

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
CENTRO IBEROAMERICANO DE ESTUDIOS
PROVINCIALES Y LOCALES
CIEPROL

TRABAJO ESPECIAL DE GRADO
PARA OPTAR AL TÍTULO DE ESPECIALISTA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

TÍTULO:
El Proceso de Reestructuración Administrativa Municipal y sus
Consecuencias

www.bdigital.ula.ve

Autor: Politólogo Abogado. Antonio Tadeo Abche Morón

Cédula de Identidad: V- 11.213.220

antonioabche@gmail.com

INTRODUCCIÓN

El Derecho en Venezuela era visto como invariable, su contenido y sus formas se han concebido como un legajo de normas cuyo contenido es más o menos similar en todos los países, pero a partir de la publicación en Gaceta Oficial de la nueva Carta Magna, se han impulsado cambios para mayor protagonismo a la participación política de los ciudadanos y ciudadanas, esto cambió el paradigma de participación, ahora basado en el interés legítimo local.

A pesar que no es un tema nuevo la adaptación a los cambios por parte de las estructuras del sector público, no menos cierto es que siempre se requiere adaptaciones de las estructuras organizativas de los estados y municipios. De esta forma surge la pregunta, ¿cómo se realiza un cambio estructural para el caso del Municipio?, sin lesionar los derechos individuales en especial para los trabajadores y los funcionarios que prestan servicios para la Municipalidad.

Nuestro país posee varios ejemplos emblemáticos de reestructuraciones a nivel de la administración pública nacional como la reforma en materia de seguridad social y la correspondiente al poder judicial. No obstante, en materia municipal, el tema de las reestructuraciones administrativas ha sido poco investigado, quizás porque su impacto se releva al ámbito local.

El enfoque de ésta producción intelectual pretende constituir una herramienta orientadora para los administradores y autoridades del Municipio para la realización de un proceso de reestructuración. Se ha estructurado en cuatro capítulos, el primero establece el contenido metodológico y los objetivos; el segundo una definición de lo que es una reestructuración municipal y cuando hacerla; el tercero establece las fases o etapas de una reestructuración y el cuarto capítulo muestra la reducción de personal en materia funcionarial como consecuencia de los procesos de reestructuración.

CAPITULO I.

EL PROBLEMA

I. Planteamiento del problema.

La investigación tuvo como bases el contenido de la Legislación Venezolana en materia de Derecho Administrativo (sustantivo y adjetivo) Funcionarial y Laboral; y su relación con la Administración Pública Municipal, en procura de establecer los sustentos de las Reestructuraciones Administrativas y las Reducciones de Personal, estableciendo los aspectos comunes en las reestructuraciones en materia municipal.

Establece cómo se deben producir las Reestructuraciones Administrativas enfatizando en el espectro de las municipalidades. Desarrollándose mediante el concatenamiento del contenido de la Ley del Estatuto de la Función Pública, el Parcialmente Vigente Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa, Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y las Sentencias emanadas de las Cortes Primera y Segunda de lo Contencioso Administrativo en Venezuela y la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia por su especial competencia para la tutela de los actos administrativos y ser los Tribunal Competente para conocer como alzada de los distintos Tribunales Regionales en materia Contencioso Administrativa, para lo que se refiere al procedimiento administrativo funcionarial.

Fundamentado en las normas precitadas establece cual es el procedimiento a seguir para las reducciones de personal y cuáles son las actividades que deberán realizar las entidades municipales para el retiro de los funcionarios.

Los casos que subyacen bajo este análisis son aquellos cuyas decisiones han cubierto el filtro de la inadmisibilidad, caducidad o prescripción de la acción como indicadores principales del fenecimiento de la pretensión del actor; –referido tanto a la administración como al perjudicado por estos procesos- en miras a dilucidar el contenido del proceso aceptado y conocido en Venezuela como norma de aplicación general, así como los contenidos de las leyes venezolanas sobre la materia de derecho administrativo y constitucional para ampliar los

basamentos e indicar las condiciones legales infringidas o pautadas como imposibles de prescindir para la correcta –deber ser- realización del proceso.

Para el caso de los fundamentos teóricos que rigen los informes técnicos de las comisiones reestructuradoras y por no ser éste tema uno de los preferidos del Derecho Administrativo se procuró realizar la conciliación del contenido de otras ciencias como son las ciencias económicas, políticas y administrativas; así como psicología ocupacional o laboral que en menos verifican las condiciones de eficacia y eficiencia en el campo ocupacional o de labores de las empresas públicas y sirven de fundamento para el uso y aplicación de algunos de los conceptos necesarios para la correcta comprensión del proyecto planteado.

Es imprescindible la introducción de conceptos como el de denominadas herramientas de gestión y la Reingeniería de Procesos o BPR, término acuñado por Michael Hammer (1990), teorías que pretenden desde la eficacia de la empresa privada por la alta competencia rediseñar los procedimientos para hacerlos más efectivos y eficaces. Pretende la condensación y adaptación de los métodos empleados satisfactoriamente en el caso de Argentina, para ello se analizó el Manual empleado por la administración de Néstor Carlos Kirchner (Halliburton, 2006) para evaluar los procesos en la Administración Pública.

De igual manera, se introdujeron conceptos como el de Planificación Estratégica donde se ve a las reestructuraciones enmarcado según la perspectiva de Rodríguez y Straface (2000). Y el concepto traído de las escuelas de administración pública de Gobernanza Urbana o Local que alude a una definición integral de ciudad en los términos de William Jiménez (2002 en Daza y Bernal).

Por último, establece los parámetros procesales aplicables a los casos que pueden o no devenir en reducciones de personal, presentando con los aportes legales, doctrinarios y jurisprudenciales un esbozo del deber ser de las reestructuraciones en la administración municipal sin hacer estudios de casos particulares.

Con esto, se pretendió resolver el problema de: cómo se realiza un Proceso de Reestructuración Administrativa y Reducción de Personal en Materia Municipal.

II. Sistema De Objetivos

De conformidad con el tipo de investigación realizada, de tipo descriptivo, se empleó el sistema de generación de objetivos y no al sistema de hipótesis, en tal sentido la investigación tiene los siguientes objetivos generales y específicos.

A. Objetivo General

El Análisis de los criterios establecidos por la Doctrina; la Constitución, las leyes en materia administrativa, funcionarial y laboral; y en la Jurisprudencia Venezolana en materia Contencioso Administrativa sobre los procedimientos de reestructuración administrativa y de reducción de personal de los entes públicos municipales.

B. Objetivos Específicos

1. Indagación sobre el concepto de reestructuraciones administrativas en Venezuela.
2. Relevamiento del contenido sustantivo y adjetivo de las leyes venezolanas en materia de reestructuraciones administrativas y reducciones de personal
3. Relevamiento de la Jurisprudencia Contencioso Administrativa para comprender el proceso de ejecución de las reestructuraciones Municipales.
4. El establecimiento de un orden procedimental común para los procesos de reestructuraciones municipales.

III. Justificación de la investigación

Con los cambios legislativos constantes de los últimos 15 años, aunado a la condición democrática de nuestro país, muchos Alcaldes, Contralores y Presidentes de Concejos Municipales han requerido la modificación de estructuras para adaptarlos tanto en el ámbito jurídico, político, económico y social en procura del mejoramiento de los servicios y lograr la eficacia y eficiencia de la gestión. Topándose con una ausencia de documentación que los guíe sobre cómo hacer una reestructuración, tendiendo a la violación de derechos funcionariales y

laborales que congestionan los tribunales e instancias administrativas trayendo mayores gastos y la inoperatividad de sus acciones.

Por tal razón, se realizó la revisión y condensación de las acciones cuyos resultados exitosos y no tanto, han dado una señal correcta para establecer el proceso de reestructuración como objetivo para poder determinar paso a paso como sin violar derechos individuales y colectivos se puede realizar con éxito una reestructuración y una reducción de personal.

IV. Alcance y delimitación

El esbozo teórico sentó sus bases en el contenido de las Sentencias emanadas de las Cortes Primera y Segunda de lo Contencioso Administrativo en Venezuela, suficientemente reiterados ante la Sala Político Administrativa y cuyos criterios han servido para sentar las bases y entender mediante la aplicación y protección del derecho que asiste a los funcionarios y las distintas municipalidades la estructuración de un instrumento procedimental para explicar en forma condensada como debe realizarse un procedimiento de reestructuración.

Ha procurado presentar en un único instrumento el contenido del proceso aceptado y conocido en Venezuela como norma de aplicación general, así como los contenidos de las leyes venezolanas sobre la materia de derecho administrativo y constitucional para ampliar los basamentos indicando las condiciones legales infringidas o pautadas como imposibles de prescindir para la correcta realización del proceso. En consonancia con los fundamentos teóricos que contribuyen a estructurar y justificar el proceso imponiendo las condiciones de eficacia y eficiencia cuya producción final es como hacer, justificar y proceder en una reestructuración municipal.

CAPITULO II MARCO TEÓRICO

I. Antecedentes históricos

1. Evolución histórica del Municipio en Venezuela.

En materia de Administración Pública Municipal venezolana es menester hacer mención de los estudios efectuados por el Doctor Allan Brewer Carías (2004), quien ha dividido la historia del Municipio venezolano en tres etapas:

A. El Período Republicano.

Unos 150 años aproximadamente, que va del año 1.811 hasta 1.961 donde el régimen de gobierno y administración municipal en el país estuvo basado en la separación orgánica de los poderes públicos, evidenciado en cada una de las Constituciones vigentes para cada tiempo.

B. El Período Democrático Constitucional.

Comprendido desde 1961 hasta 1989 y tiene por característica destacada haber modificado radicalmente, desde el punto de vista fáctico, el régimen de gobierno y administración municipal anterior, basado en la separación orgánica de poderes y contenido en la Ley Orgánica del Régimen Municipal y su reforma.

C. El Régimen de Gobierno y Administración Colegiado de Carácter Municipal.

Comprende desde 1989, su característica esencial es que se ha intentado retomar el sistema de separación orgánica de poderes, que realmente no se ha logrado consolidar en Venezuela.

Sobre éste particular sería pertinente ya que esta división la realizó Brewer Carías antes del 2005 y de la derogación de la Ley Orgánica del Régimen Municipal por la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, **establecer una cuarta etapa**, que para los efectos debería denominarse la **etapa de la planificación, control y la participación ciudadana**, que desarrolla en las líneas siguientes.

D. Planificación, control y la participación ciudadana

La Ley Orgánica de Régimen Municipal fue el inicio legislativo de la materia municipal en el país ya que antes no estaba específicamente codificada, en palabras de Manuel Radachell (2006, pp. 117-164):

“Pasaron muchos años antes de que se aprobara la que se llamó la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la cual entró en vigencia el 10 de agosto de 1978 y que no solamente tuvo como novedad la de desarrollar los principios constitucionales sobre el Municipio, sino que fue la primer vez que se dictaba una ley nacional para regular los Municipios. Hasta entonces éstos se regían por las normas constitucionales, por las leyes de división político territorial que dictaban los Estados –las que se limitaban a crear los Municipios y sus divisiones internas, con sus respectivos linderos- y por las ordenanzas Municipales.

En la Ley Orgánica de Régimen Municipal, a su vez, se dispuso que se mantendría la organización municipal anterior hasta tanto las Asambleas Legislativas, en el período constitucional (de cinco años) que se iniciaba el año próximo (1979), dictaran las leyes sobre división político territorial, en concordancia con los nuevos principios, entre los que se incluyó la integración de los Concejos Municipales con un número variable de concejales, según la población del Municipio. El período 1979-1984, no se dictaron las leyes estadales, salvo una excepción, por lo que la reforma se mantuvo congelada.

En 1984 se modificó la LORM para prorrogar el lapso previsto para que la reforma entrara en vigencia, y no fue sino hasta 1989 cuando se eligieron concejales en los nuevos municipios autónomos, en el número variable determinado en la ley. De esta forma, de los 714 Municipios (no autónomos) que teníamos a comienzos de 1989, agrupados en 191 Distritos, se pasó a los 337 Municipios con que contamos ahora”.

El texto Constitucional de 1.999 impuso al Legislador venezolano la labor de adaptar el nuevo perfil del Estado atiendo al espíritu y los conceptos establecidos en el Capítulo referido al Poder Público Municipal y a los preceptos para la consolidación de un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia que se sustente en valores para la democracia participativa, la corresponsabilidad social y el efectivo desarrollo de un Estado Federal Descentralizado.

Entre las novedades que trajo la Ley Orgánica del Poder Público Municipal respecto de la, por ella derogada Ley Orgánica Del Régimen Municipal (publicada en Gaceta Oficial Número 4109 de fecha 15 de junio de 1989), tenemos la incorporación de un nuevo órgano en la estructura del Poder Público Municipal: la denominada **Planificación y Coordinación, mediante los Consejos Locales de Planificación de Políticas Públicas (COLOPP) junto con las Contralorías Sociales**; además de ubicar en un mismo reglón, a la Contraloría Municipal, como órgano del Sistema Nacional de Control Fiscal, hablándose en consecuencia, de cuatro órganos o funciones del Poder Público Municipal, a saber:

- 1) El Poder Ejecutivo, representado por el Alcalde y la estructura administrativa de la ejecutivo, el gobierno municipal y la gerencia del mismo;

- 2) El Poder Legislativo: encarnado por la Cámara o Concejo Municipal y sus Concejales, además que el mismo ya no es presidido por el Alcalde;
- 3) La Contraloría Municipal: como órgano de control fiscal,
- 4) La Planificación y Coordinación: como órgano de control social tanto de manera individual como colectiva, en la cogestión comunitaria y planificador del desarrollo y políticas públicas del Municipio.

La otra novedad sustancial del mismo, es **el desarrollo de la Participación Ciudadana**, sus principios, sus mecanismos y modos de participación, y la Potestad Tributaria del Municipio, al determinar con mayor precisión la gama de tributos municipales, especificar el hecho imponible, la base imponible, los sujetos activos y pasivos, así como los principios básicos para establecer un sistema de cobranzas de los mismos e incluso, los mecanismos por los cuales el Alcalde puede realizar convenios de tal naturaleza para el fomento del desarrollo municipal.

En materia de autonomía y regímenes municipales, se consideró la posibilidad de fusión, agrupación y creación de nuevos municipios y que tales procesos deberán hacerse en consulta directa con la comunidad correspondiente y previa la verificación de los requisitos exigidos por la Ley y por los organismos competentes.

Entre estos requisitos se destaca obligatoriamente y de forma concurrente, la dotación ejidal (como condición indispensable), la consulta popular obligatoria (mediante referéndum), la suficiencia económica, la determinación de los servicios públicos mínimos, etc.; en cuanto a la subdivisión del Municipio, ésta es potestad de la ciudadanía y del gobierno local correspondiente, dado que tales demarcaciones territoriales (las parroquias), deberán responder a las necesidades locales y no al interés burocrático.

En cuanto al Municipio Indígena y la Participación de las Comunidades Indígenas en la gestión municipal, se observa que se volcaron muchas disposiciones que al efecto ha dispuesto la Constitución de 1.999, y las Leyes de la materia. Ciertamente, el nuevo texto municipal generó muchas expectativas que no se vieron colmadas con su publicación, si bien exalta la diversidad

municipal, en claro contrasentido, mantiene en su redacción la uniformidad del poder municipal en cuanto a la creación de municipios bajo patrones rígidamente matemáticos; respecto a criterios poblacionales y de generación de ingresos y recursos propios para que presten servicios determinados. No obstante, no priva para nada el criterio cultural por el cual se constituyen poblados, el cual determina el gentilicio que debe tener un municipio conforme a su identidad, espíritu, tradiciones y patrones geográficos que les brinda el arraigo territorial.

