Reglamento a quien corresponde precisar la forma del ejercicio de sus funciones de los directivos sindicales, así como eventualmente establecer otros derechos para los mismos.

ALLAN-R. BREWER-CARIAS



## ANEXO 5

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

1. SENTENCIA DE LA CORTE FEDERAL DE 2 DE JUNIO DE 1953 EN GACETA FORENSE, 2ª ETAPA, ABRIL-JUNIO 1953, Nº 1, PÁGS. 34 y 35.

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

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

En el artículo 4º define como empleado a toda persona que trabaje por cuenta ajena y en cuyo trabajo predomina el esfuerzo intelectual sobre el físico y en el artículo 5º define como obrero toda persona que sin estar comprendida en la previsión de los artículos 2º, 3º y 4º (Patro-

\* Recopilación del autor publicada en la Revista de la Facultad de Derecho (UCV), Nº 34, Caracas 1966, Págs. 246 a 257.

nos, Intermediarios y los empleados antes definidos) trabaja por cuenta ajena en un oficio u obra de mano o en cualquier servicio en el cual predomina el elemento manual o material.

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

Artículo 6º—No estarán sometidos a las disposiciones de esta Ley y de su Reglamento, los miembros de los cuerpos armados ni los funcionarios o empleados públicos. Los obreros al servicio de la Nación, los Estados y las Municipalidades quedarán protegidos, mientras no sean objeto de legislación especial, por las disposiciones de esta Ley (la del Trabajo) y de su reglamentación en cuanto sean aplicables con la índole del trabajo que prestan y con las exigencias de la administración pública. José Rafael Espinoza, como Cocinero y Jefe de Cocina, no puede ser considerado como empleado conforme al artículo 4º de la Ley, en cambio le encaja perfectamente bien la definición que establece el artículo 5º y sus incisos. No es miembro de ningún cuerpo armado ni es, como tal obrero, un funcionario o empleado público.

2. SENTENCIA DE LA CORTE FEDERAL DE 2 DE ABRIL DE 1954 EN GACETA FORENSE, 2ª ETAPA, ABRIL-JUNIO, 1954, Nº 4, PAG. 14.

RESUMEN: “La Ley del Trabajo reconoce la categoría particular de los trabajadores al servicio del Estado, y establece que no estarán sometidos a la legislación general del trabajo, sino provisionalmente los obreros, y en ningún caso los funcionarios o empleados públicos”.

Para decidir, la Corte observa: que no se pierde la condición de trabajador, por el solo hecho de prestar servicios a la Administración Pública, pero que no es menos cierto que técnica y legalmente por tal circunstancia constituyen una categoría particular de trabajadores, por la índole de los servicios que prestan y las exigencias de la Administración Pública. La verdad de esta observación la confirma entre nosotros la propia Ley del Trabajo que aunque en su artículo 3º sujeta a las disposiciones de dicha Ley a “todas las Empresas, Explotaciones y Establecimientos de cualquier naturaleza que sean, públicos o privados, existentes y que se establezcan en el territorio de la República”; en el primer aparte del artículo 6º, sin embargo, ella ha reconocido la categoría particular de los trabajadores al servicio de la Administración Pública, incluso “los obreros al servicio de la Nación, los Estados y las Munic-

palidades”, quienes sólo provisionalmente quedan protegidos “por las disposiciones de la Ley del Trabajo y de su Reglamentación, mientras NO SEAN OBJETO DE LEGISLACION ESPECIAL”, y entre tanto las disposiciones de la mencionada Ley rigen su régimen de trabajo, “en cuanto sean aplicables con la índole de los servicios que prestan y con las exigencias de la Administración Pública”.

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

3. SENTENCIA DE 2 DE ABRIL DE 1954 DE LA CORTE FEDERAL, EN GACETA FORENSE, 2º ETAPA, ABRIL-JUNIO 1954, Nº 4, PAGES. 14 a 18

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

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

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

la manera de hacerla efectiva respecto al Presidente de la República y los funcionarios que hicieren sus veces, de los Miembros del Congreso, de los de las Cortes Federal y de Casación, los Ministros, Gobernadores, la de los demás empleados nacionales; y la de los “empleados subalternos, entendiéndose por tales, los dependientes de cualquier Asamblea, Oficina o Tribunal de Organización legítima”.

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

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

Igualmente ocurre en otras legislaciones. Tampoco en la doctrina ni la jurisprudencia hay acuerdo sobre la definición de esos conceptos. Sin embargo, la técnica administrativa y la doctrina los diferencian y conforme a la más admitida opinión son “empleados del Estado” todos los que figuran en el llamado “Personal Subalterno”, con misión de realizar funciones materiales (conserjes, ordenanzas, porteros...). La doctrina niega carácter de funcionarios públicos a estos servidores del Estado. Son evidentemente empleados del Estado, pero no funcionarios. Para este concepto es necesario que el servicio que se preste sea uno de esos servicios mediante los cuales se realizan los fines del Estado, pero no los trabajos y operaciones materiales que, aun prestados por personas que figuran en el cuadro de los servidores del Estado, no tienen con aquella función una relación ideológica”. Varios criterios adopta la doctrina para determinar la condición de funcionarios o de empleado en la vasta y múltiple escala de los servidores de la Administración Pública. Sin embargo, admítase que para ser funcionario público como característica necesaria se debe estar investido “de funciones estatales, es decir, que interesen al Estado como sociedad constituida y así el mandato confirmado por la autoridad legítima a aquella persona

comprende o no delegación de facultades, es decir, si en el **empleado** o **funcionario** concurren, de una parte el *numus publicum* y de otra, el *correspondiente imperium*". Basta en cambio en opinión igualmente generalizada en la doctrina para ser empleado público la existencia del cargo o destino en el cuadro de funcionario del Estado, la permanencia del empleo, el nombramiento y la prestación efectiva del servicio mediante las formalidades legales, sin necesidad, por tanto, de ejercicio de "función pública" propiamente dicha.

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

Impropia o no gramaticalmente la expresión del artículo 6º ejusdem sobre empleado o funcionario público, para la Corte persuade que la intención del Legislador ha sido excluir del régimen de la Ley del Trabajo a todos los trabajadores al servicio de la Administración Pública, protegiendo conforme a sus disposiciones a los obreros, mientras no sean objeto de legislación especial. Entretanto, a falta de definición legal expresa, de fijeza en el criterio de la doctrina como de la jurisprudencia, para caracterizar la diferencia reconocida que existe entre "empleado público" y "funcionario público", esta Corte admite el generalizado criterio doctrinal administrativo de que la existencia y permanencia del cargo o destino en la Ley de Presupuesto, el nombramiento respectivo y la prestación del servicio mediante las formalidades legales, caracterizan al empleado público.

En consecuencia, la Corte reconoce la urgencia de que se dicte la legislación especial anunciada por la Ley del Trabajo en su artículo 6º, a fin de establecer un criterio cierto y seguro sobre el concepto de

“empleado público”, tan debatido en la doctrina y la jurisprudencia universal y del país, y, principalmente, para la debida protección de los trabajadores de la Administración Pública, en conformidad con los principios de la legislación social y del derecho administrativo, con arreglo a la índole del servicio prestado. Mientras ello no ocurra, la expresada Ley del Trabajo no sería aplicable a los empleados o funcionarios públicos, dada la limitación de sus preceptos en el punto, que priva de su protección específica a los servidores del Estado, —como el reclamante Pastrán— por concurrir en ellos las características de “empleado público” ya señaladas.

4. SENTENCIA DE LA CORTE FEDERAL DE 6 DE NOVIEMBRE DE 1956 EN GACETA FORENSE, 2ª ETAPA, OCTUBRE-DICIEMBRE 1956, N° 14, PAG. 49

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

La Corte, observa:

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

2º Que las circunstancias del nombramiento, permanencia del cargo y la existencia de la Partida correspondiente en la Ley de Presupuesto, son elementos de los que al efecto el Juzgador debe tener en cuenta, para determinar la condición de empleado u obrero, pero como mera presunción cualquiera que fuere la denominación del cargo que se desempeñe, y que puede ser desvirtuada por la realidad o naturaleza efectiva de los servicios que se prestan.

5. SENTENCIA DE LA CORTE FEDERAL DE 23 DE NOVIEMBRE DE 1956, EN GACETA FORENSE, 2ª ETAPA, OCTUBRE-DICIEMBRE 1956, N° 14, PAGS. 163 y 164

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

Arduo y delicado es el problema de graduar el elemento intelectual para determinar si ese elemento predomina o no en las actividades de un oficio cualquiera, ya que no hay ni puede haber actividad alguna, aun las más insignificantes, que sea exclusivamente manual. Siempre hay un margen, más o menos amplio —restringido o dilatado— en el que se patentiza el intelecto. Dentro de la categoría de la labor mecánica caben grados diversos, culminantes en la del Ingeniero Mecánico, cuya actividad está influida predominantemente por la labor desarrollada por la inteligencia. Ahora bien, un simple trabajador mecánico, al servicio del Estado, así sea especializado en determinada labor, cuya actividad no se cumple sino bajo las instrucciones y órdenes de un superior, no puede considerarse, en principio, como extraño al imperio de la Ley del Trabajo por el hecho de que se le haya discernido nombramiento oficial, como no puede ser considerado tampoco extraño a esa Ley el trabajador que no haga otra cosa que servir de chofer en una zona rural, haciendo las diligencias que le encomiendan sus superiores, por más que tales funciones tengan su origen en un nombramiento hecho por la Administración Pública, con base en una Partida de la Ley de Presupuesto. A juicio de la Corte, en tales actividades predomina regularmente, sin la menor duda, el esfuerzo manual, pues en verdad es precario el esfuerzo mental para el cabal desarrollo de ellas. La circunstancia de que como derivación fecunda del oficio que inicialmente fuera sólo manual, el trabajador llegue a perfeccionar en él al punto de especializarse mediante la práctica constante, la experiencia y la habilidad o aptitud personal, no ha de considerarse como elemento bastante para privar al trabajador del beneficio que acuerda la Ley del Trabajo a quienes están sometidos a su imperio. Se trata, en todo caso, de un obrero calificado; pero un obrero, en el sentido técnico del estatuto respectivo. La doctrina y la jurisprudencia así lo admiten estableciendo categorías de obreros que distingue con la designación de obreros calificados o especializados, sin que por ello se pierda la condición singular que prevé la ley de la materia para acordar el beneficio. Esos trabajadores son aquellos que, como los actores, han llegado a superar, por su experiencia, la simple labor mecánica con parte considerable de su inteligencia, sin que ello signifique que ésta predomine sobre la manualidad de la obra por ellos realizada. Así lo ha establecido este Alto Tribunal en sentencia recientemente dictada, que ahora ratifica.

6. SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN SALA POLITICO ADMINISTRATIVA DE 14 DE MARZO DE 1961 EN GACETA FORENSE, 2º ETAPA, ENERO-MARZO 1961, N° 31, PAGS. 54 Y 55

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

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

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

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

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

Conforme al criterio expuesto, es preciso analizar la naturaleza del servicio de Copiloto que prestó el demandante al Despacho de Agricultura y Cría en forma permanente y exclusiva. Es indudable que

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

Estudiado el servicio de copiloto de aviación que es similar al que realizan a bordo de las aeronaves, el piloto, mecánico, radiotelegrafista y radiotelefonista, en función del elemento preponderante en la relación laboral, la cual consiste fundamentalmente en el manejo de instrumentos de navegación aérea, la Sala aprecia que en dicha labor predomina, sin lugar a duda, el esfuerzo intelectual sobre el físico. Y si a las consideraciones antes formuladas se agrega que el actor, como consta de documentos acompañados a los autos, recibió nombramiento para desempeñar el cargo de Copiloto de Aviación al servicio del Ministerio de Agricultura y Cría, prestó el juramento de Ley, su sueldo mensual de Bs. 1.708,00 figuró en la Partida correspondiente del nombrado Despacho, su trabajo fue permanente, como él así lo afirma en el libelo, forzoso es concluir que la presunción, basada en los hechos descritos, conduce a la Sala a calificar al demandante A. M. G. como empleado público, y en consecuencia, al margen de las disposiciones y beneficios de la Ley del Trabajo.

7. SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN SALA POLITICO-ADMINISTRATIVA DE 18 DE JULIO DE 1963, EN GACETA FORENSE, 2ª ETAPA, JULIO-SEPTIEMBRE 1963, Nº 41, PAGES. 112 Y 113

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

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

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

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

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

8. SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN SALA POLITICO-ADMINISTRATIVA DE 30 DE JULIO DE 1963, EN GACETA FORENSE, 2ª ETAPA, JULIO-SEPTIEMBRE 1963, N° 41, PAG. 156

Para la teoría más conocida y divulgada, funcionario público es toda persona que habiendo aceptado un nombramiento de la Administración para un cargo determinado, colabora de manera continua en la gestión de la cosa pública. De esta manera, las relaciones existentes entre el Estado y sus funcionarios se hallan contenidas en los instrumentos de gobierno que expresan la voluntad del Estado.

9. SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN SALA POLITICO-ADMINISTRATIVA DE 30 DE JULIO DE 1963, EN GACETA FORENSE, 2ª ETAPA, JULIO-SEPTIEMBRE 1963, N° 41, PAGS. 284 A 287

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

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

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

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

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

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

10. SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN LA SALA POLITICO-ADMINISTRATIVA DE 16 DE NOVIEMBRE DE 1964, GACETA FORENSE, 2ª ETAPA, OCTUBRE-DICIEMBRE 1964, N° 46, PÁGS. 89 A 91

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

La Corte observa: El Artículo 1º de la Ley de la materia previene que "la presente Ley rige para los *funcionarios o empleados públicos que desempeñen cargos* en el territorio nacional o en el extranjero"; y su Artículo 2º determina que, "para los efectos de esta Ley se consideran funcionarios o empleados públicos", entre otros, "*todos los que estén investidos de funciones públicas*, aunque sean transitorias, remuneradas o gratuitas, sea por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, al servicio de la República, de algún Estado de la Unión, Distrito Federal, Territorio o Dependencia Federal, Distrito o Municipio, o de algún instituto o establecimiento público sometido por la ley a la tutela de cualquiera de dichas entidades" (ordinal 1º); y, por vía de ficción legal, la misma disposición considera también "funcionarios o empleados públicos" a otras personas, no comprendidas en el grupo anterior por no derivar su carácter de funcionario o empleado público de la circunstancia de estar investidas de una función pública o de desempeñar un cargo público; pero que, en razón de la naturaleza de la función que ejercen o del servicio que prestan, el Legislador consideró conveniente asimilar a la condición de funcionarios o empleados públicos; como son en efecto, los particulares encargados de la administración de inmuebles pertenecientes a las entidades públicas mencionadas (ordinal 2º); y los administradores de sociedades civiles o mercantiles cuya elección o designación dependa de las mismas entidades públicas (ordinal 3º). Por manera que, de acuerdo con el campo de

aplicación de la Ley, determinada expresamente por ella misma en cuanto concierne a los “funcionarios o empleados públicos” propiamente dichos, es el hecho del desempeño de un *cargo público* o de la investidura de una *función pública* el supuesto determinante de la condición de “funcionario o empleado público” y, de consiguiente, de la condición de obligado destinatario de la Ley.

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

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

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

# Indices



## I. INDICE ALFABETICO DE MATERIAS \*

### A

- ABANDONO DE TRABAJO, 64
- ABUSO DE AUTORIDAD, 113
- ACCION PENAL. PROCEDENCIA, 107
- ACTIVIDAD CONTRALORA EXTERNA, 107
- ACTIVIDADES PRIVADAS,  
—Y el ejercicio de un cargo público, 67
- ACTIVIDADES PROFESIONALES, 67
- ACTO ADMINISTRATIVO, 109
- ADMINISTRACION, 7, 12, 25, 48, 51, 58, 60, 61, 83  
—Aplicación de las sanciones disciplinarias, 117  
—Alteración patrimonial, 114  
—Competencia, 7  
—Contratos, 10  
—Exigencias al funcionario al pago por daños y perjuicios, 115  
—Perjuicios, 71, 116  
—Reforma, 45, 75  
—Práctica administrativa, 4, 10, 32  
—Responsabilidad solidaria con el funcionario, 115
- ADMINISTRACION AUTONOMA, 116, 118
- ADMINISTRACION ACTIVA, 104, 106, 111, 117, 118  
—Necesidad de coordinarse con la Contraloría General de la República, 118  
—Organismos, 104
- ADMINISTRACION CENTRAL, 26, 30, 35, 89, 90
- ADMINISTRACION CONTROLADA, 106
- ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA, 89
- ADMINISTRACION DE PERSONAL, 11, 25, 45, 75, 78
- ADMINISTRACION DEL SISTEMA DE PERSONAL, 26  
—Competencia, 26
- ADMINISTRACION NACIONAL, 26, 27, 28, 30, 32, 43, 44, 47, 49, 51, 52, 53, 58, 59, 64, 66, 71, 76, 77, 87, 90  
—Carencia de evaluación de los Planes y Programas, 97  
—Carencia o incumplimiento de los procedimientos escritos, 97  
—Excesiva rotación de personal, 97  
—Falta de una administración científica de personal, 97, 98  
—Fallas, 97, 98  
—Ingreso, 81  
—Instrumentos jurídicos, 71  
—Insuficiencia de los mecanismos de control, 97  
—Mala organización, 97  
—Metas, 98  
—Métodos inadecuados, 97

\* El presente índice alfabético de materias ha sido elaborado por la Dra. Cecilia Sosa de Mendoza. En el índice, los números remiten a las páginas.

ADMINISTRACION PRIVADA, 84

- Diferencia con la Administración Pública, 84
- Régimen contractual, 84

ADMINISTRACION PUBLICA, 21, 42, 43, 51, 59, 61, 62, 63, 75, 79, 83, 84

- Ambito, 101
- Bases, 25
- Conducción política, 79
- Control del ingreso, 77
- Control de sistemas y procedimientos, 108
- Control previo, 99
- Consultas previas como medio de control preventivo, 117
- Críticas, 97
- Defectos, 97
- Desarrollo, 93
- Diferencia con la Administración privada, 84
- Disciplina jerárquica, 69
- Entidad fiscalizadora, 98
- Ingreso, 79, 82
- Irrecurribilidad a la huelga, (Véase Huelga)
- Mantenimiento de un elevado nivel ético, 112
- Materias hacendísticas, 117
- Nivel ético, 105,
- Régimen unilateral, 84
- Retiro, 82
- Servicios, 97

ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL, 101, 107

- Requerimientos de organismos de control interno, 107

ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL, 4, 14, 25, 26, 28, 45, 50, 51, 57, 58, 61, 62, 63, 66, 68, 76, 77, 106

- Actuales funcionarios al servicio, (Véase Funcionarios públicos)
- Autónoma, 106
- Centralizada, 26, 30, 35

- Control perceptivo interno o administrativo, 106
- Dependencias de fiscalización, 106
- Dependencias de inspección, 106
- Dependencias de resguardo, 106
- Descentralizada, 26, 30, 35
- Duplicidad de funciones, 106
- Falta de coordinación con el organismo contralor, 106
- Fallas actuales, 106
- Importancia de la sindicalización de funcionarios, 75
- Jerarquización, 68, 70
- Mejoramiento, 71
- Nivel ético, 117
- Organismos de control, 106
- Personas vinculadas, 21
- Práctica administrativa, 106
- Proscripción de la huelga, 86
- Reforma o reorganización de la actividad, contralora, 107
- Sistema de administración de personal, 77

ADMINISTRACION. SERVICIOS, 38

ADMINISTRATIVA. MATERIA, 60

ADMINISTRATIVO. CAMPO, 69

AGUINALDO (Véase Bonificación de fin de año), 37

AMONESTACION, 67, 71

ANTECEDENTES,

- Administrativos, 102
- Penales, 102
- Policiales, 102

ANTIGUEDAD, 19, 20, 82

- Cómputo, 20, 34, 35
- Referida a las vacaciones, 35

ASCENSOS,

- Candidatos, 47
- Cursos de adiestramiento, 47

- Evaluación de eficiencia, 47
- Méritos, 47
- Registro, 47

ASOCIACIONES DE FUNCIONARIOS, 83

- Diferencia con el sindicalismo obrero, 83 (Véase sindicatos)

AUTORIDAD PUBLICA, 70

B

BECA. CONTRATO DE, 10

BIENES,

- Declaración jurada, 102, 103
- Posesión ilícita, 102

BIENES DE LA REPUBLICA, 62

BIENES DEL ESTADO,

- Administración, 108
- Conservación, 108
- Custodia, 108

BIENES NACIONALES, 100, 107, 115

BONIFICACION DE FIN DE AÑO, 37

- Antes de la Ley de Carrera Administrativa, 38
- Formas de otorgarla, 37
- Práctica administrativa, 37
- Relación con el tiempo de servicio, 37

BONIFICACIONES, 82

BONOS EQUIVALENTES A DIAS DE SUELDO, 33

C

CAMARA DE DIPUTADOS,

- Comisión de Asuntos Sociales, 78, 86

- Eliminación de las normas sobre huelga y contratación colectiva en la Ley de Carrera Administrativa, 86

CAMARAS LEGISLATIVAS

(Congreso Nacional)

CAPACITACION DE FUNCIONARIOS, 67

CARGO PUBLICO,

- Asuntos conocidos en función del, 68
- Prorrogativa de ejercicio, 29
- Requisitos, 49, 50
- Tipos, 80

CARGOS,

- Clasificación, 50
- Cumplimiento de deberes, 67
- De carácter permanente, 79
- Destino público remunerado, 66
- Ejercicio simultáneo de cargo público y actividad privada, 67
- Provisión, 47
- Tipos:
  - = Académicos, 66
  - = Accidentales, 66
  - = Asistenciales, 66
  - = Docentes, 66
  - = Edilicios, 66
  - = Electorales, 66
- Vacantes, 47

CARRERA ADMINISTRATIVA, 5, 13, 14, 18, 20

- Aspiración de ingresar, 80
- Concursos, 13, 27, 47, 49
- Consecuencia, 14
- Derecho a aspirar al ingreso, 14, 80
- Derecho a prestaciones en caso de no ser admitidos, 14
- Exámenes, 13
- Incorporación, 13
- Ingreso, 18, 19, 20, 27, 49, 52, 81, 82
- Ley del servicio exterior, 80

- Ley sobre funcionarios públicos, 78
  - Normas de ingreso, 13, 14
  - Procedimiento para el ingreso, 27
  - Retiro, 46
  - Tribunales, 5, 93
- CAUCIONES,
- Necesidad de la efectividad de dicha garantía, 118
  - Suficiencia, 118
  - Objeto, 116
- CERTIFICADOS DE CARRERA, 13, 53
- CESANTIA, 19, 20, 114
- Procedencia, 20
- CIENCIA DE LA ADMINISTRACION, 6
- CLASIFICACION DE CARGOS, 25, 47
- CLAUSULA DE INEMBARGABILIDAD. LIMITACIONES, 31
- CODIGO PENAL, 44, 70
- Abandono colectivo de trabajo, 44, 90
  - La huelga, 44
  - Los delitos contra la cosa pública, 113
- COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA, 3, 4, 21, 25, 26, 32, 57, 75, 77, 86
- Actividad asesora, 75
  - Actividades cumplidas, 25, 76, 77
  - Actos jurídicos promovidos, 76
  - Estudios para el establecimiento del horario corrido, 32
  - Funciones, 57
  - Informe previo a la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa, 86
  - Ley de Carrera Administrativa, 75
- Ley sobre funcionarios públicos, 78
  - Oficina de Personal, 57
  - Organización administrativa del Estado, 75
  - Organo asesor del Ejecutivo Nacional, 21, 57, 76
  - Pérdida de competencia en el área de personal, 21
  - Programas, 75
  - Reforma burocrática, 75
  - Reformas de estructuras, 75
  - Reforma de la función pública, 75
  - Reforma del funcionamiento de la Administración, 75
  - Reforma de los sistemas y procedimientos administrativos, 75
  - Trabajos, 76
- CONCESIONES ADMINISTRATIVAS, 61
- Explotación, 61
  - Los funcionarios públicos y las, 61
- CONCURSOS, 49, 50, 52
- CONCUSION DE FUNCIONARIO, 113
- CONFIDENCIAL. ASUNTOS DE CARACTER, 68
- CONGRESO NACIONAL, 18, 31 (Véase Cámara de Diputados)
- Acuerdos políticos, 18
  - Determinación de los niveles de gasto público, 88
  - Discusiones de la Ley de Carrera Administrativa, 31, 76
  - Proyecto de Ley de Carrera Administrativa, 18, 76
  - Soberanía, 88
  - Soberanía presupuestaria, 88
- CONSEJO DE MINISTROS, 17, 39, 47, 48

CONSEJO SUPREMO ELECTORAL, 80

CONSTITUCION NACIONAL,

- Artículo referido a los funcionarios públicos, 59
- Control presupuestario previsto, 98
- Deber de los funcionarios públicos, 59
- Derecho a la huelga, 44
- Excepciones a la incompatibilidad en el ejercicio de funciones públicas, 66
- Garantía de libertad de asociación, 83
- Incompatibilidades en el ejercicio de funciones públicas, 66
- La función pública, 115
- La intervención del Fiscal General de la República, 107
- La responsabilidad personal de los funcionarios públicos, 113
- Principios que proscriben la huelga y la contratación colectiva, 86
- Prohibiciones, 60, 61
- Responsabilidad especial de funcionarios, 113
- Restricción al ejercicio de cargos públicos, 79

