

EL RÉGIMEN ESPECIAL DEL PERSONAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE AERONÁUTICA CIVIL

Gabriel Sira Santana*

Resumen: La colaboración compara el régimen especial del personal del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (INAC), previsto en la Providencia Administrativa N° CD-CJU-013-09 de dicho Instituto, con la Ley del Estatuto de la Función Pública a fin de determinar sus semejanzas y diferencias.

Palabras clave: Personal; Seguridad de Estado; Función pública

Summary: This paper compares the special regime of the personnel of the National Institute of Civil Aviation (INAC), foreseen in the Administrative Providence N° CD-CJU-013-09 from said Institute, with the Law of the Statute of the Public Function in order to determine its similarities and differences.

Key words: Personnel; State security; Public function

Una precisión necesaria

El Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (en lo sucesivo, INAC) es la “Autoridad Aeronáutica de la República” y se constituye, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley de Aeronáutica Civil¹, como “un ente de seguridad de Estado, de naturaleza técnica, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente de la Hacienda Pública Nacional, con autonomía técnica, financiera, organizativa y administrativa”.

Esa mención a la *seguridad* la encontramos presente en otro artículo –no ya de la Ley de Aeronáutica Civil, sino de la Ley del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (en lo sucesivo, LINAC)²– que es del siguiente tenor:

Artículo 3. Régimen del Personal. El personal adscrito al Instituto Nacional de Aeronáutica Civil tiene el carácter de personal de seguridad de Estado, por lo cual tendrá un régimen especial propio relativo al ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro, seguridad social, sueldo salarios y otras remuneraciones de sus trabajadores, así como las funciones y requisitos que deben cumplir para el

* Abogado mención *summa cum laude* y especialista en Derecho Administrativo, mención honorífica, por la Universidad Central de Venezuela (UCV). Profesor de pregrado y de la Especialización en Derecho Administrativo de la UCV. Profesor de Teoría Política y Constitucional en la Universidad Monteávila. Investigador del Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP). Ganador del Premio Academia de Ciencias Políticas y Sociales para Profesionales 2017-2018, Dr. Ángel Francisco Brice

¹ Publicada en Gaceta Oficial N° 39.140 del 17-03-2009.

² Publicada en Gaceta Oficial N° 38.333 del 12-12-2005.

ejercicio de sus cargos conforme a su organización, de acuerdo con lo previsto en la normativa que se dicte al efecto.

Es decir, que al ser el INAC un “un ente de seguridad de Estado” los funcionarios que prestan servicios al mismo se consideran “personal de seguridad de Estado” y, por tal motivo, no les son aplicables las disposiciones de la Ley del Estatuto de la Función Pública³ (en lo sucesivo, LEFP) sino aquellas previstas en “la normativa que se dicte al efecto”.

Así, la primera pregunta que hemos de realizarnos es si el artículo que hemos citado –y la posibilidad en él prevista de que exista un régimen de personal especial para los funcionarios del INAC– es cónsono con el resto del ordenamiento jurídico.

La respuesta parece ser afirmativa una vez partimos de que la Constitución de la República⁴ (en lo sucesivo, CRBV) señala en su artículo 144 que “[l]a ley establecerá el Estatuto de la función pública mediante normas sobre el ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los funcionarios o funcionarias de la Administración Pública, y proveerá su incorporación a la seguridad social” y, adicionalmente, “determinará las funciones y requisitos que deben cumplir los funcionarios públicos y funcionarias públicas para ejercer sus cargos”. Preceptos estos que encuentran desarrollo en la LEFP que, de acuerdo con su artículo 1, “regirá las relaciones de empleo público entre los funcionarios y funcionarias públicos y las administraciones públicas nacionales, estatales y municipales”.

No obstante, si bien dicha ley constituye el *régimen general para la función pública*, ello no implica que no puedan existir *régimenes especiales*. Así lo prevé expresamente el único aparte del artículo 2 *ejusdem* según el cual “[s]ólo por leyes especiales podrán dictarse estatutos para determinadas categorías de funcionarios y funcionarias públicos o para aquéllos que presten servicio en determinados órganos o entes de la Administración Pública”.

En otras palabras, nada impide que existan estatutos particulares para determinados tipos de funcionarios⁵, siempre que tales estatutos se dicten por

³ Publicada en Gaceta Oficial N° 37.482 del 11-07-2002 y reimpressa en N° 37.522 del 06-09-2002.

⁴ Publicada en Gaceta Oficial N° 36.860 del 30-12-1999, reimpressa en N° 5.453 Extraordinario del 24-03-2000 y enmendada en N° 5.908 Extraordinario del 19-02-2009.

⁵ Ello a pesar de lo dicho por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (en lo sucesivo, SC/TSJ) al asentarse que “[e]s categórica la Carta Magna al respecto, evidenciándose con claridad su espíritu: la conformación de un cuerpo de funcionarios que sirvan cabalmente al Estado para el cumplimiento de sus cometidos, así como la protección reforzada y uniforme de sus derechos como corresponde a un Estado social, de derecho y de justicia, ya que, tal como precisó esta Sala al admitir el presente recurso, el Constituyente de 1999 optó por la disposición de la existencia de un Estatuto de la Función Pública que regirá los aspectos principales del régimen aplicable a los funcionarios de la Administración Pública, sin

medio de “leyes especiales”. Y este último término es clave para el asunto que nos ocupa.

Si recordamos, por ley se entiende “el acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador” (art. 202 CRBV), por lo que cuando el Constituyente o el legislador aluden a dicha norma, tal mención debe entenderse en su connotación formal –es decir, la que hemos citado– y no material, como cualquier instrumento capaz de prever derechos y obligaciones de forma general y abstracta.

Así lo ha reiterado la SC/TSJ en diversos fallos donde, al conocer de normativas municipales o estatales que regulaban aspectos de la función pública –como podría ser la calificación de un cargo como de libre nombramiento y remoción o el régimen de jubilaciones– expuso (i) que las normas constitucionales “establecen de forma indubitable que es el Poder Legislativo Nacional, quien tiene la potestad exclusiva de legislar sobre todos los aspectos relacionados con la materia laboral, de previsión y seguridad social, incluyendo dentro de éstos, los beneficios de la jubilación y la pensión de los empleados públicos”⁶; (ii) que cuando otra autoridad pretende “la regulación de aspectos referentes a una materia sometida al principio de reserva legal nacional” –como sería el derecho funcional según el mismo fallo– se genera como resultado “una invasión en el ámbito de competencias del Poder Legislativo Nacional, incurriendo así en una evidente usurpación de funciones, vicio que conlleva la nulidad absoluta de tal norma”⁷; (iii) que “la materia funcional es de la reserva legal por mandato expreso del artículo 144 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, disposición fundamental que fue desarrollada por la Ley del Estatuto de la Función Pública, en cuyo alcance, se reguló el sistema estatutario, tanto estatal como municipal, con el objeto de crear uniformidad en el ordenamiento, evitando la pluralidad de instrumentos dictados por cada entidad territorial”⁸; o, simplemente, (iv) que “de conformidad con el criterio sentado por esta Sala, producto de una interpretación directa de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la legislación en

distinción alguna respecto del ámbito de la organización administrativa a la que éstos pertenezcan, esto es, sea nacional, estatal o municipal”. Véase fallo N° 7 del 29-01-2013 (caso: Jesús Caballero Ortiz), en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/07-29113-2013-05-1315.HTML>

⁶ Fallo N° 950 del 14-07-2009 (caso: Procurador General del Estado Mérida y otros), en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/950-14709-2009-04-0198.HTML>

⁷ Fallo N° 597 del 26-04-2011 (caso: Alcaldía del municipio Maracaibo del estado Zulia), en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/597-26411-2011-03-2594.HTML>

⁸ Fallo N° 1684 del 29-11-2013 (caso: César Augusto Yustti), en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/noviembre/159169-1684-291113-2013-12-0332.html>

materia de función pública es objeto de reserva del legislador nacional”⁹. Legislador que no es otro que la Asamblea Nacional a tenor de los artículos 186 y siguientes del texto constitucional.