Por otra parte, se debilitó el control político de la función legislativa sobre la función ejecutiva, este quedó en términos enunciativos pero no indica los mecanismos por los cuales hacerlos efectivos, quedando reducido a la mera denuncia ante el Ministerio Público y a la Contraloría Municipal por supuestos generadores de responsabilidad administrativa, civil, y penal, y claro está, que tales órganos forman parte de un sistema nacional de control más allá del sentir municipal con injerencia de autoridades nacionales en tales asuntos.

En cuanto a las innovaciones que trajo la Ley están los denominados **Órganos Auxiliares**, estos son:

- a) La Secretaría del Concejo Municipal; estará a cargo de un Secretario (a), designado por el Concejo Municipal por un (1) año, y será un funcionario de libre nombramiento mas no de libre remoción ya que se destituye previa la formación del respectivo expediente instruido por el Concejo Municipal con audiencia del funcionario y garantizándole el debido proceso. Este no posee la atribución de dirigir el personal de la Secretaría, situación que estaba prevista en el artículo 84 numeral 7° de la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal, ya que tal atribución ahora es del Concejo Municipal, según se plasma en los Artículos 115 al 117 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.
- b) la Sindicatura estará a cargo de un Síndico (a) Procurador (a), órgano de apoyo jurídico del Poder Público Municipal, es decir, de todos los órganos que lo componen, siendo obligatorio que tal funcionario sea abogado. Es un funcionario de libre nombramiento más no de libre remoción, ya que se le debe instruir un expediente con audiencia del interesado con garantía del debido proceso. Cumple funciones de Fiscal de Hacienda en la Hacienda Pública Municipal, asesora jurídicamente a los ciudadanos y ciudadanas organizados (as) o

no, en todos los asuntos de su competencia, vela por el buen funcionamiento de los servicios públicos municipales y presenta el informe correspondiente sobre el déficit y limitaciones prestacionales de éstos, presentándolos al Alcalde y al Concejo Municipal.

c) El Cronista del Municipio establecido en los artículos 125 y 126 ejusdem, se elimina la obligatoriedad de la creación del cargo, dejándolo solo como opcional, además de disponer que en aquellos Municipios donde ya exista, será designado al producirse su ausencia absoluta en caso contrario no opera tal situación, de allí su estabilidad en el cargo que puede ser vitalicia.

El legislador dispuso que las competencias, funcionamiento, derechos y personal entre otros lineamientos, de los referidos órganos auxiliares quedaran establecidos en las ordenanzas que promulguen al efecto, en claro respeto a la localidad y autonomía municipal que le imprimen sus sellos distintivos entre los Municipios.

II. Antecedentes de la Investigación

2. La Administración Pública Municipal y las Reestructuraciones necesarias.

Conforme a todo lo anterior, el Municipio venezolano luego de la entrada en vigencia de esta Ley **debió adaptarse a una estructura de tipo participativa**, contenida el Artículo 75, que estipula:

Artículo 75. El Poder Público Municipal se ejerce a través de cuatro funciones: la función ejecutiva, desarrollada por el alcalde o alcaldesa a quien corresponde el gobierno y la administración; la función deliberante que corresponde al Concejo Municipal, integrado por concejales y concejales. La función de control fiscal corresponderá a la Contraloría Municipal, en los términos establecidos en la ley y su ordenanza; y la función de planificación, que será ejercida en corresponsabilidad con el Consejo Local de Planificación Pública.

*Los órganos del poder público municipal, en el ejercicio de sus funciones **incorporarán la participación ciudadana** en el proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, para lo cual **deberán crear los mecanismos que la garanticen**.*

La función de planificación, será ejercida en corresponsabilidad con el Consejo Local de Planificación Pública, este órgano es la representación de las parroquias y demás núcleos de las comunidades organizadas en la planificación presupuestaria y de inversión del Municipio. Esta nueva figura nos proporcionó la obligación de regular atendiendo a las necesidades locales

mediante ordenanza la manera de elegir y el reglamento de funcionamiento del mismo, esto involucró un efectivo apremio y el nacimiento de una reestructuración organizativa en la mayoría de las municipalidades del país, puesto que había que diseñar modalidades ciertas y plausibles que fuesen fácticamente aplicables para lograr que efectivamente se generase un presupuesto con la participación de las comunidades atendiendo a que la alcaldía como figura dejaba de ser una figura estática y se transformaba en un recaudador de problemas y propuestas para generar soluciones.

A. Los Cambios como Consecuencia de la Reestructuración.

Ahora bien, esta reestructuración a lo interno implicó una serie de cambios que aunados a los avances tecnológicos generó otros de significativa relevancia como por ejemplo:

- ✓ La desincorporación de las gigantescas máquinas de escribir, que fueron cambiadas por computadores, las cuales poco a poco aunadas a la falta de espacio y necesidades gerenciales de traslados y uso de los sistemas de redes y correspondencia electrónica han modificado el viejo computador de escritorio por las laptop o computadores portátiles.
- ✓ Otro cambio significativo fue la eliminación de las recepciones o centrales telefónicas, que han sido cambiados por centrales digitales y computarizadas que comunican de forma directa a las extensiones.
- ✓ No podemos olvidar la eliminación del modelo tradicional de portero por la contratación de servicios privados de seguridad.
- ✓ Otro que ha sido muy significativo y marcado ha sido la eliminación del bibliotecario, bibliotecólogo o el Archivista de los Archivos Municipales por el uso de la digitalización de los viejos documentos.
- ✓ La necesaria colocación de las Oficinas de Atención al Ciudadano, que implicaron la creación de enlaces de comunicación entre las diferentes instancias y la publicidad de los procesos internos para dar respuesta efectiva a los usuarios o administrados.
- ✓ La modificación de los Servicios de Control Interno con la eliminación de las Oficinas encargadas de ello y la implementación del Control Interno en cada departamento.

En cuanto a la tecnología, el Decreto N° 6.217, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública publicada en Gaceta Oficial De La República Bolivariana De Venezuela, N° 5.890 Extraordinario del 31 de julio de 2008, establece en su exposición de motivos que:

“...Además, tendrá entre sus objetivos la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, para con ello cumplir el mandato Constitucional. Por otra parte, se prevé la obligación a los órganos y entes de la Administración Pública de utilizar las tecnologías que desarrolle la ciencia, tales como los medios electrónicos o informáticos y telemáticos, para su organización, funcionamiento y su relación con las personas. A tal efecto, entre una de las formas de dar cumplimiento a la mencionada obligación, se encuentra el establecer y mantener una página en internet, que contenga la ubicación de sus dependencias, información de contactos, los datos correspondientes a su misión, organización, procedimiento, normativa que lo regula, servicios que presta, documentos de interés para las personas, así como cualquier otra información que se considere relevante...”.

Al referirnos a otros elementos de significativa relevancia, revisten gran importancia para este trabajo, -ya que exhorta la exposición de motivos- a que la administración pública deberá reformarse en busca de una mejora constante en “los procedimientos, servicios y prestaciones públicas”. Esto es la fundamentación de la eficacia y eficiencia de la prestación del servicio público de la administración donde converge los principales problemas de todo servicio público, los procesos engorrosos o tardíos poco optimizados; la solicitud de documentos innecesarios y el conocido y desactualizado funcionario que sigue pidiendo documentos y recaudos que produce la misma administración. Con estas definiciones se demuestra el carácter de la administración pública como el régimen gerencial gubernamental que se encarga de la regencia y gestión de los servicios públicos y demás competencias del Estado. Implicando ineludiblemente, un compromiso de atención con los usuarios, respuestas eficientes y gestión eficiente.

La norma citada ut supra establece igualmente su exposición de motivos que pretendía:

“...la consolidación del Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, conlleva la necesidad de efectuar cambios en las estructuras públicas, con la finalidad de adaptarlas a la nueva realidad social y política del país, y maximizar la eficacia y la eficiencia de la Administración Pública, destruyendo las estructuras burocráticas y paquidérmicas que han caracterizado a las instituciones públicas, a los fines de lograr un acercamiento efectivo a la población y la satisfacción de sus necesidades fundamentales de manera oportuna, así como superar los procesos burocráticos enquistados, pero garantizando el apego a la legalidad en la actuación...”. De conformidad con ello, intenta: “...actualizar y transformar el ordenamiento que regula la Administración Pública... omissis.... establecer los principios, bases y lineamientos que rigen la organización y el funcionamiento de la Administración Pública; así como regular los compromisos de gestión; crear mecanismos para promover la participación popular y el control, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y proyectos públicos...”.

No obstante, después de ver las bondades que nos da el progreso y la tecnología, debemos también ver las consecuencias que trajo como son: ¿Qué hacemos con las funcionarias que trabajaban como centralistas?; ¿Dónde colocamos al trabajador que fungía como portero?; y peor aún ¿Qué hacemos con la funcionaria secretaria, asistente o mecanógrafa que tiene quince, veinte o veinticinco años trabajando con su máquina de escribir y que no tiene ni la paciencia, ni el incentivo, ni mucho menos el dinero para costearse el aprendizaje para trabajar con un computador?; sin olvidar que hacemos con los miembros de la unidad de control interno.

Todas estas preguntas han sido realizadas por directores y jefes de departamentos quienes se ven obligados a buscar una nueva secretaria que maneje el computador y relegando a la anterior a servir el café o a encerrarla en un archivo para ser llamada cuando se requiera un oficio que se recibió hace más de cinco años o bien poniendo al portero a llevar oficios y memorandos dentro de las instalaciones de la Alcaldía.

Estas razones son las que nos obligan a prever el conflicto antes que aparezca y a tratar cada caso con sus aristas particulares, por ello, las siguientes líneas han sido dedicadas a ¿cómo hacer una reestructuración?.

B. Un Modelo para la Reestructuración Administrativa Municipal.

Ciertamente la disyuntiva es ¿cómo realizar una reestructuración municipal?, pues, esta pregunta es muy común en la práctica sobre todo para los municipalistas. Sin embargo, no existe en nuestro país mucha literatura sobre el tema, no por falta de interés en el mismo, sino porque, en principio ningún profesional en el área quiere perder la posibilidad de que otros conozcan la forma más ajustada a derecho para realizarla y por otro lado, cada reestructuración tiene sus peculiaridades.

Lo esencial para la realización de una reestructuración es la necesidad de la misma - justificación-, ya que **nuestra Constitución y las leyes de nuestro país no establecen en forma taxativa cómo y por qué deben hacerse los procesos de reestructuración.** Sin embargo, lo que si establecen es la consecución de principios de eficacia y eficiencia en el desarrollo de la función administrativa del Estado y de sus distintos entes y órganos.

Conforme a esto, las razones para hacer una reestructuración están más claras en leyes orgánicas, ordinarias y especiales que rigen procesos y contienen competencias más específicas dentro de la administración pública.

C. En que se justifica una Reestructuración Administrativa Municipal.

Conforme a lo anterior las reestructuraciones administrativas se pueden realizar por cuatro (4) razones prevista en la Ley del Estatuto de la Función Pública en el Capítulo VIII, Artículo 78, en los siguientes términos:

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

Ordenadas de la siguiente manera:

- 1) Por limitaciones financieras denominado también circunstancias económicas;
- 2) Por cambios en la organización administrativa;
- 3) Por razones técnicas, de progreso o modificaciones tecnológicas;
- 4) Por supresión de una dirección, división o unidad administrativa de órgano o ente.

Esta según Antonio de Pedro Fernández (2004) debe ser aprobada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, pero la solicitud sería presentada por la máxima autoridad ante el vicepresidente ejecutivo para su autorización y presentación al Consejo de Ministros; y de conformidad con el contenido de la Ley del Estatuto de la Función Pública establece la genealogía por ramas del poder en los siguientes términos: deberá ser autorizada por el Presidente en Consejo de Ministros (poder nacional) por el Consejo Legislativo (poder estatal), y por los Concejos Municipales (poder municipal).

El parámetro legal es muy parecido en cada uno de los casos, lo esencial es la fundamentación y que las máximas autoridades deben prever el hecho, que **en cada reestructuración se generarán cambios significativos que pueden lesionar derechos**

individuales y colectivos que deben ser en definitiva verificados y apegados al debido proceso establecido como garantía procesal constitucional

D. Una aproximación al concepto de Reestructuración

Una reestructuración implica una modificación, un cambio estructural o bien una transformación o evolución del ámbito municipal que puede incluir desde un departamento a todo el sistema.

Existen varios conceptos o teorías asociadas al de reestructuración en el ámbito municipal, en materia de estudios en Administración Pública y siguiendo a Jiménez (2002 en Juviano y Bernal) se habla de conceptos traídos desde el contexto francés como es la **Gobernanza urbana o local** para denotar el gobierno de las ciudades, este concepto involucra a los actores sociales que hacen vida e interactúan horizontalmente en la ciudad, tales como los ciudadanos en su búsqueda de armonización de intereses o estrategias y acciones para obtener: a) legitimidad y confianza; b) transparencia en la gestión pública; c) seguridad y mejorar la convivencia; y d) avanzar en la equidad e integración social.

De esta forma, el concepto de *governance* es visto a través de la correlación que existe entre la visión de ciudad y la manera como se espera que ésta sea gestionada; lo que implica que se introduzcan lineamientos para adaptar o adecuar la gestión pública para la internalización y la internacionalización. Esta visión implica que **el gobierno de las ciudades necesariamente propenderá a la adaptación del gobierno a las necesidades de la ciudad en materia de servicios públicos, educación infraestructura vial y movilidad, espacios públicos, urbanismo y marginalización, seguridad y convivencia ciudadana.**

La estructura en administración pública es precisamente el lograr la planeación estratégica de la ciudad frente a la visión que se tenga de ella, involucrando a los diferentes actores y estableciendo las pautas (creación y conformación de organismos o instancias) que regirán el plan para alcanzar los fines que el gobierno ha establecido como necesarios para la

proyección planificada, lo cual involucra una adaptación de sus normas internas y de la gestión pública, privada y cívica.

Ahora bien, en materia de **Planificación Estratégica** la vemos a las reestructuraciones enmarcada según Rodríguez y Straface (Ob cit 2002) en una metodología de gestión ampliamente difundida en todo el mundo, tanto en el ámbito privado como en el público donde destaca el ámbito militar. Esta herramienta de gestión ofrece una perspectiva integral de las situaciones problemáticas a resolver y constituye un enfoque capaz de abordar problemas estructurales y complejos.

Este método (planificación estratégica) es usado para **lograr una definición consensuada de las coordenadas sociales y económicas del territorio en el mediano y largo plazo, la adhesión de la población de la ciudad a un proyecto común y la proyección externa sistemática y eficaz del concepto de futuro del territorio.** En esta los programas de acción se diseñan mediante un pacto de los agentes económicos, sociales y el sector público, que implica un régimen democrático de toma de decisiones, porque incluye a todos los actores generando un plan de ciudad.

Las reestructuraciones municipales también han sido vistas desde la perspectiva denominada **reingeniería de procesos**, que funciona como una actividad destinada a incrementar las capacidades de gestión a nivel operativo. Estudia el flujo de las actividades de conversión que dan base a la transformación de los insumos en productos institucionales adecuados según Ossorio (2006, en Haliburton pp.7-15) en los siguientes términos:

Una organización pública debe enfrentar problemas terminales para cumplir sus metas externas expresadas en la misión, y problemas intermedios para desarrollar adecuadamente las herramientas que condicionan la producción de las metas externas. ... la reingeniería de procesos el modo planificado de establecer las nuevas secuencias e interacciones de los procesos (administrativos, regulares y sustantivos) con la pretensión de elevar la eficiencia, la eficacia, la productividad y la efectividad de la red de producción institucional y alcanzar un balance global positivo de gobierno... , el rediseño o reingeniería de procesos es un conjunto de tareas técnicas relevamiento, análisis y diagnóstico de los circuitos administrativos y de gestión de las organizaciones públicas, destinado a determinar el estado actual y proponer las medidas para procesar los requerimientos de los productos internos y la producción terminal –los productos finales- que justifica la existencia de la institución pública”.