CONSULTOR JURIDICO. INTERPRETACION DE LA LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA POR EL, 21

CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA, 40, 108, 109, 110

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, 107 (Véase Entidades Fiscalizadoras)

- Actividad fiscalizadora, 98
- Actividad de la Sala de Control, 104, 105
- Aspectos prescriptivos, 108
  - =En materia de bienes y materiales, 108
  - =En materia de contabilidad de fondos, 108

- Autorización por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, 105
- Cédula, 101
- Comunicación del nombramiento de empleados, 101
- Control de funcionarios, 117
- Control Previo, 103, 104, 117
- Exigencias de responsabilidades, 118
- Formas de control concomitante, 106
- Formular instrucciones y modelos, 108
- Función inspectiva en materia de sistemas y procedimientos administrativos, 118
- Función investigativa, 108
- Funciones propias, 107
- Juicios de cuenta, 118
- Medios, 101
- Necesidad de coordinarse con la Administración activa, 118
- Objeto general, 98
- Organismos de control externo dependientes, 118
- Prohibición de remuneración, 101
- Recomendaciones para el control de funcionarios públicos, 117, 118
- Registro del personal, 101
- Sala de centralización, 101, 103, 108
  - =Atribución legal, 108
  - =Sugerencias en materia administrativa y custodia y conservación de bienes, 108
- Sala de control, 102, 105, 107, 108, 116
- Competencia, 116
  - =Labores, 105
  - =Labor inspectiva, 105
- Sala de examen, 110
  - =Competencias de la negativa a otorgar el finiquito, 112
  - =Deber de dar cuenta inmediata al Contralor, 110

- =Dictamen de desaprobación, 112
  - =El funcionamiento de las cuentas, 112
  - =El juicio de cuentas, 111
  - =Examen de cuentas, 110
  - =Exigencias de la Ley en materia de procedimiento de la formulación de reparos, 111
  - =Expedición de finiquitos, 112
  - =Facultad, 110
  - =Irregularidades en el examen de las cuentas, 112
  - =Los reparos a las cuentas, 110
  - =Negativa a otorgar el finiquito, 112
  - =Objeto, 110
  - =Procedimiento del reparo, 111
  - =Procedimiento para las incorrecciones o ilegalidades, 110
- CONTRATACION COLECTIVA. 65, 86
- Consecuencias de la exclusión para funcionarios públicos, 88
  - Imprudencia de renovación, 89
  - Irregularidad manifiesta, 30, 31, 43, 44
  - Proscripción, 30, 43, 44, 86
- CONTRATACION COLECTIVA EN INSTITUTOS AUTONOMOS, 30, 43, 44
- Imprudencia con la Ley de Carrera Administrativa, 43, 44
- CONTRATADOS, 38
- Deberes, 10
  - Futura aplicabilidad de la Ley de Carrera Administrativa, 10
  - Personal, 9, 10
  - Por vía de excepción, 10
  - Régimen jurídico del personal, 10
  - Relación con la Administración, 10
- CONTRATO, 10, 30
- Por vía de excepción, 10
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, 60, 61
- Facultad, 60
- CORRUPCION DE FUNCIONARIO, 113
- COSA PUBLICA, 113
- Delitos, 112
  - Medios de evitar irregularidades y delitos, 117
- COSTUMBRE ADMINISTRATIVA, 4, 32
- CONTROL FISCAL PREVIO, 103, 104, 106, 117
- CONTROL PERCEPTIVO O CONCOMITANTE, 104
- Elemento esencial en la prevención de delitos, 105
  - Formas, 105, 106
- CONTROL PREVENTIVO,
- Elemento, 101
  - Fines, 100
  - Forma, 100, 103
  - Objeto, 100
  - Oportunidad, 100
- CUENTADANTES, 109
- CUENTAS. EXAMEN DE, 109, 110

## D

- DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS (Véase Funcionarios Públicos. Deberes)
- Deberes derivados de la organización jerárquica, 68 a 70
    - =Deber de obediencia, 68
    - =Deber de respeto, 70
  - Deberes inherentes al cargo, 63 a 68
    - =Dedicación total, 63

- = Ejercer el cargo en forma continua, 63, 64, 65, 66
- = Ejercer el cargo en forma personal, 63
- Deberes de observar buena conducta, 70, 71
  - = Decoro dentro del servicio respectivo, 70
  - = Exigencias, 70
- Deberes que consagra la Ley de Carrera Administrativa, 71
- Deber general de fidelidad, 59 a 63
  - = Abstenerse a recibir honores de gobiernos extranjeros, 60, 61
  - = Aplicar las normas cuando tienen competencia para ello, 59
  - = Deber de guardar neutralidad política frente al Estado, 60, 61
  - = Deber de mejorar los servicios, 62
  - = Deber de velar por el patrimonio del Estado, 62
  - = Deber de velar por los intereses de la Administración, 61
  - = Deberes subsidiarios al de fidelidad, 60 a 63
- Defender y sostener la Constitución y las Leyes, 59
- Facultades de crítica al ordenamiento jurídico vigente, 59
- Principio Constitucional, 59

#### DECLARACION JURADA,

- Ambito, 103
- Centralización, 103
- Incumplimiento de la obligación, 103

#### DECRETO N° 394 de 1960, 3, 15, 25, 31, 76, 77, 82

- Aplicabilidad actual, 15
- Estabilidad de funcionarios, 51, 81, 82
- Reglamentos y normas, 77
- Requisitos de selección, 51
- Vigencia, 15, 51

#### DECRETO PARA DETERMINAR EL SISTEMA DE REMUNERACION, 31

- Escala de remuneraciones por vía unilateral, 31

#### DELITOS,

- Contra la Cosa Pública, 105
- Prevención de los delitos, 105
- Enriquecimiento ilícito, 102

#### DERECHO ADMINISTRATIVO, 6, 7, 8, 21, 43, 85

- Aplicabilidad, 65
- Contrato, 7
- Regulación, 21
- Relaciones jurídico-administrativas, 85

#### DERECHOS ADQUIRIDOS. IMPROCEDENCIA DE LOS, 15

#### DERECHO COMPARADO,

- En materia de sindicatos, 83, 84

#### DERECHOS DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS (Véase Funcionarios públicos. Derechos)

- Derecho a bonificación de fin de año, 37, 38 (Véase Bonificación)
- Derecho a indemnización por causa del servicio, 41
  - = A percibir indemnizaciones por razón de accidentes que sufra durante el servicio, 41
  - = Aplicación de la Ley de Seguro Social, 41 (Véase: Pensión. Goce de)
- Derecho al cargo o a la estabilidad de su ejercicio, 46, 47, 48
  - = Implicaciones, 46
  - = Interpretación, 46
- Derecho a la carrera o al ascenso, 47
  - = Los cargos vacantes, 47
  - = Permanencia en la Administración, 47
- Derecho al descanso, 32 a 36

- Véase: Vacaciones. Descanso)
    - =Semanal, 32
  - Derecho al goce de pensión, 40, 41 (Véase: Pensión. Gocce de)
  - Derecho a la indemnización por retiro 47, 48
    - =Por reducción de personal, 47, 48
    - =Sólo a los funcionarios de carrera, 48
  - Derecho a la jubilación, 39, 40 (Véase Jubilación)
  - Derecho a la sindicalización, 42 a 46 (Véase Sindicalización)
  - Derecho a la remuneración inherente al cargo, 29 a 31
  - Derecho derivado del cargo público, 28, 29
    - =Atribuciones, 28
    - =Cláusula de inembargabilidad, 31
    - =Deberes y responsabilidades, 28
    - =De conocer los fines de la organización, 28
    - =Dependencia jurídica, 28
    - =Derivados del contexto de la Ley, 29
    - =De ser informado de su situación jurídica, 28
    - =Protección al beneficiario, 31
  - Derechos que corresponden a la totalidad de funcionarios, 28 a 46
  - Derechos que corresponden a los de carrera, 28, 46, 47, 48
  - Derechos que transitoriamente corresponden a los actuales funcionarios, 28
  - Derechos referidos a los exfuncionarios, 28
- DERECHO. INTEGRACION DEL, 15
- DERECHO LABORAL O DERECHO DEL TRABAJO, 8, 42, 45, 85
  - La contratación colectiva, 42
  - La huelga, 42
- Objeto, 8
- Sindicalización, 42
- DERECHOS PREVISTOS PARA EXFUNCIONARIOS, 52
- DERECHO PRIVADO, 45
- DERECHO PUBLICO, 7
- DERECHO PUBLICO. PERSONAS JURIDICAS DE, 61
- DESARROLLO. PROCESO DE, 93
- DESCANSO,
  - Anual, 32 (Véase Vacaciones anuales)
  - Derecho del funcionario, 32
  - Semanal, 32
  - Tiempo de, 32
- DESTINOS PUBLICOS REMUNERADOS, 66
- DESTITUCION, (Véase Funcionarios públicos), 13, 51, 61, 64, 70, 71
  - De funcionarios de libre remoción, 12
- DIAS HABLES, 33, 34
- DIRIGENTES SINDICALES, 92
- DISPONIBILIDAD, 18, 20
  - Duración, 18, 20
  - Sustituto del preaviso, 20
  - Vencimiento de la situación, 18
- E
- EJECUTIVO NACIONAL, 21, 40, 108
- EMPLEADOS, (Véase Funcionarios públicos)
  - Funciones, 102
- EMPLEADOS DE HACIENDA, 110

EMPLEADO PUBLICO, 9, 79, 116  
(Véase Funcionarios públicos)

- Actuación, 98
- Autocontrol, 103
- Cesantía, 102
- Declaración jurada de sus bienes y crédito, 102, 103
- Incumplimiento de la obligación de hacer la declaración jurada, 103
- Ley contra el enriquecimiento ilícito de funcionarios, 102

EMPRESAS DEL ESTADO,

- Funcionarios, 102

EMPRESAS PRIVADAS, 90

ENRIQUECIMIENTO ILICITO, 114

- Condiciones económicas del funcionario, 114
- Cuantía de los bienes objeto de, 114

ENTIDADES FISCALIZADORAS,  
(Véase Contraloría General de la República)

- Actividad, 100
- Congreso Internacional, 106
- Control, 100, 103
- Cuarto Congreso Internacional, 106
- Dictamen, 104
- Formación de expedientes, 107
- Formas de control concomitante, 106
- Función, 100
- Función fiscalizadora y contralora, 100
- Función investigativa, 107, 116
- Labores, 105
- Labor realizada como órgano consultivo, 103
- Las responsabilidades administrativas, 116
- Medios utilizados, 112
- Modelos de contabilidad y comprobantes, 109
- Modalidades del control, 100

- Objeto de control, 100

—Papal, 104, 116

- =Control, 104
- =Interrupción, 104
- Prescripción de formas y modelos,
  - =Manejo de fondos o propiedades de la República, 109
  - =Manejo de materiales, 109
  - =Presentación de cuentas, 109
- Registro de empleados, 101
- Relaciones con las unidades de auditoría interna de la Administración, 100
- Sustanciación de pruebas, 107
- Uniformidad en el modo de llevar las cuentas, 109

ENTIDADES FISCALIZADORAS  
INFERIORES, 109

ENTIDADES FISCALIZADORAS  
SUPERIORES, 107

ENTIDADES QUE MANEJAN  
FONDOS, 110

ENTIDAD PUBLICA, 35

ESCUELA NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, 67

ESPECIES FISCALES, 115

ESTABILIDAD, 46, 47

- De funcionarios, 15
- Derecho, 81
- Interpretación, 46
- Inaplicabilidad a actuales funcionarios, 51
- Régimen, 15
- Reservada a los funcionarios de carrera, 51

ESTADO, 7, 21, 58, 59, 60, 61

- Actividad contralora sobre funcionarios, 97 a 118
- Atribuciones, 97
- Bienes, 108

- Funcionarios al servicio, 109
- Instituciones, 58
- Intereses, 61
- Intervención, 97
- La función contralora, 99 a 112
- Miembros de los cuerpos de seguridad, 80
- Organización administrativa, 75, 98
- Organos, 104
- Patrimonio, 62
- Presupuesto, 98
- Recursos fiscales, 103
- Relaciones de los funcionarios, 84
- Servicios, 15, 97, 100
- Servidores, 101
- Situación jurídica, 7
- Trabajadores al servicio, 9

**ESTATUTO PARA EL FUNCIONARIO PUBLICO, 3, 5, 6, 15, 16, 20, 21, 25, 42, 71, 75, 76, 79, 84 (Véase Ley de Carrera Administrativa)**

