

# LA ESTABILIDAD DEL FUNCIONARIO PÚBLICO DE CARRERA EN VENEZUELA. PARTICULAR REFERENCIA ACERCA DE LA ESTABILIDAD EN EL MINISTERIO PÚBLICO

José Gregorio Silva Bocaney\*

*Resumen:* El presente trabajo aborda la figura de la estabilidad de los funcionarios de carrera en materia funcionarial, contrastándola con la inamovilidad laboral; la forma en que ha de garantizarse; los casos en que la estabilidad cede y cómo es tratada en estatutos especiales, con referencia particular al Ministerio Público en razón de una normativa recientemente dictada.

*Palabras clave:* Estabilidad; Inamovilidad; Carrera; Libre nombramiento y remoción

*Summary:* This paper studies the stability of career officials in public office, contrasting it with labor immobility; the way its guaranteed; the cases in which stability yields and how it is treated in special statutes, with particular reference to the Public Prosecutor's Office due to a recent regulation.

*Key words:* Stability; Immobility; Career; Free appointment and removal

## A título de aclaratoria

El presente trabajo, concluido originalmente en el año 2006 y con algunas reformas y añadidos posteriores, se ha quedado en el tintero. Especialmente, por diversas amenazas que se han agudizado en los últimos cinco años y que pretenden acabar con la función pública y su absoluta laboralización.

Sin embargo, la aparente eliminación de la carrera en el Ministerio Público, auspiciada por el Fiscal General designado por la denominada Asamblea Nacional Constituyente<sup>1</sup>, y con el contubernio de ésta última<sup>2</sup>, me

---

\* Especialista en Derecho Administrativo, Doctorando en Derecho y profesor ordinario de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela. Profesor del postgrado en Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello. Vicepresidente de la Asociación Venezolana de Derecho Disciplinario. Miembro de la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo.

<sup>1</sup> Al respecto, véase la obra colectiva “Estudios Sobre la Asamblea Nacional Constituyente y su Inconstitucional Convocatoria en 2017”. Compiladores Allan Brewer Carías y Carlos García Soto. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas julio 2017.

<sup>2</sup> Véase “Venezuela. Del absolutismo plural a la tiranía colegiada”. Publicación electrónica disponible en <https://www.linkedin.com/in/jos%C3%A9-gregorio-silva-bocaney-1435065b/>

motivó a sacar este trabajo de ese limbo al que descuidadamente lo había apartado. De allí, que se haya añadido una última parte para revisar someramente la estabilidad en el Ministerio Público.

## **Introducción**

Durante la vigencia de la Ley de Carrera Administrativa, se desarrolló un amplio bagaje jurisprudencial en general, en especial sobre la estabilidad del funcionario público y de quienes ejercen la función pública. Sin embargo, a partir de la entrada en vigencia de la Ley del Estatuto de la Función Pública<sup>3</sup>, ante la omisión de ciertos principios protectores de la estabilidad, pareciera que cambia el panorama. La situación se complica ante la ausencia de exposición de motivos de dicha Ley y la carencia de los debates en su discusión, condición que impide además, poder realizar el análisis de la intención del legislador.

De esta manera, la intención de este trabajo es poder analizar el principio y derecho a la estabilidad del funcionario público, como el derecho individual propio de los funcionarios de carrera de mayor trascendencia, así como las instituciones y principios que lo garantizan, comparando ésta con la estabilidad laboral y su supervivencia ante las omisiones de la Ley del Estatuto de la Función Pública, así como la relación de estabilidad en algunos otros estatutos funcionariales; debiendo aclarar que a la elaboración y conclusión de este trabajo y desde hace varios años se anuncia la reforma de la Ley del Estatuto de la Función Pública, a través de los poderes especiales solicitados por el Presidente de la República<sup>4</sup>.

### **1. La estabilidad del funcionario. Antecedentes**

En todos los países en los cuales se encuentra instituido el sistema de “*carrera*”, la evolución del sistema de empleo público ha sido similar, partiendo de un “*sistema de botín*” en el cual privaban las relaciones personales o políticas a los fines de la designación de los cargos públicos, mientras que la permanencia del funcionario dependía exclusivamente de la estabilidad del jerarca o de los designios de éste.

En Venezuela, el concepto de empleo público ha tenido sus vaivenes en tanto y cuanto la relación de empleo público que privó en el momento dependía necesariamente del gobierno de turno, al punto que en 1842 se prevé la necesidad de otorgar cierta estabilidad al empleado público. De esta forma

---

<sup>3</sup> Gaceta Oficial No. 37.482, de fecha 11 de julio de 2002, reimpressa por error material según Gaceta Oficial No. 37.522 de fecha 6 de septiembre de 2002.

<sup>4</sup> Muchos proyectos no aprobados refieren a la eliminación de la función pública, y la unificación de las condiciones entre funcionario y el trabajador regido por la normativa laboral. Incluso nos encontramos con la tendencia de denominar a todos los servidores público dentro de la misma nomenclatura de “trabajadores”.

se dicta una Ley Sobre Jubilaciones de Empleados Públicos como un logro de la Oligarquía Conservadora, que, a decir de José Gil Fortoul, la misma "...pensó... que no era posible asegurar la competencia y estabilidad de la administración sin mantener a favor de los empleados públicos el aliciente y el derecho a la jubilación. Y lo reglamentó por Ley del 9 de mayo de 1842, según el cual, los empleados de hacienda, los del ramo judicial y los demás funcionarios con renta fija, tienen derecho a una pensión vitalicia...", estableciendo la jubilación como beneficio producto de la permanencia en el cargo, posteriormente derogada en el año 1847 y señalando en los considerando del Decreto derogatorio lo siguiente:

En un gobierno popular y alternativo no pueden los empleados ser diuturnos, sin que se mine por una parte la base del sistema, y por otra se cierren las puertas del mérito y derechos de los demás ciudadanos con grave perjuicio a la igualdad, de la justicia y de la moral política y civil; por consiguiente, en permitirse la prueba de una larga duración en los empleos, que es cabalmente la obligación que se impone a los que pretenden jubilarse, se ostenta un contraprinipio que refluye en deshonor del republicanismo venezolano.

Vale la pena traer a colación el comentario expuesto por GIL FORTOUL<sup>5</sup>, sobre la derogatoria de dicha Ley, en una interesante crítica a las falsas pretensiones del Congreso de esa época, en los cuales intentan sostener la vocación democrática y la alternabilidad impidiéndoles la permanencia a los funcionarios en sus cargos, pero sin establecer otros medios de verdaderas prácticas democráticas, señalando el historiador que:

De hecho, la alternabilidad que buscaba el Congreso se reducía a reemplazar todo funcionario independiente con personas adictas a la política personal de Monagas como sucedió enseguida. Conforme al principio de igualdad, invocado también en 1849, los ciudadanos pueden aspirar a todas las funciones públicas, siempre que tengan las cualidades indispensables para que esas funciones se ejerzan de una manera eficaz y beneficiosa, pero no reflexionó el Congreso, en su erróneo sistema, que ciertos ramos de administración requieren necesariamente en los empleados una especialidad técnica, tales la judicatura, la hacienda, la marina, el mando militar, la diplomacia. Que los empleados puramente políticos, los miembros del Poder Legislativo, los Ministros del Despacho, se cambien con frecuencia, exígelos sin duda el deber en que se encuentra el Gobierno de seguir paso a paso las corrientes de la opinión pública; que ningún empleo, ni aún el de Juez, sea vitalicio, es igualmente un sistema defendible en teoría, para impedir que la interpretación de las leyes se petrifique en fórmulas rutinarias o dogmáticas; más ¿qué administración de justicia sería eficaz allí donde los jueces no tuviesen ninguna preparación científica, y cuyos empleos dependiesen de las

---

<sup>5</sup> GIL FORTOUL, José. "Historia constitucional de Venezuela". Tomo II. Tercera edición. Editorial Las Novedades, Caracas, 1942, páginas 34 y 35.

fluctuaciones de la política diaria?. Ni judicatura, ni diplomacia, ni carrera militar, ni administración de hacienda, ni instrucción pública son posibles cuando los empleados no cuentan con una suficiente preparación técnica, con la seguridad de la duración o el aliciente de la reelección, con el ascenso y por último con la pensión de retiro<sup>6</sup>.

Mientras en Estados Unidos se estableció el sistema de méritos con la Ley de Servicio Civil de 1883, a finales de la década de los cuarenta comienza en Europa la institucionalización de la carrera, previendo la estabilidad en los cargos, profesionalización y permanencia.

Esa tendencia europea de los años cuarenta resurge en Venezuela la década siguiente con el cambio de sistema político surgido a partir de 1958, siendo dictado el Reglamento de Administración de Personal para los servidores del Gobierno Nacional, recibiendo posteriormente cobertura constitucional y legal, estableciéndose –por lo menos teóricamente<sup>7</sup>– la carrera como sistema mixto de administración del personal que ejerce la función pública<sup>8</sup>.

Así, la Constitución de 1961, estableció la “carrera administrativa”, que en su artículo 122 la regulaba en los siguientes términos:

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.

Debe indicarse que si bien es cierto, en dicha Constitución refería a la Administración Pública Nacional estaba regulada dentro del Capítulo I del Título IV, referido a las Disposiciones Generales del “Poder Público”; es decir, que el capítulo refería a todo el Poder Público y no se limitaba al ámbito nacional, de forma tal que si el constituyente quería limitarlo, debió colocarlo

---

<sup>6</sup> Surge más preclaro, cuando tomamos en consideración que dicha obra de Historia Constitucional, comenzó en 1898.

<sup>7</sup> Debo aclarar el eufemismo, ya que, si bien han pasado casi 50 años desde que comenzó a institucionalizarse la carrera administrativa, en muy pocos órganos y entes del Poder Público se aplica, siendo los designios del jerarca los que regulan aún los ingresos y egresos del personal.

<sup>8</sup> Sin embargo, se encontraba establecida en Venezuela la carrera para ciertas categorías de funcionarios, tales como la militar, docente, diplomática, etc., muchos de los cuales devienen del siglo anterior.

en el capítulo correspondiente al Poder Público Nacional. No cabe duda que sea como fuere, se trató de un gazapo que conllevó a años de errar. De allí que somos partidarios que debió aplicarse en su oportunidad a los Estados y Municipios; sin embargo, de una interpretación absolutamente literal de la norma se llegó a una conclusión generalizada donde el ámbito de aplicación y limitación se restringía a la “Administración Pública Nacional”. Pese a ello, la mayoría de los estados federados y los municipios, legislaron sobre la materia en términos análogos, –si no idénticos en algunos casos–, solucionando así el problema que se había generado.

## **2. Tratamiento normativo de la estabilidad**

Debemos en primer lugar, establecer una noción diferenciada entre la estabilidad laboral, la inamovilidad laboral y la noción de estabilidad propia de la función pública.

El artículo 93 Constitucional establece que “la ley garantizará la estabilidad en el trabajo y dispondrá lo conducente para limitar toda forma de despido no justificado. Los despidos contrarios a este Constitución son nulos”. En ejecución del referido mandato tenemos entonces que conforme los términos de la Ley Orgánica del Trabajo derogada los despidos podían ser justificados o injustificados, y en tal sentido, en condiciones ordinarias, en el primero de los casos procedía el despido haciendo la respectiva participación y en el segundo caso –injustificado– procedería el mismo mediando una indemnización al trabajador al insistir en el despido; sin embargo, si el trabajador gozare de algún fuero, tal condición no le otorga una “patente de corso” en el sentido que resultara de forma absoluta, prohibido su despido independientemente de la conducta del trabajador, sino que en caso de existir alguna causa auspiciada por el trabajador que justifique el despido, debe tramitarse por ante autoridades públicas. Esta noción constituye el alcance general de la estabilidad en el derecho laboral, y a los fines de garantizar la institución de la familia y del derecho colectivo, se otorga especial protección a quienes gocen del fuero maternal y sindical. La vigente Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, modifica los términos del despido no justificado, indicando que será el trabajador quien dispone si ejerce la acción judicial de protección o le corresponde el pago doble de prestaciones sociales, conforme lo dispuesto en el artículo 82.