A lo hasta aquí dicho se suma otro fallo de la misma Sala que es de especial interés para el tema que nos ocupa: el N° 2530 del 20-12-2006 (caso: Marcos José Chávez) según el cual, cuando la SC/TSJ se pronunció sobre el último aparte del artículo 2 de la LEFP citado *ut supra*, expuso que:

De la lectura concordada de ambas normas, se puede afirmar que la Ley del Estatuto de la Función Pública, si bien establece de forma general que las relaciones de empleo público entre los funcionarios y la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal, se rigen por lo en ella establecido, también dispone dos tipos de exclusiones respecto a dicho ámbito subjetivo de aplicación, a saber: una expresa, que es la contenida en el parágrafo único del artículo 1 *eiusdem*, que de manera taxativa señala los funcionarios a los que no les resulta aplicable la ley –entre los que no se señalan a los funcionarios de los cuerpos policiales y de seguridad del Estado–; y otra general, que es la contenida en el aparte único del artículo 2, conforme a la cual, mediante otras leyes, se pueden crear estatutos especiales de función pública.

Respecto a la excepción prevista en el mencionado aparte único de la Ley del Estatuto de la Función Pública, se debe considerar que para que pueda dictarse un estatuto especial de función pública se requiere que las categorías de funcionarios que se someterán al estatuto especial se diferencian a tal punto de las categorías de funcionarios regidos por la prenombrada ley que surja la necesidad [de] una normativa distinta dada la dificultad o imposibilidad de aplicar las disposiciones de dicha ley; o bien, que el órgano o ente de la Administración Pública realice actividades a un nivel de especialidad que no sea asimilable al resto de los órganos o entes de la Administración, en cuanto a las normas de empleo público a ser aplicadas¹⁰.

De este fallo –junto con las ideas que le anteceden en esta colaboración– podemos extraer las siguientes conclusiones preliminares: (i) el régimen general de la función pública en Venezuela se encuentra previsto en la LEFP, que responde al mandato del artículo 144 de la CRBV; (ii) dicha ley reconoce la posibilidad de que existan regímenes especiales para determinados tipos de funcionarios, siempre que tales estatutos emanen de una ley formal; y (iii) ante la ausencia de una norma de derecho positivo que determine cuándo puede existir un régimen especial funcional, el Poder Judicial ha previsto como requisitos que el tipo de funcionario del que se trate imposibilite o

⁹ Fallo N° 843 del 16-07-2014 (caso: Alcaldía del municipio El Hatillo del estado Miranda), en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/166893-843-16714-2014-14-0434.html>

¹⁰ Disponible en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/diciembre/2530-201206-03-2027.htm>

dificulte aplicar las disposiciones de la LEFP o que el órgano o ente de la Administración donde preste servicios dicho funcionario lleve a cabo actividades con un alto grado de especialidad que impida aplicar las normas de empleo público¹¹.

De este modo, vista la identificación del INAC como un “ente de seguridad de Estado”¹², pareciese haber un motivo para que existiese un régimen especial de personal tal como ocurre –por ejemplo– en la función policial¹³ o de servicio exterior¹⁴.

-
- ¹¹ Sobre este último punto la SC/TSJ ha agregado que la existencia de estos regímenes especiales no contraría el principio de igualdad en el entendido que “no cualquier trato desigual resulta discriminatorio, sino sólo el que no está basado en circunstancias objetivas y razonables y como quiera que existen relaciones funcionariales esencialmente distintas unas de otras (como ocurre con los legisladores y el personal de la Administración Pública o, como sucede, con los funcionarios de seguridad del Estado y los empleados de protección civil, entre otros), resultaría desajustado al derecho a la igualdad la unificación de un régimen de seguridad social que desatendiera las particularidades de cada sector de empleados públicos, que por circunstancias de ingreso, permanencia y función se diferencian entre sí. // De allí, que el legislador pueda introducir diferencias de trato cuando no sean arbitrarias, esto es, cuando estén justificadas por la situación real de los individuos o grupos, con lo cual la vigencia del principio de igualdad, no debe analizarse desde una visión puramente formalista”. Véase fallo N° 1342 del 16-10-2013 (caso: Nancy Carrillo de Guevara), en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/octubre/157493-1342-161013-2013-10-0462.html>
- ¹² Calificativo que, vale decir, a simple vista solo encontramos en la referida ley y el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas (publicado en Gaceta Oficial N° 6.154 Extraordinario del 19-11-2014) cuando prevé en su artículo 5 que “[q]uedan excluidos, sólo de la aplicación de las modalidades de selección de contratistas indicadas en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, los contratos que tengan por objeto: (...) 13. La adquisición de bienes, la prestación de servicios y la ejecución de obras, destinados a la seguridad y defensa del Estado relacionados con las operaciones de inteligencia y contra inteligencia realizadas por los órganos y entes de seguridad del Estado, tanto en el país como en el exterior, así como para actividades de protección fronteriza y para movimiento de unidades militares en caso de preparación, entrenamiento o conflicto interno o externo”; a diferencia del apelativo “...de seguridad ciudadana” que hallamos en otras normas de rango legal como serían la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional o el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Servicio de la Policía de Investigación, el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas y el Instituto Nacional de Medicina y Ciencias Forenses, publicados en Gaceta Oficial N° 5.940 Extraordinario del 07-12-2009 y N° 6.079 Extraordinario del 15-06-2012, respectivamente.
- ¹³ Véase al respecto el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley del Estatuto de la Función Policial, publicado en Gaceta Oficial N° 6.210 Extraordinario del 30-12-2015 y lo dicho en Iván D. Paredes Calderón, “La función policial: un régimen funcional sui generis”, *Revista de Derecho Funcionario*, N° 20-22, CIDEP y FUNEDA, Caracas, 2017, pp. 7-35.
- ¹⁴ Véase la Ley de Servicio Exterior, publicada en Gaceta Oficial N° 38.241 del 02-08-2005. Nótese que si bien esta ley fue derogada por la Ley Orgánica del Servicio Exterior publicada

Sin embargo, y a diferencia de los dos ejemplos traídos a colación, el régimen de personal del INAC no fue dictado a través de una ley formal (como ocurrió con los funcionarios del servicio exterior) o siquiera de un decreto con rango, valor y fuerza de ley (caso de los funcionarios policiales¹⁵), sino mediante una providencia administrativa que constituye a todas luces un acto de rango sublegal¹⁶ y –por ende– no podría abarcar materias de reserva legal, como sería el régimen funcional.

No obstante lo anterior, y a pesar de que lo narrado viciaría al régimen comentado de nulidad, no deja de ser cierto que el numeral 9 del artículo 12 de la LINAC previó como facultad del Consejo Directivo de dicho instituto el “[d]ictar el régimen del personal del Instituto, de conformidad con la ley”; lo que podría dar cabida al argumento de que el legislador *deslegalizó* la materia en pro de la colaboración reglamentaria en virtud de la autonomía organizativa que le concede al ente el artículo 9 de la Ley de Aeronáutica Civil y, entonces, no habría vicio alguno. ¿Es ello posible?

Pues de acuerdo con la SC/TSJ –y sin que esta sea la ocasión para profundizar al respecto– la respuesta es afirmativa.

Así lo ha sostenido la Sala en diversas causas sobre estatutos de personal dictados mediante actos de rango sublegal cuando “reconoce la existencia de una potestad reglamentaria, atribuida directamente por la Constitución, a los órganos con autonomía funcional, para dictar sus propios reglamentos en materia de previsión y seguridad social, sin que ello implique violación a la reserva legal”, visto que “la Constitución de 1999, en su artículo 147 no sometió expresamente a estos órganos a la ley nacional” y que “la posibilidad de establecer estas normativas especiales deviene de la imposibilidad de una

en Gaceta Oficial N° 40.217 del 30-07-2013, de acuerdo con la disposición derogatoria primera de esta última, “[h]asta tanto se dicte la Ley Especial del Estatuto del Personal del Servicio Exterior, quedan vigentes todos los artículos referidos a las competencias, funciones, jerarquía, ingreso, permanencia, capacitación, evaluación y régimen sancionatorio de los funcionarios y funcionarias del servicio exterior”. Consúltese adicionalmente sobre este supuesto Jorge C. Kiriakidis Longhi, “Notas sobre el régimen de función pública en el servicio exterior”, *Revista de Derecho Funcionario*, N° 1, FUNEDA, Caracas, 2010, pp. 21-52.