- Acto administrativo unilateral, 7, 21, 29, 30, 42, 43
- Ambito definido, 16
- Aporte nuevo de la Ley de Carrera Administrativa, 58
- Base, 11
- Base estatutaria o reglamentaria, 7, 8, 16, 30
- Características, 15, 20
- Coherencia en la Ley de Carrera Administrativa, 25, 53
- Consecuencias, 20
- Criterio de la situación jurídica especial preexistente, 7, 8, 15
- Deberes y derechos, 3, 9, 58
- Denominación, 25
- Interpretación, 8
- Modificación unilateral, 15
- Naturaleza jurídica de la relación entre el Estado y el funcionario, 6, 8, 21, 30
- No integración de las normas de la Ley del Trabajo, 16
- Reglamentación, 16
- Regulación jurídica, 5
- Teoría contractualista, 7, 8, 10

- Tratamiento legislativo, 25

**EXAMENES, 49**

- Formas de efectuar, 50
- Función, 49
- Oportunidades, 49, 50, 51
- Para exfuncionarios, 52
- Presentación, 49
- Reprobación, 51
- Retiro de funcionarios, 82

**EXFUNCIONARIOS PUBLICOS, 16, 28**

- Derechos, 52
- Régimen especial, 16, 80

**EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO, 107**

- Sustanciación de pruebas, 107

**F**

**FALTAS DISCIPLINARIAS, 12**

**FALTAS DE EMPLEADOS PUBLICOS, 107**

**FINIQUITOS. EXPEDICION DE, 112**

**FISCAL GENERAL DE LA REPUBLICA, 107**

- Acciones civiles interaradas por el, 108
- Atribuciones, 108

**FISCO NACIONAL, 110, 115**

**FISCO NACIONAL. DANOS CAUSADOS POR FUNCIONARIOS PUBLICOS, 108**

**FONDOS NACIONALES. CUSTODIA, 102**

**FONDOS PUBLICOS, 98**

**FUERZAS ARMADAS, 80**

#### FUNCION,

- Actividad, 100
- Actividad preventiva, 102
- Cumplimiento por el registro de personal de su, 102
- Función contralora general, 100
- Procedimiento contralor, 103

#### FUNCIONARIOS DE CARRERA, (Véase Funcionarios públicos. Tipos), 13, 14, 18, 19, 27, 46 a 48, 49, 58

- Antigüedad, 20
- Años de servicio, 50
- Artículos de la Ley de Carrera Administrativa reservados a los, 18
- Causas para retirarlos, 13
- Certificado, 49, 50
- Clasificación de cargos, 50
- Cómputo de antigüedad, 20
- Derecho a cierto tipo de indemnizaciones, 58
- Derecho a la estabilidad, 58
- Derecho al ascenso, 58
- Derecho a ser declarado, 50
- Derechos, 13, 58
- Elección popular o libre nombramiento o remoción, 20
- Estabilidad, 13
- Ingreso, 13, 14
- Normas específicas, 14
- Pago de prestaciones, 17
- Permisos especiales, 14
- Prestaciones cuando son separados de la Administración por determinadas causas, 17
- Régimen especial, 13, 14
- Regulación, 13
- Remoción por el Decreto N° 394, 15
- Reserva de Ley, 20
- Retiro, 46
- Servicio activo, 14
- Surgimiento, 13
- Tipos de cargos, 50
- Tipos de derechos, 13
- Traslados, 14
- Vía de decreto para la modali-

dad de exámenes y concursos,  
50

#### FUNCIONARIO,

- Comunicación de la Contraloría con el, 105
- Forma de control concomitante sobre su actuación, 105
- Influencia del control previo, 104
- Moralidad de la actuación administrativa, 106

#### FUNCIONARIOS ACTUALMENTE EN SERVICIO, 18, 19, 20, 27

- Con más de cinco años de servicio, 19
- Con menos de cinco años de servicio al ser sancionada la Ley de Carrera Administrativa, 19
- Inaplicabilidad de prestaciones por la Ley de Carrera Administrativa, 20
- Ingreso a la carrera administrativa, 14
- Ingreso de acuerdo al Decreto N° 394, 15
- Derechos fundamentales, 14
- No remisión a la Ley del Trabajo, 18
- Régimen de estabilidad, 14, 15
- Régimen especial y transitorio, 14
- Régimen general y común, 14
- Requisitos previos para procedencia de prestaciones sociales, 18
- Supuestos de prestaciones sociales, 18

#### FUNCIONARIOS DE HACIENDA, 115

- Agentes del Tesoro, 116
- Altos funcionarios, 116
- Caución, 116
- Empleados administradores, 115
- Empleados encargados de custodia y manejo de especies fiscales, 115

- Empleados encargados de recepción, 115
- Empleados ordenadores de pago, 116
- Fiscales, 116
- Impericia, 115, 116
- Imprudencia, 115, 116
- Infracción de la Legislación, 115
- Inspectores, 116
- Jefes de oficinas de Hacienda, 116
- Liquidadores nacionales, 115
- Negligencia, 115, 116
- Responsabilidad civil, 115
- Responsabilidad penal, 115

#### FUNCIONARIOS PUBLICOS, 3, 6, 7, 18, 29, 37

- Abandono colectivo del trabajo, 44
- Abusos de autoridad, 113
- Aceptación de cargos en el extranjero, 61
- Actividad contralora sobre la actuación, 110
- Actividad controladora, 98, 99
- Actividad, 98, 104
- Actos, 100, 101
- Actuación administrativa, 110
- Actuación ética y técnica, 103
- Actuales funcionarios, 51
- Admisión, 48
- Al servicio de la Administración Nacional, 27
- Al servicio del Estado, 59, 70, 71
- Ambito del retiro, 13
- Amonestación, 62, 64, 70, 71, 116
- Amonestación por escrito, 60
- Antigüedad, 19, 20, 82
- Años de servicio, 19, 50
- Años de servicio en el sector público, 35
- Aplicabilidad de la Ley del Trabajo, 16
- Aplicabilidad de normas sobre disciplina, 13
- Ascensos, 47
- Asociaciones, 83
- Aspiraciones fundamentales, 78
- Contar con determinadas condiciones para desarrollar sus actividades, 78
- Estabilidad, 78
- Goce de algunos derechos, 78
- Aspirantes, 77
- Autocontrol preventivo, 103
- Autorización legal para transferir funciones, 64
- Avisos, 107
- Calificación por la Ley de Carrera Administrativa, 27
- Canalización de las sugerencias, 63
- Capacitación, 50
- Capacitación y mejoramiento, 67
- Carácter interino, 112
- Cargos conexos con labores de inspección fiscal, 29
- Caso de ser reprobado en los exámenes, 18, 19, 20
- Caso en que se permite suspender el goce de sueldo, 31
- Caso en que se suspende el pago, 31
- Categorías, 9, 12, 15, 17, 27, 30, 47, 58, 70, 79, 80
- Causal de destitución, 61
- Cesantía, 19, 20, 102, 114
- Colaboración con la Administración, 63
- Competencia, 11
- Compromiso, 63
- Concusión, 113
- Condición, 10
- Condiciones de trabajo, 84
- Conducta, 117
- Conducta punible, 113
- Conflicto de antigüedad, 34
- Con menos de un año de servicio, 49
- Conocimiento del cargo que desempeña, 68
- Consagración en la Ley de Carrera Administrativa de los derechos y deberes, 53
- Consecuencias de la exclusión de contratación colectiva, 88
- Consecuencias del control, 112

- Contratación ilegítima, 30
- Contra el enriquecimiento ilícito, 102
- Contribución al mantenimiento de un elevado nivel, 100
- Control concomitante,
  - = Arqueos de caja, 106
  - = Control sobre libros y comprobantes, 106
  - = Verificación de inventarios, 106
  - = Visitas fiscales, 106
- Control de ciertas actividades realizadas, 103
- Control, 100, 105
- Control de sistemas y procedimientos, 108, 109
- Control perceptivo o concomitante, 104
- Control posterior, 109
  - = Cumplimiento del control preventivo, 109
  - = Elevación de la ética administrativa en el campo de lo moral, 99, 100
  - = Examen de cuentas, 109, 110
  - = Formulación de reparos, 110
  - = Ineficacia, 109
  - = Juicio de cuentas, 111
  - = Oportunidad, 109
  - = Sanciones inefectivas, 109
- Control preventivo, 109
  - = Relación con el control posterior, 109
- Control Previo, 100
  - = Consultas previas, 103
  - = Declaración jurada de bienes, 103
  - = Otras formas de control preventivo, 104
  - = Registro de funcionarios, 101
- Control previo sobre la actuación, 103
- Control sobre la actividad, 118
- Control, 104
- Cooperación, 53
- Correcta ubicación, 50
- Corrupción, 113
- Cumplimiento de tareas inherentes al cargo, 66
- Daños y perjuicios, 118
- De alto nivel, 79
- Deber de atenerse a las consecuencias de sus actos, 113
- Deber de cumplir la Constitución y las Leyes y los actos administrativos que las ejecuten, 59
- Deber de mejorar la eficiencia en el servicio, 67
- Deber de obediencia,
  - = Atribución legal del superior, 69
  - = La orden y el, 69
  - = Principios para que exista, 69
  - = Procedencia, 69
  - = Requisitos, 69
  - = Vinculación con el deber de obediencia del Código Penal, 69, 70
  - = Vinculación del superior al servicio, 69
- Deberes, 9, 58
- Deberes generales, 58
  - = De buena conducta, 58
  - = De fidelidad al Estado, 58
  - = De obediencia, 58
  - = Inherentes al cargo que está ejerciendo, 58
  - = Propios de la jerarquía administrativa, 58
- De carrera, 16, 27, 46, 47, 58, 79, 80, 82
- Declaración jurada de bienes y créditos, 102, 103
- Declaratoria de funcionario de confianza por decreto ejecutivo, 79
- De confianza, 27, 79
- Dedicación absoluta, 66
- Defensa de los intereses de la Administración, 61
- Delegación de atribuciones, 64
- De libre nombramiento y remoción, 27, 58, 79
- Delitos comunes, 113
- De más de diez años de servicio, 50
- De más de un año de servicio, 49

- De más de un año y menos de cinco de servicio, 49
- Derechos de los, 7, 9, 11, 25 a 53, 58
  - =Derecho a aspirar a ingresar a la carrera administrativa, 82
  - =Derecho a la bonificación de fin de año, 12, 82
  - =Derecho a la estabilidad en el cargo, 7, 11, 13, 15, 81, 82
  - =Derecho a indemnización, 11
  - =Derecho a jubilación, 12, 15, 82
  - =Derecho a licencias y permisos, 12
  - =Derecho a la sindicalización, 8, 12, 65, 82, 93
  - =Derecho a percibir ciertas indemnizaciones en caso de muerte, 82
  - =Derecho a percibir determinadas prestaciones cuando son retirados, 82
  - =Derecho a remuneración, 12, 82
  - =Derecho a ser informado de la naturaleza y ámbito de sus funciones, 82
  - =Derecho a ser informado de sus funciones, 12
  - =Derecho a ser relevados por causas específicas, 11, 13
  - =Derecho a sugerir mejoras a la Administración Pública, 90
  - =Derecho a la vacación anual, 12, 82
  - =Derecho de ascenso, 11
  - =Derecho de los causahabientes a recibir una indemnización en caso de muerte del funcionario, 12
  - =Derechos específicos, 48
  - =Derechos por los años de servicio, 49
  - =Derechos transitorios, 48
- Derechos de los causahabientes, 17, 19
- Derechos que carecen de aplicación en la actualidad, 53
- Derechos transitorios, 53
- Derechos y deberes, 26, 58
- Desempeño del cargo, 102
- Destitución, 12, 13, 15, 62, 64, 70, 71, 116
- Determinación de la responsabilidad penal, 110
- Determinación de la responsabilidad civil, 110
- Directamente vinculado al servicio del Estado, 70
- Distinción entre funcionario público y empleado público, 79
- Dudas sobre la constitucionalidad de una norma, 59
- Eficacia, 98
- Ejercicio del cargo, 46
- Ejercicio de las funciones, 105, 113
- Ejercicio de los derechos, 53
- Elevación del nivel moral y técnico, 99
- Entidades fiscalizadoras, 100
- Estabilidad, 15
- Estricto cumplimiento de los deberes, 67
- Ética administrativa, 107
- Exceso en el uso de asignaciones, 100
- Exigencias de neutralidad política, 60
- Exfuncionarios, 16, 28, 80
- Exámenes, 18 a 20
- Faltas, 107, 108
- Fallecimiento, 41
- Forma de ejercer un cargo, 63
- Formas de control, 109
- Formas de prestar el servicio, 66
- Funciones de autoridad, 79
- Funciones de ejecución, 79
- Gastos ordinarios, 114
- Gestión patrimonial, 110
- Horario corrido, 32
- Horario diario de trabajo, 32
- Huelga, 65
- Identificación, 101
- Igualdad, 79
- Imposibilidad de suspensión del sueldo, 41
- Improcedencia de la renovación de contratos colectivos, 89