A su vez, por otra parte, surge la estabilidad propia del funcionario público de carrera que conjuntamente con el derecho al ascenso, constituyen dos de los pilares de la carrera en Venezuela, siendo considerada por la doctrina y la jurisprudencia como estabilidad absoluta, frente a la estabilidad relativa propia de la materia laboral.

La relatividad de la estabilidad en materia laboral viene dada toda vez que la estabilidad de los trabajadores que pregona la Constitución de

conformidad con la Ley, implica en primer lugar considerar dotada la relación laboral de un atributo de permanencia a favor del trabajador y, en tal sentido, la posibilidad de un despido injustificado con indemnización sustitutiva y la inamovilidad de que gozan ciertos trabajadores, ampara solo a algunos de ellos por un tiempo determinado.

Por otra parte, la regulación constitucional de la noción de funcionarios públicos en similares términos que la Constitución de 1961, la de 1999, mantiene igualmente el sistema de carrera; sin embargo, debe destacarse la diferencia que implica la ley regulatoria que la desarrollaría, pues conforme al mandato de la Constitución de 1961, la ley desplegaría lo concerniente a la carrera administrativa, sobre cuyo supuesto se promulgó la Ley de Carrera Administrativa<sup>9</sup>, lo que implicaba una evidente limitación en su ámbito a sólo un tipo específico de funcionarios<sup>10</sup>, mientras que la Constitución de 1999 refiere a la regulación de todos los funcionarios públicos, señalando en sus artículos 144 y 146 lo siguiente:

Artículo 144: La ley establecerá el Estatuto de la función pública mediante normas sobre el ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los empleados de la Administración Pública, y proveerán su incorporación a la seguridad social. La ley determinará las funciones y requisitos que deben cumplir los empleados públicos para ejercer sus cargos.

Artículo 146. Los cargos de los órganos de la Administración Pública son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los contratados, los obreros al servicio de la Administración Pública y los demás que determine la Ley. El ingreso de los funcionarios o empleados públicos a los cargos de carrera será por concurso público, fundamentado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia. El ascenso estará sometido a métodos científicos basados en el sistema de méritos, y el traslado, suspensión y retiro será de acuerdo a su desempeño.

---

<sup>9</sup> Publicada en la Gaceta Oficial N° 1.428, extraordinaria, de 4 de septiembre de 1970.

<sup>10</sup> Sin embargo, no fue así, tal como lo observamos en el objeto de la Ley de Carrera Administrativa, que señaló en su 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 cualquiera otra índole”. Así, fuera de los límites que podrían derivarse de la denominación de la Ley, la misma reguló lo concerniente a las relaciones propias de la función pública frente a los funcionarios de carrera y los funcionarios de libre nombramiento y remoción, tal como sucede en la actual Ley del Estatuto de la Función Pública, que con mejor tino fue elegida su denominación.

El establecimiento del sistema de carrera supone la superación del *spoils system* o sistema de botín, beneficiando directamente a la administración, al funcionario y a la colectividad, pues busca en primer lugar la democratización de los cargos, en tanto y en cuanto, todas aquellas personas que aspiran a ingresar a la administración en determinados cargos para los cuales cumplan los requisitos, pueden someterse a concurso y competir, logrando con esto que la administración cuente con un mejor y más capacitado funcionario, que se preparó para el ejercicio de un cargo y sigue en su preparación durante la ejecución de éste, redundando en beneficio en el servicio.

Así, la estabilidad del funcionario público de carrera se considera absoluta, toda vez que se asimila a la inamovilidad del derecho laboral común, pero se alcanza y protege a todos los funcionarios –de carrera– de forma permanente y no atendiendo particularidades; en tal sentido no pueden ser retirados sino bajo los supuestos previstos en la Ley. No procede el despido de un funcionario, sino la destitución, en cuyo caso, no amerita la intervención de ningún otro órgano de la administración que califique o autorice su procedencia, sino que debe ser el resultado de un debido proceso (artículo 49 Constitucional) que otorgue las debidas garantías al expedientado, resaltando una noción más garantista a favor de quien ejerce la función en condición de funcionario de carrera.

Del mismo modo, dentro del marco de la estabilidad funcional, otra causa de retiro ajena a la voluntad del empleado, estaría constituida por la reducción de personal, en que la doctrina y la jurisprudencia han delineado sus requisitos a los fines de evitar en lo posible, que la misma se constituya como medio de burla al derecho de estabilidad y que exige del cumplimiento de una serie de requisitos para su procedencia, por lo que lejos de constituir una excepción a la estabilidad, se instituye como forma de protección de la misma. Es decir, para instituir la reducción de personal y retirar a un funcionario que goza de estabilidad, dada su condición de carrera, debe seguirse un procedimiento, donde el órgano legislativo acuerde la reducción de personal o la reestructuración administrativa –siempre sometido a un plazo de vigencia–, el órgano la aplique y se someta a un procedimiento donde se determine quienes serán sujetos y las causas frente a otros funcionarios, de su aplicación, siendo que tal procedimiento y los actos sobre los mismos dictados, están sujetos al control judicial contencioso administrativo.

El desarrollo de tal derecho, otorga al funcionario público de carrera una protección especialísima superior al de los trabajadores.

Así, cuando de cargos de carrera se refiere, superado el ingreso a la administración por concurso público<sup>11</sup> para el ejercicio de un cargo de carrera<sup>12</sup>, –por mandato constitucional– y el periodo de prueba propio de la Ley de Carrera Administrativa en su oportunidad y ahora por la Ley del Estatuto de la Función Pública, la persona se encuentra dentro del sistema de la carrera, que tal como lo dice la Dra. RONDÓN DE SANSÓ<sup>13</sup>: “Cuando se ingresa a la Administración Pública, mediante el sistema de carrera no se está simplemente accediendo a un determinado cargo, sino que el acto de nombramiento es un acto de admisión a una institución que somete al sujeto a las modalidades de un ejercicio profesional que aspira a ser su actividad permanente y definitiva”.

De tal forma que ese ingreso al ejercicio de una determinada actividad, de forma permanente y definitiva, establece las líneas esenciales de los sistemas de carrera, que son el ingreso, la estabilidad en el cargo y la determinación de las causas de egreso, el sistema retributivo<sup>14</sup> y de méritos, así como el ascenso.

De allí que la denominación de “carrera” para el funcionario, no hace más que recoger la esencia de lo que significa o ha de significar el ejercicio y desempeño de las funciones para el funcionario, en una aproximación de la 6ta y 7ma acepción que el Diccionario de la Real Academia Española<sup>15</sup> recoge

---

<sup>11</sup> Vemos que en la práctica, fuera de la actividad docente, y algunas honrosas excepciones, no se encuentra establecido de forma efectiva, eficaz y verdadera, el sistema de concursos públicos, salvo en lo que respecta a la imposición –incumplida– de la norma, siendo sustituido por la designación, la provisoriedad, la temporalidad, o bajo el subterfugio de los concursos internos, concursos cerrados o regularización de titularidad, en una aberración más perversa que el propio sistema de botín, pues pretende otorgar estabilidad sólo a quienes comulguen con los mismos principios del jerarca.

<sup>12</sup> Vale la aclaratoria que no todos los concursos públicos para el ejercicio de un cargo, otorgaría la estabilidad de la carrera, pues si bien es cierto, dicho método (concurso) es el idóneo para la escogencia de la excelencia, además de democratizar los cargos, no es menos cierto que el mismo puede ser usado para la escogencia de cargos de alto nivel o cargos exceptuados de la carrera, buscando igualmente escoger los mejores, pero sin que dicho concurso le otorgue ningún tipo de estabilidad.

<sup>13</sup> RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard. “El sistema contencioso administrativo de la carrera administrativa”. Ediciones Magón, Caracas, 1974, páginas 53 y 54.

<sup>14</sup> Ese sistema retributivo y de méritos, para el momento de culminación del presente trabajo, se encuentra altamente cuestionado, pues a raíz de la entrada en vigencia del salario mínimo acordado por el presidente de la República efectivo a partir de septiembre de 2018, los sueldos y salarios en el país, fueron unificados a un monto único, independientemente del cargo, jerarquía, las primas y bonos que le correspondiere al funcionario, empleado o trabajador, haciendo distinciones sólo a la función militar y algunos docentes.

<sup>15</sup> Correspondiente a la vigesimotercera edición, publicada en octubre de 2014, revisada en la página electrónica <http://dle.rae.es>

para el término *carrera*, y sin lugar a dudas contenida en su novena acepción, que señalan: “6. f. Conjunto de estudios, generalmente universitarios, que habilitan para el ejercicio de una profesión. 7. f. Profesión o actividad que exige una formación académica previa y, generalmente, la superación de un concurso público para acceder a aquella. Siguió la carrera de las armas. Cubrieron su puesto con un diplomático de carrera. 9. f. Ejercicio de una profesión o actividad. Un médico con largos años de carrera”.

Si bien es cierto, a diferencia de otros países, en Venezuela no existe estudios para funcionarios públicos o para el ingreso a la función pública, sino que la persona entra a ella en razón de su condición mínima de bachiller, o en razón de sus estudios técnicos, universitarios o postuniversitarios, para ejercerlos y aplicarlos desde el sector público, y una buena administración recomienda la permanente preparación de la persona, para mejorar en el ejercicio de la función pública, que por una parte, permite o debe permitir que la persona se desarrolle y continúe en el ejercicio del cargo, de manera indefinida hasta su retiro (por jubilación la mayoría de las veces, en condiciones normales), mientras que representa una ventaja para la Administración, mantener en sus cuadros una persona que no sólo se encuentra preparada para ejercerla en atención a sus estudios previos, sino que una vez ingresó a la Administración, continuó preparándose para continuar en ella, en el ejercicio de cargos con la expectativa del ascenso.

Precisamente sobre este sistema de mérito<sup>16</sup> (*merits system* en contraposición al *spoils system*), como paso a la profesionalización del servicio, conlleva a garantizar la permanencia del funcionario legitimando la estabilidad.

Debemos entonces distinguir la estabilidad que ampara al funcionario, como institución propia de la relación funcionarial, de la estabilidad laboral que consagra la Constitución y la inamovilidad<sup>17</sup> que puede amparar a ciertos grupos en materia laboral.

---

<sup>16</sup> Debemos igualmente recalcar que la denominada “meritocracia”, ha sido fuertemente atacada desde 1998, tildándola como segregacionista y discriminatoria, apoyando más bien una pretendida igualdad, cuyos efectos lo hemos observado en la sistemática destrucción del país. De allí, que ante el evidente prurito sembrado en contra de la meritocracia, no es de extrañar la sistemática destrucción del sistema de carrera, de su atributo de estabilidad y la designación de funcionarios que en su mayoría, solo sigan los designios del jerarca, politizando fuertemente la función pública aún en contra de los expresos postulados constitucionales.

<sup>17</sup> Acerca del fuero sindical en la función pública, en el año 2005, culminamos un trabajo posteriormente publicado en la obra colectiva “Derecho Administrativo Iberoamericano, 100 Autores en Homenaje al Postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello”. Coordinador Víctor Hernández-Mendible. Tomo I. Editorial Paredes. Caracas,

La Constitución de la República, refiere a la estabilidad en el artículo 93, la cual estará determinada y desarrollada conforme a Ley (Ley Orgánica del Trabajo, y actualmente la Ley Orgánica del Trabajo, las Trabajadoras y los Trabajadores), estableciendo que la misma dispondrá lo conducente para limitar toda forma de despido no justificado. Esta estabilidad laboral, que se entendía como relativa en la anterior ley, toda vez que la misma podía ser sustituida por la indemnización prevista en el artículo 125 de la Ley Orgánica del Trabajo, adquiere mayor firmeza en la vigente LOTTT, cuyo artículo 92 señala: “En caso de terminación de la relación de trabajo por causas ajenas a la voluntad del trabajador o trabajadora, o en los casos de despido sin razones que lo justifiquen cuando el trabajador o la trabajadora manifestaran su voluntad de no interponer el procedimiento para solicitar el reenganche, el patrono o patrona deberá pagarle una indemnización equivalente al monto que le corresponde por las prestaciones sociales”.