¹⁵ Si bien la diferencia entre unos y otros rebasa el objeto de esta colaboración, recomendamos la consulta de Antonio Moles Caubet, “El principio de legalidad y sus implicaciones”, *Estudios de Derecho Público*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1997, pp. 277-348 y, más recientemente, José Gregorio Silva Bocaney, “El debido proceso en el derecho sancionatorio”, *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, N° 7, Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia, Caracas, 2016, pp. 797-798.

¹⁶ Al respecto basta citar el artículo 14 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, publicada en Gaceta Oficial N° 2.818 Extraordinario del 01-07-1981, según el cual “[l]os actos administrativos tienen la siguiente jerarquía: decretos, resoluciones, órdenes, providencias y otras decisiones dictadas por órganos y autoridades administrativas”.

norma constitucional de abarcar expresamente todos los supuestos sometidos a su ámbito de aplicación, debido a su vocación intemporal, general y condicionante del resto de la retícula normativa de un determinado sistema jurídico”¹⁷.

Lo anterior, a pesar de que el último aparte del artículo 147 de la CRBV citado por la Sala, cuando se refiere al régimen de jubilaciones y pensiones, únicamente alude a “los funcionarios públicos (...) nacionales, estatales y municipales” sin hacer distinciones entre la Administración central y descentralizada ni la división del Poder Público para determinar cuál sería la ley aplicable, por lo que –consideramos– encontraría aplicación la máxima de que donde no distinguió el legislador (en este caso, el Constituyente) tampoco ha de hacerlo el intérprete (ni siquiera si se trata de la SC/TSJ como “poder constituyente secundario”¹⁸).

En todo caso, en abstracción de esta observación, la SC/TSJ no duda en apuntar que “aun siendo materia de la reserva legal, la Sala estima que es constitucionalmente válido que el legislador faculte a autoridades administrativas para dictar estatutos funcionariales dentro de los parámetros y límites que determine la ley”, por lo que “es posible afirmar que no es necesario que los estatutos de personal estén contenidos en leyes, siempre que sea clara la voluntad del legislador de delegar ese poder o facultad para establecerlos”; y concluye –en consecuencia– que “[e]n principio, sólo la ley puede contener normas sobre los funcionarios públicos, pero el legislador puede encomendar a la Administración (Ejecutivo u órganos desconcentrados y entes descentralizados) la competencia para dictar el estatuto de personal, sin que puedan incluirse en esa delegación aspectos que escapen de la deslegalización, tales como los de contenido sancionatorio y los demás que se han dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”¹⁹.

Si ello es así, ¿dónde queda la reserva legal en general y en materia funcional en particular? La respuesta la da la propia SC/TSJ al asentar que:

(...) la reserva legal desconoce en nuestro país la inflexibilidad característica de otros tiempos y que persiste en algunos ordenamientos, con lo que se revela la importancia de la delegación, la cual, a su vez, puede revestir variadas formas, dependiendo de la voluntad constitucional: desde las habilitaciones para dictar

¹⁷ Fallo N° 165 del 02-03-2005 (caso: Julián Isaías Rodríguez Díaz), en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/165-020305-05-0243.htm>

¹⁸ Véase al respecto Claudia Nikken, *Consideraciones sobre las fuentes del Derecho Constitucional y la interpretación de la Constitución*, CIDEP y Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2018.

¹⁹ Fallo N° 253 del 09-03-2012 (caso: Contraloría del Estado Miranda), en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/253-9312-2012-11-0732.html> El criterio se repite en el fallo N° 1412 del 10-07-2007 (caso: Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria), en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/1412-100707-04-2469.htm>

actos de rango legal, con lo que el delegado se convierte en un auténtico legislador (caso de los decretos legislativos); o la habilitación desde la propia norma legal, para desarrollar materias reservadas a la ley por medio de actos de inferior jerarquía, siempre que se sujete a determinados parámetros (...).

De este modo, como lo indicó la Sala en la Sent. N° 1613/2004, la reserva de ley implica una intensidad normativa mínima sobre la materia que es indisponible para el propio legislador, pero al mismo tiempo permite que se recurra a normas de rango inferior para colaborar en la producción normativa más allá de ese contenido obligado. El significado esencial de la reserva legal es, entonces, obligar al legislador a disciplinar las concretas materias que la Constitución le ha reservado; sin embargo, dicha reserva no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas sublegales, siempre que tales remisiones no hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley²⁰.

El criterio traído a colación llama a la reflexión y fácilmente podría dar pie a deliberaciones sobre el verdadero sentido y alcance de la reserva legal, que parece ser desechado por la Sala. Sin embargo, no siendo ese el objeto de esta colaboración, nos limitaremos a destacar que de acuerdo con los razonamientos de la Sala sería entonces perfectamente conforme con derecho que el INAC haya procedido a dictar mediante Providencia Administrativa N° CD-CJU-013-09²¹ el régimen especial del personal que detallaremos a continuación y que –en teoría– constituiría una excepción a lo previsto en la LEFP en cuanto al ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro, seguridad social, sueldo salarios y otras remuneraciones de sus trabajadores, así como las funciones y requisitos que deben cumplir para el ejercicio de sus cargos conforme a la organización del Instituto. Todo ello, insistimos, por vía sublegal.

1. La Providencia Administrativa N° CD-CJU-013-09

En fecha 10-02-2009 el Consejo Directivo del INAC dictó la Providencia Administrativa N° CD-CJU-013-09 sobre el “Régimen Especial del Personal del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (INAC)” (en lo sucesivo, REPINAC), que vino a reformar la N° CD-CJU-108-08 del 10-09-2008 con el mismo nombre²².

²⁰ Fallo N° 1415 del 10-07-2007 (caso: Banco Central de Venezuela), en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/1415-100707-07-0196.htm>

²¹ Publicada en Gaceta Oficial N° 39.206 del 23-06-2009.

²² Nótese que esta última providencia se publicó en dos oportunidades en la Gaceta Oficial (N° 39.070 del 01-12-2008 y N° 39.101 del 19-01-2009) sin anunciarse que el segundo caso se trataba de una reimpresión.

Este acto invocó como fundamento de derecho el artículo 3 y los numerales 3 y 9 del artículo 11 (*rectius* 12) de la LINAC²³ y el numeral 9 del artículo 6 del Reglamento Interno del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil²⁴, mientras que como fundamento de hecho adujo que el ministerio con competencia en materia de planificación aprobó la modificación de la estructura organizativa del INAC y, por ende, era “necesario reformar parcialmente el régimen Especial del personal del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (INAC), a los nuevos lineamientos que rigen la organización y funcionamiento de esta Institución”.

En cuanto a su sistematización, el REPINAC posee 142 artículos divididos en nueve títulos. A saber: (i) Disposiciones generales, (ii) De los funcionarios, (iii) Del sistema de recursos humanos, (iv) De las situaciones administrativas, (v) De los derechos, deberes, prohibiciones, incompatibilidades y responsabilidades del personal del INAC, (vi) Del retiro y reingreso, (vii) Del régimen disciplinario, procedimiento disciplinario de destitución, medidas cautelares administrativas y del contencioso administrativo funcional, (viii) Disposiciones transitorias, y (ix) Disposiciones finales.

De seguida pasaremos a efectuar algunos comentarios al respecto y compararemos lo previsto en esta providencia con la LEFP cuando corresponda, no sin antes precisar que de acuerdo con el artículo 1 del REPINAC, el régimen tiene por objeto “regular la relación de empleo público entre el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil y el personal que presta servicios en éste, lo que comprende el ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro, seguridad social, sueldos, salarios y otras remuneraciones, así como las funciones y requisitos que deben cumplir para el ejercicio de sus cargos conforme a su organización”. Es decir, una reiteración de lo previsto en el artículo 3 de la LINAC, ya citado, teniendo la LEFP en consecuencia un rol supletorio (art. 7 y 140 REPINAC).

Asimismo, por lo que respecta a su ámbito de aplicación, el régimen regirá a los “funcionarios de carrera aeronáutica, personal técnico aeronáutico, inspectores aeronáuticos en sus diferentes denominaciones, así como otras categorías que ejerzan funciones relacionadas con la aeronáutica, y los de libre nombramiento y remoción” (art. 3 *ejusdem*), con exclusión, de acuerdo con el artículo 4, de (i) el Presidente y miembros principales y

²³ De ellos únicamente faltaría por citar en esta colaboración el numeral 3, que prevé como facultad del Consejo Directivo “[d]ictar el Reglamento Interno del Instituto y las normas necesarias para su funcionamiento”.