- Improcedencia de las utilidades, 20
- Incompatibilidad de ejercer dos o más destinos públicos, 11, 66
- Incumplimiento de la obligación de hacer la declaración jurada, 103
- Incumplimiento del deber, 68, 71
- Incumplimiento por accidentes que sufra durante el servicio, 41
- Indemnizaciones, 50
- Ingreso a la carrera administrativa, 27 (Véase Carrera administrativa)
- Infracciones o errores, 100
- Ingresos, 7, 51, 81
- Inhibición, 62
- Insubordinación, 70
- Integridad, 62
- Intereses particulares, 61
- Intervención de los funcionarios en actividades de,
  - = Administración, 107
  - = Custodia o inversión de fondos o bienes nacionales, 107
  - = Facultad de abrir averiguaciones administrativas, 107
  - = Recaudación, 107
- Jornada continua, 32
- Juicios de cuenta, 118
- Libertad de expresión, 68
- Límites al deber de obediencia, 69
- Manejo de expedientes y documentos, 62
- Méritos, 79
- Muerte, 17, 19
- Naturaleza de la relación jurídica con el Estado, 6
- Necesidad de desarrollar sistemas de garantías y cauciones, 118
- Negligencias, 107, 108
- Nombramiento, 27, 101
- No puede alegar derechos adquiridos, 7, 15
- Nuevos, 13
- O empleados públicos, 9
- Omisiones, 107, 108, 117
- Pagos de daños y perjuicios, 120
- Pago de prestaciones, 49
- Participación, 63
- Participación en la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, 75
- Pase a disponibilidad, 48
- Pase de servicio activo a situación de disponibilidad, 18
- Peculado, 113
- Penas previstas en la Ley de Carrera Administrativa,
  - = Amonestación escrita, 116
  - = Amonestación verbal, 116
  - = Destitución, 116
  - = Suspensión del cargo, 116
- Permisos remunerados, 92
- Posesión de bienes, 114
- Posibilidades económicas, 14
- Presidencia de la voluntad, 7
- Prohibición de celebrar contratos con la República, los Estados y las Municipalidades, 61
- Prohibición del "arrendamiento de servicios", 64
- Prestaciones aplicables previstas en la Ley del Trabajo, 19
- Prohibición de participar por sí o por interpuesta persona en firmas o sociedades que se relacionen con su dependencia, 62
- Proscripción del abandono colectivo del trabajo, 64
- Protección, 15
- Prudencia de sus actividades relacionadas con su cargo, 68
- Prueba de idoneidad, 18
- Que actualmente sirven en la Administración, 80
- Reclutamiento, 77
- Recomendaciones para el control, 117, 118
- Régimen aplicable a todos los funcionarios públicos, 58
- Régimen contractual, 44
- Régimen de los daños que cause a la Administración o a terceros, 114
- Régimen estatutario unilateral, 43, 44

- Régimen general y común, 11, 12
- Régimen para los funcionarios de carrera, 53
- Régímenes, 16, 46
- Régímenes especiales, 9 al 16, 27
- Registro de funcionarios, 101
- Reglamentación de Derecho Público, 26
- Regulación orgánica, 57
- Regulación unilateral del Estado, 6
- Relación del Derecho Público con el Estado, 42
- Relación entre la categoría y los derechos, 27
- Relación jurídica con el Estado, 21
- Relaciones de trabajo con la Administración, 83
- Remoción, 12, 15
- Remuneración, 29, 50, 82, 88, 101
- Residencia y el ejercicio del cargo, 66
- Responsabilidad, 93, 114
- Responsabilidad administrativa, 108
- Responsabilidad administrativa o disciplinaria, 71
- Responsabilidad civil, 71
- Responsabilidad de su gestión administrativa, 110
- Responsabilidad frente a los particulares, 114
- Responsabilidad penal, 71
- Responsabilidad personal, 99, 112 a 118
- Responsabilidad solidaria, 115
- Representantes sindicales, 92
- Retención a efectos tributarios, 31
- Retiro, 12, 15, 46, 48, 49, 50
- Retiro en los cinco años precedentes al inicio de vigencia de la Ley, 80
- Retiro por causas específicas, 81
- Retiro por reducción de personal, 18
- Retiro sólo por los motivos expresos, 81
- Requisitos, 117
- Requisito previo antes de entrar en ejercicio de su cargo, 116
- Reubicación, 48, 50
- Sanciones, 71, 116
- Sanciones a los actos lesivos al organismo o a la República, 70
- Sanción disciplinaria, 12
- Sanción disciplinaria por prestación de servicios, 67
- Selección, 117
- Separación del cargo, 71
- Separación de su cargo en los cinco años precedentes a la Ley de Carrera Administrativa, 16, 28
- Servicio permanente, 26, 27
- Servicios a organismos públicos, 35
- Servicios ininterrumpidos, 34, 35
- Sindicalización, (Véase Sindicalización)
- Sindicatos, 8
- Situación jurídica general preexistente, 7, 8, 15
- Situación reglamentaria o estatutaria, 88
- Subordinados, 68
- Sueldo, 101
- Sueldo inembargable, 31
- Suspensión, 116
- Superior jerárquico, 71, 108
- Superiores, 68, 71
- Supervisión de actividades, 68
- Status, 7, 8
- Tipos de control,
  - = Control posterior, 104 a 109
  - = Control previo, 100
- Tipos de funcionarios, 27, 46
  - = Actuales funcionarios, 11, 12, 13, 15
  - = Exfuncionario, 11
  - = De carrera, 10, 11, 13, 14
  - = De libre nombramiento y remoción, 10, 11, 12
- Tipos de cargos, 66
- Tipos de responsabilidad,

- = Responsabilidad administrativa, 116, 118
- = Responsabilidad civil frente a los administrados, 114, 118
- = Responsabilidad penal, 113, 114, 118
- Tipos de retiro, 48
- Titular, 64
- Traslado, 49, 50
- Trato, 70
- Uniformidad en el modo de llevar las cuentas, 109
- Vacaciones acumuladas antes de la vigencia de la Ley de Carrera Administrativa, 34
- Vacaciones, 20
- Vacaciones nacidas con posterioridad a la vigencia de la Ley de Carrera Administrativa, 34
- Vigencia, 46
- Y el tratamiento de los bienes de la República, 62
- Y partido político, 59

**FUNCIONES PUBLICAS, 66**

- Incompatibilidad, 66
- Ejercicio, 67

**FUNCION FISCALIZADORA, 100**

**FUNCION PUBLICA, 8, 17, 47, 65, 178**

- Causas de retiro, 47
- Colaboración de los sindicatos de funcionarios públicos, 90
- Control especial de las entidades fiscalizadoras, 100
- Control sobre el ejercicio, 100
- Estabilidad, 47
- Falta de probidad en el desempeño, 114, 115
- Formas de control, 100
  - = Control previo, 100
  - = Control concomitante, 100
  - = Control posterior de la actuación y gestión de los servidores del Estado, 100
- Mantenimiento de un elevado nivel moral, 108

- Nivel técnico, 109
- Proscripción de la huelga, 89
- Régimen, 11
- Responsabilidad solidaria, 115
- Retiro, 17
- Sindicato, 83

## G

**GACETA OFICIAL DE LA REPUBLICA, 111**

**GASTO NACIONAL, 100**

**GASTO PUBLICO,**

- Control previo, 100
- Gasto proyectado, 100
- Requisitos fiscales, 100

**GESTION ADMINISTRATIVA. RESPONSABILIDAD DE LA, 110**

**GOBIERNOS REGIONALES,**

- Empleados, 102
- Funcionarios, 102

## H

**HORARIO DE TRABAJO DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS, 32**

- Horario corrido, 32
- Incidencia, 32
- Instalaciones alimenticias, 32
- Jornada continua, 32

**HUELGA,**

- Aspecto histórico, 89
- Casos que prevé la Constitución Nacional, 44
- Conexión con el Derecho Laboral, 45
- En el Código Penal, 44
- En los servicios públicos, 44
- Interpretación constitucional, 44
- Proscripción, 86

## I

**INDEMNIZACIONES, 50**

- Al ser retirado un funcionario, 50

- Equivalentes a las previstas en la Ley del Trabajo, 51
- INGRESO NACIONAL, 100
- INSTITUTOS AUTONOMOS, 30, 43, 44, 89, 91
  - Contratación colectiva, 89
  - Empleados, 102
  - Funcionarios, 102
  - Situación contractual de funcionarios, 89
  - Status jurídico de los funcionarios que han celebrado contratación colectiva, 89
- INSTRUCCION ILEGAL, 70
- INSTRUCCION PRESIDENCIAL, 5
- INTERESES. CONFLICTO DE, 61
- INVESTIGACION ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS
  - Declaración de absolución, 107
  - Declaración de culpabilidad, 107
  - Procedimiento, 107
  - Sobreseimiento, 107
  - Sujetos, 107
- J
- JERARQUIA ADMINISTRATIVA, 116
- JORNADA DIARIA DEL FUNCIONARIO PUBLICO, 32
- JORNADA SEMANAL DEL FUNCIONARIO PUBLICO, 32
  - Diferencia con la prevista en la Ley del Trabajo, 32
- JUBILACION, 39, 51
  - Acumulación de años de servicio y límite de edad, 39
  - Años de servicio, 39, 40
  - Cotizaciones requeridas, 39
  - Diferencia de un organismo ministerial a otro, 39
- Derecho de los funcionarios, 82
- Elementos, 39
- Excepción al goce de dos o más pensiones, 40
- Ley de Carrera Administrativa, 39
- Ley de pensiones, 39
- Límite de edad, 39
- Pensión de vejez, 39
- Reglamento de jubilaciones, 39
- Regulación del número de pensiones, 40
- Tratamiento de las pensiones, 39
- JUDICIAL. MATERIA, 59
- JUICIOS DE CUENTA
  - Apertura de la causa a prueba, 111
  - Comparecencia, 111
  - Necesidad de su efectividad, 118
  - Oportunidad, 111
  - Organismo contralor, 111
  - Organismo contralor, 111
  - Objeción de los reparos, 111
  - Organismos jurisdiccionales, 111
  - Procedimiento, 111
  - Sistema venezolano, 111
  - Sentencia, 111
  - Vía administrativa, 111
  - Vía judicial, 111
- JUNTAS DE AVENIMIENTO, 45, 91
- L
- LAGUNA DE LA LEY, 48
- LEGISLACION HACENDISTICA VENEZOLANA, 103
- LEGISLACION LABORAL, 85, 86 (Véase Ley del Trabajo)
- LEGISLACION PENAL, 107
  - Hecho punible, 107

LEGISLACION VENEZOLANA,

—Modalidad, 102

LEGISLADOR. INTENCION DEL,  
15, 18

LEY. INAPLICABILIDAD DE LA,  
59, 60

LEY CONTRA ENRIQUECIMIENTO  
ILICITO DE FUNCIONARIOS  
Y EMPLEADOS PUBLICOS, 3, 25,  
113

—Posibilidades económicas del funcionario o empleado público, 102  
—Los delitos contra la cosa pública, 113

LEY CUADRO, 5, 58

—Características, 58  
—Concepto, 5

LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA,  
3, 4, 5, 6, 16, 17, 18, 19, 20,  
25, 26, 29, 32

—Acto unilateral del Estado y el funcionario, 88  
—Adaptación de determinadas situaciones, 89  
—Agregación de la norma sobre sindicalización, 86  
—Alcances, 78  
—Amonestación por escrito, 60, 64  
—Amonestación verbal, 64  
—Ambito de aplicación, 65, 78, 79, 80  
—Antecedentes, 3  
—Antigüedad, 20  
—Aplicabilidad, 65  
—Aplicabilidad de la norma sobre sindicalización, 46  
—Aplicación, 5, 9, 13, 26, 27, 28, 30, 53, 58, 75, 89  
—Aplicación de la Ley del Trabajo, 18  
—Aplicación inmediata de los derechos de la, 82  
—Aspectos básicos que regulan la,  
6, 9

—Bases, 76, 77

—Bonificación de fin de año, 37, 38

—Capacitación de funcionarios, 67

—Carácter formal, 4

—Carácter de las relaciones entre la Administración y funcionarios, 89

—Carácter revolucionario, 25, 53

—Características fundamentales, 25

—Categoría de funcionarios, 10

—Causales específicas para sancionar el incumplimiento de deberes de funcionarios, 71