Se sustituye entonces con el pago doble de prestaciones sociales.

También la Constitución vigente se refiere en forma expresa a la estabilidad y la carrera del personal docente (artículo 104) y la carrera y estabilidad de los fiscales del Ministerio Público<sup>18</sup> (artículo 286), o la esperada estabilidad de los jueces<sup>19</sup> (255 y 261).

De dichos sistemas de estabilidad previstos expresamente en el texto Constitucional, el único establecido como tal es el de la carrera docente, en el cual, el funcionario protegido no puede ser retirado unilateralmente por voluntad del patrono, salvo por causas justificadas y previa elaboración de un expediente, así como la estabilidad propia de la función pública general. Distinto es en materia laboral la figura del fuero como la garantía que tienen las personas protegidas, bien sea en razón de asuntos sindicales o por la protección a la maternidad, en virtud de la cual no pueden ser despedidos, ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, ni trasladados en virtud de la inamovilidad de que gozan, salvo que haya sido autorizado para ello por una autoridad competente, por una justa causa y seguido un debido proceso a tales fines, protección que lo ampara durante el tiempo y en las condiciones

---

2007. Debe hacerse la salvedad que para el momento de culminación del referido trabajo, no se habían dictado ninguna de las decisiones del Tribunal Supremo de Justicia; sin embargo, pese a dichas sentencias, mantengo el mismo criterio.

<sup>18</sup> Pese a lo categórico del mandato constitucional y que en similares términos se encuentra recogido en la Ley Orgánica del Ministerio Público, en dicho órgano apenas se había empezado a tomar las medidas necesarias para su implementación; sin embargo, todo se derrumbó, conforme se desarrollará en el último capítulo del presente trabajo.

<sup>19</sup> Habiendo efectuado concursos públicos de oposición para la selección de jueces, los mismos no se celebran desde el año 2002-2003, siendo sustituido por un parapeto jurídico con viso de legalidad, denominada “regularización” del cargo, que sencillamente burla al mandato constitucional y permite continuar eligiendo a los jueces a la libre disposición del TSJ.

que determine la Ley. En tal sentido se observa que la protección constitucional prevista como fuero no es absoluta, sino que se encuentra sometida a las disposiciones de Ley y ampara a cierto número de trabajadores durante cierto tiempo o momento.

Si bien es cierto que la Constitución no refiere de forma expresa a la estabilidad en la carrera administrativa o en el ejercicio de la función pública en general, establece que los cargos en la Administración Pública son de carrera, salvo sus excepciones contenidas en los cargos de libre nombramiento y remoción, contratados y obreros, siendo la estabilidad (conjuntamente con el ascenso y la disciplina) uno de los pilares fundamentales de la carrera, lo cual se afina en el artículo 144 al señalar que las leyes establecerán el estatuto de la función pública mediante normas sobre el retiro (entre otros).

De allí que, la estabilidad en la función pública no obtiene de forma directa cobertura constitucional al no estar expresamente regulada, si la obtiene por lo menos de forma indirecta, al establecer la carrera y disponer que el retiro de los funcionarios o empleados públicos se hará de conformidad con lo establecido en la Ley.

En este sentido, la Exposición de Motivos de la Constitución señala:

Se establece como principio general que los cargos de la Administración Pública son de carrera, salvo los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los contratados y los obreros, así como otros tipos que indique la Ley. Este aspecto del establecimiento de la carrera administrativa, constituye un pilar necesario para poder sustentar el edificio de una Administración Pública moderna, dinámica y eficiente. La depuración de la función pública, el rescate de la imagen del Estado, requiere de un compromiso ineludible con la satisfacción de esta exigencia que la sociedad ha expresado reiteradamente.

En este mismo contexto el ingreso a la carrera administrativa será exclusivamente por concurso público que garantice la selección de los mejores, tanto en el aspecto ético como en el de la preparación técnica y profesional. Por ello dicho concurso se sujeta a los principios de honestidad, idoneidad y eficiencia. En adelante, no se podrá acceder a la carrera administrativa por designaciones o contrataciones que obvien este mecanismo de selección objetivo, ni se podrá adquirir estabilidad por el transcurso del tiempo en el ejercicio de algún cargo de carrera. Sólo el concurso público dará acceso a la carrera administrativa y a la consecuente estabilidad del funcionario.

Igualmente, para el ascenso se someterá a un sistema de evaluación que reporte una calificación de méritos de los funcionarios públicos en forma periódica. Ello implica una evaluación objetiva de la gestión personal de los funcionarios y un programa de formación y capacitación al cual se deberán someter. De esta forma

el ascenso debe encontrarse vinculado a la eficiencia, disciplina y desarrollo de los conocimientos, destrezas y habilidades del funcionario.

De otra parte, la permanencia del funcionario en la carrera administrativa tiene que estar relacionada con un resultado positivo de la evaluación de su desempeño. Esta evaluación debe ser objetiva y periódica. De esta forma se potencia el esfuerzo del funcionario por mejorar su gestión, y en ese sentido gozará de estabilidad, ascenderá y obtendrá mayores beneficios laborales. Por el contrario, si el resultado de la evaluación del desempeño del funcionario es negativa, el funcionario será removido de la función pública.

Tales principios deben ser desarrollados por vía legal de manera de restringir la discrecionalidad en la toma de decisiones relacionadas con estos aspectos, estableciendo las exigencias para poder optar a dichos concursos y así poder ascender en la carrera administrativa. Correlativo a ello deberá avanzarse hacia la conformación de instancias estatales que contribuyan a la formación y actualización permanente del funcionario público<sup>20</sup>.

A su vez, el artículo 30 de la Ley del Estatuto de la Función Pública establece como derecho exclusivo de los funcionarios públicos de carrera, la estabilidad señalando expresamente: “Los funcionarios o funcionarias públicos de carrera que ocupen cargos de carrera gozarán de estabilidad en el desempeño de sus cargos. En consecuencia, sólo podrán ser retirados del servicio por las causales contempladas en la presente Ley.”

Del mismo modo, el Capítulo VIII de la misma Ley, refiere a las causales de retiro señalando:

El retiro de la Administración Pública procederá en los siguientes casos:

1. Por renuncia escrita del funcionario o funcionaria público debidamente aceptada.
2. Por pérdida de la nacionalidad.
3. Por interdicción civil.
4. Por jubilación y por invalidez de conformidad con la ley.
5. Por reducción de personal debido a limitaciones financieras, cambios en la organización administrativa, razones técnicas o la supresión de una dirección, división o unidad administrativa del órgano o ente. La reducción de personal será

---

<sup>20</sup> Dicha mención no puede tildarse menos que de “cándida” cuando vemos no sólo que se ha burlado el principio, sin llamar a concursos, o cuando los concursos son amañados, o la estabilidad que deriva del concurso es desconocida por jerarcas, cuando se remueve a funcionarios por el *grave delito* de manifestar su opinión política en procesos electorarios o de preparación de elecciones, y peor aún, cuando jueces, en sentencias complacientes, ratifican la remoción.

autorizada por el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, por los consejos legislativos en los estados, o por los concejos municipales en los municipios.

6. Por estar incurso en causal de destitución.

7. Por cualquier otra causa prevista en la presente Ley.

Los cargos que quedaren vacantes conforme al numeral 5 de este artículo no podrán ser provistos durante el resto del ejercicio fiscal.

Los funcionarios o funcionarias públicos de carrera que sean objeto de alguna medida de reducción de personal, conforme al numeral 5 de este artículo, 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.

De forma tal, que la noción de estabilidad que protege a los funcionarios públicos de carrera, alcanza sin distinción a estos en el ejercicio de un cargo de carrera, no en forma temporal sino permanente, resaltando la protección garantista de la estabilidad en la función pública como *ratio* o esencia de ésta, que avala la protección del funcionario en el ejercicio de la función pública durante toda su vida laboral, sin que pueda ser retirado salvo por las causas y con las condiciones establecidas en la Ley y cuya protección subsiste aún luego del retiro con la eventual jubilación<sup>21</sup>.

Esa condición de funcionario público de carrera, ampara y protege al funcionario aún luego de su retiro, siendo que en su condición de actividad mantiene su *status* de funcionario de carrera. Así, que tanto la Ley de Carrera Administrativa en su oportunidad, como su reglamento aún vigente, establecieron una serie de instituciones tendentes a garantizar y hacer efectivo el derecho a la estabilidad del funcionario de carrera, de allí que aún el retiro de la administración fue concebido como medio de garantizar la estabilidad, situación ésta recogida igualmente en la Ley del Estatuto de la Función Pública en sus artículos 30, 44, 76 y 78, así como en los artículos 84, 85, 86, 137 y 213 y siguientes del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa.

El artículo 30 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, refiere al derecho general a la estabilidad en el desempeño de sus cargos para aquellos funcionarios públicos de carrera que ocupen cargos de carrera, y, en consecuencia, no podrán ser retirados del servicio sino por las causales

---

<sup>21</sup> Si bien es cierto, jubilación y estabilidad son derechos autónomos e independientes que no pueden ser confundidos, toda vez que la jubilación deviene de la permanencia en el ejercicio de las funciones –por lo general–, ambos se encuentran enlazados.

contempladas en la Ley. Debe señalarse que si bien es cierto, a diferencia de la derogada Ley de Carrera Administrativa, la vigente prevé de forma categórica que el derecho a la estabilidad ampara a los funcionarios de carrera en el ejercicio de cargos de carrera<sup>22</sup>, no es menos cierto que la estabilidad es en la carrera de forma general. En tal sentido, el funcionario de carrera ejerciendo un cargo de carrera, tiene estabilidad con respecto a ese cargo, pero si se trata de un funcionario de carrera que no ejerce un cargo de la misma naturaleza, tiene derecho a ser reubicado, tal como veremos posteriormente.

El artículo 44 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, recoge lo que ha sido un elemento definido doctrinal y jurisprudencialmente, que establece que la condición de funcionario de carrera no se extingue ni aún con el retiro salvo que sea destituido. Así, el citado artículo reza: “Artículo 44. Una 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”.

Tal mención deviene directamente del principio de estabilidad que ampara al funcionario de carrera, de forma tal, que aun encontrándose fuera de la administración no pierde su condición, pudiendo reingresar a la carrera en los términos previstos en la Ley; aún en un cargo de libre nombramiento y remoción y conservar su condición o status de funcionario de carrera, tal como lo expresó la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 2 de julio de 1992, donde señaló: “El querellante no pierde su condición de funcionario de carrera y, al reingresar a la Administración Pública en un cargo de libre nombramiento y remoción, conserva su condición de funcionario de carrera, en un cargo de libre nombramiento y remoción”.

De forma tal que la condición de funcionario de carrera, sigue a la persona independientemente del cargo que desempeñe<sup>23</sup>. Esta condición se encuentra ratificada en el artículo 76 de la misma Ley que establece que el funcionario de libre nombramiento y remoción, que sea nombrado para ejercer un cargo de alto nivel, tiene el derecho de ser reincorporado en un

---

<sup>22</sup> El artículo 17 de la Ley de Carrera Administrativa señalaba: “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>23</sup> Durante la vigencia de la Ley de Carrera Administrativa llegó a sostenerse que la condición de funcionario de carrera derivada del reconocimiento por parte del Estado, con el otorgamiento por parte de la oficina central de Personal del “certificado de carrera”. Afortunadamente la jurisprudencia del Tribunal de la Carrera Administrativa y la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, aclararon que dicho certificado no era más que un elemento meramente formal, mientras que la condición de funcionario de carrera derivaba del cumplimiento objetivo de los requisitos, para ser considerado como tal.

cargo de carrera del mismo nivel al que tenía al momento de separarse del mismo, si el cargo estuviere vacante.