Conforme a esto, se entiende que las distintas estrategias o métodos que han dado un paso sobre el tema de las reestructuraciones municipales, plantean una visión de reorganizar y planificar mediante la participación de los actores involucrados, con miras no a un plan municipal sino al concepto del gobierno de la ciudad, lo cual implica que la transformación debe estar orientada a diseñar el gobierno con las estructuras que sirvan para dar respuesta a las necesidades de los entes que la conforman.

E. ¿Cuándo, Cómo y Por qué hacer una Reestructuración Municipal?

Esta es una pregunta que dependerá de la tendencia política y del tipo de ciudad que se esté diseñando alcanzar, ya que existen ciudades con visión turística, visión de oportunidades educativas, visión de proyección internacional, visión de tecnología, visión de crecimiento industrial, entre otras formas que en ninguno de los casos se dan de forma pura, sino que se combinan y condicionan las líneas de actuación municipal.

Adicionalmente, existe una razón legal que es la adaptación al proceso de transformación jurídica y política que ha venido ocurriendo en Venezuela desde la entrada en vigencia de la Constitución del 99. Y con ella, la creación de nuevas estructuras, dependencias o institutos autónomos o bien la supresión, eliminación o transformación de otras.

El cómo hacerla es a través un procedimiento que no está del todo definido por ley sin embargo, la jurisprudencia vino a llenar esa laguna mediante sentencia estableciendo cuales deberían ser los pasos que deben cumplirse para realizar una reestructuración municipal. Procedimiento que fue asentado por la extinta Corte Primera de los Contencioso Administrativo con la mejor voluntad de lograr la uniformidad de actividades en los 335 municipios venezolanos.

III. Bases teóricas y legales

1. Derecho Adjetivo Aplicable a las Reestructuraciones Municipales.

Entendido el concepto de reestructuración y cuáles son las distintas visiones mediante las cuales puede justificarse un proceso de reestructuración, podemos afirmar que, **las**

reestructuraciones pretenden modificar y hacer más eficiente la prestación de las competencias municipales, con una visión política, una visión jurídica, una visión económica y de administración de personal, que puede estar acompañada de una visión de ciudad que pretenda convertirse en un modelo de explotación de las ventajas geográficas (turismo, cultura y posibilidades de explotación tecnológica o industrial).

De la revisión histórico jurídica venezolana, es posible afirmar que **no existe un procedimiento expreso ni una norma adjetiva que establezca cuales son las fases y como debe realizarse un procedimiento de reestructuración en la administración pública central**. Sin embargo, existen elementos comunes y que forman parte de los principios del derecho administrativo sustantivo y adjetivo, elementos que sirven para construir un proceso teóricamente adecuado. Ahora bien, en materia municipal, la norma rectora que es la Ley Orgánica del Poder Público Municipal no establece un procedimiento expreso para la realización de procesos de reestructuración, labor que queda reseñada en algunos artículos de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y la Ley del Estatuto de la Función Pública, concatenada con el parcialmente vigente reglamento de la Ley de Carrera Administrativa y la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras y su Reglamento, que a su vez nos remite a la Ley de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios Públicos.

Tenemos leyes pre constitucionales y post constitucionales, que brindan luces sobre cómo puede hacerse el proceso. Sin embargo, **el procedimiento de reestructuración administrativa y su consecuencia derivada, la reducción de personal no han sido taxativamente expresadas en una norma jurídica adjetiva**; trayendo como consecuencia un esfuerzo intelectual por parte de los juristas para lograr concentrar este conjunto normativo y generar un proceso prolijo que no violente garantías y derechos.

A. Criterio Jurisprudencial.

En el entendido que estamos en el campo de la competencia Contencioso Administrativa, se hizo menester buscar en la jurisprudencia cuales han sido los criterios que se han manejado con menor margen de modificaciones. Siendo esta jurisdicción la que de alguna forma subsanara

el vacío legal y concentrara el procedimiento a los fines de evitar la incertidumbre jurídica al respecto.

Pese a todos los cambios políticos y jurídicos que ha sufrido el poder judicial, incluyendo su intervención administrativa, **fueron las Cortes Primera y Segunda de lo Contencioso Administrativo quienes se atrevieron a desentrañar el oscuro y callado mundo de las Reestructuraciones Administrativas**, debido a que eran la excusa frecuente de las instancias gubernamentales para retirar al personal administrativo en cada cambio de tendencia política o gubernamental.

Aunado al imperioso problema de que siempre la administración pública perdía los casos a veces por inacción y a veces por ignorancia total del procedimiento legalmente establecido para las reestructuraciones administrativas. Por esta razón, **la Corte en una muy célebre Sentencia estableció** (antes de la entrada en vigencia de la Ley del Estatuto de la Función Pública) **el procedimiento a seguir para la realización de estos procesos, esta Sentencia fue la proveniente del Expediente Número 01-25423 de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de Fecha: 18/9/2002**. De ella se reproduce en parte el proceso, y se le ha hecho una adaptación a los últimos cambios legislativos en nuestro país para hacernos una idea más clara de cómo se debe hacer un procedimiento de reestructuración municipal.

B. Consecuencias de los Procesos de Reestructuración Administrativa

Los procedimientos administrativos de reestructuración llevan implícitos basados en el derecho administrativo que es un derecho eminentemente formal, una serie de fases para su realización, y llevan aunado un cambio o modificación, alteración o cambio en la organización administrativa de una dependencia u organismo público, aunque tal circunstancia no conlleva de manera implícita e inexorable una reducción de personal, pero sus consecuencias pueden traducirse en tres situaciones:

1. Disminución cuántica del registro de cargos.
2. Convertibilidad del registro de cargos ajustándolo a la nueva estructura, mediante la reasignación de tareas o labores.

3. Aumento cuántico en el registro de cargos como producto del replanteamiento en la organización.

Estas tres situaciones que evidentemente son consecuencia del proceso en sí mismo, generan que se concrete la realización de varias etapas en el proceso para que sea efectivo y no violenten el Derecho a la Estabilidad propio de los Funcionarios Públicos de Carrera. Sobre este particular es pertinente recordar el criterio contenido en el Expediente 0252, Sentencia 02825 del 27/11/2001 con ponencia del Magistrado Hadel Mostafá Paolini de la Sala Político Administrativa, en que el carácter de funcionario público que ostente una persona, no implica per se un derecho a la estabilidad ya que estos (los funcionarios) son de dos modalidades, los de carrera y los de libre nombramiento y remoción.

En esta parte se acota con especial énfasis en el Derecho al Debido Proceso, garantía constitucional que ha sido invocada por los innumerables abogados litigantes que han defendido a los desamparados funcionarios y causante de las múltiples condenas a reenganche y pago de salarios caídos. Este derecho al debido proceso es complejo y encierra dentro de sí, un conjunto de garantías que se traducen en una diversidad de derechos para el procesado, entre los que figuran: el derecho a acceder a la justicia; el derecho a ser oído; el derecho a la articulación de un proceso debido; derecho de acceso a los recursos legalmente establecidos; derecho a un tribunal competente, independiente e imparcial; derecho a obtener una resolución de fondo fundada en derecho; derecho a un proceso sin dilaciones indebidas; derecho a la ejecución de las sentencias; entre otros. Que se vienen configurando a través de la jurisprudencia y se desprenden de la interpretación de los ocho ordinales que consagra el artículo 49 de la Carta Fundamental. El artículo en comento establece que el debido proceso es un derecho aplicable a todas las actuaciones judiciales y administrativas, disposición que tiene su fundamento en el principio de igualdad ante la ley, dado que el debido proceso significa que ambas partes tanto en el procedimiento administrativo como en el proceso judicial, deben tener igualdad de oportunidades tanto en la defensa de sus respectivos derechos como en la producción de las pruebas destinadas a acreditarlos.

En materia administrativa, tiene también una consagración múltiple en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en diversos dispositivos legales que precisan su sentido y manifestaciones, regulando así los otros derechos conexos como son el derecho a ser oído; el derecho a hacerse parte; el derecho a ser notificado; a tener acceso al expediente; a presentar pruebas y a ser informado de los recursos para ejercer la defensa. Criterio contenido Sentencia 02742 de la Sala Político Administrativa, Expediente N° 15649 de fecha 20/11/2001, con ponencia del Magistrado Hadel Mostafá Paolini.

C. Aspectos comunes en una Reestructuración Administrativa Municipal

En definitiva la reestructuración administrativa se resume en **un diagnóstico para analizar las condiciones del Municipio y las posibles soluciones que devienen en un manual de estructura y funcionamiento o una ordenanza para tal fin**. Un primer informe de ese diagnóstico con su aprobación por parte del Concejo Municipal a fin de abarcar ambos ámbitos. Un segundo Informe entendido como el plan de reducción de personal que amparado en el informe anterior indica cuales son los cargos que serán trasladados, suprimidos o cambiados.

Asimismo, es necesario dejar por sentado en este ámbito como punto previo puesto que no todos los procedimientos administrativos de reestructuración pueden dar como resultado una reducción de personal, la diferenciación del personal que estará inmerso en la reducción de personal, ya que existen básicamente tres tipos de funcionarios:

- i. Los de Libre Nombramiento y Remoción: que no requieren ningún tipo de formalidades para ser removidos, porque los mismos no gozan de estabilidad, pero estos cargos deben estar efectivamente contenidos en un acto administrativo para su clara identificación;
- ii. Los contratados al servicio de la administración y el personal obrero, estos se rigen gracias al contenido de la Ley del Trabajo y de la Ley del Estatuto de la Función Pública por la legislación laboral, lo que implica que los mismos no se rigen por este entramado legal de la reducción de personal sino que se liquidan de conformidad con la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras y su Reglamento;
- iii. Los Funcionarios de Carrera o de hecho, estos si poseen estabilidad y se rigen por toda la normativa explanada ut supra. Entendiendo que los cargos suprimidos no pueden ser

llenados con nuevo personal por todo el ejercicio fiscal puesto que haría ilegal la reducción de personal y atentaría contra el Derecho de Estabilidad.

Sobre este particular, debe resaltarse el Criterio de los Funcionarios Sin Concurso, establecido por Sentencia de la CPCA de fecha 27-03-2003 en el caso DIANA MARGARITA ROSAS ARELLANO, Vs Alcaldía del Municipio Torres del Estado Lara:

“No obstante, quiere esta Corte aclarar, que todos aquellos funcionarios que hayan ingresado a la Administración mediante nombramiento, sin efectuar el concurso a que hace alusión la Constitución y la Ley, o que estén prestando servicios en calidad de contratados en cargos de carrera, tendrán derecho a percibir los beneficios económicos de su efectiva prestación de servicios, en las mismas condiciones que los funcionarios que hayan sido designados mediante concurso público, es decir, a la remuneración correspondiente al cargo desempeñado, así como el pago de las prestaciones sociales al finalizar la relación laboral, pero en lo que atañe a su estabilidad y a los derechos derivados de ésta, no pueden asimilarse a un funcionario de derecho, en directa aplicación de lo preceptuado en las normas constitucionales y legales antes indicadas, y así se decide... Funcionarios sin concurso. Asimismo los reconocimientos efectuados por la Administración y por los órganos jurisdiccionales, que acrediten como funcionarios de carrera a aquellos que no hayan cumplido con los requisitos para el ingreso a la carrera y que sean anteriores a la publicación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y de la presente decisión, serán considerados válidos y por tanto tales funcionario gozarán de estabilidad y de los mismos beneficios socioeconómicos que los funcionarios que hayan ingresado mediante concurso”.

www.bdigital.ula.ve

CAPÍTULO III

MARCO METODOLÓGICO

I. Tipo de Investigación

El enfoque metodológico empleado fue la “investigación acción”, que ha sido definida por Hernández Sampieri (2010) como la que propende “resolver problemas cotidianos e inmediatos y mejorar prácticas concretas. Se centra en aportar información que guíe la toma de decisiones para programas, procesos y reformas estructurales”.

En nuestro caso enmarcado en el proceso cualitativo o estudio cualitativo, que entendido en los términos de Stake implica que “pretendemos lograr una mayor comprensión (sic) de el caso. Apreciamos la singularidad y la complejidad de su inserción en sus contextos, su interrelación con ellos” (2007, p. 26).

II. Diseño de la Investigación

La unidad de análisis: -concepto implantado por Young- (1939, citado por Arzaluz 2005), entendido como el eje en torno al cual gira la investigación, (que según él) puede tomar varias formas pero siempre estará en estrecha relación con el resto de los componentes que consideramos el caso; la unidad puede ser por tanto: una persona, una familia, un grupo social, una institución social, una comunidad o una nación; cuando establece a una comunidad como unidad de estudio, sus instituciones sociales y sus miembros se convierten en las situaciones del caso o factores del mismo; porque se está estudiando la significación o efecto de cada uno dependiendo de sus relaciones con los otros factores dentro de la unidad total.

Conforme a ello, este trabajo intelectual se realizó como investigación sobre un proceso, que es el proceso de reestructuración y reducción de personal en las municipalidades venezolanas; esta como tal, se constituyo en la unidad de análisis.

El contexto en que se desarrolló la investigación; estuvo enmarcado en las municipalidades venezolanas, en su común tronco y estructura jurídica, en el proceso de

reestructuración y en los criterios judiciales que han resultado de los procesos de queja efectuados contra sus actores en el ejercicio de los mismos.

III. Técnica e instrumento de recolección de datos

Las Fuentes de información e instrumentos de recolección de los datos, estuvieron constituidos por: a) Las normas nacionales (sustantiva y adjetiva) en materia administrativa, funcionarial y laboral; b) las sentencias emanadas de los tribunales competentes; c) la doctrina en materia administrativa; d) los textos, artículos y opiniones de los distintos participantes o estudiosos sobre el tema que han sido publicados física o virtualmente.

Para la consolidación de la misma, es el investigador quien se encargó de la recolección de información documental y su indagación cualitativa.

IV. Validez y confiabilidad

El Criterio para interpretar los datos y efectuar inferencias fue la interpretación directa o de construcción de categorías, a partir de procesos de agregación, así como también el establecimiento de correspondencias, definiendo patrones o modelos: En otras palabras, se buscó la redacción de un informe capaz de transferir a sus lectores la complejidad, riqueza y diversidad del proceso y su contexto en procura de lograr una mejor interpretación y comprensión posible del fenómeno.

V. Técnicas de análisis

Según el criterio de Shaw (2003) toda investigación y evaluación cualitativa debe estar sustentada y planificada por un paradigma o pragmatismo teórico sobre el cual se apoya la investigación para su estructuración. Conforme a ello, esta investigación es epistemológica porque pretende comprender con mayor exactitud el proceso.