—Causal de amonestación, 67

—Causal de destitución, 62

—Causas de retiro de servicios, 81, 82

—Clasificación del funcionario, 79

—Coherencia en el tratamiento de los deberes de los funcionarios públicos, 58

—Cooperación de los funcionarios públicos para que sea beneficiosa, 53

—Criterios uniformes de interpretación, 6

—Cuidado en su aplicación, 93

—Deberes del funcionario público, 58, 68

—Deberes que consagra, 71

—Delitos en el ejercicio de funciones, 71

—Derechos que consagra, 75, 82, 87

—Destinatarios, 11, 16, 79, 80

—Destino, 9

—Destitución, 31, 65

—Determinación de las normas vigentes a los actuales funcionarios, 81

—Discusiones en el Congreso, 9, 76

—Duplicidad de remisión legal en caso de retiro de la función pública, 17

—Efectos de la toma de decisiones, 46

—Efectos revolucionarios sobre la Administración Pública Nacional, 57

- Ejecución, 8, 57
- Eliminación de la suspensión del cargo sin goce de sueldo, 31
- Enumeración de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, 27
- Escalas de sueldo, 29
- Estabilidad de los funcionarios de carrera, 15, 51
- Estabilidad en el Decreto N° 394, 15
- Establecimiento de una regulación orgánica relativa a la situación pública del funcionario en la Administración, 57
- Estatuto del funcionario público, (Véase Estatuto del funcionario público),
- Estructura general, 78 a 82
- Excepción de aplicabilidad, 17
- Excepción en el ámbito, 9
- Exclusión de los trabajadores al servicio del Estado, 17, 26
- Exclusión de funcionarios,
  - =Funcionarios adscritos a las dependencias del Consejo Supremo Electoral, 80
  - =Funcionarios adscritos a las dependencias del Ministerio Público, 80
  - =Funcionarios adscritos a las dependencias del Poder Judicial, 80
  - =Funcionarios adscritos a las dependencias del Poder Legislativo, 80
  - =Funcionarios del servicio exterior y consular, 80
  - =Funcionarios miembros de los cuerpos de seguridad del Estado, 80
  - =Funcionarios miembros de las Fuerzas Armadas, 80
  - =Personal directivo, académico, docente y de investigación, 80
  - =Obreros o trabajadores al servicio del Estado, 60
- Exclusiones expresas de ciertos funcionarios, 9
- Finalidad de la sindicalización, 90
- Formas legales de la orden, 69
- Funcionarios de carrera,
  - =Derecho a indemnización, 81
  - =Derecho al ascenso (Véase Funcionarios públicos. Derecho),
  - =Derecho a la estabilidad, 81
  - =Inaplicabilidad actual de la Ley, 81
- Funcionarios que actualmente prestan sus servicios,
  - =El Decreto N° 394, 81
  - =La estabilidad, 81
- Huelga, 65
- Igualdad del funcionario y empleado público, 9
- Imperfección de la norma del pago de prestaciones a los funcionarios de carrera, 18
- Implicaciones de los derechos y deberes de los funcionarios, 53
- Importancia, 53, 75
- Imprecisión en las normas sobre vacaciones, 33
- Imprudencia de la contratación colectiva, 65, 89
- Imprudencia de la huelga, 65
- Inaplicabilidad, 21
- Inasistencia injustificada al trabajo, 64
- Incompatibilidades en el ejercicio de los cargos, 66
- Incompatibilidades respecto al goce de pensiones, 40
- Inconvenientes en su aplicación, 30
- Innovación, 5
- Intención del Legislador, 51, 81
- Intención del Legislador en materia de sindicatos, 21, 92
- Interés, 3
- Interpretación, 5, 6, 8, 13, 21, 33,
- Interpretación de la normativa en materia de pago de prestaciones, 18, 19, 20, 21
- Interpretación para cálculo de la antigüedad a los efectos de las vacaciones, 35
- Manejo de fondos, 46

- Margen de interpretación, 27
- Normas transitorias destinadas al ingreso a la Carrera Administrativa, 18, 19
- Novedad, 58, 92
- Novedad en materia de sindicatos de funcionarios públicos, 83
- Objetivo, 79
- Obligación de acatar órdenes, 69
- Obligaciones del sindicato de empleados públicos, 90
- Obreros, 85
- Participación en la aplicación, 75
- Peculiaridad de las normas sobre sindicalización, 86
- Perjuicios que puedan causar a la Administración o a particulares, 71
- Prestaciones, 17
- Presunción de analogía, 18
- Previsión de garantías contra infracciones y errores de funcionarios, 116
- Primer proyecto, 76
- Principios generales, 9, 25
- Problemas de aplicabilidad, 21, 44
- Prohibición a los funcionarios públicos de contratar, 61
- Prohibición a los funcionarios públicos de participar en firmas o sociedades que se relacionen con su dependencia, 62
- Prohibición expresa de propaganda o coacción política, 60
- Promulgación, 57, 77
- Proscripción del abandono colectivo del trabajo, 65
- Protección del funcionario, 14
- Proyecto original, 9
- Recurso contencioso-administrativo de interpretación, 5
- Reducción de personal, 20
- Régimen de funcionarios actualmente al servicio de la Administración, 80
- Régimen de los exfuncionarios, 52
- Régimen de remuneraciones, 29 (Véase Sistema de remuneración)
- Régimen de retiros, 47
- Régimen estatutario o reglamentario para los funcionarios públicos, 84
- Régimen especial para funcionarios de carrera, 27
- Régimen especial para funcionarios que no son de libre nombramiento y remoción, 27
- Régimen general aplicable a cualquier tipo de funcionarios, 27
- Régimen sindical, 82
- Régimen transitorio para los funcionarios actuales de la Administración, 27, 28
- Regímenes previstos, 9 a 16
- Registro de Elegibles, 16
- Reglamentación, 6, 16, 26, 53, 58
- Reglamentación de la excepción a la incompatibilidad del goce de pensiones, 40
- Reglamentación de los sindicatos, 86
- Regulación, 3, 8
- Regulación de los deberes y responsabilidades de los funcionarios, 71
- Regulación de las relaciones entre el funcionario y el Estado, 53
- Relación de Derecho Público, 30
- Relación unilateral con el funcionario, 65
- Relaciones entre el Estado y el funcionario, 65
- Relaciones estatutarias, 65
- Remisión a la Ley del Seguro Social Obligatorio, 19
- Remisión a la Ley del Trabajo, 17, 19
- Requisitos para la obtención de un cargo, 52
- Requisitos y normas para ingresar en la carrera administrativa, 48
- Responsabilidades del funcionario público, 71
- Sanciones, 64, 71

- Sanciones al incumplimiento de determinadas prohibiciones, 61
- Sanciones en caso de incumplimiento de sus deberes, 61
- Significado del artículo sobre sindicalización de funcionarios, 82
- Silencio de la, 15
- Sindicalización, 42, 75, 83
- Sindicatos, 85
- Sistemas consolidados, 76
- Sistema de clasificación de cargos, 25
- Sistema de remuneración de personal, 65
- Sometimiento de los tipos de remuneración, 29
- Sujetos, 26, 92
- Supuestos del goce de vacaciones, 33
- Tendencias, 53
- Tipos de regulación, 5
- Tipos de suspensión del cargo, 31
- Tratamiento a los funcionarios de confianza, 27
- Tratamiento global a los derechos de los funcionarios públicos, 58
- Trascendencia, 92
- Trayectoria histórica, 76 a 78
- Uniformidad en su aplicación, 21
- Vigencia, 75, 80
- Vigencia de los derechos de los funcionarios públicos, 46

LEY DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. PROYECTO, 78

LEY DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA, 31

- Retención de salario, 31

LEY DE JURAMENTO, 3, 25

LEY DEL TRABAJO, 16 a 21, 32, 40, 43, 48, 50, 51, 85

- Aplicabilidad a los funcionarios públicos, 16, 19
- Aplicación al funcionario de normas sobre antigüedad y la cesantía, 48

- Antigüedad, 19, 20
- Cesantía, 19, 20
- Conflictos colectivos de trabajo, 43
- Derecho a ingresar a la carrera administrativa, 48, 50
- Requisitos y normas, 48
- Derecho a la estabilidad, 51, 52
- Derecho a percibir indemnizaciones en caso de retiro, 51
- Derechos derivados de una laguna de la Ley, 48
- Derechos de origen legal, 48
- Exclusión expresa de los funcionarios públicos, 16, 87
- Finalidad de los sindicatos, 43
- Huelga, 90
- Inaplicabilidad a los funcionarios públicos, 21, 91
- Inaplicabilidad de las normas sobre sindicatos a los funcionarios públicos, 87
- Inaplicabilidad en materia de funcionarios, 92
- Inaplicable para los funcionarios o empleados públicos, 85
- Inaplicable para los miembros de las Fuerzas Armadas, 85
- Integración con el Estatuto del funcionario público, 17
- Integración de derechos, 48
- Jornadas de trabajo, 32
- Prestaciones, 17, 40
- Prestaciones aplicables previstas, 19
- Reglamento, 16
- Sindicalización, 42, 43
- Vigencia para los funcionarios públicos, 17

LEY DE PENSIONES, 25

LEY DE PENSIONES AÑO 1922, 3

LEY DE PENSIONES AÑO 1928, 39

LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS AÑO 1912, 3, 25, 113

LEY DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO, 19, 25, 39, 40, 41

LEY DEL SERVICIO EXTERIOR, 80

LEY DEL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO, 29

LEY ORGANICA DE LA HACIENDA PUBLICA NACIONAL, 107

- Exigencias, 103
- Los empleados de Hacienda y la responsabilidad, 115
- Previsiones en materia de empleados nacionales, 101
- Realización del control concomitante, 105
- Registro de empleados nacionales, 101

LEY SOBRE FUNCIONARIOS PUBLICOS, 86

LEY. RESERVA DE, 20

LIBERTAD DE EXPRESION, 59, 68

LIBERTAD. PRIVACION DE LA, 70

LICENCIA SIN SUELDO, 38

## M

MANUAL DE CLASIFICACION DE CARGOS (Véase Sistema de clasificación de cargos), 4, 77

MINISTERIOS, 91

MINISTERIO DEL TRABAJO, 45

- Inspectorías del Trabajo, 45

MINISTERIO PUBLICO, 80

MUNICIPIOS, 61

## N

NORMAS Y PROCEDIMIENTOS, 77

NEGLIGENCIA DE EMPLEADOS PUBLICOS, 107

NOMINAS DE PAGO,

- Alteración, 101
- Personal incluido, 101

## O

OBEDIENCIA. DEBER DE, 69 (Véase Funcionarios públicos. Deberes)

OBREROS AL SERVICIO DEL ESTADO, 26

OFICINA CENTRAL DE PERSONAL, 3, 4, 5, 6, 13, 21, 26, 32, 45, 57, 76, 91

- Actividades cuando formaba parte de la Comisión de Administración Pública, 77
- Adscripción a la Presidencia de la República, 26
- Antecedentes, 3
- Antes de la Ley de Carrera Administrativa, 26
- Aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, 26, 58
- Autonomía, 76
- Carácter, 16
- Creada por la Ley de Carrera Administrativa, 26, 57
- Directorio, 45
- Expedición de certificados, 53
- Funciones, 4, 5, 6, 13
- Interpretación de la Ley de Carrera Administrativa, 21
- Labor cumplida, 77
- La reforma burocrática, 57
- Órgano ejecutivo para la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, 76

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 88

- Orientación en materia de contratación colectiva, 88

ORDENAMIENTO JURIDICO VIGENTE,

- Aplicación, 59
- Crítica, 59
- Valor, 59

ORDEN ADMINISTRATIVO, 108

ORGANISMO ADMINISTRATIVO,  
—Publicidad de su gestión, 104

ORGANISMO CONTRALOR, (Véase Contraloría General de la República), 116, 118

- Actuación, 100
- Actuación consultiva y controladora, 104
- Competencia, 116
- Control inspectivo, 106
- Control perceptivo o concomitante, 105
- Control posterior, 110
- Declaración de precedentes a las reclamaciones hechas, 104
- Facultades, 107
- Fallas en el sistema de control, 116
- Falta de coordinación, 106
- Función investigativa, 117
- Juicio de cuentas, 111
- Objeción de cuentas, 111
- Obligación de informar, 105
- Oportunidad de las actuaciones, 100
- Responsabilidad, 116
- Sala de centralización, 101

ORGANISMOS. COMPETENCIA DE LOS, 107

ORGANISMOS DE AUDITORIA, 118

ORGANISMOS DE CONTROL EXTERNO, 118

ORGANISMOS JURISDICCIONALES, 111

- Interpretación de la Ley de Carrera Administrativa, 58
- Interpretación de normas, 93
- Tribunal de Carrera Administrativa, 93