Dada la redacción del referido artículo, se ha sostenido en algunas oportunidades a través de una interpretación literal y restrictiva, que el único derecho a ser reubicado es si el funcionario de carrera ejerce un cargo de alto nivel o si es objeto de reducción de personal, más no así, si el cargo que ejercía era de confianza. Al respecto debemos indicar que, por tratarse la estabilidad de un derecho, el mismo debe ser objeto de interpretación extensiva; por tal, que independientemente de la naturaleza del cargo que ejerce, si se trata de un funcionario de carrera que ejerció un cargo de libre nombramiento y remoción, independientemente de si se trata de alto nivel o de confianza, debe ser tratado de reubicar, de manera tal que continúe en el ejercicio de cargos de carrera. Adicional a ello, si conforme a la L.E.F.P., en su artículo 44, la única forma de perder la condición de funcionario de carrera es con la destitución, mal podría entenderse que el ejercer un cargo de confianza, especialmente si esa condición resulta sobrevenida e impuesta unilateralmente por el jerarca –como sucedió en el Ministerio Público, que será tratado posteriormente– le haga perder la condición de funcionario de carrera y la estabilidad que de ella se deriva.

Del mismo modo, el citado artículo prevé la reincorporación al cargo, si estuviere vacante, más no menciona de qué forma se gestionaría o donde deben evacuarse las gestiones para determinar si existe una vacante en donde podría ser reincorporado y la misma se garantiza con las gestiones reubicatorias. Tal como lo ha sostenido la jurisprudencia patria, las gestiones reubicatorias y el periodo de disponibilidad son expresiones del principio de estabilidad; buscando preservar el mismo, procurando que el funcionario de carrera no sea retirado de la administración por haber aceptado ejercer un cargo de libre nombramiento y remoción, además, procurando que siga en los cuadros de la administración. En tal sentido, no existe argumento válido para sostener que el funcionario de carrera que acepte ejercer un cargo de alto nivel, tiene derecho a ser reubicado, no así al que se le asignen funciones de confianza.

Por su parte, en el artículo 78 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, se encuentra expresamente previsto el mes de disponibilidad para aquellos funcionarios de carrera que se vean afectados por una medida de reducción de personal debido a limitaciones financieras, cambios en la organización administrativa, razones técnicas o la supresión de una dirección, división o unidad administrativa del órgano o ente. En este caso, el legislador trató que cualquier causa que pudiera originar una reducción de personal, estuviere prevista en dicha norma; de allí, que cualquier otra causa o circunstancia para proceder a reducir personal, debe hacerse bajo las mismas premisas y condiciones que las expresamente previstas y así, debe otorgarse el período

de disponibilidad y agotar las gestiones reubicatorias antes de procederse al retiro del funcionario.

Aun cuando resulte paradójica, tanto la reducción de personal como la destitución, están concebidos como medios de protección al principio de estabilidad, de manera que la decisión de retirarlo no se base en el capricho, arbitrio o conveniencia del superior, sino que tenga una justificación objetiva con cobijo legal y cumpliendo los requisitos que la Ley impone. De allí, que los cumplimientos de dichos requisitos no pueden ser considerados como el mero cumplimiento de formas, sino la materialización del derecho al ejercicio del cargo, estabilidad y hasta del derecho a la defensa, por lo que debe ser aplicados cubriendo lo extremos de la norma, y revisado por los órganos judiciales con sumo celo.

A su vez, el Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa desarrolla los principios establecidos en la Ley de Carrera Administrativa, que por lo general fueron recogidos igualmente en la Ley del Estatuto de la Función Pública, pero regula a su vez otros principios, de los que existe mera mención en la Ley, tal como sucede con el reingreso que tan solo se encuentra enunciado en la denominación del Capítulo VIII del Título V de la Ley, sin que en su articulado se haga ni tan siquiera mención.

Entre estas normas que desarrollan y garantizan el principio de estabilidad debemos mencionar los permisos obligatorios<sup>24</sup>, como en el caso del servicio militar, lapso durante el cual se entiende el permiso; la disponibilidad, desarrollada a través de los artículos del 84 al 88 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa y que conforme al artículo 84 es la situación en que se encuentran los funcionarios de carrera afectados por una reducción de personal o que fueren removidos de un cargo de libre nombramiento y remoción.

Durante esta situación administrativa, el funcionario se entiende como en servicio activo, y durante el mismo, debe procurarse reubicar, a los fines de garantizar de la forma más plena posible, que el principio a la estabilidad no es sencillamente letra muerta que cede ante el pago de un mes adicional, sino que las mismas son efectivas y garantistas; al extremo que conforme a ciertos criterios judiciales, si el funcionario logra demostrar la existencia de vacantes en la administración (especialmente en la misma administración a la cual presta sus servicios), el retiro se reputa ejercido en fraude a la ley y contraviniendo el principio de estabilidad y su esencia.

---

<sup>24</sup> Todo lo relativo a las situaciones administrativas lo tratamos con mayor profundidad en “Las situaciones administrativas en la función pública”. Editorial Jurídica Venezolana y CIDEP, Caracas, 2017.

Otra forma de garantizar el principio de estabilidad se encuentra a través de las listas de elegibles, que por lo general resultan absolutamente inexistentes, pero constituyen otra forma de manifestación del principio de estabilidad, en el que un funcionario de carrera que haya sido retirado de la administración –siempre que no sea por causas de destitución– tiene derecho a ser incorporado en una lista de personas pendientes para ingresos en la medida que se provean vacantes. Del mismo modo, tienen derecho a insertarse en la misma lista, todas aquellas personas que hayan aprobado el concurso y que sin embargo no fueron elegidas. Tan importantes son los registros de elegibles, que la provisión de cargos vacantes de carrera debe realizarse atendiendo las prioridades que el parágrafo único del artículo 45 de la Ley del Estatuto de la Función Pública establece, en el cual se cuenta como tercera opción, los candidatos del registro de elegibles para el ingreso.

Por último, el Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa establece el reingreso, como figura en la cual aquel funcionario de carrera que haya egresado por cualquier causa distinta a la de la destitución, tiene derecho a reingresar sin mayores trámites, siempre que el reingreso suceda dentro de los diez años siguientes al retiro, para ocupar un cargo vacante de la misma clase al último de los ejercidos dentro de la carrera.

Si la separación ocurre luego de transcurridos diez años, deberá concursar nuevamente para su reingreso, así como si aspira a ingresar a un cargo de una serie distinta al que ocupaba.

De conformidad con el Reglamento puede procederse a reingresar a un funcionario que haya sido destituido, previo análisis de la situación; sin embargo, dicho criterio atentaría con el previsto en el artículo 44 de la Ley, que señala que adquirida la condición de funcionario de carrera, ésta no se extinguirá, sino en el caso que sea destituido. De esta forma que si el reingreso es garantía del principio de estabilidad en la carrera, es decir que no se pierde, en el caso que haya destitución al considerarse que perdió o se extinguió la carrera; no poseería derecho a reingreso, más aún valga la redundancia no tendría derecho a reingresar.

Es por ello que el último de los artículos previstos en la Ley, como de protección a la estabilidad, sea el procedimiento de destitución<sup>25</sup> y sus causales desarrollados en los capítulos II y III del Título VI, e incluso, debemos

---

<sup>25</sup> Debe aclararse que si bien, la destitución surge como forma de garantía a la estabilidad, está reservada en los casos que un funcionario, independientemente de su condición, cometa una falta que amerita la destitución. De allí, que un funcionario de libre remoción puede ser sujeto de destitución en caso que la conducta sea una falta, en cuyo caso debe igualmente seguirse el procedimiento establecido, siendo que la libre disponibilidad del cargo queda a criterio del jerarca, salvo en aquellos casos en que haya cometido una falta y sea ésta la causal o intención de retiro.

agregar el control contencioso funcional, toda vez que el funcionario de carrera permanece en su cargo, salvo las causas de retiro en el que se incluye la destitución ante la comisión de una falta prevista como tal, demostrada en el procedimiento disciplinario que necesariamente debe seguirse a los fines de imponer dicha sanción. Del mismo modo el control contencioso funcional surge como garantía de estabilidad, toda vez que entre las pretensiones que el interesado puede presentar al tribunal, se encuentra la del control de la legalidad de los actos que afectan la estabilidad, bien sea de un acto de destitución, libre remoción, reducción de personal o incluso cualquier otra manifestación como puede ser la vía de hecho o actuaciones materiales sin el soporte de un acto o procedimiento según corresponda.

Sin embargo, analizado desde otro punto de vista, impedir de forma absoluta y permanente que una persona que haya sido destituida pueda ingresar nuevamente a la administración, sería el equivalente de otorgar efectos perpetuos a la sanción. La diferencia estriba en que el reingreso es el derecho del funcionario de carrera de volver a ingresar a la administración sin mayores trámites, mientras que en el caso de un funcionario destituido, para conseguir su ingreso, debe realizar nuevamente todos los trámites incluido el concurso.

### **3. La estabilidad en la carrera**

Como vimos anteriormente, la Constitución de 1961 en su artículo 122, refería categóricamente a que La ley establecerá la carrera administrativa para regular lo pertinente a la Administración Pública Nacional. Pese a lo limitado de la regulación, ya señalamos que por estar contenido en las disposiciones generales del poder público, a nuestro criterio, dicha norma era aplicable a cualquiera de los entes territoriales.

Del mismo modo, la citada Constitución refería en el Capítulo I del Título VII, lo correspondiente a la carrera judicial para asegurar la idoneidad, estabilidad e independencia de los jueces y establecer las normas relativas a la competencia, organización y funcionamiento de los Tribunales.

En este orden de ideas, la vigente constitución refiere a las carreras docente, del defensor y del fiscal en sus artículos 104, 268 y 286 respectivamente, y a la carrera judicial en su artículo 255, amplía el postulado de la Constitución de 1961 sin alterarlo en su esencia.

Sin embargo, podemos hablar de un sistema de carrera en general toda vez que existe un gran cúmulo de órganos del Poder Público, que a través de sus propios estatutos han establecido la carrera aun cuando desde la Constitución de 1961, se refiere a los funcionarios de la administración, bien nacional o indistintamente a los funcionarios de la Administración Pública, incluso cuando se encuentra inserta en el Capítulo de Disposiciones

Fundamentales del Título referido al Poder Público. De allí que solo por Ley Nacional o por distintas disposiciones normativas puede regularse lo relativo a la función pública

Del mismo modo, la Ley se ha dado a la tarea de la creación de un importante número de funciones o cargos públicos bajo la figura de la carrera, tales como la judicial, servicio exterior, militar, asistencial, investigador, estadística entre otras, así como la de carrera policial.

Pese a ello, observamos en la práctica que muchas de esas carreras establecidas por mandato constitucional o legal no son más que una mera intención, sin que en la práctica se hayan establecido e instituido como tal, salvo la militar, docente y diplomática, cuyas bases se encuentran cimentadas firmemente desde principios del siglo pasado, aun cuando en la Administración ha conseguido medios para burlarlo, obteniendo a su vez el plázet de los órganos judiciales.

Así, entre los cargos de carrera que establece la Constitución en materia docente, el artículo 76 de la Ley Orgánica de Educación establece que el ejercicio de la profesión docente estará fundamentado en un sistema de normas y procedimientos relativos a ingresos, reingresos, traslados, promociones, ascensos, estabilidad, remuneración, previsión social, jubilaciones y pensiones, sanciones y demás aspectos relacionados con la prestación de servicios profesionales docentes, todo lo cual se regirá por las disposiciones de dicha ley, de las leyes especiales y de los reglamentos que al efecto se dicten, tal como sucede con la “Ley de Universidades”, el “Reglamento del Ejercicio de la Profesión Docente”, y el “Régimen Complementario para el Ingreso y Ascenso del Personal Docente de los Institutos y Colegios Universitarios entre otros”.