CAPITULO IV RESULTADOS

I. Etapas o Fases de los Procesos de Reestructuración Administrativa

De conformidad con el criterio asentado en la jurisprudencia de la Corte Primera y Segunda de los Contencioso Administrativo, los Procesos de Reestructuración Administrativa deben realizarse siguiendo las siguientes fases o etapas:

- 1) **Decreto donde se declare la Reestructuración**, por vía del Ejecutivo del Municipio, como máxima autoridad en materia de administración de personal, que conlleva lo relativo a la función pública y a la administración de ella.
- 2) **Nombramiento de una Comisión Reestructuradora**, que llevará a cabo las labores técnicas para el estudio y análisis de la situación del Municipio, con suficientes facultades para ello.
- 3) **Definición de un plan de reestructuración**, referido a la elaboración del examen interno o Proyecto de Reorganización Estructural de la Entidad Municipal, la cual será presentada ante el Concejo Municipal para su debida aprobación.
- 4) **Elaboración de un Diagnóstico**, que incluya un Análisis y Estudio de la organización Existente, que estime las debilidades y fortalezas, necesarias para elaborar el nuevo proyecto de reorganización que será en definitiva el que arroje como resultado la necesidad o no de una reducción de personal.

Este análisis debe incluir varios diagnósticos sustanciales:

1. Análisis del Marco Jurídico, económico y político;
 2. Análisis de la Organización Funcional;
 3. Análisis del Recurso Humano que incluya una revisión del registro de las asignaciones de cargos;
 4. Análisis Financiero que contenga una valoración del Gasto Corriente;
 5. Análisis de los Recursos Tecnológicos.
- 5) Elaboración del proyecto de Reestructuración. El cual según el ámbito nacional debe ser presentado ante la Oficina Competente en materia de Planificación, para el tiempo de la Sentencia se refería a CORDIPLAN, Ministerio de Planificación y Desarrollo.

Conforme a esta narrativa, este debe incluir:

1. Estructura Organizativa que se propone, condicionada a la nueva visión del ente o dependencia;
2. Estrategia de Recursos Humanos que debe contener los planes y perfiles de metodología para las desincorporaciones del personal, planes de reubicación y capacitación;
3. Aprobación del Proyecto de Reglamento Orgánico e Interno, o Manual de Estructura y Funcionamiento de la entidad;
3. Aprobación técnica y política de la propuesta; en el ámbito nacional se entiende como la aprobación por la dirección encargada de la planificación y desarrollo y la aprobación definitiva por parte del Concejo de Ministros y para el municipio equivale al Concejo Municipal.
4. Ejecución del nuevo plan estructural, que es la definitiva implementación de la nueva estructura de cargos que necesariamente incluye las renunciaciones pactadas, el pago de pasivos laborales, tramitación de prestaciones sociales, jubilaciones y pensiones, etc.

Necesario es entender que esta es la norma adjetiva que rige para los procesos nacionales de entes al servicio de la Administración Nacional, de este diagnóstico preliminar es donde se crean las bases para dar paso a una nueva estructura organizativa que puede o no resultar como consecuencia una reducción de personal. Dicha reducción de personal se realiza mediante la creación de un Plan de Reducción de Personal.

La creación de un Plan de Reducción de Personal, fundamentada en el plan de reestructuración, previamente aprobado debe contener específicamente un listado junto con el resumen del expediente administrativo de los funcionarios inmersos en dicha reducción, el mismo deberá incluir las razones del por qué ese cargo debe ser suprimido y no otro. Tanto el procedimiento administrativo como las formas que deben guardar los actos administrativos son simples instrumentos destinados a contribuir en que la exteriorización de la voluntad de la administración se haga de forma válida, es decir, ni el procedimiento administrativo ni las formalidades de los actos administrativos son fines en sí mismos, sino canales a través de los

cuales son dictados los actos administrativos. Así, sólo si tales canales o formas fallan de manera tal que alteren la voluntad de la Administración o creen algún tipo de indefensión al administrado, acarrearán la nulidad del acto administrativo correspondiente. Criterio contenido en Sentencia N° 01698 de Sala Político Administrativa, Expediente N° 8639 de fecha 19/07/2000.

El plan debe fundamentar las condiciones que el parcialmente vigente Reglamento de la Ley de Carrera establece para los funcionarios públicos que poseen estabilidad, es decir, la realización y notificación del Acto de Remoción en el que se declara un mes de disponibilidad en el que se realizarán por escrito todas las gestiones reubicatorias en otras entidades del Municipio o el Estado, y de ser imposible la reubicación entonces notificarlos del consecuente Retiro de la Administración Pública Municipal y del pago de sus beneficios laborales correspondientes, cumpliendo con todas las formalidades y requisitos que imposibiliten la nulidad de los actos administrativos, señaladas claramente en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Teniendo claros estos parámetros pasamos entonces a simplificar las actuaciones para el ámbito municipal, ya que en materia de administración de personal el Concejo Municipal y el Alcalde cuentan con la máxima autoridad en materia de administración del personal a su cargo y en tal caso nombrarlo, removerlo o retirarlo (Por tales razones se prescindía de la notificación al Ministerio de Planificación o quien haga sus veces, según lo establece la sentencia). Conforme al criterio establecido por la Jurisprudencia Patria y que no ha sido modificado aunque si ampliado cuando se analiza cada caso en particular, se pretende establecer en las siguientes líneas una forma ordenada y metódica para hacer más comprensible el Proceso de Reestructuración.

El proceso está dividido en etapas o fases para su mayor comprensión y lograr tratar punto por punto los detalles y aristas de cada uno de ellos, donde se comentará los errores frecuentes al realizarla sin hacer énfasis en los casos concretos para evitar dispersiones, pretendiendo en todo momento manejar una idea general que sirva al jurista y al lego para comprender mejor el camino a seguir por los Municipios venezolanos para modificar eficiente y eficazmente su

estructura sin violentar o al menos sin menoscabar los derechos y garantías constitucionales y legales vigentes.

A. PRIMERA FASE: Estudio Previo; Decisión De La Alternativa De Reestructuración; Informe Preliminar

A.1 Estudio Previo

El primer criterio de validez para este tipo de procesos, se encuentra en que sólo la máxima autoridad en cada uno de los poderes municipales es quien se encuentra autorizado legalmente para iniciar un proceso de reestructuración, siendo posible que se inicie el procedimiento con la convocatoria a la revisión de:

- a) la prestación o modificación de los servicios;
- b) la función administrativa o laboral; y
- c) las actividades presupuestarias y financieras.

Esta revisión puede ir fundamentada sólo al poder ejecutivo o bien puede incluir previo consenso la revisión con la autoridad correspondiente de los poderes legislativo y contralor. Es evidente, que esta revisión como ya lo hemos explicado le corresponde a la máxima autoridad del ente, instituto u órgano. En este caso, es menester entender que al hablar de poderes debemos entenderlos conforme se encuentran establecidos en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Conforme con esta afirmación, precisamos recalcar que no puede el Alcalde como máxima autoridad del Municipio ordenar un proceso de Reestructuración Administrativa sobre la Contraloría Municipal; por cuanto y conforme al contenido legal, la máxima autoridad de las Contralorías Municipales son los Contralores y no los Alcaldes, pudiendo este último solicitar o sugerir pero nunca ordenarlo. De idéntica manera, ocurre en el caso del Concejo Municipal que por su autonomía contenida en la norma sólo pueden declarar su propia reestructuración.

Pero en el caso de que se declare para la Alcaldía, y sea emanado por el Alcalde en su condición de máxima autoridad, es necesario expresar que existen criterios encontrados por

parte de la jurisprudencia, esto por las disparidades generadas con el cambio legislativo de la Ley de Régimen Municipal a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, donde en la primera de ellas, el Alcalde era Presidente del Concejo con lo cual se justificaba que este último debía aprobar la reestructuración. Pero al cambiar la norma se establece la división real de poderes eliminando la intervención del poder ejecutivo sobre el poder legislativo, dicho acto de declaración conforme a estas derogadas tendencias, debería para ser exitosa, ser avalada por el poder legislativo. Empero, a pesar que el Alcalde es autónomo para la declaratoria, siempre existirá la tendencia a establecer que para que pueda darse una modificación del ámbito de estructura interna de la Alcaldía deberá modificarse el acto administrativo que establece el organigrama y funciones, es decir, estructuras y actividades de las distintas dependencias. Por esta razón, si el mismo es un decreto de estructura y funcionamiento bastaría con que quien lo emanó sea el que lo modifique o suprima conforme a la Ley de Procedimientos Administrativos pero si esto existiera por una Ordenanza Municipal, será necesario que el Concejo Municipal legisle sobre la Ordenanza que dará modificación o suprimirá, la estructura vieja por la nueva.

El estudio previo se realiza mediante la convocatoria al Sindico Procurador Municipal para la discusión de -en esencia-, estos detalles que incluyen la estructura y funcionamiento de la Alcaldía, en esta reunión deberán incluirse a las máximas autoridades de cada dirección, gerencia o secretarías según como este organizada la Alcaldía.

En otras palabras, equivale a una reunión de Ministros en el ámbito nacional, lo que a nivel municipal se concibe como reunión del tren ejecutivo, igual para el caso de las contralorías; en el caso de los institutos autónomos debe estar incluida la junta administradora o quien haga sus veces; para el caso de los Concejos Municipales debe realizarse una reunión de la Comisión correspondiente en la materia objeto de la reestructuración previa a la realización de la Sesión donde se apruebe el proceso. En esta reunión o asamblea, se establecerá un orden del día o agenda de discusión, en la cual, se inquirirá a cada autoridad de departamento sobre los problemas operativos, levantándose un acta donde quedará plasmado las quejas y errores operativos, así como la explicación del modelo correcto y las posibles alternativas del nuevo

modelo, pudiendo incluirse la explicación presupuestaria y financiera, así como lo concerniente a las condiciones funcionariales y laborales.

Esta reunión puede prolongarse o culminarse y convocarse nuevamente hasta que pueda llegarse a una conclusión favorable sobre cuáles son las razones reales del mal funcionamiento, estancamiento o quejas del servicio. Aquí puede trabajarse con lo concerniente a los informes de gestión y otros indicadores estadísticos como cantidad de personas atendidas, casos efectivamente resueltos, permisos otorgados, tiempo de respuesta de los trámites y toda clase de indicadores, que variarán en cada ocasión.

A.2 Decisión De La Alternativa De Reestructuración.

Una vez culminadas las reuniones previas, explanados todos los argumentos y revisados todos los pormenores de la gestión debe levantarse el acta correspondiente donde se incluirán las decisiones que serán tomadas, es decir, se verificará cual es la causa de los problemas de funcionamiento de la Alcaldía, y en la misma se debe tomar la decisión sobre cuál será el mecanismo a utilizar para realizar la Reestructuración, en ella se incluirá además cuales serán los pasos a seguir para el proceso.

En esta fase, de diagnóstico y evaluación es necesario utilizar técnicas específicas (diagramas y cuadros) para obtener datos e información confiable de fácil interpretación y comprensión, identificar los problemas reales, sus causas y el impacto real y concreto.

Sobre este particular Eduardo Halliburton realizó una condensación de las técnicas más usadas en materia de evaluación y reingeniería de procesos implementadas por la administración del Presidente Néstor Kirchner para la denominada modernización del sector público que pretendió a través de la Subsecretaría de la Gestión Pública y el Proyecto de Modernización del Estado BIRF 4423-AR, orientar las políticas públicas a la prestación de servicios y el cambio de cultura de los organismos públicos basado en la gestión de resultados, nos presenta 10 herramientas que pueden emplearse para lograr el éxito de esta fase de una reestructuración administrativa, a saber:

CUADRO DE HERRAMIENTAS DE DIAGNÓSTICO Y EVALUACIÓN DE PROCESOS. DE EDUARDO HALLIBURTON (2006 Ob cit pp. 111-144)

Brainstorming	Lluvia o torbellino de ideas, referido a la búsqueda de causas y soluciones de cada causa. Desarrollo de distintas alternativas y registrarlas en pizarra o papel.
Diagrama de Afinidades	Es una representación visual y gráfica de una realidad, para organizar y encontrar afinidades entre ideas y saber en qué etapa de los procesos se originan los problemas.
Diagrama de Interrelaciones	Sirve para encontrar la raíz de un problema, consiste en elaborar un gráfico con flechas donde se determinará el efecto clave de los problemas.
Matriz de Actividades con Problemas	Consiste en la realización de un diagrama de procesos con actividades para determinar donde se paralizan o retrasan, para buscar soluciones y su posible impacto.
Diagrama de Causa y Efecto²²	Consiste en crear un diagrama con los procesos y establecer las causas probables de los retardos, verificar el elemento problemático común.
Gráfico de Control	En este se elabora un gráfico sobre el proceso para verificar los límites de calidad para observar los desajustes o problemas.
Diagrama de Pareto	En este diagrama se observan los problemas individuales y acumulativos, dando priorización a los problemas a atacar en los distintos momentos de un proceso.
Historiograma	Es un gráfico que define acciones en rectángulos y define las acciones para su control y entender los patrones de comportamiento y los desvíos
Benchmarking	Es un método estructurado para medir y evaluar la satisfacción de necesidades adaptando tecnologías y productos de otras empresas o instituciones buscando la excelencia sobre actividades similares.
Entrevistas y Encuestas	Para el análisis y relevamiento de procedimientos se pueden realizar al ciudadano y a los empleados para verificar los niveles de satisfacción con los procesos.

Estas técnicas no son las únicas, ni mucho menos son estrictamente necesarias para la realización del diagnóstico. Sin embargo, conforme a la experiencia Argentina donde fueron empleadas a través de un organismo público con competencia nacional diseñado para ello, en procura de la modernización del Estado, se convierte en una experiencia con alto valor práctico y académico que brinda una perspectiva funcional de cómo debe realizarse esta fase.

Esta configuración de actividades es lo que la Jurisprudencia en materia contencioso administrativa denominaba el Informe Previo o Informe Preliminar, que como hemos visto se

refiere a la verificación de los hechos que están conduciendo a conflictos administrativos. Es necesario aclarar en este punto, que puede también ser un conflicto político o ideológico el generador de los problemas, por ejemplo y tomando en cuenta el cambio ideológico ocurrido en Venezuela desde la entrada en vigencia de la Constitución Nacional de 1999, se cambió el paradigma convencional de la administración pública esto involucraría una modificación de los servicios no sólo en los nombres de los cargos sino también la forma en que se presta la atención al ciudadano, estas condiciones deben ir avalando el proceso, es decir, justificando el sentido del cambio.

Este informe previo o preliminar -no es público-, por tal razón es sólo para el consumo de las actividades del Municipio. Sin embargo, se debe acotar sobre este particular que sólo el Juez al momento de estar verificando la veracidad o no de un proceso de reestructuración puede solicitar la presentación del Informe Preliminar. Ocasión en la cual, a pesar de ser privado, equiparable a los libros de los administradores en el Derecho Mercantil, puede ser presentado en juicio; por ello, es recomendable realizar esta actividad y tenerla para posibles acciones futuras.