²⁴ Publicado en Gaceta Oficial N° 39.117 del 10-02-2009. El numeral indica que corresponde al Consejo Directivo “[d]ictar el Régimen de Personal del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil de conformidad con la Ley”.

suplentes del Consejo Directivo del INAC²⁵, (ii) el auditor interno en lo que se refiere a su designación y remoción²⁶, (iii) los obreros y personal contratado que se registrá por sus contratos y la legislación laboral y (iv) “[c]ualquier otra categoría de funcionario que ocupe cargo que se encuentre regulado por normativas especiales”.

2. Los funcionarios

De acuerdo con el artículo 5 del REPINAC, “[l]os funcionarios que prestan servicios al Instituto Nacional de Aeronáutica Civil son de carrera aeronáutica o de libre nombramiento y remoción”, entendiéndose por los primeros “quienes habiendo ganado el concurso público y superado el período de prueba, sean designados de manera definitiva para desempeñar funciones con carácter remunerado y permanente en el Instituto, ocupando los cargos de carrera aeronáutica que integran la estructura organizativa del Instituto” y, por los segundos, “aquéllos que ocupan cargos de alto nivel o de confianza dentro de la estructura organizativa del Instituto, los cuales serán nombrados y removidos libremente de sus cargos por el Presidente del Instituto, sin otras limitaciones que las establecidas en la Ley del Estatuto de la Función Pública”. Disposición que en nada diferiría a lo dicho en el artículo

²⁵ La norma indica que ello es “conforme a lo dispuesto en el Artículo 9 de la Ley del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil” cuyo único aparte señala que “[l]a condición de miembro del Consejo no otorga el carácter de funcionario del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil”.

²⁶ En esta oportunidad, el régimen invoca el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal –publicada al momento en que se dictó el REPINAC en la Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001 y hoy en la N° 6.013 Extraordinario del 23-12-2010. De acuerdo con este artículo, “[t]odos los titulares de los órganos de control fiscal de los entes y organismos señalados en el Artículo 9, numerales 1 al 11 de esta ley serán designados mediante concurso público, con excepción del Contralor General de la República. // Los titulares así designados no podrán ser removidos, ni destituidos del cargo sin la previa autorización del Contralor General de la República, a cuyo efecto se le remitirá la información que éste requiera”– y el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público –en Gaceta Oficial N° 5.891 Extraordinario del 31-07-2008 cuando se dictó el régimen y hoy en la N° 6.210 Extraordinario del 30-12-2015– según el cual “[l]os titulares de los órganos de auditoría interna serán seleccionados mediante concurso, organizado y celebrado de conformidad con lo previsto en Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, con participación de un representante de la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna en el jurado calificador. // Una vez concluido el período para el cual fueron seleccionados, los titulares podrán participar en la selección para un nuevo período”. Nótese que la versión vigente de esta última ley, además de cambiar la numeración del artículo al 142, agrega un aparte según el cual “[l]a convocatoria al concurso será efectuada por la máxima autoridad jerárquica del órgano o ente, teniendo como lapso máximo seis (6) meses contados a partir de la falta absoluta del titular o de la designación del encargado o interino”.

19 de la LEFP que, con una redacción si se quiere más sencilla, prevé y define ambos tipos de funcionarios.

Donde sí *innova* el REPINAC es al precisar quiénes pueden ser catalogados como personal de alto nivel o de confianza del INAC, cuando incorpora en el primer grupo al vicepresidente, consultor jurídico, consultor jurídico adjunto, gerentes generales, gerentes de línea, auditor interno, registrador aeronáutico, gerentes generales de oficina, directores y coordinadores de áreas y, en el segundo, un extenso listado que incluye el “personal profesional y técnico que desempeña los cargos de Adjuntos al Despacho del Presidente” y aquellos “cuyas funciones sea de vigilancia de la seguridad operacional y aérea, por cuanto constituyen actividad de seguridad de Estado y garantizan el cumplimiento de los objetivos de la Institución²⁷.”

Al respecto, somos de la opinión que ello por sí solo no justificaría la necesidad de un régimen especial para estos funcionarios pues, si recordamos, el artículo 21 de la LEFP señala en su parte *in fine* que “se considerarán cargos de confianza aquéllos cuyas funciones comprendan principalmente actividades de seguridad del estado [sic], de fiscalización e inspección (...)”. Supuesto que bien podría abarcar el personal enlistado por el INAC en el entendido que la LEFP sirve de parámetro general y correspondería a los reglamentos internos de cada institución proceder a precisar el rol de cada funcionario. De lo contrario, todos los órganos y entes del Estado habrían de contar con estatutos especiales, lo que escapa a toda lógica.

Y esta innecesariedad también la observamos en el artículo 8 del régimen cuando incorpora diferentes disposiciones sobre el personal contratado que no hacen sino repetir –como veremos ocurre con frecuencia– normas ya previstas en la LEFP.

Así, el REPINAC precisa que el INAC “sólo podrá contratar en aquellos casos en que se requiera personal calificado para realizar tareas o productos específicos y por tiempo determinado” y “[s]e prohíbe la contratación de personal para realizar funciones correspondientes a los cargos de carrera aeronáutica o de libre nombramiento y remoción (normas previstas en el art. 37 LEFP), que “[e]l régimen aplicable al personal contratado será aquél

²⁷ A título enunciativo el artículo incluye a los controladores de tránsito aéreo; técnicos de radiocomunicaciones aeronáutica y en información aeronáutica; operadores de telecomunicaciones aeronáuticas; bomberos aeronáuticos; inspectores aeronáuticos, operacionales, de operaciones, de aeronavegabilidad, de certificación de centros de instrucción, de los servicios de navegación aérea, de certificación de los servicios a la navegación aérea, de ayuda a la navegación aérea, de infraestructura de aeropuertos y aeródromo, de operaciones de aeropuertos y aeródromos, y de seguridad; e ingenieros especialistas en el área aeronáutica.

previsto en el respectivo contrato y en la legislación laboral” (art. 38 *ejusdem*) y que “[e]n ningún caso el contrato constituirá una vía de ingreso a la carrera aeronáutica” (art. 39 *ejusdem*).

3. El sistema de recursos humanos

El REPINAC define el sistema de recursos humanos como “el conjunto de normas y políticas definidas por el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, orientadas a planificar, dirigir, coordinar y controlar los procesos contenidos en los subsistemas de dotación de personal, clasificación y valoración de cargos, remuneración, capacitación, desarrollo de la carrera aeronáutica, bienestar social, así como higiene, seguridad y salud ocupacional, bajo los principios de equidad y justicia” (art. 9), correspondiéndole a la Oficina de Recursos Humanos tal labor (art. 10) de acuerdo con el Plan de Recursos Humanos de la institución (art. 12 a 14).

Nuevamente, disposiciones que no hacen sino reiterar otras que pueden encontrarse en la LEFP que regula extensamente la actividad de estas oficinas y el contenido de estos planes, siendo lo único novedoso –si se quiere– el artículo 11 del régimen conforme con el cual “[l]os funcionarios que ejerzan cargos gerenciales y de supervisión serán responsables de la ejecución de las políticas, normas y procedimientos establecidos en este Estatuto y demás normas aplicables, atendiendo a los principios de economía, celeridad, simplicidad administrativa, eficacia, objetividad, imparcialidad, honestidad, transparencia, buena fe y confianza, dentro de parámetros de racionalidad técnica y jurídica”²⁸.

En todo caso, este sistema está conformado por los siguientes elementos (o subsistemas, como los identifica el régimen estudiado):

3.1. El ingreso de los funcionarios

Al igual que como ocurre con el régimen de los funcionarios públicos en general (art. 17 LEFP), el REPINAC enlista en su artículo 18 como requisitos para acceder a esta función el (i) ser venezolano, (ii) tener título de educación media diversificada, (iii) no estar inhabilitado para ejercer la función pública, (iv) reunir los requisitos del cargo, (v) presentar declaración jurada de bienes, (vi) ser seleccionado mediante concurso público y (vii) no gozar de jubilación o pensión otorgada por un organismo del Estado, salvo para ejercer cargos de alto nivel. A estos requisitos comunes a ambos textos el REPINAC agrega un

²⁸ Nótese que estos principios ya estaban previstos en el artículo 141 de la CRBV y a lo largo del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (hoy publicado en Gaceta Oficial N° 6.147 Extraordinario del 17-11-2014, encontrándose vigente al momento de la providencia el publicado en la N° 5.890 del 31-07-2008), por lo que la novedad tampoco es tal.

octavo requisito –el no haber sido objeto de sanción administrativa– y suprime el “ser mayor de dieciocho años de edad” que sí encontramos en la LEFP aunque, visto el resto de los requerimientos que resultan concurrentes, poca incidencia práctica tendría la omisión comentada.