A su vez, en materia judicial se dictó en 1988, la Ley de Carrera Judicial, con la finalidad de asegurar la idoneidad, estabilidad e independencia de los jueces y regular las condiciones para su ingreso, permanencia y terminación en el ejercicio de la Judicatura, así como determinar la responsabilidad disciplinaria en que incurran los jueces en el ejercicio de sus funciones. Si bien es cierto que los Órganos y los Poderes Constitucionales sufrieron grandes cambios con la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, no es menos cierto que en materia de ingreso, estabilidad y régimen de concursos para los jueces, lo referido en la Ley de Carrera Judicial no contradice –de forma general– lo establecido en el artículo 255 Constitucional, por lo que su contenido se pudo seguir aplicando<sup>26</sup> en el nombramiento posterior de jueces

---

<sup>26</sup> Cabe señalar que dichos postulados de concursos públicos de oposición se aplicaron hasta mediados del año 2004, cambiando el sistema para el año 2005 en que se implementó un

titulares, siendo posteriormente paralizado de manera absoluta, lo cual no hace más que apuntalar la provisionalidad de los jueces, en un caldo de cultivo propicio para quienes detentan tan delicados cargos, se sometan –salvo honrosas excepciones– a los designios de los jefarcas<sup>27</sup>.

Entre otras actividades con régimen de carrera se encuentra la militar, regulada en la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional, en cuya disposición transitoria primera establece que continuarán vigentes las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales publicada en la Gaceta Oficial N° 4.860 Extraordinario, de fecha 22-02-1995, en tanto no contradiga la vigente Ley, hasta tanto se promulguen: La Ley de Carrera Militar, la Ley de Disciplina Militar<sup>28</sup> y la Ley de Educación Militar.

Igualmente, en materia diplomática, la Ley del Servicio Exterior, que en su artículo 26 proclama que los funcionarios diplomáticos de carrera gozarán de estabilidad y no podrán ser separados del cargo que desempeñan sino por las causas establecidas en esa Ley siguiendo el procedimiento previsto en ella y en su reglamento. Esa Ley, garantiza de forma más clara y efectiva la carrera del funcionario, pues su artículo 27 establece que, en caso de ocupar un cargo de libre nombramiento y remoción, al cesar en él, debe ser designado en un cargo acorde con el que le otorgó la estabilidad, valga la redundancia, y en ningún caso se interrumpirá la carrera. De tal forma que mientras en la carrera administrativa, el funcionario es colocado en disponibilidad a los fines de tratar de ser reubicado, en la carrera diplomática es categórica la ley al establecer que será designado en un cargo acorde.

---

programa de regularización de la titularidad de aquellos jueces que ejercen sus funciones de manera provisorias.

<sup>27</sup> Sobre el tema existe extensa bibliografía, entre los que podemos citar los trabajos de Brewer-Carías, tanto en números anteriores de la Revista (<https://www.cidep.com.ve/>) como en su página web (<https://www.allanbrewercarias.com/>), las investigaciones realizadas por la ONG Acceso a la Justicia (<https://www.accesoalajusticia.org/>), así como los trabajos de Rafael Chavero Gazdik (La justicia revolucionaria. Una década de Reestructuración (o involución) Judicial en Venezuela. Editorial Aequitas, Caracas 2011), Carlos Ayala Corao y Rafael J. Chavero Gazdik. (EL libro negro del TSJ de VENEZUELA: Del secuestro de la democracia y la usurpación de la soberanía popular a la ruptura del orden constitucional (2015-2017). Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2017), Francisco Delgado (Chavismo y Derecho. Editorial Galipán, Caracas 2017), o, Antonio Canova González, Luis A. Herrera Orellana, Rosa E. Rodríguez Ortega. (El TSJ al servicio de la revolución. Editorial Galipán, Caracas 2014), por citar sólo algunos.

<sup>28</sup> Nótese que la disciplina militar estuvo regulada a través de un Reglamento (autónomo) de Castigos Disciplinarios, cuya posibilidad de aplicación se encontró en entredicho desde la publicación de la Constitución de 1961.

Por su parte, en materia policial, la Ley del Estatuto de la Función Policial, la ley del Estatuto de la Función de la Policía de Investigación y la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional, regulan ampliamente la estabilidad del funcionario policial.

Del mismo modo, el Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación, ordena que el Ministerio de Ciencia y Tecnología impulse la *Carrera Nacional del Investigador*, para lo cual se promoverán los instrumentos legales necesarios para su aplicación. Sin embargo, debemos esperar a que dicho mandato sea cumplido a los fines de determinar si dicha carrera se registrará por las normas de la Ley del Estatuto de la Función Pública o tendrá alguna especialidad en sus estatutos propios. Igualmente el proyecto de Ley de Policía Nacional, actualmente en discusión, prevé la creación de la carrera policial<sup>29</sup>.

Como hemos dicho anteriormente, la estabilidad, el ascenso y la disciplina constituyen los pilares del sistema de carrera; sin embargo, de lo anteriormente expuesto se desprende que cuando nos referimos a la carrera reseñamos un sistema, más no ateniéndonos a un determinado ente, pues es de la esencia del Poder Público, que sus funcionarios atiendan las necesidades del Estado a través del ejercicio de lo que han adoptado como su profesión. De allí que observamos que diferentes leyes han creado distintas “carreras”, todas ellas con la noción de estabilidad o permanencia como elemento común.

Sin embargo, y pese a que la Constitución ha establecido la carrera como regla, siendo la excepción los funcionarios de libre nombramiento y remoción, los de elección popular, contratados y obreros, podemos observar como en la práctica, de forma exponencialmente creciente, pretende subvertirse la noción de carrera, creando más condiciones para ser considerado como de libre nombramiento y remoción, lo que nos lleva al otro punto a tratar.

#### **4. De la excepción a la estabilidad**

Señalado como ha sido que la carrera o estabilidad constituye la regla, debemos referirnos a los funcionarios de libre nombramiento y remoción, como excepción al principio de estabilidad, en el sentido de cómo puede afectar el ejercicio de un cargo o la asignación de funciones determinadas la estabilidad del funcionario de carrera.

---

<sup>29</sup> Cabe destacar que en algunos municipios cercanos a la Capital de la República, la función policial es ejercida por personal contratado, mientras que en otros casos, pretende aplicarse el artículo 21 de la Ley del Estatuto de la Función Pública y, en consecuencia, subsumirlos en la condición de funcionarios de libre nombramiento y remoción, al considerarlos como personal de confianza por ejercer funciones de seguridad de Estado, sin entender la diferencia existente entre seguridad de Estado y seguridad ciudadana, por lo que salvo excepciones (SEBIN, DGCIM), el personal policial no ejerce funciones de seguridad de Estado.

Como regla general, la Ley del Estatuto de la Función Pública, refiere en sus artículos 19, 20 y 21, el atinente a los cargos de libre nombramiento y remoción, señalando:

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

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

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

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

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

Artículo 21: Los cargos de confianza serán aquellos cuyas funciones requieren un alto grado de confidencialidad en los despachos de las máximas autoridades de la administración Pública, de los viceministros o viceministras, de los directores

o directoras generales y de los directores o directoras o sus equivalentes. También se considerarán cargos de confianza aquéllos cuyas funciones comprendan principalmente actividades de seguridad de estado, de fiscalización e inspección, rentas, aduanas, control de extranjeros y fronteras, sin perjuicio de lo establecido en la ley.

Es así como la misma Ley distingue a los funcionarios de libre nombramiento y remoción en funcionarios de alto nivel y funcionarios de confianza. Pero para poder analizarlo debe diferenciarse a los funcionarios públicos del cargo, pues el cargo se refiere o se relaciona con el órgano institución, en tanto que el funcionario refiere al órgano persona o individuo. Mientras el funcionario es la persona legalmente investida de un cargo público, el cargo público es el creado por la regla de derecho a través del cual el Estado cumple parte de su actividad función. Conforme a la Ley del Estatuto de la Función Pública, el cargo es 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 pueda ser cumplida por una persona en una jornada de trabajo.

Aun cuando ambas categorías (alto nivel o confianza) pertenecen a un mismo género en tanto y en cuanto existe libertad para su designación y especialmente para su remoción del cargo, pertenecen a distintas especies, siendo los primeros determinados taxativamente en la norma que otorga la condición de libre remoción en razón de la jerarquía y estrechamente vinculado con el cargo y su ubicación dentro de los cuadros de la administración; mientras los segundos (confianza), atiende a las funciones que desempeña de forma principal o la cercanía a los funcionarios que ejercen funciones de poder y toma de decisiones<sup>30</sup>.

De allí que la determinación de unos y otros son absolutamente distintas, pues mientras que en los de alto nivel, debe determinarse que el cargo ejercido es el previsto en la norma como tal, independientemente de la denominación (que variará de acuerdo a su organización interna), mientras que en los de confianza, debe verificarse que funciones ejerce efectivamente el funcionario y si las funciones que lo catalogan como de confianza son las que ejerce principalmente. Así, en los cargos de confianza, la mera denominación del cargo no determina su condición de libre remoción.

---

<sup>30</sup> Hay que distinguir entre el deber de confidencialidad que debe todo funcionario público, previsto en el artículo 33.6 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, y que el funcionario ejerza funciones que requieran “alto grado de confidencialidad” de los funcionarios de alto nivel.

De tal forma que el Legislador quiso ser selectivo en cuales cargos o cuales funciones son las de libre nombramiento y remoción, lo cual, al afectar el derecho a la estabilidad propio de la carrera, debe ser observado bajo tamices muy finos y con carácter restrictivo, a los fines de evitar que, lo que ha de considerarse como excepción, termine siendo la regla, toda vez que el hecho que la consideración de libre remoción sea precisamente excepcional, se convierte en una garantía para la estabilidad; sin embargo, lamentable es de observar, como en ciertos órganos o entes han pretendido enervar la carrera pretendiendo que todos los funcionarios deben ser considerados como de libre remoción, o en otros casos, pretendiendo que todos los funcionarios profesionales o que ejercen cargos exclusivos para profesionales o técnicos, deban ser considerados como de libre remoción.

Así que considerar a la carrera como regla, y los funcionarios de libre remoción como excepción, garantiza la estabilidad y por ende la carrera de forma tal que todas aquellas personas que han cumplido con los requisitos para ingresar a la carrera y que ejercen cargos de tal naturaleza, no pueden ser considerados por capricho como de libre remoción, so pena de lesionar derechos de los funcionarios.

Considero importante rescatar la redacción constitucional y sus efectos:

Indica el artículo 146 que: “Los cargos de los órganos de la Administración Pública son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los contratados y contratadas, los obreros y obreras al servicio de la Administración Pública y los demás que determine la ley”

Al respecto señala la exposición de motivos que: “En adelante, no se podrá acceder a la carrera administrativa por designaciones o contrataciones que obvien este mecanismo de selección objetivo, ni se podrá adquirir estabilidad por el transcurso del tiempo en el ejercicio de algún cargo de carrera. Sólo el concurso público dará acceso a la carrera administrativa y a la consecuente estabilidad del funcionario”.

Debe destacarse que, en cuanto al cargo, el que no sea de libre nombramiento y remoción será de carrera.

Debe entenderse que la carrera corresponde al “cargo”, no a la persona o al funcionario en específico, quien posteriormente gozará de los beneficios que el ejercer un cargo de carrera, en condición de funcionario de carrera le otorga. De allí, que el primer deber del juez será determinar si el cargo es de carrera o de libre remoción, pues de ser de carrera, no tiene cabida la remoción. Ha sido costumbre de la Administración, remover a funcionarios que, bien ejerciendo cargos considerados como de carrera, son separados del cargo por el hecho de no haber ingresado mediante concurso, lo cual ha sido

aupado por órganos judiciales a todos los niveles. Es el caso, que el hecho de no haber ingresado previo concurso no convierte al funcionario como de libre remoción, pues eso está determinado por el cargo mismo y no atendiendo a particularidades sobre la persona. Debe destacarse que, por no ingresar mediante concurso, no permite considerarlo como funcionario de carrera, pero el cargo que ejerce tampoco es de libre remoción.