Sobre el particular la Sala Político-Administrativa, en Sentencia No. 300 de fecha 28 de mayo de 1998, caso: CVG Electrificación del Caroní, expresó lo siguiente:

“Esta especie de documentos –los administrativos- conforman una tercera categoría dentro del género de la prueba documental, y por tanto, no pueden asimilarse plenamente a los documentos públicos, ni a los documentos privados. La especialidad de los antecedentes administrativos radica, fundamentalmente, en que gozan de una presunción de legitimidad, autenticidad y veracidad, pero tal presunción puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario. Se distinguen así esta especie de documentos de los instrumentos públicos, que sólo pueden ser impugnados mediante la tacha de falsedad; y de los meros documentos privados, que pueden ser, incluso, desconocidos en contenido y firma por el adversario. Siendo los documentos administrativos -como los promovidos por la empresa apelante- un medio de prueba distinto de los documentos privados, resulta claro para esta Sala que no pueden aquellos quedar sometidos a la disposición consagrada en el aparte único del artículo 434 del Código de Procedimiento Civil, pues dicho precepto regula, única y exclusivamente, la oportunidad en que deben producirse los documentos privados. Observa la Sala, finalmente, que no existiendo una disposición procesal especial que regule la oportunidad en que deben producirse en juicio los documentos administrativos, razón por la cual resulta plenamente aplicable, en esta materia, el principio general consagrado en los artículos 396 y 400 del Código de Procedimiento Civil. En tal virtud, las partes que quieran servirse de un documento de esta especie pueden anunciarlo o promoverlo en el lapso de promoción y producirlos o evacuarlos en la etapa de evacuación de pruebas...” Del criterio jurisprudencial expuesto y reiterado, se deduce que los documentos administrativos conforman una tercera categoría dentro del género de las pruebas documentales, pues no pueden asimilarse plenamente a los documentos públicos a tenor de lo dispuesto en el artículo 1357 del Código Civil (documento público negocial) y mucho menos a los instrumentos privados, otorgándole entonces la doctrina civilista la categoría o el nombre de “documentos públicos administrativos”, por conservar éstos de todos modos el mismo efecto probatorio de los documentos

públicos, en razón de que emanan de funcionarios que cumplen atribuciones que le han sido conferidas por la Ley; empero, la prueba que se deriva de tales instrumentos administrativos no es absoluta o plena, porque el interesado puede impugnarla, y en consecuencia, desvirtuarla en el proceso, mediante la utilización de las pruebas legales que estime pertinentes, es decir, están dotados de una presunción desvirtuable de veracidad y legitimidad de su contenido, y por tanto, deben considerarse ciertos hasta prueba en contrario.

Lo recomendable en estos casos es la realización de un libro de las reuniones, debidamente firmadas las actas por los asistentes, estos pueden ser en un libro de actas que ya vienen empastados o bien vista la existencia de computadoras e impresoras, puede hacerse una simple carpeta de gancho donde se archiven las actas, -enumeradas y foliadas- en las que se lleve el orden del día, la asistencia y las conclusiones alcanzadas, pudiendo incluirse si existió algún anexo sobre las variables empleadas en la verificación de las actividades.

A.3 Informe Preliminar.

El Informe Preliminar lo constituyen los resultados de las reuniones efectuadas entre los decisores o los máximos cargos de la Alcaldía, Concejo, Contraloría o la entidad que posea el conflicto de funcionamiento, junto con la máxima autoridad en la cual, -previa las observaciones de éstos- se verificará que produce los retardos o imperfecciones en el funcionamiento de la entidad y basado en ella se establecerán las razones y las soluciones, que debe modificarse y que debe afectarse, así como los pasos a seguir para realizar el proceso de reestructuración.

Sus principales características es que no es un documento único y es propio de la administración, convirtiéndose en un acto preparatorio, por lo cual no es un documento público pero que puede ser presentado en juicio a solicitud de un juez. Adicionalmente, dicho informe forma parte de un proceso y el mismo sirve para definir los pasos a seguir para la reestructuración, formando parte de su justificación.

Sobre este particular es preciso explicar el criterio jurisprudencial contenido en la Sentencia N° 00122 de la Sala Político Administrativa, proveniente del Expediente N° 0007 de fecha 13/02/2001, donde establece que:

“... Los actos de trámites o preparatorios no son susceptibles de ser impugnados por vía principal en lo que respecta a los actos de trámites o preparatorios, la doctrina calificada en la materia ha establecido que ellos son irrecurribles en sede jurisdiccional en virtud de que no tienen plenos efectos jurídicos, no

resuelven el fondo del asunto que debe decidir la administración y no causan indefensión ni prejuzgan sobre la decisión de fondo que tome la administración....”.

Por último, debe dejar por sentado el modelo de solución a emplear, si bien no debe decir cómo se hará, si debe establecer, asomar o recomendar el hecho cierto de la necesidad de la modificación o reestructuración.

B. SEGUNDA FASE: Declaratoria.

La declaración o declaratoria de Reestructuración tiene por objeto iniciar jurídicamente el Proceso de Reestructuración, es el primer acto administrativo de carácter público y de efectos particulares o generales, a partir de acá empieza a surgir la posibilidad de lesionar derechos a las personas afectadas por la reestructuración y a los particulares o administrados como afectados por los retardos o inconvenientes que esta actividad administrativa pudiese generar.

Sobre el particular presentamos el criterio Jurisprudencial asentado en Sentencia N° 01698 de la Sala Político Administrativa proveniente del Expediente N° 8639 de fecha 19/07/2000, del Asunto sobre el procedimiento administrativo y las formalidades de los actos administrativos como instrumentos destinados a contribuir en que la exteriorización de la voluntad de la administración se haga de forma válida tanto el procedimiento administrativo como las formas que deben guardar los actos administrativos:

“son simples instrumentos destinados a contribuir en que la exteriorización de la voluntad de la administración se haga de forma válida, es decir, ni el procedimiento administrativo ni las formalidades de los actos administrativos son fines en sí mismos, sino canales a través de los cuales son dictados los actos administrativos. Así, sólo si tales canales o formas fallan de manera tal que alteren la voluntad de la Administración o creen algún tipo de indefensión al administrado, acarrearán la nulidad del acto administrativo correspondiente...”.

La declaratoria es un acto administrativo, acto que debe emanar de la máxima autoridad del ente afectado, por ejemplo si es la Alcaldía emana del Alcalde y se denomina Decreto, si es de la Contraloría por el Contralor y se le denomina Resolución; y si es por el Concejo es por mayoría del ente colegiado conforme a su reglamento interno y se le denomina Acuerdo.

Sobre las solemnidades de los actos administrativos la jurisprudencia señaló en Sentencia N° 01698 de la Sala Político Administrativa, proveniente del Expediente N° 8639 de fecha

19/07/2000, para que el procedimiento administrativo y las formalidades de los actos administrativos como instrumentos destinados a contribuir en que la exteriorización de la voluntad de la administración se haga de forma válida:

“...tanto el procedimiento administrativo como las formas que deben guardar los actos administrativos son simples instrumentos destinados a contribuir en que la exteriorización de la voluntad de la administración se haga de forma válida, es decir, ni el procedimiento administrativo ni las formalidades de los actos administrativos son fines en sí mismos, sino canales a través de los cuales son dictados los actos administrativos. Así, sólo si tales canales o formas fallan de manera tal que alteren la voluntad de la Administración o creen algún tipo de indefensión al administrado, acarrearán la nulidad del acto administrativo correspondiente...”.

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos nos lo explana de la siguiente forma:

Artículo 7: Se entiende por acto administrativo, a los fines de esta ley, toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la ley, por los órganos de la administración pública.

Siendo la Ley Orgánica del Poder Público Municipal la que establece en materia municipal cuales y de donde emanan los actos administrativos en los siguientes términos:

Artículo 54: El Municipio ejercerá sus competencias mediante los siguientes instrumentos jurídicos:

1. Ordenanzas: son los actos que sanciona el Concejo Municipal para establecer normas con carácter de ley municipal, de aplicación general sobre asuntos específicos de interés local. Las ordenanzas recibirán por lo menos dos discusiones y en días diferentes, deberán ser promulgadas por el alcalde o alcaldesa y ser Publicadas en la Gaceta Municipal o Distrital, según el caso, y prever, de conformidad con la ley o si lo ameritare la naturaleza de su objeto, la

vacatio legis a partir de su publicación. Durante el proceso de discusión y aprobación de las ordenanzas, el Concejo Municipal consultará al alcalde o alcaldesa, a los otros órganos del Municipio, a los ciudadanos y ciudadanas, a la sociedad organizada de su jurisdicción, y atenderá las opiniones por ellos emitidas.

2. Acuerdos: son los actos que dicten los concejos municipales sobre asuntos de efecto particular. Estos acuerdos serán publicados en la Gaceta Municipal cuando afecten la Hacienda Pública Municipal.

3. Reglamentos: son los actos del Concejo Municipal para establecer su propio régimen, así como el de sus órganos, servicios y dependencias. Estos reglamentos serán sancionados mediante dos discusiones y publicados en Gaceta Municipal.

4. Decretos: son los actos administrativos de efecto general, dictados por el alcalde o alcaldesa y deberán ser publicados en la Gaceta Municipal o Distrital.

El alcalde o alcaldesa reglamentará las ordenanzas mediante decreto, sin alterar su espíritu, propósito o razón y, en todo caso, deberán ser publicados en la Gaceta Municipal o Distrital.

5. Resoluciones: son actos administrativos de efecto particular, dictados por el alcalde o alcaldesa, el Contralor o Contralora Municipal y demás funcionarios competentes.

6. Otros instrumentos jurídicos de uso corriente en la práctica administrativa, ajustados a las previsiones que las leyes señalen.

Las ordenanzas, acuerdos, reglamentos, decretos, resoluciones y demás instrumentos jurídicos municipales son de obligatorio cumplimiento por parte de los particulares y de las autoridades nacionales, estatales y locales.

Es evidente pensar conforme a los resultados judiciales de la mayoría de los juicios antes de la entrada en vigencia de la Ley del Estatuto de la Función Pública que estas son las únicas

formas de declaratoria. Sin embargo, esto no es del todo cierto, ya que se ha demostrado que gran parte de los procesos menos controvertidos judicialmente han hecho su declaratoria mediante la realización de una Ordenanza Municipal que puede conllevar desde esta fase en adelante o bien ser la consecuencia de esta segunda fase.

Sea cual sea la forma que se escoja para realizar la Reestructuración, esta debe respetar de acuerdo con todos los criterios legales y jurisprudenciales, los requisitos de validez contenidos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos

Artículo 33. Todas las entidades públicas sometidas a la presente Ley, prepararán y publicarán en la Gaceta Oficial correspondiente, reglamentos e instrucciones referentes a las estructuras, funciones, comunicaciones y jerarquías de sus dependencias. Asimismo en todas las dependencias al servicio del público, se informará a éste por los medios adecuados, sobre los fines, competencias y funcionamiento de sus distintos órganos y servicios.

Igualmente informarán a los interesados sobre los métodos y procedimientos en uso en la tramitación o consideración de su caso.

Artículo 72. Los actos administrativos de carácter general o que interesen a un número indeterminado de personas, deberán ser publicados en la Gaceta Oficial que corresponda al organismo que tome la decisión. Se exceptúan aquellos actos administrativos referentes a asuntos internos de la administración. También serán publicados en igual forma los actos administrativos de carácter particular cuando así lo exija la ley.

Y en especial el refrendado en la Ley Orgánica de la Administración Pública,

Principio de publicidad normativa. Artículo 12. Los reglamentos, resoluciones y demás actos administrativos de carácter general dictados por los órganos y entes de la Administración Pública deberán ser publicados sin excepción en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela o, según el caso, en el medio de publicación oficial correspondiente.

Referido al Principio de Publicidad Normativa para que surta efectos el acto administrativo (validez y eficacia del acto), es decir, su publicación en la Gaceta Municipal, bastando sólo eso aunque en algunos casos su falta de reproducción pudiese generar una brecha para la violación de garantías fundamentales que podrían viciar el proceso desde su inicio. Respecto al criterio de validez y eficacia de los actos administrativos se explana el criterio jurisprudencial contenido en la Sentencia N° 01541 de la Sala Político Administrativa, proveniente del Expediente N° 11317 de fecha 04/07/2000, que establece:

“...se estimará que es válido todo acto administrativo que ha nacido conforme al ordenamiento jurídico vigente, por lo que la eficacia sólo se vinculará a la ejecutoriedad, a su fuerza ejecutoria, a la posibilidad de ponerlo inmediatamente en práctica. En tal sentido, la notificación o publicación de los actos administrativos de efectos particulares o de efectos generales, según sea el caso, es una formalidad posterior a la emisión del acto, en razón de lo cual, sin el previo cumplimiento de la publicidad o notificación respectivamente, el acto administrativo podrá ser válido más no eficaz, pues en la medida en que no se haya efectuado se considerará que los administrados ignoran su existencia, ya que, el

fundamento de la publicidad y de la notificación consiste en llevar al conocimiento del interesado el acto administrativo... ”.

En cuanto al acto administrativo como tal, éste deberá cumplir una serie de requisitos conforme al Artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que son:

- a. En principio, la identificación completa del ente u organismo que emite el acto;*
- b. Identificación de la o las personas u órganos a quien va dirigida o bien a quienes pudieren resultar afectados;*
- c. La motivación, entendida como la expresión sucinta de los hechos o razones de hecho y de derecho que hubieren sido alegadas;*
- d. La decisión, conclusión, orden o instrucción que esta genere;*
- e. De igual forma contendrá la identificación del funcionario o funcionarios que los suscriben, con indicación de la titularidad con que actúen, e indicación expresa, en caso de actuar por delegación, del número y fecha del acto de delegación que confirió la competencia, el sello de la oficina y por último el lugar y fecha donde el acto es dictado.*

Este criterio ha sido reafirmado por la jurisprudencia en Sentencia N° 01705 de la Sala Político Administrativa, proveniente del Expediente N° 14272 de fecha 20/07/2000, que estableció:

“... todo acto administrativo para que pueda ser dictado, requiere: a) que el órgano tenga competencia; b) que una norma expresa autorice la actuación; c) que el funcionario interprete adecuadamente esa norma; d) que constate la existencia de una serie de hechos del caso concreto, y e) que esos supuestos de hecho concuerden con la norma y con los presupuestos de hecho. Todo ello es lo que puede conducir a la manifestación de voluntad que se materializa en el acto administrativo. En tal sentido, los presupuestos fácticos o los supuestos de hecho del acto administrativo son la causa o motivo de que, en cada caso, el acto se dicte. Este requisito de fondo de los actos administrativos es quizás el más importante que se prevén para el control de la legalidad de los actos administrativos a los efectos de que no se convierta en arbitraria la actuación de un funcionario. Por ello, la Administración está obligada a comprobar adecuadamente los hechos y a calificarlos para subsumirlos en el presupuesto de derecho que autoriza la actuación. No puede, por tanto, la Administración, dictar actos fundados en hechos que no ha comprobado. La necesidad de comprobar los hechos como base de la acción administrativa y del elemento causa está establecida expresamente en el artículo 69 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos... ”.

Es igualmente imprescindible que dicho acto administrativo sea redactado por un abogado, que son los conocedores de las leyes, por cuanto la norma de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en su Artículo 19 es muy clara en que este y todos los actos administrativos podrán anularse o declararse nulos si los mismos violentan principios o garantías legales expresas o implícitas; cuando decidan sobre un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la ley.

También puede producirse el error más común, que su contenido sea de imposible o ilegal ejecución, este error a pesar de parecer ilusorio, es el más común en la jurisprudencia venezolana y por lo general va concatenado con la violación de una garantía legal. En cuanto a este criterio la Sentencia N° 01698 de la Sala Político Administrativa, proveniente del Expediente N° 8639 de fecha 19/07/2000, estableció que: “...los vicios de forma de los actos administrativos no son capaces por sí mismos de acarrear la nulidad de un acto administrativo, pues ello sólo será así cuando su ocurrencia impida o vulnere algún derecho esencial de los administrados...”. Otros errores repetidos son la violación al debido proceso y por último, cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes, o con prescindencia total y absoluta del procedimiento lealmente establecido.

Cuando vemos estas causales puede parecernos como muy básicas como para infringirlas. Sin embargo, los años de sentencias donde se condena a los Municipios al pago de salarios caídos y reenganches nos hacen comprender que a veces por ignorancia y otras por soberbia de los mandatarios se han cometido errores inexcusables como la no publicación de los actos, o bien no mencionar ante que instancia se puede acudir en caso de considerarse lesionados derechos individuales, o peor aún, y por tribal que parezca, hasta olvidar colocar en la declaratoria las razones y el por qué se hace la reestructuración o no establecer la revisión o el informe preliminar como parte de la motivación.