Asimismo, al contrario de la LEFP que parte de la selección de funcionarios, el REPINAC incorpora una etapa previa que denomina “*reclutamiento*” y define como “el conjunto de procedimientos orientados a captar candidatos que posean requisitos mínimos para ocupar determinado cargo de carrera aeronáutica dentro del Instituto” (art. 16).

Esta fase dará pie a la *selección* en la que, a través de un proceso de comparación y decisión entre las especificaciones del cargo y los perfiles de los aspirantes –o aptitudes, actitudes y competencias, en los términos del artículo 40 de la LEFP– se elige el aspirante idóneo entre varios oferentes (art. 17)²⁹.

Esta selección, como adelantábamos algunos párrafos más arriba, habrá de hacerse por concursos públicos o internos cuando verse sobre cargos de carrera y sus bases serán dictadas por el Presidente del INAC en atención al caso concreto, previéndose en el REPINAC mayor detalle que en la LEFP cuando se precisa –por ejemplo– que la convocatoria debe publicarse al menos cinco días hábiles antes de la apertura del lapso para la recepción de credenciales en el diario de mayor circulación nacional y la información que debe contener tal aviso (art. 20).

Una vez seleccionado el funcionario –sea de carrera o de libre nombramiento–, el Presidente del INAC procedería mediante providencia a efectuar el *nombramiento* respectivo (art. 21) y, de seguida, iniciaría un período de prueba que no puede superar los tres meses y condiciona el ingreso definitivo del aspirante al cargo según los resultados de su evaluación (art. 22 REPINAC y 43 LEFP). Al igual que en el caso del llamado al concurso, el régimen brinda mayor precisión sobre cómo debe darse esta evaluación indicándose que ella corresponde al supervisor inmediato con base en el

²⁹ Sobre esta selección de personal téngase presente, a su vez, la disposición final segunda de la LINAC según la cual “[p]ara la selección del personal que prestará servicios en el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil se considerará que: 1. El Instituto Nacional de Aeronáutica Civil no debe asumir pasivos laborales de otros entes u órganos de la administración pública. 2. Para el ingreso se exigirán los requisitos mínimos establecidos para la función a cumplir dentro del Instituto. 3. Hasta terminar el proceso de selección, se procederá a ocupar las plazas con personal contratado o en comisión de servicio, considerando que este empleo temporal no consagra derecho alguno de preferencia de ingreso al Instituto. 4. El Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, antes de iniciar la selección de personal, establecerá los beneficios laborales para todo su personal, el cual será informado a los interesados en ingresar y se aplicará sin discriminación alguna”.

Manual de Normas y Procedimientos del INAC y los lapsos para notificar al aspirante sobre sus resultados (art. 23 y 24).

Como novedad, el REPINAC prevé el supuesto de pasantías que no se encuentra regulado en la LEFP y, sobre él, destaca que “[e]l contrato de pasantías o capacitación profesional no constituye ingreso a la carrera aeronáutica”, por lo que una vez concluida esta el pasante, para continuar en el INAC, habría de presentarse al concurso respectivo sin que el tiempo de pasantía sea computable a fines de antigüedad (art. 25).

Finalmente, el régimen destaca que los nombramientos de funcionarios que hubieren ingresados al Instituto sin haber cumplido con los requisitos de ingreso establecido “[s]erán nulos y no generarán ningún derecho”, como también lo sostiene la LEFP aunque esta última se refiere únicamente a los funcionarios de carrera (art. 26 y 40, respectivamente).

Como hemos visto, nada de lo hasta aquí dicho ejemplifica por qué nos encontramos ante un tipo de funcionario cuyas particularidades impiden que su ingreso a la carrera administrativa se dé conforme con la LEFP; motivo por el cual tampoco es de extrañar que el REPINAC no prevea un régimen especial para ese ingreso, sino un mero parafraseo del estatuto ordinario.

3.2. La clasificación y la valoración de cargos

La regulación de los cargos –entendidos como “la unidad básica que expresa la división del trabajo en cada unidad organizativa” que comprende “las atribuciones, actividades, funciones, responsabilidades y obligaciones específicas con una interrelación tal, que puedan ser cumplidas por una persona en una jornada ordinaria de trabajo” (art. 46 LEFP)– no dista mucho entre el REPINAC y la ley en la materia, ya que las variaciones son más de forma que de fondo.

Así, por ejemplo, en vez de hablarse de clases o series de cargos cuando se agrupan varios (art. 47 y 48 LEFP), el REPINAC habla de áreas (art. 29), haciéndose depender todo ello –a fin de cuentas– del Manual Descriptivo de Cargos del Instituto que fijará los contenidos y exigencias de estos y las competencias genéricas y técnicas que deben poseer los funcionarios para su correcta ejecución y cuyo contenido se especifica en el artículo 30 como copia del 49 de la LEFP³⁰.

Por último el régimen se refiere a la valoración como el proceso para “establecer el valor cualitativo y cuantitativo de cada uno de los mismos,

³⁰ Nos referimos, con variaciones en la redacción, a la denominación del cargo y grado que corresponda, descripción de las funciones inherentes al cargo, indicación de los requisitos exigidos para desempeñarlo y cualesquiera otros que determinen las normas internas dictadas al efecto por la Oficina de Recursos Humanos.

resguardando el principio de equidad dentro del Instituto” cuyas pautas “están contenidas en el Manual Descriptivo de Cargos del Instituto” (art. 31 y 32), lo que constituiría otro supuesto ajeno a la LEFP pero que difícilmente justificaría la necesidad de un régimen especial de personal.

3.3. Las remuneraciones y la capacitación de personal

Quizás uno de los aspectos de la función pública donde encontramos mayores cambios entre lo dispuesto en la LEFP y el REPINAC es el referido a las remuneraciones. Pero estas variaciones no parecen responder a cambios de fondo ya que, al revisar lo que prevén ambas disposiciones, comparten principios que impiden arribar a conclusiones diferentes. Cuestión que resulta lógica si recordamos que uno de los principios básicos de la Administración Pública –independientemente de la materia en la que nos encontremos– es el de legalidad presupuestaria (art. 147 CRBV³¹), con las implicaciones que de ello derivan.

Así, el REPINAC establece que las remuneraciones responderán a una “estructura de sueldos dividida por niveles, grados y pasos, la cual será diseñada por la Oficina de Recursos Humanos y estará sujeta a la aprobación del Presidente del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil” y habrá de ser “justa y equitativa y (...) con fundamento en la valoración de cada cargo, las políticas que en materia de sueldos y salarios fije el Ejecutivo Nacional, la disponibilidad presupuestaria y el mercado de trabajo” (art. 34 y 35), incluyéndose dentro de estas remuneraciones “los sueldos, compensaciones, asignaciones y cualesquiera otras prestaciones pecuniarias o de otra índole que reciban los funcionarios del Instituto por sus servicios, así como todos los beneficios contemplados en la normativa vigente y aplicables en la Institución” (art. 33, que reitera lo previsto en el art. 54 LEFP con la excepción que este último incluye de forma expresa a los viáticos).

En tanto, por lo que respecta a la capacitación del personal, la redacción del REPINAC también se separa de la LEFP si bien la idea de este último permanece: la Administración (en este caso, el INAC) debe formar técnica y profesionalmente a sus funcionarios para la mejor prestación de sus servicios y el avance en la carrera administrativa (art. 63 de la ley y 36 del régimen).