Ha sido práctica inveterada, contratar a personas para ejercer funciones propias de un cargo de carrera, así como ingresar a la persona sin concurso, cuando el cargo es de carrera. La condición de libre remoción está dada en atención al cargo. Así, el ejercicio de un cargo de carrera, por una persona que no es funcionario de carrera, no lo convierte en un funcionario de libre remoción.

Para cubrir el mandato constitucional, debe considerarse solo de libre nombramiento y por ende de libre remoción, aquellos que en razón del *cargo* se considera como de alto nivel, o que en razón de sus *funciones* se considera como de confianza. Mientras los primeros dependen de su ubicación en la estructura organizativa referidos de forma expresa y taxativa en el artículo 20 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, el elemento que califica a un cargo como de confianza son las funciones que ejerce el funcionario que ostenta el cargo conforme al artículo 21 *eiusdem*.

no basta así, que un cargo determinado sea catalogado como de “alto nivel” o de “confianza”, sino que el mismo debe referirse a cargos cuyo nivel de jerarquía y su ubicación jerárquica dentro de la organización administrativa o cuyas funciones según sea el caso, determinen que al cargo se le pueda atribuir dicha naturaleza de libertad de remoción, de manera de demostrar objetivamente tal condición, pues no es suficiente para clasificar un cargo como de Alto Nivel o de Confianza, la sola calificación como tal, bien en normativa interna<sup>31</sup>, en el clasificador de cargos o en el acto que separa al funcionario del ejercicio del cargo, ni que sea considerado como de “grado 99”<sup>32</sup>, toda vez que dicha mención no determina que sea efectivamente de libre nombramiento y remoción, sino que se trata de una calificación de la Administración.

Siendo entonces que, los cargos de libre nombramiento y remoción constituyen una excepción a la consideración constitucional de que los cargos son principalmente de carrera, no puede aplicarse sobre los mismos interpretación extensiva alguna, sino al contrario, la interpretación debe ser restrictiva o en el mejor de los casos, taxativa y en tal sentido, debe

---

<sup>31</sup> Tal como sucedió de manera absolutamente irregular, en el Ministerio Público.

<sup>32</sup> Cabe destacar que la legislación no menciona ese término, que dentro de la jeringonza burocrática venezolana es de uso frecuente por parte de la Administración.

determinarse a ciencia cierta, la tipicidad del cargo que se ejerce en la norma que lo considera como de libre nombramiento y remoción.

En este sentido, el artículo 21 de la Ley del Estatuto de la Función Pública señala que serán considerados cargos de confianza:

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

Como se observa, la redacción del artículo 21 de la referida ley, a diferencia del artículo 20, constituye una enunciación de las funciones que debe desempeñar el funcionario para que el cargo que ocupe sea considerado como de confianza, en cuyo caso, aparte del desarrollo reglamentario, requiere igualmente que dichas funciones sean comprobadas en cada caso particular, dado que, cuando se refiere a cargos de confianza por tratarse de una limitación al derecho a la estabilidad, la Administración debe determinar de forma específica, clara y precisa todas las funciones que realiza quien detente dicho cargo, debiendo demostrar la Administración que efectivamente las funciones ejercidas por el funcionario afectado por la calificación de su cargo como de confianza, requieren un alto grado de confidencialidad, o se encuentran dentro de las especificadas en la norma que le sirvió de fundamento para dictar el acto. No basta entonces señalar de manera genérica que el funcionario ejercía funciones consideradas por la Administración como de confianza, sin establecer en que consiste tal confianza enmarcado en las exigencias de la ley.

Por tanto, corresponde a la Administración, definir y demostrar la actividad del funcionario, de forma concreta, específica o individualizada, siendo el Registro de Información del Cargo (R.I.C) el medio idóneo para demostrar las funciones que el querellante cumplía y que permitan determinar el grado de confianza necesario a los fines de la aplicación de la norma en referencia.

El Registro de Información del Cargo (R.I.C), ha de constar la determinación de las funciones y su porcentaje de influencia en la actividad del funcionario, a los fines de comprobar si el cargo era o no de confianza. Es labor de información que corresponde levantarse antes de dictar el acto administrativo, toda vez que el resultado de dicho levantamiento de información, constituirá la debida motivación del acto.

Cuando la motivación de los actos administrativos de remoción, obedece a la calificación hecha por parte de la Administración de cualquier cargo existente dentro de la estructura organizativa de ésta como de libre nombramiento y remoción, debe tenerse, de acuerdo a la presunción o regla establecida en el artículo 146 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que el cargo ostentado por el querellante se presume como de carrera, quedando en consecuencia, a cuenta de quien alega lo contrario, en este caso, de la Administración, la carga procesal de probar la procedencia de la excepción, es decir, que el cargo es de libre nombramiento y remoción. Es decir, que si no logra demostrarse en sede administrativa que se trata de un cargo de libre nombramiento y remoción, debe aplicarse el principio de presunción general y determinar que se trata de un cargo de carrera al que se le dio tratamiento de funcionario de libre nombramiento y remoción, cuando no lo era o que no fue demostrado que lo fuere.

De manera que de la sola denominación del cargo como de confianza efectuada por la Administración en algún instructivo o en el acto administrativo, principalmente los de remoción o del sólo señalamiento de el funcionario ejerce funciones con un alto grado de confidencialidad, no determina que se trate de un cargo de libre nombramiento y remoción.

Sin embargo, el considerar un cargo como de carrera no implica necesariamente que quien lo ejerciera ostentara la condición de funcionario de carrera, sino que no puede ser simplemente dispuesto del cargo por la mera voluntad del jerarca.

Si bien es cierto, sólo el concurso es capaz de otorgar la condición de funcionario de carrera, su omisión no modifica la naturaleza del cargo. Del mismo modo, si bien es cierto, por mandato legal, no podrá acordarse un contrato para el ejercicio de funciones en condiciones diferentes a las exigidas por la Ley del Estatuto de la Función Pública, ni el contrato se puede convertir en un medio sustitutivo de ingreso a la función pública, por mandato legal y tal como está previsto en la Exposición de Motivos de la Constitución, no puede obviarse que la Administración, en 15 años de vigencia de la Ley, poco ha hecho para proveer los cargos por concurso, toda vez que su omisión le otorga al jerarca la presión propia del sistema de botín.

Tal como lo aseguró WERNER WEBER<sup>33</sup>:

Después de estas consideraciones generales, volviendo a la realidad actual del funcionariado alemán, la situación se presenta radicalmente dividida. Es innegable que el funcionariado alemán, a pesar de todo y en una gran medida,

---

<sup>33</sup> WEBER, Werner. "Presente y futuro del alto funcionariado en Alemania". Revista de Administración Pública (Madrid), 1962 SEP-DIC; XIII (39) <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2112655.pdf>

sigue realizando en la actualidad las funciones de encarnación estatal que más arriba se han indicado; pero, por otra parte, carece de rango, consideración y conciencia propia, y hay numerosos fenómenos de la vida política concreta en que se manifiestan tendencias contrarias tan reprensibles como dañosas. Es lógico que se piense inmediatamente en las posibilidades de remedio, lo que puede hacerse con la buena conciencia "del que sabe que aquí no se trata del funcionariado en cuanto a tal y de sus intereses particulares, sino que la cuestión fundamental es reparar un desorden, que afecta al Estado en su conjunto.

TH. ESCHENBURG ha caracterizado así esta función: «Si el funcionariado debe encontrarse de nuevo a sí mismo, es decir, actuar para todos con efectiva independencia conforme a la Ley y a la moral, tiene que ser restaurado en su carácter institucional, lo que significa que ha de estar separado de todos los intereses de partido, fracción y grupo, libre de condiciones y vinculado sólo a la Ley y a la jerarquía. Es necesario que el funcionariado vuelva a ser independiente de las organizaciones extraestatales, y que encuentre otra vez en su carácter institucional protección contra todas las influencias ajenas; carácter institucional que le permita actuar conforme a la Ley, el derecho y la moral, sin tener que pagarlo con otras desventajas».

A los fines de evitar convalidar la irregular práctica por parte de la Administración, y que burlando la Constitución se volviera a instituir el sistema de botín, permitiendo a la Administración designar personas para el ejercicio de cargos propios de la carrera, sin otorgar la debida estabilidad, siendo que su cargo solo se mantiene ante la demostración de lealtad absoluta a los designios del jerarca, quien aprovechándose de la necesidad de la persona a llevar sustentos dignos (en una época en que el sueldo del funcionario era considerado como tal), creó la figura de la estabilidad relativa o estabilidad temporal<sup>34</sup>, que posteriormente fue acogido por la Corte Segunda en su sentencia del 14 de agosto de 2008<sup>35</sup>.

Dicho criterio no le otorga a la persona la condición de funcionario, ni le otorga la estabilidad propia de la carrera, sino que compone la obligación a la

---

<sup>34</sup> Anteriormente, el Tribunal de la Carrera Administrativa y la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo consideraron la figura del funcionario de hecho, en dos acepciones, siendo las que nos interesa, aquella que la persona aun cuando no haya ingresado por concurso, al ejercer un cargo se convertía en funcionario, adquiriendo la estabilidad propia de la carrera. Vale acotar que esa estabilidad permanente y absoluta, contrariaba la exigencia del concurso a que refería la Ley de Carrera Administrativa.

<sup>35</sup> <http://jca.tsj.gob.ve/decisiones/2008/agosto/1478-14-AP42-R-2007-000731-2008-1596.html> Por su parte, si bien es cierto, esta decisión hace algún tipo de justicia, en tanto y cuanto, la administración es quien tiene la posibilidad y el deber constitucional y legal de llamar a concurso, otras sentencias dan al traste con este criterio, otorgando a la Administración la potestad más amplia y discrecional, para llamar a concurso (si lo considera prudente) y sin que se establezca ninguna temporalidad para el cumplimiento de dicha obligación.

Administración de llamar a un debido concurso para cubrir de cualquier forma el cargo que debe ser considerado como de carrera, de forma tal, que en si en fecha próxima la Administración llama a concurso, quien desempeña el cargo tiene derecho a participar en él, en igualdad de condiciones que cualquier persona<sup>36</sup> que cumpla los requisitos exigidos para el cargo y de resultar ganancioso, ocuparlo en condición de ganador del concurso con el beneficio de estabilidad, y en caso de resultar perdidoso, la Administración tiene el deber de otorgar el cargo al ganador y por ende, retirar al perdidoso.

## 5. La estabilidad y los órganos con autonomía

Sin embargo, toda vez que la Ley del Estatuto de la Función Pública rige las relaciones de empleo entre los funcionarios y las administraciones públicas nacionales, estatales y municipales, quedan expresamente fuera de su ámbito de aplicación, una serie de órganos, bien porque tienen su propio estatuto o Ley, o bien porque se tratan de órganos con autonomía especialmente normativa, tales como los del Poder Ciudadano<sup>37</sup>. En este orden de ideas, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, ha señalado reiteradamente que *existe una potestad reglamentaria, atribuida directamente por la Constitución, a los órganos con autonomía funcional, para dictar sus propios reglamentos en materia de personal, sin embargo, debemos agregar que dicha autonomía no alcanza al extremo de que sea desconocido de forma absoluta, los principios que rigen la función pública, entre los cuales se resalta el de estabilidad.*

Debe señalarse que si bien es cierto, estos órganos constitucionales gozan de autonomía y que de conformidad con la Constitución y las leyes que le regulan, deben dictar sus propios estatutos de personal a los fines de regular la relación para con sus empleados y funcionarios, no es menos cierto que la Constitución preconiza la carrera –tal como señaláramos anteriormente– en el capítulo referido al Poder Público, es por ello entonces que debe entenderse que la función pública en todos los órganos del Estado debe partir del mismo principio.

---

<sup>36</sup> Debe insistirse que tal posibilidad constituye la verdadera democratización del cargo, independientemente de intereses partidistas.