La declaratoria se realiza como ya lo hemos mencionado mediante un acto administrativo, que debe cumplir con todos los requisitos de validez. Y evidentemente dependerá de cuál sea el ente u órgano que se reestructura para saber qué acto administrativo le corresponde.

C. TERCERA FASE: Comisión Reestructuradora. Informe Técnico Jurídico.

C.1 COMISIÓN REESTRUCTURADORA.

Una vez hecha la declaratoria o bien en ella misma, por el mismo acto o en acto separado debe nombrarse una comisión reestructuradora, ese acto debe cumplir con las mismas formalidades y solemnidades que el acto anterior.

Esta comisión debe estar conformada por profesionales multidisciplinarios que deben abarcar las áreas sobre las cuales se va a efectuar la reestructuración. Por ejemplo, si estamos alegando limitaciones financieras y reajustes presupuestarios, debe estar la comisión integrada por un contador, administrador o afín que puede ser un miembro de la Alcaldía o un externo, aunque se acostumbra que se nombre principal a un miembro de la Alcaldía por lo general un gerente o director de presupuesto o administración y de suplente un profesional externo.

Claro que, esto va a depender de si al nombrar la comisión la misma será de carácter remunerado o no, en caso de ser remunerado no puede nombrarse a un funcionario ni de libre nombramiento y remoción, ni uno de carrera, ni uno jubilado, sino a un agente externo.

Respecto a la condición del doble destino público remunerado, la Sala Constitucional con ponencia del Magistrado Ponente: Arcadio Delgado Rosales, proveniente del Expediente 03-1305 del 29 de abril del 2005, estableció la interpretación sobre este particular en los siguientes términos:

“...tanto el principio como la excepción deben ser analizados con lógica y, precisamente, el artículo 148 de la Constitución responde a ello. El principio es la incompatibilidad (con la consecuencia de la presunción de renuncia al cargo original). La excepción es la doble aceptación o ejercicio simultáneo para ciertas actividades. La conciliación del principio y la excepción implica límites interpretativos: la excepción sólo será posible si se satisface la finalidad que dio lugar a la incompatibilidad, con lo que tendrá que ponderarse si el nuevo destino afecta negativamente al anterior. El principio constitucional contenido en el transcrito artículo 148 ha sido recogido por el Legislador nacional, prácticamente repitiendo las palabras del Constituyente. Así, se lee en los artículos 35 y 36 de la Ley del Estatuto de la Función Pública... si se permite que una persona ocupe dos cargos públicos, pues se entiende que entre ellos no hay en principio incompatibilidad, no puede aceptarse que el doble ejercicio se traduzca en un deficiente desempeño en uno o hasta en ambos. Todo funcionario tiene unas obligaciones y a ellas debe entregarse con lealtad. De no hacerlo, la consecuencia sólo puede ser que se retome la incompatibilidad que por excepción había sido dejada de lado. Con una norma como la del artículo 148 de la Carta Magna se haría innecesaria la previsión de una regla para el caso concreto de los parlamentarios, pero el Constituyente no lo estimó así, con lo que encontramos en ella un artículo específico, el 191, en el que se lee... omissis... De esta manera, la Constitución es absolutamente clara también para el caso de los Diputados al órgano deliberante nacional: la aceptación o ejercicio de otro cargo público implica la pérdida de su investidura, salvo que se trate de algunas de las actividades para las que ello se permite por excepción: docentes, académicas o asistenciales, así como cualquier otra que tenga carácter accidental, siempre que, además, no supongan dedicación exclusiva. De esta manera, por ejemplo, un Diputado podrá ser profesor universitario en un centro público siempre que lo sea a tiempo convencional, pues la dedicación exclusiva a la docencia sí afectaría necesariamente el ejercicio de su otro cargo. No existe diferencia entre los artículos 191 y 148 de la Constitución. En ambos se prevé una incompatibilidad general para la aceptación o ejercicio de dos o más cargos públicos (remunerados, se precisa en el artículo 148), se regula la consecuencia de esa situación (renuncia es el término para el caso de los funcionarios en general; pérdida de investidura es la expresión para el de los Diputados) y, por último, se

prevén las excepciones (las mismas en los dos casos)... Omissis... un segundo destino público para un Diputado casi de seguro será en una rama distinta del Poder Público, con lo que se generaría una situación que debe siempre ser tratada con cuidado: la posible interferencia –y no colaboración- de una rama en otra. No puede olvidarse que el Poder Legislativo es contralor del Ejecutivo y a su vez controlado, de diferente manera, por el Judicial y por el Ciudadano. Una indefinición de roles pone en riesgo el principio de separación en el ejercicio del poder...”

Cabe destacar en este punto que para lograr el informe técnico se requiere un arduo trabajo, una investigación y un fundamento técnico y legal. La recomendación es clara, se debe buscar profesionales en el área y no colocar solamente personas de confianza cuyas labores en otros cargos pudiesen traer consecuencias como su invalidación en juicio por tener intereses encontrados o bien, puede traer como consecuencia que se descuide el cargo propio por entender esta comisión, ya que como se reitera, no es una labor fácil.

La Comisión debe estructurarse idealmente de la siguiente manera:

- 1) Un profesional del derecho como principal con su correspondiente suplente, encargados de verificar la veracidad de las Ordenanzas, Decretos y Leyes que se alegan, así como ser los responsables de la redacción del informe;
- 2) Un profesional de la administración o carrera afín con su correspondiente suplente, encargados de la verificación de los datos presupuestarios y financieros, quienes deberán redactar las recomendaciones de índole financiera;
- 3) Un profesional en el área de Recursos Humanos con su correspondiente suplente, encargado de revisar el régimen de ingreso, egreso, ascenso y retiro de los funcionarios así como el régimen correspondiente a los trabajadores y obreros al servicio de la administración municipal.
- 4) El resto de profesionales queda a discreción de la administración.

No obstante lo anterior, es conveniente y siempre recomendable nombrar asesores técnicos, remunerados o no, los asesores remunerados pueden ser empresas o asociaciones civiles, o también profesionales en el libre ejercicio, escritorios jurídicos o contables, los cuales se pagan por la partida presupuestaria correspondiente a servicios profesionales no personales. Y que se encuentran perfectamente justificados para casos como este.

Por último, es imprescindible entender que hay funcionarios que deberán colaborar suministrando información a la Comisión, pero que nunca se contará con todo el apoyo para ello, por esta razón lo recomendable es nombrar miembros colaboradores, en este caso a los gerentes o directores de personal, presupuesto, administración, entre otros. Así habrá mayor presión sobre ellos aumentando las posibilidades de agilización de las actividades de la Comisión, adicionalmente, es una forma de recibir el aval de estos ya que sus firmas representan la aprobación de sus correspondientes oficinas respaldando que leyeron su contenido y que el mismo es cierto en todas y cada una de sus partes, dándoles el manto de legalidad que recubre la actividad administrativa.

Otro asunto importante que recalcar es que en ocasiones deben convalidarse las acciones y actividades de la Comisión, esto sólo es posible si se establecen tuerce rabos, mejor conocidos como controladores de la actividad o contralores. Por ello, se recomienda designar al Síndico Procurador o a la persona que este designe (delegue), que por lo general es uno de los abogados de su despacho o bien al Síndico Adjunto en los Municipios donde exista la figura para que verifique la actividad de la Comisión, éste al estar en ella, se obliga a suscribir las actuaciones. La consecuencia es una pre aprobación jurídica, en especial porque el Síndico debe defender los intereses del Municipio.

Algunos han ido un poco más allá y nombran contralores externos tales como miembros de sindicatos o miembros de asociaciones civiles de trayectoria, elemento que aumenta la legitimidad del proceso.

C.2 INFORME TÉCNICO JURÍDICO. Partes del Informe Técnico Jurídico

Al elaborar el informe técnico, estamos haciendo un Diagnóstico, este debe contener un Análisis y Estudio de la organización existente, que estime las debilidades y fortalezas, necesarias para elaborar el nuevo proyecto de reorganización que será en definitiva el que arroje como resultado la necesidad o no de una reducción de personal.

La Comisión Reestructuradora, tiene entre sus funciones la realización del Informe Técnico Jurídico, este informe debe contener varias partes y diagnósticos sustanciales:

i. Análisis del Marco Jurídico, económico y político:

Contiene en principio la *justificación del proceso*, en ella se estipulan las causas que originaron la iniciación del proceso y las conclusiones del Informe Preliminar, mostrado como la condición clara del por qué se realiza el proceso. Se refiere igualmente a la revisión de las normas vigentes en materia de organización, estructura y funcionamiento de la entidad a reestructurar y su concatenación con las actividades económicas efectivamente realizables y que se encuentran en la planificación de la entidad; éstas deberán explicarse dentro del contexto político en el cual se desenvuelve mostrando si existen o no puntos congruentes entre lo realizable, planificado y los objetivos políticos de la organización.

En este análisis se establecerá cual es la sustentación jurídica (decreto, resolución, ordenanza) para la realización del proceso y cuál será la proyección jurídica a mejorar o modificar, e incluso a suprimir o crear, donde se explicaran al menos someramente cuales serán las funciones que se deben eliminar y las que deben crearse.

ii. Análisis de la Organización Funcional:

La segunda parte deberá contener una narración de las condiciones de análisis y estudio para el proceso de reestructuración, es decir, contendrá los elementos de disertación (análisis de procesos) que han determinado las *causas del mal funcionamiento de las entidades a reestructurar y en ella se establecen las soluciones técnicas y jurídicas* para ello.

La organización funcional y administrativa *está referida a la estructura y organigrama*. Nos presenta esta fase la necesidad de reasignación de funciones y actividades en una o varias unidades *como respuesta al Estudio Previo* y a la propuesta del ítem anterior. Deben incluirse igualmente, las transferencias de competencias, las fusiones orgánicas y la supresión o creación de unidades de trabajo.

Para contextualizar esto, recordemos que cuando cambio la constitución, hubo que adaptar las demás normas legales, entre ellas las ordenanzas y algunas estructuras dentro del Municipio: en este ámbito, este sería el lugar adecuado para establecer que ordenanzas deben ser revisadas y modificadas, así como la creación de las oficinas como atención al ciudadano y control interno.

iii. Análisis del Recurso Humano que incluya una revisión del registro de las asignaciones de cargos.

La tercera parte, contendrá los *afectados por el proceso de reestructuración*, aquí se establecerán los cargos que será afectados, con especificación del *por qué esos y no otros*, es importante establecer que los cargos afectados por la medida de reestructuración deben contener adicionalmente la *explicación del tipo de régimen a utilizar*. Por ejemplo si se trata de funcionarios públicos, debe acotarse la condición de disponibilidad y retiro; en caso de ser trabajadores, regidos por la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras deben fijarse los parámetros del proceso de reducción de personal conforme a lo establecido en la prenombrada ley y su reglamento conforme a:

Artículo 6°. Trabajadores y trabajadoras al servicio de la Administración Pública. Los funcionarios públicos y funcionarias públicas nacionales, estatales y municipales se regirán por las normas sobre la función pública en todo lo relativo a su ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro, sistemas de remuneración, estabilidad, jubilaciones, pensiones, régimen jurisdiccional; y los beneficios acordados por esta Ley en todo lo no previsto en aquellos ordenamientos.

Los funcionarios públicos y funcionarias públicas que desempeñen cargos de carrera, tendrán derecho a la negociación colectiva, a la solución pacífica de los conflictos y a ejercer el derecho a la huelga, de conformidad con lo previsto en esta Ley, en cuanto sea compatible con la naturaleza de los servicios que prestan y con las exigencias de la Administración Pública.

Los trabajadores contratados y las trabajadoras contratadas al servicio de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal, centralizada y descentralizada, se regirán por las normas contenidas en esta Ley, la de Seguridad Social y su contrato de trabajo.

Los obreros y obreras al servicio de los órganos y entes públicos nacionales, estatales y municipales, centralizados y descentralizados, estarán amparados por las disposiciones de esta Ley y la de Seguridad Social.

El tiempo desempeñado en la administración pública nacional, estatal y municipal, centralizada y descentralizada, será considerado para todos los efectos legales y contractuales como tiempo de servicio efectivamente prestado y computado a la antigüedad.

Implica que se presentará un estudio del personal así como del marco normativo que regula el ingreso, ascenso, remuneración y retiro de los funcionarios públicos municipales, este no es únicamente para determinar los funcionarios que serán afectados por el proceso, sino también

para **analizar las posibles situaciones irregulares** como ausencia de nombramientos, contratados a tiempo determinado ocupando cargos de funcionarios y que nunca se regularizó su situación.

Determinará igualmente, si existen duplicidad de funciones, empleados que puedan jubilarse o bien otras situaciones irregulares e incluso proponer los planes de reducción de personal o los planes de jubilaciones especiales.

Deberá contener igualmente, los **recursos y acciones emprendibles por las personas que pudieren resultar afectadas**; por último, es recomendable que en las conclusiones se establezcan las posibilidades de otorgar beneficios adicionales a los cargos afectados, tales como bonos compensatorios, planes especiales de jubilación, entre otros.

Por sentencia de fecha 26/03/2009 proveniente del Expediente N° 6985-08 del Juzgado Superior Civil Y Contencioso Administrativo De La Circunscripción Judicial De La Región De Los Andes se estableció que:

“... el procedimiento de reducción de personal, está integrado por una serie de actos: elaboración de un informe técnico justificatorio, la presentación de la solicitud de la medida de reducción de personal y subsiguiente aprobación por el órgano competente, opinión de la Oficina Técnica, la elaboración de un resumen del expediente de los funcionarios que se verán afectados por la medida y finalmente, la remoción y retiro de los funcionarios. Asimismo, debe resaltarse que en un proceso de reestructuración administrativa, debe existir la individualización de los cargos a eliminar con la respectiva identificación de los funcionarios que los desempeñan, pues el organismo está en la obligación de señalar el por qué ese cargo y no otro es el que va a eliminar, precisamente para evitar que la estabilidad, como derecho fundamental de los funcionarios de carrera, se vea afectada por un listado que contenga simplemente los cargos a suprimir; que la medida que afecte un gran número de funcionarios debe cumplir con el mínimo sentido de motivación y justificación probatoria, conformando esto un límite de discrecionalidad del ente administrativo, toda vez que la distancia entre la discrecionalidad y la arbitrariedad viene dada por la motivación o justificación de la conducta de la administración, más si esa conducta afecta los intereses legítimos de los administrados. En este sentido, la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo en sentencia N° 2008-2094, de fecha 14 de noviembre de 2008 (Caso: Tamara Martínez contra la Alcaldía del Municipio Punceres del Estado Monagas), dejó sentado lo siguiente: “(...)cuando la reducción de personal se debe a cambios en la organización administrativa -como es el caso de autos-, se requiere el cumplimiento de varias condiciones a saber: 1.- La elaboración de un ‘Informe Técnico’, que justifique la medida; 2.- La aprobación de la solicitud de reducción de personal; 3.- La opinión de la Oficina (sic) Técnica; y 4.- La elaboración de un resumen del expediente de los funcionarios que se verán afectados por la medida de reducción de personal. En tal sentido, esta Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo ha interpretado y desarrollado el proceso de reestructuración administrativa permitiendo así la mejor comprensión de este proceso complejo, el cual se encuentra regulado en el Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, así, mediante la Sentencia N° 2006-881 de fecha 5 de abril de 2006, caso: JUAN ALBERTO RODRÍGUEZ SALMERÓN Vs. el INSTITUTO AUTÓNOMO DE POLICÍA MUNICIPAL DE CHACAO, ratificada, según sentencia N° 2007-0977, de fecha 13 de junio de 2007, caso: EMELYS MUÑOZ VS. ALCALDÍA DEL MUNICIPIO BARUTA DEL ESTADO MIRANDA, ha sostenido que ‘(...) en los procedimientos de reducción de personal que pretenda llevar a cabo la Administración Pública (Nacional, Estadal o Municipal) se deben cumplir con las normas establecidas al efecto por el marco legal preestablecido para ello, y que conllevan a la realización de ciertos actos tales como la elaboración de

informes que justifiquen la medida, opinión de la Oficina Técnica correspondiente, presentación de la solicitud de reducción de personal y su respectiva aprobación, listado de los funcionarios afectados por la medida, remoción y por último el acto de retiro Ello así, cabe resaltar, que la solicitud de reducción de personal por cambios en la organización administrativa debe ser realizada en principio por el órgano de la estructura que tenga atribuida la competencia de nombrar y remover al personal, en el caso de marras el Alcalde del Municipio Punceres del Estado Monagas, y debe ser remitida al Concejo Municipal del Municipio Punceres, junto con el “Informe Técnico”, y un resumen del expediente de los funcionarios afectados por el retiro, con un plazo anticipado mayor de un mes de conformidad con el artículo 119 del referido reglamento. Una vez presentada la propuesta in commento al Concejo Municipal para su debida autorización, la validez del ‘Informe Técnico’ como justificativo de la medida de reducción de personal, está condicionada a la aprobación del referido Concejo –si así lo establecen los instrumentos jurídicos– para que el mismo otorgue la anuencia a la movilización del personal; tal circunstancia se justifica por el hecho de que el estudio realizado por la Comisión tiene por finalidad proporcionar una opinión técnica sobre la viabilidad y oportunidad de los cambios en la organización y su consecuente ejecución, lo cual, en algunos casos traería consigo una medida de reducción de personal...”.

iv. Análisis Financiero que contenga una valoración del Gasto Corriente;

El estudio del *presupuesto y de los gastos corrientes* es una labor que añade un alto valor al proceso ya que al proponer una nueva estructura debe tenerse en cuenta si es posible costearla y además, si es pertinente realizarla.