Esta capacitación –continúa el REPINAC– es un proceso “proceso continuo y sistemático (...) que se planificará y programará anualmente” (art. 48) en el que, para poder participar, los funcionarios deben superar el período de prueba –o contar con al menos seis meses de antigüedad en el Instituto si

³¹ Indica el encabezado del artículo que “[p]ara la ocupación de cargos públicos de carácter remunerado es necesario que sus respectivos emolumentos estén previstos en el presupuesto correspondiente”, a lo que se agregan los artículos 311 y siguientes *eiusdem* sobre el régimen presupuestario del Estado.

ejercen labores en el exterior– y ser postulados por su supervisor con la aprobación del superior jerárquico; siendo el caso que si la capacitación ocurre fuera del territorio nacional, el funcionario a su regreso deberá permanecer en el INAC por lo menos el doble del tiempo que ella duró (art. 49).

Nuevamente, disposiciones que si bien no tienen equivalente en la LEFP, bien podrían haberse previsto en los manuales internos de la Institución sin que fuese necesario acudir a la excepción prevista en el artículo 2 de esta ley.

3.4. Las evaluaciones de desempeño y los ascensos

Las evaluaciones de desempeño –es decir, el “proceso que permite apreciar de manera sistemática, periódica y objetiva el desempeño de los funcionarios del Instituto en un cargo y en un período determinado” (art. 39 REPINAC)– son otro tema en el que el régimen especial presente amplias semejanzas con la LEFP. Entre ellas podemos destacar que las evaluaciones habrán de ocurrir al menos dos veces al año (art. 40 REPINAC y 58 LEFP), tienen por objetivo mejorar la planificación en materia de personal (art. 42 REPINAC y 57 y 61 LEFP), sus resultados deben notificarse al funcionario evaluado que podrá solicitar su reconsideración en los cinco días hábiles siguientes (art. 43 REPINAC y 62 LEFP)³², y que las normas específicas en la materia se dictarán en acto separado (art. 47 REPINAC y 59 LEFP).

La diferencia entre ambos estatutos lo encontramos en que el del INAC agrega como una obligación de la Oficina de Recursos Humanos el llevar un registro automatizado y actualizado sobre “las especialidades y potencialidades de todos y cada uno de los funcionarios” (art. 46). Sobre ello, resulta oportuno recordar que la LEFP prevé el llamado “Registro Nacional de Funcionarios y Funcionarias Públicos al Servicio de la Administración Pública Nacional”, por lo que la disposición tampoco sería algo novedoso o que hiciese imperativo la existencia de un régimen especial.

Consideraciones similares podemos hacer en materia de los ascensos ya que, si bien la LEFP solo dedica un artículo a esta materia –el 45, en el que precisa que “[e]l ascenso se hará con base en el sistema de méritos que contemple la trayectoria y conocimientos del funcionario o funcionaria público. Los reglamentos de la presente Ley desarrollarán las normas relativas a los ascensos”–, esa alusión a los reglamentos deja entrever que la amplitud con la que el REPINAC desarrolla el tema respondería más a un acto reglamentario –si se quiere, incluso asimilable al reglamento ejecutivo en el

³² Nótese que el REPINAC precisa que, de solicitarse tal reconsideración, la Oficina de Recursos Humanos habrá de conformar un “comité de calificación de servicios ad-hoc” integrado por el Jefe de la Oficina de Recursos Humanos, un representante de la Consultoría Jurídica y el supervisor inmediato del funcionario recurrente, previéndose a su vez las atribuciones de este comité que podrá ratificar, modificar o revisar el resultado de la evaluación (art. 44 y 45).

sentido que brinda mayor precisión sobre la norma legal sin alterar su espíritu, propósito y razón³³– que a un ordenamiento paralelo y especial, que es lo que se pretende con la providencia a la que dedicamos esta colaboración.

La afirmación anterior encuentra sustento adicional en el hecho que, al leer las previsiones del régimen sobre los ascensos, nada en ellas hace pensar en la necesidad de una regulación especial pues bien podrían servir a cualquier tipo de funcionario al decir –por ejemplo– que “[p]or ascenso se entiende la promoción del funcionario a un cargo de mayor rango, complejidad, responsabilidad y remuneración con fundamento en el desempeño, la estimación potencial y los méritos del funcionario” (art. 52) o que “[d]urante el proceso de selección de personal, la máxima autoridad de la unidad administrativa correspondiente, dará prioridad al personal activo interno del Instituto para el ascenso y la ocupación de los cargos vacantes dentro del mismo” (art. 53), así como los requisitos para el ascenso³⁴.

3.5. El bienestar social, el registro y la salud ocupacional

Los últimos tres subsistemas que conforman el sistema de recursos humanos del INAC se refieren al bienestar social, el registro y control, y la higiene, seguridad y salud ocupacional.

Ninguno de estos subsistemas tiene equivalente directo en la LEFP, pero tampoco consideramos que sirven de justificativo para dictar el régimen especial de personal dada su naturaleza meramente accesoria o complementaria al referirse el primero a la mejora de la calidad de vida del personal mediante actividades socioeconómicas y culturales (art. 55 y 56 REPINAC), el segundo al archivo de expedientes sobre los funcionarios y los movimientos de personal en general (art. 57 a 60) y el tercero a las condiciones del medio ambiente de trabajo y la prevención y control de riesgos ocupacionales (art. 61 a 65)³⁵.

3.6. El retiro y el reingreso

El retiro y el ingreso no se configuran en el régimen como una parte integrante del sistema de recursos humanos del INAC, aunque no queda

³³ Sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria véase en general José Antonio Muci Borjas, *Potestad reglamentaria y reglamento*, Editorial Jurídica Venezolana y ACIENPOL, Caracas, 2017.

³⁴ Entre otros, el artículo 54 incluye que hayan transcurrido al menos tres años desde el ingreso o desde el último ascenso del funcionario y que este último haya obtenido resultados satisfactorios en sus dos últimas evaluaciones de desempeño y no haya sido objeto de sanciones administrativas o disciplinarias durante los dos últimos años.

³⁵ Sobre esto último téngase presente –a su vez– el contenido de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, publicada en Gaceta Oficial N° 38.236 del 26-07-2005.

duda que guardan estrecha relación con el mismo al versar sobre la extinción o reanudación de la relación de empleo público.

Así, sobre el primero interesa dejar constancia que el REPINAC repite en su artículo 132 los supuestos del 78 de la LEFP, agrega la muerte del funcionario, la pérdida de los requisitos y condiciones exigidos para el ingreso o a la libre remoción –de ser esta última procedente– y suprime la reducción de personal, aunque ella se incorporó luego en los artículos referidos a la disponibilidad, como se verá más adelante.

De igual modo destaca que, aun cuando la ley señala en ese mismo artículo que no podrán ser provistos durante el resto del ejercicio fiscal aquellos cargos que queden vacantes por reducciones, el REPINAC amplía esta disposición a todos los supuestos de retiro, lo cual podría considerarse un error de técnica legislativa –si cabe este último término– ya que el cargo todavía existiría (al contrario de lo que ocurre en la reducción) y, por ende, habría de nombrarse un funcionario que asuma las competencias respectivas.

Finalmente, el REPINAC dedica par de artículos a la renuncia del funcionario –al precisar ante quién debe presentarse, con cuántos días de anticipación y cuál es el plazo para notificar su aceptación (quince días continuos en ambos casos), según el artículo 133– y que, en materia de reingreso, este podrá solicitarse transcurridos seis meses desde la renuncia o dos años desde la destitución, no estableciéndose un momento en particular para las otras formas de egreso (art. 134 y 135).

4. Las situaciones administrativas

Las situaciones administrativas son definidas en el foro como “la posición en que se encuentra el funcionario frente a la Administración en cada momento de su servicio, aun cuando el funcionario, incluso activo, no se encuentre prestando efectivamente sus servicios a la Administración –bien sea en sentido general o a la Administración que corresponde o de adscripción en sentido particular–”³⁶. Estas situaciones son las siguientes según el REPINAC:

4.1. El servicio activo

La primera situación que encontramos en el REPINAC es el servicio activo que comprende –según el artículo 66– “al funcionario del Instituto que ejerza el cargo para el cual ha sido nombrado o se encuentre en comisión de servicio, traslado, suspensión con goce de sueldo, permiso, licencia o en período de disponibilidad” y, por ende, “disfrutará de todos los derechos y

³⁶ José Gregorio Silva Bocaney, *Las situaciones administrativas en la función pública*, CIDEP y Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017, p. 27. La obra resulta de utilidad para la comprensión de los diferentes supuestos desarrollados en este acápite.

tendrá los deberes y responsabilidades inherentes a su condición”. Disposición que como tantas otras de este régimen vendría a repetir lo dicho en la LEFP (específicamente, el art. 70 que únicamente excluiría el supuesto del “periodo de disponibilidad”).