ORGANISMOS PUBLICOS, 20, 35

- Contratación de personal, 102
- Estadales, 20
- Falta grave a, 102
- Intereses, 71
- Municipales, 20
- Nacionales, 20

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA, 70

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 42, 83

ORGANOS DE LOS ESTADOS,  
—Información de su actividad, 104

P

PARLAMENTO, 43 (Véase Congreso Nacional)

- Competencia, 43
- Soberanía, 43

PARTICULARES, 107

PARTICULARES. INTERESES 61

PARTIDO POLITICO, 59

- Distintivos, 60
- Funciones de gobierno, 59, 60
- Intereses circunstanciales, 60

PECULADO DEL FUNCIONARIO, 113, 114

PENAL. CONDENA, 70

PENSION,

- Aplicación de la Ley de Pensiones, 41

- Aplicación de la prestación del Seguro Social Obligatorio para sobrevivientes, 40
  - Cotizaciones, 40
  - En caso de muerte del funcionario, 40
  - Goce, 40
  - Para funcionarios jubilados, 41
  - Para funcionario que no goce de pensión de jubilación, 40
  - Por incapacidad parcial, 41
  - Por invalidez, 41
  - Prelación en la aplicación de la legislación, 40, 41
  - Régimen diferente al de jubilación, 40
  - Supuestos, 40, 41
- PENSIONES DE VEJEZ, 39 (Véase Jubilación)
- PERMISOS REMUNERADOS, 92
- PERSONAL,
- Activo, 101
  - Administración, 25
  - Clasificación, 4
  - Contratación, 9, 10
  - Contratación colectiva, 30, 31, 43, 44
  - Escala de sueldos, 4
  - Estabilidad, 7, 15
  - Evolución, 102
  - Movimiento, 77
  - Nombramiento, 26
  - Presupuesto, 4
  - Público, 91
  - Que ha dejado de prestar servicios, 101
  - Reclutamiento, 4
  - Reducción, 12, 15, 17, 18, 20, 47, 51, 82
  - Registro y control, 4, 117
  - Remuneración, 4
  - Remoción, 15
  - Selección, 4, 15
  - Sistema de Administración, 21
  - Supernumerario, 101
- PERSONAL AL SERVICIO DEL ESTADO, 25
- Cambio en el tratamiento del, 25
- PERSONAS JURIDICAS, 61
- PLAN DE LA NACION, 5
- PRACTICA ADMINISTRATIVA, 106
- PRACTICA ADMINISTRATIVA. AGUINALDO COMO, 37
- PREAVISO,
- Improcedencia, 20
  - Indemnización sustitutiva, 20, 48
  - Presentación de exámenes, 20
- PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. ACTOS DEL, 27
- PRESTACIONES SOCIALES,
- A funcionarios actualmente en servicio, 18, 19
  - A funcionarios de carrera, 17, 18
  - A todos los funcionarios públicos, 19
  - De acuerdo a la Ley del Trabajo, 19
  - De asistencia médica, 41
  - Derecho del funcionario, 18, 19, 20
  - En caso de fallecimiento del funcionario, 19
  - No remisión a la Ley del Trabajo, 18
  - Pago, 18, 49, 50, 51
  - Por antigüedad, 41, 49, 50, 51
  - Por cesantía, 41, 49, 50, 51
  - Por preaviso, 20
  - Procedencia después de transcurrido un mes en situación de disponibilidad, 18
  - Procedencia no automática, 18
  - Regulación, 17, 18
  - Supuesto de pago, 18
- PRESUPUESTO DEL ESTADO
- Control, 98
  - Previsiones y disponibilidad, 100

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, 111

PODER DISCIPLINARIO, 116

PODER JUDICIAL, 80

PODER LEGISLATIVO, 80, 99

POLITICA. NEUTRALIDAD, 60

- Fines, 60
- Imparcialidad, 60
- Propaganda, 60

## R

REDUCCION DE PERSONAL, 47

- Circunstancias, 47, 51
  - =Cambios en la organización administrativa, 47, 48, 51
  - =Limitaciones financieras, 47, 48, 51
  - =Modificaciones en los servicios, 47, 48
  - =Reajustes presupuestarios, 47, 48
  - =Tipificaciones en el Decreto N° 394, 52
- Consecuencias, 52

REDUCCION DEL PERSONAL POR EL DECRETO N° 394,

- Cambios en la organización administrativa, 15
- Carencia de fondos, 15
- Cumplimiento del límite de edad, 15
- Destitución, 15
- Falta de trabajo, 15
- Jubilación, 15

REFORMA ADMINISTRATIVA,

- Ambito,
  - =Reforma burocrática, 57
  - =Reforma de las estructuras, 57
  - =Reforma de los sistemas administrativos y del funcionamiento de la Administración, 57

—Áreas, 4

- =Estructuras, 4
- =Función pública, 5, 8
- =Sistemas de funcionamiento de la Administración, 4, 5,

—Aspecto que implementa la Ley de Carrera Administrativa, 4

—En el área de la función pública, 57

—Etapas, 75

—Importancia, 97

—Lineamientos generales, 5

—Necesidad, 97

—Proceso, 4

—Proyectos, 57

REGIMEN POLITICO,

- Intervención, 97

REGISTRO DE ELEGIBLES, 16, 49, 50, 52

- Derecho de los exfuncionarios para ser inscritos, 52
- Procedencia, 16

REGISTRO DE PERSONAL,

- Elaboración técnica, 101
- Reforma para que cumpla su verdadera función, 102

REGLAMENTO DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PARA LOS SERVIDORES DEL ESTADO, 116

REMOCION DE FUNCIONARIOS, 12, 15

- Causas específicas, 15
  - =Cumplimiento del límite de edad o destitución, 15
  - =Jubilación, 15
  - =Reducción de personal debido a la carencia de fondos, 15

REMUNERACION, (Véase Sistema de remuneración) 50, 92

- Ambito, 25
- Formas, 77
- Tipos, 29
- Uniformidad, 77

REPUBLICA. LA, 61, 70

—Patrimonio, 62

RETIRO DE FUNCIONARIOS, 52

(Véase Funcionarios públicos)

—Casos establecidos en la Ley de Carrera Administrativa, 46

—Causas, 13, 47

=Destitución de acuerdo a la Ley de Carrera Administrativa, 47

=Invalidez, 47

=Jubilación, 47

=Reducción de personal, 18, 47

=Renuncia, 47

—Del servicio, 48

—Derecho a indemnización, 48

—En caso de funcionarios de carrera, 46

—Implicaciones, 48

—Tipos de retiro,

=Disponibilidad, 48

=Retiro definitivo, 48

=Si no procede la reubicación, 48

RETIRO DE LA ADMINISTRACION, 50, 51

—Causas que indica el Decreto N° 394, 57

—Durante los cinco años precedentes al 4 de septiembre de 1970, 52

RETIRO DE LA FUNCION PUBLICA, 17

—Duplicidad de remisión legal, 17

—Motivos de reducción de personal, 17

RESOLUCIONES MINISTERIALES, 39

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, 113

RESPONSABILIDAD CIVIL, 113

RESPONSABILIDAD PENAL, 113

## S

SECTOR PRIVADO, 84

SECTOR PRIVADO. INGERENCIA DEL EJECUTIVO CUANDO PRESTAN SERVICIOS, 90

SECTOR PUBLICO, 35, 43, 44, 75, 84

—Causa de exclusión de la contratación colectiva, 88

—Proscripción de la contratación colectiva, 86

SEGURIDAD SOCIAL, 39

SEGURO SOCIAL, 39

—Aplicabilidad de la Ley del Seguro Social a los funcionarios públicos, 39

—Número de cotizaciones requeridas para el derecho a la pensión de vejez, 39

—Prestaciones, 40

SELECCION DE FUNCIONARIOS, 77

SENADO, 61

—Autorización para recibir honores o recompensas de gobiernos extranjeros, 61

SERVICIO EXTERIOR Y CONSULAR, 80

SERVICIO PUBLICO. CONTINUIDAD DEL, 90

SERVICIOS ESPECIALES, 37, 38

SERVICIOS. MEJORA DE LOS, 69

SERVICIOS PUBLICOS, 44

SERVIDORES DEL ESTADO, 9, 79, 83, 110, 117

—Antecedentes, 102

—Control, 100

—Control preventivo, 101

—Desempeño de funciones diferentes a aquellas para los cuales están capacitados, 102

—Ética administrativa, 103

—Nivel, 104

- Nivel ético, 105
- Perfeccionamiento técnico, 106

#### SILENCIO DE LA LEY, 15

#### SINDICALIZACION DE FUNCIONARIOS, 30, 45, 84, 93

- Admisión por la Organización Internacional del Trabajo, 42
- Antecedentes históricos, 83, 84, 85, 86
- Aspectos sui generis, 30, 42
- Autoridad competente, 91, 92
- Consagración en la Ley de Carrera Administrativa, 42
- Consideraciones, 75 a 93
- Derecho, 42 a 46, 82
- Derecho de los funcionarios a organizarse sindicalmente, 82 a 93
- Derecho sometido a ciertas singularidades, 42
- Distinción con el sindicalismo obrero, 83
- En Derecho Comparado, 88
- Improcedencia de la contratación colectiva, 42, 43
- Improcedencia de la huelga, 42
- Inaplicabilidad de la legislación laboral, 42
- Naturaleza, 82
- Novedad en la Ley de Carrera Administrativa, 92
- Origen, 42
- Posición anterior a la Ley de Carrera Administrativa, 83
- Proscripción de la contratación colectiva y la huelga, 43, 44
- Razones constitucionales para la improcedencia de la contratación colectiva, 43
- Régimen diferente al derivado del Derecho Laboral, 47
- Regulaciones en el Derecho Comparado, 92
- Requisitos, 92
- Requisitos para la constitución de sindicatos, 45
- Requisitos para ser miembro de los sindicatos, 92, 93

- Tipos de sindicatos admisibles, 91
  - =Por Ministerios o por Institutos Autónomos, 91, 92
  - =Profesionales o por oficios, 91

#### SINDICATOS DE FUNCIONARIOS PUBLICOS, 8, 65, 82, 84

- Antecedentes históricos, 83, 84, 86
- Autonomía, 8
- Características, 87
- Características peculiares de las normas sobre, 86
- Categorías, 45
- Causas que retardaron, 89
- Colaboración, 45
- Condiciones de admisibilidad, 89
- Constitución, 45, 91, 92
- Constitución de la Directiva, 92
- Defensa y protección de los derechos de los funcionarios organizados, 86
- Diferenciación con el sindicato del Derecho Laboral, 66
- Directivos, 93
- Derecho Comparado, 89
- Documentos que deben anexarse a la solicitud, 92
- Finalidad, 43, 93
  - =La colaboración con la Administración Pública, 90, 91
  - =La intención del Legislador, 87
  - =La proscripción de la contratación colectiva en la Administración Pública, 87 a 89
  - =La proscripción de la huelga, 89
- Formalidades de las decisiones, 92
- Formas de constitución, 91
- Funcionamiento, 45, 46
- Improcedencia de la huelga, 89, 90
- Inaplicabilidad de la Ley del Trabajo, 85, 87
- Informe de la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados, 86
- Inscripción, 91

- Integración, 45
- Modalidades de funcionamiento, 91
- Nacionales, 92
- Normas de funcionamiento, 92
- Número de funcionarios requeridos, 92
- Obligaciones, 89, 92
- Origen de la norma que los regula, 85
- Posibilidad de constituirlos por Ministerios, 45
- Principios de la estructura laboral aplicables, 91
- Procedimiento para formar parte 93
- Proscripción de la huelga, 87
- Proscripción de la negociación colectiva con la Administración Nacional, 87
- Radio de acción fijado por la Ley de Carrera Administrativa, 87
- Régimen para los representantes sindicales, 92
- Reglamentación, 45, 86, 91
- Regulación, 8
- Representantes, 91
- Representantes en las juntas de avenimiento, 45
- Requisitos para ser miembro, 92
- Requisitos de los funcionarios, 46
- Singularidades propias, 66, 84
- Tipos, 91, 92

#### SINDICATO DEL DERECHO LABORAL,

- Contratación colectiva, 45
- Finalidades, 45
- La huelga, 45

#### SINDICATO LABORAL. LA HUELGA Y EL, 89

#### SINDICATOS LABORALES. RÉGIMEN DEL OBRERO Y EMPRESAS, 84

#### SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL, 3, 4, 5, 12, 16, 21, 29

- Ambito, 78
- Antecedentes, 3, 4

- Bases, 3, 76, 77
- Clasificación de cargos, 12
- Calificación de servicios y adiestramiento, 17
- Carácter formal, 4, 5
- Consolidación, 3
- Costumbre administrativa, 4
- Criterios técnicos, 75
- En el sector público, 75
- Ingresos, 12
- Méritos de funcionarios, 79
- Racionalidad, 4
- Remuneraciones, 12
- Regulación, 78