<sup>37</sup> Artículo 273 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: “El Poder Ciudadano se ejerce por el Consejo Moral Republicano integrado por el Defensor o Defensora del Pueblo, el Fiscal o la Fiscal General y el Contralor o Contralora General de la República. // Los órganos del Poder Ciudadano son la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, uno o una de cuyos o cuyas titulares será designado o designada por el Consejo Moral Republicano como su Presidente o Presidenta por periodos de un año, pudiendo ser reelegido o reelegida. // El Poder Ciudadano es independiente y sus órganos gozan de autonomía funcional, financiera y administrativa. A tal efecto, dentro del presupuesto general del Estado se le asignará una partida anual variable. // Su organización y funcionamiento se establecerá en ley orgánica”.

En tal sentido, debemos traer a colación lo expuesto al respecto en la exposición de Motivos de la República Bolivariana de Venezuela, en el capítulo referido a la función pública; que si bien es cierto refiere a la Administración Pública, no es menos cierto que su sustento encuentra raíces en los principios y postulados previstos en el Preámbulo y en desarrollo mismo de la Constitución. En este sentido, el texto indicado expresa:

Los vicios más enraizados en el sistema político, como el clientelismo, que tanto daño ha causado al pueblo venezolano, están relacionados íntimamente con la falta de líneas claras en torno a lo que debe ser la función pública y a la creación de una política de recursos humanos cónsona con los ideales de la gerencia pública moderna. La gobernabilidad, entendida como la satisfacción plena de las demandas sociales, sólo puede alcanzarse en la medida que se adopten políticas orientadas en este sentido... El principal freno a las conductas contrarias a la legalidad y a la moral pública depende, en buena parte, de las políticas de ingreso, permanencia y ascenso en la carrera administrativa.

Contrario a los hábitos organizacionales generados por el clientelismo político, se establece el deber de los funcionarios o funcionarias públicas de servir al Estado, y por ende al ciudadano, y no a parcialidad alguna. Como complemento se establece que el nombramiento y remoción no podrán vincularse a la afiliación política. Tal aspecto se convierte en punto fundamental de este proceso de refundación del Estado, ya que el mismo depende de una voluntad política firme que convierta en realidad lo que hasta ahora ha sido una fantasía irrealizable. Evidentemente por vía legal y reglamentaria se deben afinar los mecanismos para garantizar el fiel cumplimiento de esta norma.

...Se establece como principio general que los cargos de la Administración Pública son de carrera, salvo los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los contratados y los obreros, así como otros tipos que indique la Ley. Este aspecto del establecimiento de la carrera administrativa, constituye un pilar necesario para poder sustentar el edificio de una Administración Pública moderna, dinámica y eficiente. La depuración de la función pública, el rescate de la imagen del Estado, requiere de un compromiso ineludible con la satisfacción de esta exigencia que la sociedad ha expresado reiteradamente.

En este mismo contexto el ingreso a la carrera administrativa será exclusivamente por concurso público que garantice la selección de los mejores, tanto en el aspecto ético como en el de la preparación técnica y profesional.

Por ello dicho concurso se sujeta a los principios de honestidad, idoneidad y eficiencia. En adelante, no se podrá acceder a la carrera administrativa por designaciones o contrataciones que obvien este mecanismo de selección objetivo, ni se podrá adquirir estabilidad por el transcurso del tiempo en el ejercicio de

algún cargo de carrera. Sólo el concurso público dará acceso a la carrera administrativa y a la consecuente estabilidad del funcionario.

Igualmente, para el ascenso se someterá a un sistema de evaluación que reporte una calificación de méritos de los funcionarios públicos en forma periódica.

Ello implica una evaluación objetiva de la gestión personal de los funcionarios y un programa de formación y capacitación al cual se deberán someter. De esta forma el ascenso debe encontrarse vinculado a la eficiencia, disciplina y desarrollo de los conocimientos, destrezas y habilidades del funcionario<sup>38</sup>.

De tal forma, que siendo que entre los principios que preconiza la Constitución para establecer la carrera en la Administración Pública son perfectamente aplicables a otros órganos del Poder Público, agregando el hecho que la propia Constitución refiere a la carrera del Fiscal del Ministerio Público y del Defensor, y así ha sido recogido por las leyes que regulan su actividad, deben los otros órganos del Poder Público implementar los concursos a que refiere la Constitución y otorgar estabilidad al funcionario, previendo la carrera como sistema de recursos humanos.

## **6. La estabilidad en el particular caso del Ministerio Público**

El artículo 286 Constitucional señala que la Ley determinará lo relativo a la organización y funcionamiento del Ministerio Público, proveerá lo conducente para asegurar la idoneidad, probidad y estabilidad de los fiscales y "...establecerá las normas para garantizar un sistema de carrera para el ejercicio de la función", derogando el sistema anterior, mediante el cual el fiscal era designado para ejercer funciones por un periodo determinado; sin embargo la Ley que regula al órgano desde 1998 (Ley Orgánica del Ministerio Público), instituyó la Carrera Fiscal, siendo una de sus principales reformas que ameritó la inclusión de un Título (Título VI) referido a "la carrera de los fiscales y funcionarios del Ministerio Público", cuyo artículo 79 indicaba:

Se crea la Carrera de los Fiscales del Ministerio Público, la cual se regirá por las disposiciones del Estatuto de Personal que dicte el Fiscal General de la República, dentro de un plazo no mayor de noventa (90) días contados desde su entrada en vigencia.

Para ingresar a la carrera como fiscal se requiere aprobar un concurso de oposición con la mayor calificación, la cual deberá estar por sobre el setenta y cinco por ciento (75%) de la escala de puntuación establecida.

---

<sup>38</sup> Texto aprobado en Ciudad Bolívar, Estado Bolívar, en fecha 30 de enero de 2000 y publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.453, en la publicación del texto refundido de la Constitución en fecha 24 de marzo de 2000.

Asimismo, a los fines de preservar cierta continuidad y preservar derechos de los funcionarios que ingresaron incluso antes de la promulgación de la Ley, y mientras se iniciaban los concursos para lo que la ley fijó un lapso de un año, de manera transitoria se estableció que los cargos de Fiscal del Ministerio Público saldrán a concurso de oposición en un plazo no mayor de un año a partir de la vigencia de esta Ley. Mientras ello ocurre, quienes estén ocupando tales posiciones continuarán en ellas. Si hubieren cumplido diez (10) años de servicios en el Ministerio Público, serían evaluados por una Comisión designada por el Fiscal General de la República. De aprobar dicha evaluación, estarían exceptuados del concurso de oposición (artículo 100 de la Ley Orgánica del Ministerio Público derogada). Por su parte, el sistema regulado en la ley anterior (la de 1970), otorgaba al Fiscal estabilidad relativa por el periodo constitucional. De forma tal que aquel funcionario fiscal, que para la fecha tuviere por lo menos 10 años de servicio, no estaba sometido al concurso, sino a una evaluación. Si bien es cierto, desdice de la norma que exige el concurso y, por ende, de la democratización del cargo, establecía las condiciones para obtener la estabilidad en el cargo.

Pese a lo categórico de la norma, el entonces Fiscal General de la República, Isaías Rodríguez, siguió por años removiendo a los fiscales a su libre discreción, sin que hubiere implementado el concurso, considerando que al no haber obtenido estabilidad, todos los fiscales eran de libre remoción, lo cual fue ratificado por la Sala Constitucional, en su sentencia 660, del 30 de marzo de 2006.

Por su parte, la Ley publicada en el año 2007<sup>39</sup>, vigente, señala:

Artículo 93. Se crea la carrera del funcionario o funcionaria del Ministerio Público, cuyas normas sobre el ingreso, ascenso, traslado, suspensión, estabilidad y retiro, se regirán por las disposiciones de la presente Ley y del Estatuto de Personal del Ministerio Público.

Artículo 94. Para ingresar a la carrera se requiere aprobar un concurso público de credenciales y de oposición.

El Fiscal o la Fiscal General de la República, mediante resolución, establecerá las bases y requisitos del concurso, con arreglo a lo dispuesto en esta Ley.

Dicha ley mantenía la obligación de celebrar el concurso para cubrir los cargos de Fiscal del Ministerio Público en un plazo no mayor de un año, contado a partir de la entrada en vigencia de dicha Ley, tal como lo prevé su disposición transitoria.

En la práctica fueron llamados dichos concursos, con un criterio selectivo por parte de la Fiscal General de la época Luisa Ortega Díaz, no dentro del

---

<sup>39</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.647 de 19 de marzo de 2007.

plazo ordenado en la misma Ley, sino bajo criterios meramente discrecionales, y que pese a la obligación categórica de celebrarlo en un plazo determinado, las diversas sentencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, impuso, con carácter vinculante, que mientras no se celebrara, ningún fiscal gozaba de estabilidad; es decir, que la imposición legal de llamar a concurso dentro del año, no era más que una norma programática que en definitiva no obligaba al titular del Ministerio Público. Sin embargo, se celebraron concursos donde participaron tanto funcionarios y fiscales del Ministerio Público, como profesionales ajenos a la Institución, cuyos ganadores, pasado el extenso periodo de prueba que fijó la normativa –inconstitucional a mi entender, pues no estaba previsto en Ley– actuaban bajo la convicción que habían obtenido la estabilidad en el cargo, que pregona la Constitución, que en el caso de fiscales y jueces cobra mayor relevancia, pues implica la libertad de actuación e independencia en su actuar que supone, para un funcionario, que el cargo no dependa de la voluntad del jerarca ni de intereses políticos partidistas propios del *spoils system*.

En este marco, en fecha 10 de noviembre de 2015, en la Gaceta Oficial 40.785, se publica el estatuto de Personal del Ministerio Público –que en los mismos términos anteriormente expuestos, viola expresamente la Constitución, al pretender regular materia de la función pública por instrumentos distintos a la ley–, cuyo artículo 3, establecía la carrera, indicando:

Artículo 3.- Funcionarios de carrera y de libre nombramiento y remoción. Son funcionarios y funcionarias de carrera, quienes ingresen al servicio del Ministerio Público en virtud de la aprobación de un concurso público de credenciales y de oposición, mediante nombramiento, siempre que desempeñen funciones de carácter permanente.

Se consideran cargos de libre nombramiento y remoción los cargos de alto nivel o de confianza que se determinen en el presente Estatuto de Personal.

Los cargos de alto nivel son los siguientes: Vicefiscal, Directores Generales, Directores de Línea, Subdirectores, Coordinadores, jefes de División, jefes de Departamento, jefes de Unidad y Fiscales Superiores.

Los cargos de confianza son los siguientes: Funcionarios y funcionarias que presten servicios directamente en la Dirección y Coordinación del Despacho del o la Fiscal General de la república, así como los funcionarios y funcionarias que presten servicios relacionados con la seguridad del o la Fiscal general de la república y de las dependencias del Ministerio Público, personal técnico que presten sus funciones en el área de Tecnología, Auditores, Registradores de Bienes y materiales, Almacenistas, Supervisores de Mantenimiento, Supervisor de Mensajeros, Supervisor de Seguridad Industrial, Supervisores de Reproducción y Comunicadores Sociales.

Se consideran también cargos de libre nombramiento y remoción aquellos que sean determinados como tales en el nombramiento del funcionario, en atención a la naturaleza de sus funciones.

Si bien es cierto, dicho estatuto prevé la carrera y por ende su protección y su derivado de la noción de estabilidad, injustificadamente excluye de la carrera a muchos funcionarios, a nuestro entender, de manera indebida, pues: (i) En cuanto a los funcionarios de alto nivel, incorporan a los subdirectores, cuyas funciones son propias de confianza, pues al existir un director, el subdirector no hace más que seguir los lineamientos del director, sin que le sea dable tomar decisiones propias o impartir políticas o lineamientos; mucho menos los jefes de división, departamento y unidad, calcando y extendiendo los considerados en el nefasto Decreto 211; (ii) Considera como de confianza a almacenistas, supervisores de mantenimiento, reproducción y de manera general a todos los comunicadores sociales del organismo, sin determinar las razones y sin que se pueda desprenderse de las funciones propias de dichos cargos; y (iii) Basta con emitir un nombramiento indicando que el cargo es de libre nombramiento y remoción, sin detenerse en si se trata de alto nivel o confianza, para, considerarlo como tal.