Adicionalmente, en el capítulo del servicio activo el REPINAC precisa que “[l]os funcionarios de carrera aeronáutica que hayan sido designados para desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción dentro del Instituto o elegidos para cargos de representación popular, no pierden la condición de funcionarios de carrera aeronáutica” y “[l]os cargos de carrera aeronáutica, cuyos titulares sean designados en cargos de libre nombramiento y remoción en el Instituto, adoptan la condición de vacantes mientras dure tal designación” (art. 67 y 68), lo que podría considerarse el equivalente del artículo 44 y 76 de la LEFP según los cuales, “[u]na vez adquirida la condición jurídica de funcionario o funcionaria público de carrera, ésta no se extinguirá sino en el único caso en que el funcionario o funcionaria público sea destituido” y “[e]l funcionario o funcionaria público de carrera que sea nombrado para ocupar un cargo de alto nivel, tendrá el derecho a su reincorporación en un cargo de carrera del mismo nivel al que tenía en el momento de separarse del mismo, si el cargo estuviere vacante”, respectivamente.

4.2. Los traslados

Al regular el REPINAC los traslados, él indica que “[l]os funcionarios de carrera aeronáutica y los de confianza, podrán ser trasladados por razones de servicio debidamente justificadas a otra unidad administrativa del Instituto, para ejercer funciones de igual cargo, nivel y remuneración” (art. 69), reiterando así lo previsto en el artículo 73 de la LEFP que únicamente omite la mención a los funcionarios de confianza.

Si estos traslados son en otra localidad –es decir, es necesario el cambio de domicilio del funcionario– se requerirá el beneplácito de este último (art. 70 REPINAC y 73 LEFP) y habrá de mediar alguna de las razones enumeradas en el artículo 71 del régimen³⁷.

Como novedad, el REPINAC incorpora que los funcionarios podrán solicitar su traslado si han prestado servicios por al menos tres años en una misma localidad –en cuyo caso el INAC no correrá con los gastos que ello

³⁷ El artículo incluye: “1. Necesidad de cubrir una vacante que comprometa el funcionamiento del Instituto en determinada localidad. 2. Experiencia comprobada y condiciones profesionales especiales del funcionario que hagan necesaria la prestación de sus servicios en la localidad. 3. Inexistencia o insuficiencia de personal calificado en determinada área de conocimiento en la localidad respectiva. 4. Creación o traslado de dependencias administrativas”.

genere– y que, previo acuerdo de partes, los funcionarios podrán rotar dentro una misma unidad para mejorar su desarrollo profesional (art. 74 y 75).

Finalmente encontramos en el régimen una serie de artículos que copian disposiciones no ya de la LEFP, sino del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa³⁸ (en lo sucesivo, RGLCA) cuando indica que si es posible escoger entre varios funcionarios se deben considerar sus circunstancias familiares y personales (art. 72 REPINAC y 81 RGLCA) o que si hay cambio de localidad el INAC debe sufragar los gastos que ello genere (art. 73 REPINAC y 82 RGLCA).

4.3. Los permisos

El tercer supuesto que prevé el régimen especial es el de los permisos cuyo desarrollo se asemeja más al RGLCA que a la LEFP, que solo prevé en su artículo 77 que “[l]os funcionarios (...) públicos tendrán derechos a los permisos y licencias previstos en la presente Ley y sus reglamentos”.

En este sentido, el REPINAC parafrasea en su artículo 76 la definición de permiso que ofrece el 49 del RGLCA (“autorización que otorga la Administración Pública Nacional a sus funcionarios para no concurrir a sus labores por causa justificada y por tiempo determinado”) y que estos pueden ser obligatorios o potestativos y remunerados o no remunerados; su duración debe tomarse en cuenta para los cálculos de jubilaciones, prestaciones y vacaciones; deben solicitarse con la debida antelación por escrito y con los documentos que los justifiquen y la respuesta también se notificará de esta forma; el funcionario tiene el deber de justificar su ausencia al reintegrarse al cargo en caso que no haya podido solicitar el permiso de forma oportuna por circunstancias excepcionales, entre otros (art. 77-81 REPINAC y 50-54 RGLCA, respectivamente).

Por la otra cara de la moneda, encontramos variaciones en cuanto a la duración máxima de los permisos –a saber: un año prorrogable por seis meses adicionales en contraposición de los tres años que prevé el reglamento (art. 78 REPINAC)–, quién es competente para concederlo (art. 83 *ejusdem*³⁹), su duración (art. 84⁴⁰), los supuestos que se consideran obligatorios o

³⁸ Publicado en Gaceta Oficial N° 36.630 del 27-01-1999, y aún vigente. Nótese que el contenido de este reglamento resulta de interés para otros de los temas abordados en esta colaboración, ya que suelen haber semejanzas entre él y el régimen especial.

³⁹ A saber: el supervisor de la unidad si es por menos de cinco días, la Oficina de Recursos Humanos entre cinco y treinta días y el Presidente del INAC entre uno y tres meses previa opinión de Consultoría Jurídica.

⁴⁰ A modo de ejemplo, mientras el RGLCA concede cinco días hábiles por el matrimonio del funcionario el REPINAC lo extiende a ocho. Situación similar ocurre con el fallecimiento de ascendientes, descendientes y cónyuge donde los lapsos del régimen también resultan más

potestativos⁴¹ y la previsión de la lactancia materna en virtud del desarrollo legislativo que tuvo el tema⁴².

4.4. La comisión de servicios, la encargaduría y la disponibilidad

La comisión de servicios es definida por el REPINAC como “la situación administrativa de carácter temporal en que se encuentra el funcionario de carrera aeronáutica o de confianza, a quien se le ordena una misión en otra dependencia del Instituto o en cualquier otra de la Administración Pública, o aquella en que se encuentra un funcionario público de otro organismo de la Administración Pública que temporalmente desempeñe un cargo en el Instituto” (art. 89) y su régimen no varía en comparación con la LEFP –al regularse que el cargo debe ser de igual o superior nivel y que si devenga una remuneración mayor, el funcionario tiene derecho a percibirla (art. 90 REPINAC y 71 LEFP), o que la comisión no podrá ser superior a un año (art. 92 REPINAC y 72 LEFP)– y el RGLCA, cuando precisa el contenido de la decisión y que al finalizar la comisión debe realizarse una evaluación del desempeño del funcionario (art. 94 y 95 REPINAC y 75 y 77 RGLCA).

La encargaduría, por su parte, es regulada en el artículo 96 como “la situación administrativa especial en que se encuentra el funcionario de carrera aeronáutica a quien se le ordena suplir las faltas temporales del titular de un cargo de alto nivel del Instituto” –como podrían ser las derivadas de periodos vacacionales, enfermedades, accidentes o permisos similares (art. 97)– a la que resultan aplicables las disposiciones sobre la comisión de servicios (art. 99) y que, si bien no tiene equivalente directo en la LEFP, no resulta exclusiva del REPINAC y su utilidad como supuesto especial ha sido puesta en duda por el foro dada su similitud con la comisión de servicios⁴³.

beneficiosos que en el reglamento (tres en vez de dos días si es la misma localidad, ocho en vez de dos días si es en otra localidad, y quince en vez de siete días si es en el exterior), o el nacimiento de hijos que se ajusta a lo previsto en la Ley para Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad, publicada en Gaceta Oficial N° 38.773 del 20-09-2007.

⁴¹ Como ejemplo, mientras que en el RGLCA la enfermedad y accidentes graves de ascendientes, descendientes o cónyuge da lugar a permisos potestativos, en el REPINAC se consideran obligatorios aunque se reduce su duración de quince y veinte días hábiles si ocurre dentro o fuera del país a diez y quince días hábiles, respectivamente. Igual ocurre con los permisos de estudio que también pasan de potestativos a obligatorios pero, en vez de cinco horas semanales, a razón de una hora diaria no acumulable.

⁴² Al respecto téngase presente la Ley de Promoción y Protección de la Lactancia Materna, publicada en Gaceta Oficial N° 38.763 del 06-09-2007.