#### SISTEMA DE CLASIFICACION DE CARGOS, 25, 47, 76

- Aptitud, 79
- Ascenso de funcionarios, 47
- Ejecución gradual, 76
- Elaboración, 76
- Escala, 47
- Ley de Presupuesto, 77
- Validez, 76

#### SISTEMA DE CONCURSOS, 79

#### SISTEMA DE GARANTIAS Y CAUCIONES. NECESIDAD DE DESARROLLARLO, 118

#### SISTEMA DE RECLUTAMIENTO Y SELECCION DE FUNCIONARIOS, 77

#### SISTEMA DE REMUNERACION DE PERSONAL, 25, 27, 30, 77, 88

(Véase Remuneración)

- Acto unilateral, 88
- Adaptación de la base contractual a la estatutaria, 30
- Ambito, 29
- Características, 77
- Casos en que se suspende el pago, 31
- Disminuciones de salario y remuneración, 31
- Escala de salarios, 77
- Fijación mediante Decreto, 88
- Formas de remuneración anterior al sistema, 77
- Hecho contractual, 30

- Imprudencia de contratación colectiva, 29, 30
- Imprudencia de la vía contractual, 88
- Mecanismo de suspensión de la remuneración, 31
- Naturaleza de la relación que regula la Ley de Carrera Administrativa, 30
- Objeto de Decreto, 29
- Régimen, 43
  - = Compensaciones, 29
  - = Sueldos, 29
  - = Unilateralidad, 29, 30
  - = Viáticos, 29
- Retenciones a los efectos tributarios, 31
- Tratamiento global, 31
- Uniformidad, 77

SISTEMA DE SELECCION Y RECLUTAMIENTO, 25

SISTEMA JURIDICO-ADMINISTRATIVO, 115

SISTEMA JURIDICO VENEZOLANO DE LOS MEDIOS DE CONTROL DE FUNCIONARIOS, 110

SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION, 67

SISTEMA PRESUPUESTARIO, 88

SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS,

- Aspectos técnicos, 108
- Desarrollo, 108
- Revisión, 105

SUELDOS. DIAS DE, 37, 38

SUPLENCIAS, 38

#### T

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, 17

TRAFICO. INCIDENCIA DEL HORARIO DE TRABAJO, 32

TRANSPORTES URBANOS. INCIDENCIA DEL HORARIO DE TRABAJO, 32

TRIBUNALES DE HACIENDA. COMPETENCIA DE LOS, 111

TRIBUNAL DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA, 93

TESORO NACIONAL, 115, 116

#### U

UNIVERSIDADES NACIONALES, 80

#### V

VACACIONES ANUALES (Véase Descanso), 32

- Acumulación, 34
- Aplicabilidad temporal de las normas sobre, 34
- Bono equivalente, 33
- Cálculo del derecho a, 34
- Carácter anual, 34
- Computo de antigüedad para los efectos, 34
- Derechos a días hábiles de disfrute, 33
- Derecho del funcionario, 82
- Disfrute, 34
- Forma de disfrute, 33
- Intención del Legislador para el régimen de, 33
- Interpretación de la Ley, 33, 34
- Momento en que se originan de acuerdo a la Ley, 34
- Procedencia del derecho a percibir bonos, 34
- Régimen confuso en la Ley de Carrera Administrativa, 32
- Supuestos de aplicación que prevé la Ley, 33
  - = Irregularidades de la vacación cada once meses, 32, 33
  - = Reglamento de vacaciones, 32
- Supuestos del goce, 33
- Tabla para el cómputo, 36

VENEZUELA,

- Estructura Legal en materia de control fiscal, 106

## 2. INDICE SISTEMATICO

PROLOGO	VII
I CONSIDERACIONES SOBRE EL ESTATUTO DE LOS FUNCIONARIO PUBLICOS	1
1. INTRODUCCION	3
2. LA NATURALEZA DE LA RELACION JURIDICA QUE SURGE ENTRE EL FUNCIONARIO PUBLICO Y EL ESTADO	6
3. LOS DIVERSOS REGIMENES PREVISTOS EN LA LEY	9
A. Introducción	9
B. El régimen general y común para todos los funcionarios públicos	11
C. El régimen especial aplicable sólo a los funcionarios de carrera	13
D. El régimen especial y transitorio aplicable a los actuales funcionarios al servicio de la Administra- ción Pública Nacional	14
E. El régimen especial aplicable a los exfuncionarios públicos	16
4. LOS SUPUESTOS DE APLICABILIDAD DE LA LEY DEL TRABAJO A LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS	16
A. Introducción	16
B. Los supuestos de pago de prestaciones sociales	17
a) El pago de prestaciones a los funcionarios de carrera	17
b) El pago de prestaciones a los funcionarios actualmente en servicio	18
c) El pago de prestaciones a todos los funcio- narios públicos	19
C. Las prestaciones aplicables previstas en la Ley del Trabajo	19

5. CONCLUSION	20
II LOS DERECHOS DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS	23
1. INTRODUCCION	25
2. DERECHOS QUE CORRESPONDEN A TODOS LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS (REGIMEN GENERAL Y COMUN)	28
A. Los derechos generales derivados del cargo público	28
B. El derecho a la remuneración inherente al cargo	29
C. El derecho al descanso	32
D. El derecho a la bonificación de fin de año	37
E. El derecho a la jubilación	39
F. El derecho al goce de pensión	40
G. El derecho a indemnización por causa del servicio	42
H. El derecho a la sindicación	42
3. DERECHOS QUE CORRESPONDEN EXCLUSIVAMENTE A LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA	46
A. El derecho al cargo (derecho a la estabilidad)	46
B. El derecho a la carrera (derecho al ascenso)	47
C. El derecho a la indemnización por retiro	47
4. DERECHOS PREVISTOS PARA LOS ACTUALES FUNCIONARIOS AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL	48
A. El derecho a ingresar a la carrera administrativa	48
B. El derecho a percibir indemnizaciones en caso de retiro	51
C. El derecho a la estabilidad	51
5. DERECHOS PREVISTOS PARA EXFUNCIONARIOS	52
6. CONCLUSION	52
III LOS DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS	55
1. INTRODUCCION	57
2. EL DEBER GENERAL DE FIDELIDAD	59
A. Aspectos generales	59
B. El deber de guardar neutralidad política frente al Estado	60

C. El deber de abstenerse de recibir honores de gobiernos extranjeros	60
D. El deber de velar por los intereses de la Administración	61
E. El deber de velar por el patrimonio del Estado	62
F. El deber de mejorar los servicios	62
3. LOS DEBERES INHERENTES AL CARGO	63
A. Aspectos generales	63
B. El deber de desempeño personal del cargo	63
C. El deber de prestar los servicios en forma permanente y continua	64
D. El deber de prestar los servicios con dedicación total	66
E. El deber de prestar los servicios con la diligencia debida y de adiestrarse adecuadamente	67
F. El deber de guardar secreto	67
4. LOS DEBERES DERIVADOS DE LA ORGANIZACIÓN JERARQUICA	68
A. Aspectos generales	68
B. El deber de obediencia	68
C. El deber de respeto	70
5. EL DEBER DE OBSERVAR BUENA CONDUCTA	70
6. CONCLUSION	71
IV CONSIDERACIONES SOBRE LA SINDICACION DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS	73
1. INTRODUCCION	75
2. ESTRUCTURA GENERAL DE LA LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA	78
A. Ambito de aplicación de la Ley	78
B. Destinatarios de la Ley	79
C. Diversos regímenes previstos en la Ley	80
3. EL DERECHO DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS A ORGANIZARSE SINDICALMENTE	82
A. Aspectos generales	82
B. Orientación de la Ley	83
a. Admisibilidad definitiva del derecho a la sindicación	83
b. Singularidad del sindicalismo de los funcionarios públicos	84

C.	La finalidad de los sindicatos de funcionarios públicos	87
a.	La intención del Legislador	87
b.	La proscripción de la contratación colectiva en la Administración Pública	87
c.	La proscripción de la huelga	89
d.	La colaboración con la Administración Pública	90
D.	La constitución y funcionamiento de los sindicatos de funcionarios públicos	91
4.	CONCLUSION	92
V	ASPECTOS DE LA ACTIVIDAD CONTRALORA SOBRE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS Y SUS CONSECUENCIAS	95
1.	CONSIDERACIONES GENERALES	97
2.	LA FUNCION CONTRALORA SOBRE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS	99
A.	Introducción	99
B.	El control previo sobre los funcionarios públicos	100
a.	Introducción	100
b.	El registro de funcionarios	101
c.	La declaración jurada de bienes	102
d.	Las consultas previas	103
e.	Otras formas de control preventivo	104
C.	El control perceptivo o concomitante sobre los funcionarios públicos	104
a.	Introducción	104
b.	La función de inspección	105
c.	La función de investigación	107
d.	El control de los sistemas y procedimientos	108
D.	El control posterior sobre los funcionarios públicos	109
a.	Introducción	109
b.	El examen de las cuentas	110
c.	La formulación de reparos	110
d.	El juicio de cuentas	111
e.	La expedición de finiquitos	112
3	LA RESPONSABILIDAD PERSONAL DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS	112
A.	Introducción	112

B. La responsabilidad penal de los funcionarios públicos	113
C. La responsabilidad civil de los funcionarios públicos	114
a. Introducción	114
b. La responsabilidad civil de los funcionarios públicos frente a los administrados	114
c. La responsabilidad civil de los funcionarios públicos frente a la Administración	115
D. La responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos	116
4. CONCLUSIONES	117
VI ANEXOS:	119
1. LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA (Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 1428 de 4 de septiembre de 1970)	121
2. REGLAMENTOS	
A. Decreto N° 537 - 10 de febrero de 1971	151
B. Decreto N° 538 - 10 de febrero de 1971	153
C. Decreto N° 571 - 31 de marzo de 1971	154
D. Decreto N° 577 - 14 de abril de 1971	157
E. Decreto N° 585 - 28 de abril de 1971	159
F. Decreto N° 622 - 9 de junio de 1971	169
3. COMUNICACION DEL PRESIDENTE DE LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA AL PRESIDENTE Y DEMAS MIEMBROS DE LA COMISION DE ASUNTOS SOCIALES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS EN TORNO AL PROYECTO DE LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA DE FECHA 16 DE ABRIL DE 1970	173
4. CRITERIO DEL PRESIDENTE DE LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA EN TORNO AL DERECHO DE SINDICALIZACION DE FUNCIONARIOS PUBLICOS (28-9-70)	193
5. LA CALIFICACION DE FUNCIONARIOS O EMPLEADOS PUBLICOS U OBREROS AL SERVICIO DEL ESTADO EN LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA	203
	253



## OTRAS OBRAS DEL AUTOR

- Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo, y la Jurisprudencia venezolana*, Colección Tesis de Doctorado, Vol. IV. Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1964.
- El Régimen Jurídico Administrativo de la Nacionalidad y Ciudadanía venezolana*, Colección de Publicaciones del Instituto de Derecho Público, Vol. I. Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1965.
- Estudio sobre la Delimitación de Competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal en materia de Tránsito y Transporte Terrestres*. Gobernación del Distrito Federal, Caracas, 1965.
- La Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés Social (Jurisprudencia-Doctrina Administrativa-Legislación)*. Colección Publicaciones del Instituto de Derecho Público. Vol. II. Facultad de Derecho. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1966.
- Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado (Estudio sobre el régimen de las actividades industriales y comerciales del Estado)*. Colección Monografías de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, Vol. XXXVI. Caracas, 1967.
- Les Entreprises Publiques en Droit Comparé*, Colección de Cursos de la Faculté Internationale pour l'enseignement du Droit Comparé. París, 1968.
- El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal venezolano*. Gobernación del Distrito Federal. Caracas, 1968.
- Los Problemas Constitucionales de la Integración Económica Latinoamericana*. Banco Central de Venezuela. Caracas, 1968.
- El Control de las Actividades Económicas del Estado en el Derecho venezolano*. Contraloría General de la República, Caracas, 1969.
- El Proceso de Reforma Administrativa en Venezuela*. Oficina Central de Información. Caracas, 1970.
- Problemas Institucionales del Area Metropolitana de Caracas y del Desarrollo Regional y Urbano*. CAP. Caracas, 1971.
- Derecho y Desarrollo*. Colección Derecho y Desarrollo, N° 1. Facultad de Derecho. Universidad Central de Venezuela, Caracas. 1971.
- El Proceso de Regionalización y la Reforma Administrativa en los Estados y Municipalidades*. Corporación de Los Andes, Mérida. 1971.
- Aspectos Institucionales del Transporte y Tránsito en el Area Metropolitana de Caracas*, Fondo Editorial Común, Caracas, 1971.