Es evidente que todos los presupuestos públicos son deficitarios así que esta no puede ser la principal razón para una reestructuración, debe justificarse con cifras cual es el déficit real y cuáles son los posibles flujos de capital ya que puede un análisis de este tipo generar como solución la necesidad de aumento de los impuestos y tasas o la generación de otros servicios municipales.

v. Análisis de los Recursos Tecnológicos.

Este ítem está referido a la *adquisición de materiales y equipos*, no sólo de computadores y redes internas, sino más bien a todo lo que conlleva una más eficiente prestación del servicio, como la creación de páginas web, un servicio de pago electrónico, contratar con bancos para la recepción de pagos, convenios con registros y notarias para el cobro de los impuestos y verificación del pago de tributos en vehículos e inmuebles, la automatización de los trámites y requerimientos administrativos. En este aparte pueden incluirse las *debilidades en los servicios y la tercerización, contratación de servicios y el leasing*. En el contrato de leasing el dador conviene transferir al tomador la tenencia de un bien cierto y determinado para su uso y goce, contra el pago de un canon. Que le confiere una opción de compra por un precio. Pueden ser

objeto del contrato cosas muebles e inmuebles, marcas, patentes o modelos industriales y software, de propiedad del dador o sobre los que el dador tenga la facultad de dar en leasing.

vi. Plan o Proyecto de Reestructuración.

Esta parte, contiene los *pasos a seguir en el proceso de reestructuración* determinados en tiempo y modo, con claridad en las responsabilidades de cada uno de los participantes. Este se desarrolla en el ítem siguiente.

D. CUARTA: Plan de Reestructuración

La Elaboración del proyecto de Reestructuración, según la jurisprudencia es un acto aparte del informe técnico jurídico, sin embargo la lógica es que sea un acto anexo, conexo o bien la propuesta que nace del informe. No puede verse como un acto aislado, es un resultado de un esfuerzo de revisión y reingeniería de la organización. Conforme a esta narrativa, y respecto al modelo de actuación que se haya acogido el plan tendrá como estructura común, la siguiente:

1. Estructura Organizativa que se propone, condicionada a la nueva visión del ente o dependencia. Esta implica la creación de un nuevo organigrama con sus correspondientes explicaciones respecto a la distribución de competencias y la orden de mando.

2. Estrategia de Recursos Humanos que debe contener los planes y perfiles de metodología para las desincorporaciones del personal, planes de reubicación y capacitación. Aquí viene una de las partes más delicadas del proceso, ya que el plan contendrá la explicación del por qué ciertos cargos deben ser eliminados y cuáles no, esto en materia de cargos; en materia de personas puede orientarse a la idea de formación y capacitación del personal ya existente o su reubicación; también puede establecer la remoción conforme a las leyes en materia funcionarial.

3. Aprobación del Proyecto de Reglamento Orgánico e Interno, o Manual de Estructura y Funcionamiento de la entidad. Como bien se estableció en líneas anteriores, el acto administrativo donde se modifica la estructura debe modificar o eliminar

el acto anterior, por ello, esta es la ocasión para generar esa propuesta, la cual será aprobada por el órgano competente dependiendo de cuál sea el órgano a reestructurar.

4. Aprobación técnica y política de la propuesta. Se refiere a la definitiva aprobación del plan de reestructuración y de la reducción de personal si fuese el caso, esto como ya se dijo le corresponde a la máxima autoridad del ente.

5. Ejecución del nuevo plan estructural. Que es la definitiva implementación de la nueva estructura de cargos que necesariamente incluye las renunciaciones pactadas, el pago de pasivos laborales, tramitación de prestaciones sociales, jubilaciones y pensiones, etc. Esto es la fase final que se refiere a la realización de la reestructuración y ésta en materia de personal le corresponde al departamento encargado del mismo.

Estas son las fases de cómo se realiza un proceso de reestructuración en la Administración Pública Municipal, sin embargo, hay una serie de consecuencias derivadas de ellas, entre estas el proceso de reducción de personal y los planes de jubilación.

II. Del Plan de Reducción de Personal en Materia Municipal

El plan de reestructuración debe incluir el Plan de Reducción de Personal, este debe establecer cómo se realizará, en que tiempo se realizará y los cargos que incluirá. Este se dividirá en tres partes (en este trabajo no se desarrollan los parámetros de las jubilaciones y docentes):

- a) En materia de Funcionarios Públicos:
 - 1. De Carrera;
 - 2. De Libre Nombramiento y Remoción; y
 - 3. De Funcionarios de Hecho.
- b) En materia de Trabajadores.
- c) En Materia de Docentes Municipales.
- d) En materia de Jubilaciones y Pensiones.

A. EN MATERIA DEL FUNCIONARIADO PÚBLICO

De conformidad con el contenido de la Ley del Estatuto de la Función Pública, los funcionarios públicos de carrera tienen derecho a la estabilidad en sus cargos, lo cual deviene de la condición propia de los mismos por el hecho de ejercer con carácter de exclusividad sus funciones y ejercicio de su profesión al servicio de la Administración, para ello pasamos a realizar las siguientes consideraciones.

El Artículo 3 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, establece que, Funcionario Público será toda persona natural que en virtud de un nombramiento expedido por la autoridad competente se desempeñe en el ejercicio de una función pública remunerada con carácter permanente. Ahora bien, la misma norma prevé la existencia de **dos tipos de funcionarios, en el Artículo 19 establece que pueden ser de CARRERA o DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN.**

Artículo 19. Los funcionarios o funcionarias de la Administración Pública serán de carrera o de libre nombramiento y remoción. Serán funcionarios o funcionarias de carrera, quienes habiendo ganado el concurso público, superado el período de prueba y en virtud de nombramiento, presten servicios remunerado y con carácter permanente. Serán funcionarios o funcionarias de libre nombramiento y remoción aquellos que son nombrados y removidos libremente de sus cargos sin otras limitaciones que las establecidas en esta Ley.

Lo que define que se está en ejercicio de la función Pública a nivel jurisprudencial lo encontramos en la Sentencia N° 00943 de la Sala Político Administrativa, proveniente del Expediente N° 14658 de fecha 15/05/2001, establece que:

“...el funcionario público es quien cumple la función pública, la persona física que ejecuta las generalidades y particularidades del servicio; en otras palabras, es un agente del Estado (en sentido lato) provisto de autoridad para el ejercicio de determinadas funciones; participa permanente o accidentalmente del ejercicio de la función pública, bien por elección popular o por nombramiento de la autoridad pública competente, en tal sentido, con su acción opera en representación del órgano público al cual está adscrito, expresa la voluntad de este. Ahora, quien es funcionario público, per se tiene esa cualidad las 24 horas del día, en palabras populares: esa cualidad se la lleva para su casa; por ello, por ejemplo, las regulaciones normativas de carácter general o particular destinadas a prohibir que mientras se es funcionario se puedan ejercerse otros cargos públicos o incluso privados que se contrapongan con la actividad de servicio público correspondiente (con las excepciones legales, tal como aceptación de cargos de docencia, etc.). Pero ello no significa en modo alguno que siempre se esté ejerciendo dicho cargo, así, si bien siempre se tiene esa cualidad de funcionario (al menos mientras no haya operado una destitución, suspensión, renuncia, etc.), ello no significa que siempre se esté ejerciendo la función pública. Para que esto último ocurra deben estarse efectuando los cometidos o funciones del servicio. Por lo que cabe apuntar adicionalmente, que es perfectamente deslindable el hecho de que se estuviere dentro del horario o espacio de tiempo establecido para cumplir con la función pública o incluso que se esté aparentemente realizando ésta, del hecho cierto e inequívoco de que se está realizando dicha función, es decir, en los dos primeros supuestos señalados no puede entenderse que necesariamente se esté ejecutando el servicio...”

A manera de aclaración previa establecemos la evolución y el Ámbito de Aplicación de la norma referida a los *tipos de Funcionarios Públicos*: En el momento de la *Constitución del 61* existían de Carrera; de Hecho; y de Libre Nombramiento y remoción; Luego de la *Constitución del 99* de Carrera; De libre nombramiento y remoción; e Irregulares o de ingreso irregular; luego de la entrada en vigencia de la *Ley del Estatuto de la Función Pública del 2002* son de Carrera; de libre nombramiento y remoción; e irregulares con nombramientos nulos.

1. Reducción de Personal en materia de Funcionarios Públicos de Carrera

1.1 Funcionarios Públicos de Carrera.

Los Cargos de Carrera, están tipificados por la ya derogada Ley de Carrera Administrativa y contenida en la vigente Ley del Estatuto de la Función Pública como cargos propios de la Administración Nacional, Estatal y Municipal, cuya principal característica es la estabilidad en sus funciones, y cuyo ingreso estuvo regulado por un nombramiento y el concurso público. Los Cargos de Carrera se encuentran tipificados y establecidas sus funciones en el Manual de Cargos de la Administración Pública y de más reciente data en el Manual de Cargos de las Alcaldías.

Con la existencia de la Ley de Carrera Administrativa, se mantuvo la tesis que el ingreso regulado mediante concurso era de obligatoriedad para contener el principio de estabilidad en el cargo, pero la administración fue poco avalada en esta teoría, siendo contradictorio en ocasiones el criterio de los tribunales con competencia en materia Contencioso Administrativa, creando un grave conflicto jurisprudencial. Este conflicto fue resuelto con la entrada en vigencia de la Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela en el año 1999, en cuyo contenido se encuentra el Artículo 146, que le da rango constitucional al concurso de credenciales para el ingreso a la administración pública.

A partir de la entrada en vigencia de la Constitución del 99 los criterios jurisprudenciales fueron asimilándose a la tesis puesta de moda por el Dr. Jorge Kiriakidis (2003), en la que denomina a los funcionarios que ingresaron a la administración (antes de 1999) por vía de nombramiento, de contratos, o por algún otro acto administrativo pero sin concursos como

“Funcionarios de Hecho”, lo que significa ineludiblemente que los tribunales competentes asimilan a funcionarios cuyo ingreso no es claro y cónsone con el contenido legal a la categoría de Funcionario Público de Carrera. Los ingresados luego de la entrada en vigencia de la Constitución no son asimilables a este hecho, sino que por el contrario al no tener su ingreso por concurso no poseen la condición especial de estabilidad en los cargos que ocupan. Su condición es la de contratado al servicio de la administración pública y se rigen por la Legislación Laboral vigente.

Es un derecho único y exclusivo de este tipo de funcionarios la estabilidad en sus cargos; el ascenso y la organización sindical. Contenidos en la Ley del Estatuto de la Función Pública en sus Artículos 30, 31 y 32, en los siguientes términos:

Artículo 30. 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.

Artículo 31. Los funcionarios o funcionarias públicos de carrera que ocupen cargos de carrera tendrán derecho al ascenso en los términos previstos en esta Ley y sus reglamentos.

Artículo 32. Los funcionarios o funcionarias públicos de carrera, que ocupen cargos de carrera, tendrán el derecho a organizarse sindicalmente, a la solución pacífica de los conflictos, a la convención colectiva y a la huelga, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento, en cuanto sea compatible con la índole de los servicios que prestan y con las exigencias de la Administración Pública.

Todos los conflictos a los cuales diere lugar la presente disposición serán conocidos por los tribunales competentes en lo contencioso administrativo funcional.

Con ello debemos comprender que la situación de estabilidad estima que su retiro de la administración solo puede darse mediante un procedimiento que determine sus responsabilidades basado en faltas claramente establecidas. Esto generaría el procedimiento disciplinario de destitución contenido en el Artículo 89 y siguientes de la precitada norma por las causales contenidas en el Artículo 86, y por supuesto, contenido en el Régimen Disciplinario que la misma norma plantea. Para todo esto se deben velar por el respeto a los Derechos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En cuanto a la condición de cargos de carrera los mismos implican la existencia de incompatibilidades para su desempeño y ejercicio que se establecen en la precitada Ley del Estatuto de la Función Pública, las cuales son:

Artículo 35. Los funcionarios o funcionarias públicos no podrán desempeñar más de un cargo público remunerado, a menos que se trate de cargos académicos, accidentales, asistenciales o docentes que

determine la ley. La aceptación de un segundo destino, que no sea de los exceptuados en este artículo, implica la renuncia del primero, salvo cuando se trate de suplentes mientras no reemplacen definitivamente al principal.

Artículo 36. El ejercicio de los cargos académicos, accidentales, asistenciales y docentes, declarados por la ley compatibles con el ejercicio de un destino público remunerado, se hará sin menoscabo del cumplimiento de los deberes inherentes a éste.

Ahora bien la condición de funcionario implica también el cumplimiento de una serie de responsabilidades, y están obligados a responder por sus actuaciones, ello lo establece la precitada ley en la forma siguiente:

Artículo 79. Los funcionarios o funcionarias públicos responderán penal, civil, administrativa y disciplinariamente por los delitos, faltas, hechos ilícitos e irregularidades administrativas cometidas en el ejercicio de sus funciones. Esta responsabilidad no excluirá la que pudiere corresponderles por efecto de otras leyes o de su condición de ciudadanos o ciudadanas.

Aquel funcionario o funcionaria público que estando en la obligación de sancionar, no cumpla con su deber, será sancionado por la autoridad correspondiente conforme a lo establecido en la presente Ley, sus reglamentos y demás leyes que rijan la materia. Esta responsabilidad no excluirá la que pudiere corresponderles por efecto de otras leyes o de su condición de ciudadanos o ciudadanas.