⁴³ Téngase como ejemplo el Estatuto de Personal del SENIAT, publicado en Gaceta Oficial N° 38.292 del 13-10-2005 respecto al cual SILVA BOCANEY apunta que “[p]ese a lo bien determinado que establece lo referente a la comisión de servicio, el estatuto contempla también lo referido a la ‘encargaduría’, sin que se consiga diferencia alguna con la comisión de servicios, ni en los supuestos de procedencia ni en sus efectos toda vez que el artículo 91

Finalmente entre las situaciones administrativas hallamos la disponibilidad o, lo que es lo mismo, “la situación (...) en que se encuentran los funcionarios de carrera administrativa afectados por una medida de remoción de un cargo de alto nivel del Instituto y los funcionarios de carrera aeronáutica afectados en su estabilidad por remoción del cargo o destitución, por reducción de personal debida a limitaciones financieras, cambios en la organización administrativa, razones técnicas o supresión de una unidad o dependencia administrativa del Instituto” (art. 100). Disposición esta que se compagina con el último aparte del artículo 78 de la LEFP según el cual, “[l]os funcionarios (...) públicos de carrera que sean objeto de alguna medida de reducción de personal (...) antes de ser retirados podrán ser reubicados. A tal fin, gozarán de un mes de disponibilidad a los efectos de su reubicación. En caso de no ser ésta posible, el funcionario o funcionaria público será retirado e incorporado al registro de elegibles”, y que encuentra desarrollo adicional en los artículos 84 a 89 del RGLCA que de una u otra forma copia el régimen del INAC.

Sobre este último supuesto (la disponibilidad) resulta conveniente hacer una precisión ya que, cuando el REPINAC lo regula, distingue en su artículo 102 entre los funcionarios “de carrera administrativa” y los funcionarios “de carrera aeronáutica” del INAC, sin precisar la diferencia entre unos y otros. Tema que, consideramos, podría ser clave al momento de definir por qué se requeriría un régimen especial para el tipo de personal que motiva estas líneas.

No obstante, al no haber ningún desarrollo de la idea en el régimen e imperar –como se vio– la reiteración de lo previsto en el estatuto legal y reglamentario común, con variaciones que difícilmente puede sostenerse atienden a la particularidad de los funcionarios que prestan servicios al INAC, no podemos sino recalcar lo poco que agrega el REPINAC al regular el ejercicio de la función pública en este Instituto cuyos funcionarios bien podrían regirse por la LEFP... como prácticamente ocurre por ser el régimen especial una reproducción de esta última, aunque sin la seguridad jurídica que ella ofrece como ley formal.

5. Los derechos, deberes, prohibiciones, incompatibilidades y responsabilidades del personal del INAC

Los derechos, deberes, prohibiciones, incompatibilidad y responsabilidades del personal del INAC es otro tema que presenta amplia similitudes con la LEFP y que hacen dudar sobre la necesidad del REPINAC.

del estatuto contempla que lo no regulado en lo referente a la encargaduría se suplirá con las disposiciones referentes a las comisiones de servicio”, tal como ocurre con el régimen que estudiamos. Véase J.G. Silva Bocaney, ob. cit., p. 69.

Así –en cuanto a los derechos– el régimen incluye que los funcionarios en general tienen derecho a (i) ser informados cuando se incorporan al cargo sobre el Instituto y cuáles serán sus responsabilidades (art. 108 REPINAC y 22 LEFP); (ii) gozar de vacaciones y bonos vacacionales (art. 110 REPINAC y 24 LEFP⁴⁴); (iii) recibir las remuneraciones correspondientes a su cargo y bonificaciones por fin de año (art. 118 y 120 REPINAC y 23 y 25 LEFP, respectivamente); y (iv) contar con un sistema de seguridad social y de prestaciones de antigüedad de acuerdo con la ley en la materia (art. 119 y 121 REPINAC y 27 y 28 LEFP, respectivamente).

En cuanto a los funcionarios de carrera aeronáutica, ellos gozarán de estabilidad y derecho al ascenso (art. 106 y 107 REPINAC y 30 y 31 LEFP), pero, a diferencia de lo previsto en el régimen general, “no podrán celebrar contratos colectivos de trabajo ni ejercer el derecho de huelga” (art. 109 REPINAC), en contraposición del artículo 32 de la LEFP según el cual “[l]os funcionarios o funcionarias públicos de carrera (...) tendrán el derecho a (...) la convención colectiva y a la huelga, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento, en cuanto sea compatible con la índole de los servicios que prestan y con las exigencias de la Administración Pública”.

Lo indicado *ut supra* nos lleva a realizarnos una pregunta: ¿es este artículo 109 el motivo por el cual se dictó el REPINAC?

Al partir del hecho que es la única disposición que pareciese atender a la naturaleza de los funcionarios –por aquello de los servicios de navegación aérea como servicio público esencial (art. 61 de la Ley de Aeronáutica Civil) y que el INAC y sus funcionarios cumplen funciones de seguridad de Estado–, podría pensarse que la respuesta es afirmativa. No obstante, visto que la LEFP indica en el artículo citado que estos derechos no son absolutos y pueden limitarse en virtud de los servicios que preste el funcionario (idea que también se encuentra presente en la legislación laboral común al regular el supuesto de huelga de los servicios esenciales), la necesidad del REPINAC estaría nuevamente en entredicho.

Y lo mismo podríamos decir en cuanto al artículo 122 del régimen que, al regular lo referido a las jubilaciones y pensiones –limitándose a decir que ellas ocurrirán según la legislación en la materia– precisa que “[l]os Controladores de Tránsito Aéreo se regirán por el Reglamento sobre Régimen de Jubilaciones, según Decreto N° 2.569 de fecha 7 de diciembre de 1988, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 34.109 de

⁴⁴ La regulación particular sobre el supuesto en el régimen (art. 111 a 117) responde en gran medida a lo previsto en el RGLCA (art. 16 a 25).

fecha 7 de diciembre de 1988”. Es decir, otro supuesto para el que tampoco se requería la providencia en cuestión.

En otro orden de ideas, por lo que respecta a los deberes –previstos en los artículos 124 del REPINAC y 33 de la LEFP– constatamos solo cambios en la redacción o la incorporación de deberes generales⁴⁵ siendo lo más interesante, quizá, que cuando el régimen enuncia el “[c]umplir las órdenes e instrucciones de su superior inmediato” agrega “salvo aquéllas que constituyan infracción manifiesta, clara y terminante de un precepto constitucional o legal”; supuesto que vendría a relacionarse con lo que el foro denomina la improcedencia de la obediencia debida como eximente de responsabilidad, que encuentra sustento adicional en el artículo 25 de la CRBV⁴⁶.

Esta situación se reitera en materia de prohibiciones con la salvedad que el listado del artículo 125 del REPINAC es considerablemente más amplio que el 34 de la LEFP al incluir once supuestos adicionales a los cuatro que prevé la ley y entre los que se encuentra –por ejemplo– “[p]ermanecer en las dependencias del Instituto después de las horas de labor y/o durante los días feriados, sin la debida autorización de la máxima autoridad de la unidad administrativa correspondiente” o “[s]uministrar informaciones a los medios de comunicación social relacionados con el funcionamiento del Instituto o con asuntos que en esta Institución se ventilen, sin la previa autorización del Presidente del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil”.

Finalmente, no encontramos diferencias a considerar en la regulación de incompatibilidades para el ejercicio de otras actividades salvo aquellas que sean docentes o accidentales (art. 126 y 127 REPINAC y 35 y 36 LEFP) ni de la responsabilidad penal, civil, administrativa y disciplinariamente por los delitos, hechos ilícitos, irregularidades administrativas, omisiones y faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones (art. 129 y 130 REPINAC y 79 y 80 LEFP), siendo prudente precisar que “[t]odo lo relacionado con el régimen disciplinario y sus procedimientos, medidas cautelares administrativas y el contencioso administrativo de los funcionarios del Instituto, se regirá por lo establecido en la Ley del Estatuto de la Función Pública y sus reglamentos” (art. 136 REPINAC).

⁴⁵ Entre ellos: rendir cuentas, abstenerse de recomendar a personas para que obtengan ventajas o beneficios en sus tramitaciones ante el Instituto y cumplir con las normas de seguridad, salud y medio ambiente de trabajo.

⁴⁶ El artículo reza “[t]odo acto dictado en ejercicio del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución y la ley es nulo, y los funcionarios públicos y funcionarias públicas que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores”.