Sin embargo, se entiende que cualquier persona fuera de la extensa lista de exclusiones se considera como de carrera, incluyendo los fiscales.

Por su parte, en fecha 14 de septiembre de 2018<sup>40</sup>, el fiscal –irregularmente– designado por la denominada asamblea nacional constituyente, tomando en consideración la emergencia decretada por dicha asamblea el 5 de agosto de 2017, modifica el artículo 3 del dicho estatuto, señalando:

Artículo 3.- Funcionarios de carrera y de libre nombramiento y remoción. Son funcionarios y funcionarias de carrera, quienes ingresen al servicio del Ministerio Público en virtud de la aprobación de un concurso público de credenciales y de oposición, mediante nombramiento, siempre que desempeñen funciones de carácter permanente.

Se consideran cargos de libre nombramiento y remoción los cargos de alto nivel o de confianza que se determinen en el presente Estatuto de Personal.

Los cargos de alto nivel son los siguientes: Vicéfiscal, Directores Generales, Directores de Línea, Subdirectores, Coordinadores, jefes de División, jefes de Departamento, jefes de Unidad y Fiscales Superiores.

Los cargos de confianza son los siguientes: Funcionarios y funcionarias que presten servicios directamente en la Dirección y Coordinación del Despacho del

---

<sup>40</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 41.482 de 14 de septiembre de 2018.

o la Fiscal General de la República, en las Direcciones Generales, en las Direcciones de Línea, en las Coordinaciones, en las Divisiones, en los Departamentos, en las Unidades, en las Fiscalías Nacionales, en las Fiscalías Superiores, en las Fiscalías Estadales, en las Fiscalías Municipales y en cualquier otra dependencia del Ministerio Público.

Cabe observar que cualquier persona que preste sus servicios, lo ha de prestar en una Dirección, Departamento, División o Unidad, pero por si queda poco claro, se incorporan los despachos de fiscales de cualquier tipo o naturaleza, y si queda algún despacho u oficina excluida, se incorpora el comodín de cualquier dependencia del Ministerio Público. Se tiene que en el encabezado del artículo reconoce la existencia de funcionarios de carrera, pero a renglón seguido, excluye *a todos los funcionarios del ministerio público de la carrera y los convierte en cargos de confianza*; es decir, cualquier funcionario es de confianza y por ende, no goza de la estabilidad de la carrera que el encabezado del mismo artículo pregona, pero no sólo ello, sino que la estabilidad que ordenó la Constitución y que bien o mal, se garantizaba a algunos en el propio estatuto de personal, desaparece de manera absoluta en la reforma.

La declaratoria de emergencia y reestructuración que se ordene sobre un órgano, lejos de atentar contra la estabilidad del funcionario le otorgaría garantías, pues se supone que, para ser separado de la Administración, ha de mediar un proceso de reestructuración, actos debidamente motivados y sometidos al control judicial posterior; sin embargo, la clasificación como funcionario de libre remoción excluye dicha posibilidad, bastando para ello la libre disposición por parte del máximo jerarca, sin procedimiento previo y sin mayor justificación, bastando la simple disposición del jerarca.

Sin embargo, como se dijera anteriormente la existencia de concursos y la entrada en vigencia del estatuto anterior, soportado en el basamento constitucional que habría de bastarse por sí solo, determina que muchos funcionarios, al ser considerados como de carrera, gozan de estabilidad. ¿Puede un estatuto sobrevenido modificar esa condición? ¿Puede ese estatuto desconocer la norma Constitucional que lo soporta?

La respuesta es NO. Tanto la reforma del estatuto como los actos dictados ante ella, nacen viciados de nulidad, especialmente al considerar a todos los funcionarios como de libre remoción, tal como con buen tino lo sostuvo la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en la sentencia del 10 de julio de 2007, caso Eduardo Parilli Wilhelm, donde señaló:

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela dedica las Secciones Segunda y Tercera del Capítulo I del Título IV a la regulación del régimen de la función pública, a fin de fijar sus principios básicos e intangibles. Es 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.

Precisamente para asegurar ese propósito, el Constituyente ha sentado las bases sobre las que debe descansar toda la legislación funcionarial, destacando en particular ciertas exigencias, tales como el ingreso por concurso, la garantía de estabilidad o la evaluación del desempeño. Como se ve, la Carta Magna pretende alcanzar la eficiencia en la gestión administrativa, a través de muchos instrumentos: algunos sirven para asegurar que el Estado cuente con los servidores apropiados (concursos y evaluaciones), otros, para proteger al funcionario frente a la tentación autoritaria (como la estabilidad).

...

Esta Sala comparte esa premisa que sirve de fundamento a la demanda, aunque no su conclusión. Como se expondrá a continuación, la Sala efectivamente concuerda en que la Constitución no permite que todos los cargos administrativos sean de libre nombramiento y remoción, pues el Texto Fundamental parte de la idea contraria: que sean de carrera, pero es del criterio de que el artículo impugnado no contiene la exclusión que la parte accionante denuncia, sino que se trata de una errada interpretación por parte de FOGADE, que ha llevado a aplicar indebidamente la Ley en los casos concretos.

De ese modo, dispone con claridad el encabezamiento del artículo 146 de la Constitución, lo siguiente: ...

Si la carrera es entonces la regla y la condición de libre nombramiento y remoción es la excepción, resulta obvia la inconstitucionalidad de cualquier norma que pretenda invertir tal situación. De hecho, los tribunales de lo contencioso administrativo con competencia en lo funcionarial siempre han sido especialmente celosos en proteger ese principio, lo que ha llevado a innumerables anulaciones de actos administrativos de remoción en distintos entes públicos.

Aun cuando la Sala Constitucional sostuvo el criterio anterior, en otros muchos ha dado indebidos espaldarazos a irregulares actos administrativos particulares o normativos, así como a estatutos claramente inconstitucionales, lo que se ahoga en la falta de independencia que se observa en muchos casos, por lo que hemos de esperar por las decisiones que sobre el punto en concreto se dicten, sin poner en ellas mayores esperanzas. La explicación de esta severa aseveración la encontramos en el excelente y recomendado libro del profesor Francisco Delgado (Chavismo y Derecho), en todo el capítulo referido a “reglas que no son reglas”, del cual quiero traer dos párrafos altamente explicativos:

Hemos dicho que al chavismo le resulta insoportable el hecho de que las reglas limiten sus posibilidades de acción. Si se ve obligado a aceptar su existencia las

subordinará a la conveniencia política cuando ésta exija una solución diferente a la que la norma prevé...

Con la idea de que en determinados casos la interpretación correcta es “la contraria a la disposición normativa” se llega al punto central de la cuestión. El chavismo ha adoptado la idea de que los valores, fines y principios son más importantes que las normas.

Veamos, la Constitución es clara cuando ordena la carrera, y particularmente en el Ministerio Público, exige la carrera fiscal. Bien o mal, fue obtenida, y generó derechos en cabeza de los particulares, bajo una norma que no hace más que cumplir con el mandato constitucional, y aun así, uno de los principales garantes de la vigencia y eficacia de la Constitución, en la modificación de un solo artículo, hecha por tierra todo lo relativo a la estabilidad.

Como le dijo el Quijote a su escudero: “*Cosas veredes, amigo Sancho*”.

Caracas, septiembre de 2018.

## **Bibliografía**

A.A.V.V. “Estudios Sobre la Asamblea Nacional Constituyente y su Inconstitucional Convocatoria en 2017”. Compiladores Allan Brewer-Carías y Carlos García Soto. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017.

AYALA CORAO, Carlos y CHAVERO GAZDIK, Rafael. “El libro negro del TSJ de Venezuela: del secuestro de la democracia y la usurpación de la soberanía popular a la ruptura del orden constitucional (2015-2017)”. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017.

BREWER-CARÍAS, Allan. “Dictadura judicial y perversión del Estado de derecho. La Sala Constitucional y la destrucción de la democracia en Venezuela”. Editorial Jurídica Venezolana International, New York-Caracas 2016.

\_\_\_\_. “El estatuto del funcionario público en la Ley de Carrera Administrativa”. Comisión de Administración Pública, Caracas, 1971.

\_\_\_\_. “Los jueces constitucionales. Controlando el poder o controlados por el poder. Algunos casos notorios y recientes (Estados Unidos, Reino Unido, Honduras, Venezuela, República Dominicana, Nicaragua, Paraguay, El Salvador, Suráfrica, Costa Rica, Chile, Brasil)”. Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., San José Costa Rica, 2017.

CABALLERO ORTIZ, Jesús. “El derecho del trabajo en el régimen jurídico del funcionario público”. Editorial Paredes, Caracas, 2006.

CANOVA GONZÁLEZ, Antonio; HERRERA ORELLANA, Luis; RODRÍGUEZ ORTEGA, Rosa. “El TSJ al servicio de la revolución”. Editorial Galipán, Caracas, 2014.

CHAVERO GAZDIK, Rafael. “La justicia revolucionaria. Una década de reestructuración (o involución) judicial en Venezuela”. Editorial Aequitas, Caracas, 2011.

DE PEDRO FERNÁNDEZ, Antonio. “La Ley de Carrera Administrativa, (doctrina, legislación y jurisprudencia)”. Caracas, 1993.

DELGADO, Francisco. “Chavismo y derecho”. Editorial Galipán, Caracas, 2017.

FINAMORE, María Antonieta. “El ingreso por concurso a la carrera administrativa. Situación jurídica de los agentes que ingresan irregularmente a la Administración luego de la Constitución de 1999”. FUNEDA, Caracas, 2012.

GIL FORTOUL, José. “Historia constitucional de Venezuela”. Tercera edición. Editorial Las Novedades, Caracas, 1942.

LORENZO DE MEMBIELA, Juan. “Las situaciones administrativas de los funcionarios públicos”. Editorial Thomson Aranzadi, Madrid, 2004.

\_\_\_\_\_. “Manual práctico de la función pública, volumen IV. Derechos fundamentales de los funcionarios en la Administración: nuevos retos en las organizaciones burocráticas”. Segunda Edición. Editorial Thomson Aranzadi, Madrid, 2010.

PARADA, Ramón. “Derecho del empleo público”. Editorial Marcial Pons, Madrid, 2007.

RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard. “El sistema contencioso administrativo de la carrera administrativa”. Ediciones Magón, Caracas, 1974.

\_\_\_\_\_. “El funcionario público y la Ley Orgánica del Trabajo”. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1991.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. “Derecho de la función pública”. Editorial Tecnos, Madrid, 1996.

SILVA BOCANEY, José Gregorio. “De la función pública y la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”, en “La Actividad e inactividad administrativa y la jurisdicción contencioso administrativa”. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2012.

\_\_\_\_\_. “De los principios constitucionales del proceso contencioso funcional”, en “La justicia constitucional y la justicia administrativa como garante de los derechos humanos reconocidos en la Constitución”.

Universidad Monteavila, CEDEPCO, FUNEDA, CERECO y CEDP, Caracas 2013.

\_\_\_\_. “El fuero sindical en la función pública”, en “Derecho Administrativo Iberoamericano, 100 Autores en Homenaje al Postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello”. Coordinador Víctor Hernández-Mendible. Tomo I. Editorial Paredes. Caracas, 2007.

\_\_\_\_. “Las situaciones administrativas en la función pública”. Editorial Jurídica Venezolana y CIDEP, Caracas, 2017.

\_\_\_\_. “Venezuela. Del absolutismo plural a la tiranía colegiada”. <https://www.linkedin.com/in/jos%C3%A9-gregorio-silva-bocaney-1435065b/>

WEBER, Werner. “Presente y futuro del alto funcionariado en Alemania”. Revista de Administración Pública (Madrid), 1962 SEP-DIC; XIII (39) <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2112655.pdf>