Artículo 80. Los funcionarios o funcionarias públicos que renuncien, disminuyan o comprometan sus competencias de dirección o de gestión en la función pública, mediante actos unilaterales o bilaterales, serán responsables de los perjuicios causados a la República por responsabilidad administrativa, civil y penal, de conformidad con la ley.

Artículo 81. Corresponderá al Ministerio Público intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios o funcionarias públicos con motivo del ejercicio de sus funciones. Sin embargo, ello no menoscabará el ejercicio de los derechos y acciones que correspondan a los particulares o a otros funcionarios o funcionarias públicos, de conformidad con la ley.

Ello implica además que, de conformidad con esta responsabilidad, la administración también responde a nivel personal en la figura de sus funcionarios de dirección en el caso de tener conocimiento de la comisión de hechos generadores de responsabilidad y no actuar en consecuencia.

En el caso de los funcionarios públicos de carrera encontramos lo correspondiente a los procedimientos de destitución, contenido en la forma siguiente:

Artículo 86. Serán causales de destitución:

- 1. Haber sido objeto de tres amonestaciones escritas en el transcurso de seis meses.*
- 2. El incumplimiento reiterado de los deberes inherentes al cargo o funciones encomendadas.*
- 3. La adopción de resoluciones, acuerdos o decisiones declarados manifiestamente ilegales por el órgano competente, o que causen graves daños al interés público, al patrimonio de la Administración Pública o al de los ciudadanos o ciudadanas. Los funcionarios o funcionarias públicos que hayan coadyuvado en alguna forma a la adopción de tales decisiones estarán igualmente incurso en la presente causal.*
- 4. La desobediencia a las órdenes e instrucciones del supervisor o supervisora inmediato, emitidas por éste en el ejercicio de sus competencias, referidas a tareas del funcionario o funcionaria público, salvo que constituyan una infracción manifiesta, clara y terminante de un precepto constitucional o legal.*
- 5. El incumplimiento de la obligación de atender los servicios mínimos acordados que hayan sido establecidos en caso de huelga.*

6. Falta de probidad, vías de hecho, injuria, insubordinación, conducta inmoral en el trabajo o acto lesivo al buen nombre o a los intereses del órgano o ente de la Administración Pública.
7. La arbitrariedad en el uso de la autoridad que cause perjuicio a los subordinados o al servicio.
8. Perjuicio material severo causado intencionalmente o por negligencia manifiesta al patrimonio de la República.
9. Abandono injustificado al trabajo durante tres días hábiles dentro del lapso de treinta días continuos.
10. Condena penal o auto de responsabilidad administrativa dictado por la Contraloría General de la República.
11. Solicitar o recibir dinero o cualquier otro beneficio, valiéndose de su condición de funcionario o funcionaria público.
12. Revelación de asuntos reservados, confidenciales o secretos de los cuales el funcionario o funcionaria público tenga conocimiento por su condición de tal.
13. Tener participación por sí o por interpuestas personas, en firmas o sociedades que estén relacionadas con el respectivo órgano o ente cuando estas relaciones estén vinculadas directa o indirectamente con el cargo que se desempeña.
14. Haber recibido tres evaluaciones negativas consecutivas, de conformidad con lo previsto en el artículo 58 de esta Ley

De esta forma queda claro que la Falta de probidad, vías de hecho, injuria, insubordinación, conducta inmoral en el trabajo o acto lesivo al buen nombre o a los intereses del órgano o ente de la Administración Pública, se constituye en una falta grave cuya sanción de comprobarse los hechos es la destitución.

En materia de reducción de personal se aplican los períodos de disponibilidad mediante los actos de remoción que dan lugar a la posibilidad de su traslado a otra institución o instancia municipal, estatal o nacional o bien al retiro del funcionario.

1.2 Plan de Reducción de Personal y Procedimiento de Disponibilidad.

La Reducción de Personal se realiza mediante la Creación de un Plan de Reducción de Personal, fundamentada en el plan de reestructuración, previamente aprobado. Este debe contener específicamente un listado junto con el resumen del expediente administrativo de los funcionarios inmersos en dicha reducción, el mismo deberá incluir las razones del por qué ese cargo debe ser suprimido y no otro.

1.2.1 Justificación de la Reducción de Personal.

Las razones para justificar la reducción de personal pueden ser variadas y dependen de cuales problemas afronte el ente municipal, sin embargo, bajo este análisis coincidimos en siete (7) problemas claves para la ejecución de las funciones, que son:

- ✓ **Deficiente Nivel Educativo De Los Trabajadores Y De Los Funcionarios.**
Generalmente los que presentan mayor tiempo de servicio son los que no poseen instrucción formal (nivel académico adecuado para el cargo de conformidad con el Manual de Cargos de la Administración Pública) necesario para ocupar los cargos que ostentan; no se han formado en el tiempo de servicio o existe poco interés por superarse académicamente, ya que de la revisión de los currículos, generalmente no se observan cursos de mejoramiento ni de actualización profesional, lo cual genera como consecuencia para la administración municipal, que no se solicite más y mejores instrumentos de trabajo como computadoras, software administrativos y otros utensilios que hacen el trabajo más eficiente y menos tardío, esto igualmente puede verificar un retardo en las funciones y tareas de cada departamento, puesto que varios de los funcionarios presentan niveles educativos poco acordes con sus funciones y en muchos casos contrariando los niveles mínimos requeridos para ocupar el cargo, lo cual violenta el contenido de los requisitos mínimos para el reclutamiento de personal.
- ✓ **Duplicidad De Funciones O Exceso De Personal Para Realizar Las Mismas Labores:**
Es común detectar que en algunas dependencias hay más de una persona, en un mismo horario, desarrollando las mismas tareas, y al no haber una verdadera distribución de estas, se dificulta ser eficaz en la resolución de conflictos, y conlleva a un sistema de administración de personal complaciente que en definitiva no motiva al logro personal ni colectivo, y puede generar apatía en el cumplimiento de los deberes.
- ✓ **Sub-Utilización Del Recurso Humano:** La urgente necesidad de evaluación y reclasificación del personal son unas de las principales causas de retardos en las tomas de decisiones y en la simplificación de trámites, puesto que pueden haber funcionarios desempeñando cargos por debajo de sus posibilidades, conocimientos y destrezas, pero al no formarse el personal con estabilidad por ser personal de carrera, se presenta el conflicto por el miedo a los cambios y el pánico a la modernización administrativa.
- ✓ **Edad Avanzada Y Discapacidad Parcial De Algunos Funcionarios:** Pueden existir cargos ocupados por personas cuya edad y las condiciones del medio ambiente de trabajo no les permiten un óptimo desempeño, lo cual les exige poder acceder a un sistema de jubilación y en otros casos, a la incapacitación o pensión. En éste ítem es preciso advertir

un problema común como aseadores con alergias al detergente, o archivistas con alergias al polvo y hasta porteros con conflictos en la piel por causa del sol; muchas veces los lugares poco iluminados, alfombrados, sin ventanas y con aire acondicionado central, la falta de uso de implementos de seguridad como guantes o bien la no implementación de los correctos productos de protección solar son un problema compartido entre la administración y el funcionario, este problema debe ser tratado con pinzas y en lo posible procurar buscar soluciones adecuadas en el tiempo y no solamente pretender cambiar de lugar a los funcionarios ya que los problemas persistirán y serán más los afectados.

- ✓ **Bajos Niveles De Adiestramiento Y Capacitación:** Este es más un problema de la administración que del personal de apoyo, quienes generalmente no han realizado cursos de mejoramiento ni de adiestramiento profesional. En parte también es responsabilidad de la Gerencia y Dirección correspondiente, porque nunca realizaron evaluaciones periódicas ni cursos o talleres para motivar al personal en su mejoramiento particular y laboral, pero toda vez que esto es una labor personalísima, deben ser los mismos funcionarios quienes se encarguen de interesarse a realizar cursos, conferencias o talleres y formarse para el trabajo, y así poder solicitar sus correspondientes mejoras en condiciones laborales y de salario.
- ✓ **Pocas Expectativas De Mejoras Salariales:** Puede ocurrir que en el diagnóstico se determine que no se cuenta con personal especializado en ciertas áreas, pero igualmente al no existir la posibilidad real de mejorar las expectativas de vida por aumentos salariales, se puede haber creado un clima de conformismo en el personal que labora, y lo engorroso del trámite interno, propicia el uso del poder discrecional del funcionario que se traduce en la posibilidad de soborno o corrupción de los funcionarios a los fines de saltar procedimientos o hacerlos más accesibles.
- ✓ **Violación del Principio De Adscripción:** Un problema propio de la Administración Pública es que en los contratos, resoluciones y nombramientos se emplee de forma incorrecta la noción de “adscrito a...”, para referirse bajo a qué dependencia estará subordinado (a) el (la) trabajador (a), en consecuencia, se recomienda utilizar la noción de “jerarquía o subordinación o bajo las órdenes o instrucciones de...”, que es la que verdaderamente se aplica.

Tal criterio de distinción obedece a lo dilucidado tanto por la legislación, la doctrina y la jurisprudencia, particularmente la contenida en el expediente N° 03-1835 emanado de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N° 1685-200804, publicada en fecha 20 de agosto de 2.004, con ponencia del Magistrado José Manuel Delgado Ocando, motivado a Acción de Amparo Constitucional, en cuanto a que el Principio de Adscripción se refiere al denominado “CONTROL DE ADSCRIPCIÓN”, se entiende por tal, y que éste tipo de control supone una relación entre establecimientos públicos que integran la organización administrativa de personas jurídicas diferentes (carácter ínter subjetivo), en virtud de lo cual, el órgano de adscripción no está habilitado para impartir instrucciones directas al ente adscrito a fin de que éste realice actuaciones específicas vinculadas, verbigracia, con la prestación del servicio público que tiene encomendado, o con la administración de los recursos que le son asignados por las leyes de presupuesto de cara a la consecución de los fines a los que atiende su actividad, o con la designación, remoción, dirección y supervisión del personal subalterno que labora en el respectivo ente descentralizado funcionalmente, sino únicamente para ejercer un control de tutela, a través de las formas que contemplan los artículos 118 a 128 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

El Control de Jerarquía o de Subordinación implica la subordinación de un órgano inferior respecto de un órgano superior, y por ello sólo tiene lugar en las relaciones que se producen en el interior de una misma estructura u organización administrativa (carácter intra orgánico) integrada por ejemplo en un mismo ente político-territorial, cuya personalidad jurídica (República, Estados, Municipios) se imputan o atribuyen, conforme a la teoría del órgano, los efectos jurídicos en las actuaciones realizadas por cualquiera de los órganos que integran su administración pública siendo en este caso común, al contemplarlo normas legales, que el superior jerárquico imparta instrucciones directas con respecto a la prestación del servicio público que tiene encomendado, o con la administración de los recursos que le son asignados por las leyes de presupuesto de cara a la consecución de los fines a los que atiende su actividad, o con la designación, remoción, dirección y supervisión del personal subalterno que labora en ella; de allí la posibilidad de interponer en tales supuestos el recurso jerárquico ante el órgano

superior, lo cual está vedado en el caso del control de adscripción, en donde dicha jerarquía no existe.

1.2.2. Del procedimiento

Los Juzgados Supriores Contenciosos, las Cortes y la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, han sostenido que si un funcionario o funcionaria de carrera, ha sido separado de su cargo sin agotar el procedimiento establecido en cuanto a reestructuración, reorganización administrativa o destitución, según sea el caso; los actos que afecten al funcionario (tanto el de remoción como el de retiro) indefectiblemente serán declarados nulos. (IATTCMC 2006)

Uno de los casos recientes en que fue declarado el procedimiento de reducción de personal como ajustado a Derecho fue el intentado por el Municipio Chacao, en el caso de uno de sus entes descentralizados denominado Instituto Autónomo de Tránsito, Transporte y Circulación (I.A.T.T.C.), donde durante el año 2003 se produjo la reducción del presupuesto asignado en una suma cercana a los Dos Millardos de Bolívares, que comprensiblemente generó la necesidad de suprimir proyectos, recortar programas, prescindir de la adquisición de materiales e insumos necesarios para el cumplimiento de la función institucional y por último, al resultar insuficientes los ajustes supra mencionados, inexorablemente se debió afectar la nómina del recurso humano con que contaba la institución.

Por efecto de la reducción del personal, resultó obligante e imprescindible modificar la estructura organizacional, con el propósito de adecuar sus dimensiones y características al recurso humano disponible, pero para ello, consideró el estudio que previamente realizó la comisión técnica designada al efecto, con el fin de determinar, cuáles de entre varios cargos de un mismo nivel, presentan un mayor grado de prescindencia para el cumplimiento cabal de los fines específicos de la institución, o lo que es lo mismo, cómo afectaría al servicio público que presta la Institución, la supresión de uno o varios cargos.

El Juzgado Superior Segundo en lo Civil y Contencioso Administrativo, en un fallo de fecha 03 de octubre de 2006, sostuvo lo siguiente:

(...) «Ahora bien, a lo largo de la Motivación del presente fallo se ha señalado el procedimiento seguido al efecto, y se observó que el mismo comenzó mediante el Decreto 007-03 de fecha 28 de abril de 2003, a través del cual el Alcalde del Municipio ordenó analizar los programas y metas propuestos para el ejercicio fiscal 2003; el 03 de junio de 2003 la Junta Directiva del Instituto querellado declaró el proceso de reducción de personal y consecuente reestructuración y reorganización administrativa debido a limitaciones financieras, se creó una Comisión Técnica para tales fines, y la Junta Directiva del Instituto querellado solicitó a la Cámara Municipal la autorización para ejecutar dicha reducción de personal presentando anexo a la misma el informe técnico contenido de los fundamentos que justificaban la medida. En consecuencia, la reducción de personal es consecuencia directa de las limitaciones financieras y presupuestarias (Pág. 3, Informe Técnico). De todo lo anterior se desprende que la causa que dio origen a la reducción de personal en donde resultó afectado el actor se debió a limitaciones financieras, siendo cierto también que la Cámara Municipal aprobó la reestructuración para el ejercicio fiscal 2003 detallada en el informe técnico, y a su vez, el informe técnico contiene los cargos que se eliminaron para dicho ejercicio fiscal. De allí que resulta lógico que en el presente caso una vez que los afectados por dicha medida resultaran removidos se pusiera en práctica una nueva estructura, que indubitablemente tendría efectos en el presupuesto del organismo». (Sentencia recaída en el expediente Nro. 4250, en el caso Randy Vallejo vs. I.A.T.T.C. de Chacao). Por lo que antecede, el Juzgado concluyó que el procedimiento se había realizado por parte del organismo querellado, en cumplimiento de todos los pasos que establece la ley para ello, garantizándole el derecho a la estabilidad de los funcionarios y retirándolos de conformidad con lo establecido en la Ley del Estatuto de la Función Pública, motivo por el cual declaró Sin Lugar, la querrela incoada por el ex funcionario.

Como puede dilucidarse del texto transcrito, para dar inicio a los actos de remoción, deben los cargos funcionarios afectados estar en franca consonancia establecidos en el informe técnico que justifica la medida, así como tener la debida coherencia en el seguimiento del proceso.

1.2.3. Del Acto de Remoción.

El plan debe fundamentar las condiciones que el Reglamento de la Ley de Carrera establece para los funcionarios públicos que poseen estabilidad, es decir, la realización y notificación del Acto de Remoción en el que se declara un mes de disponibilidad, momento propicio para realizar por escrito todas las gestiones reubicatorias (con el pago total de sus prestaciones y beneficios contractuales) en otras entidades del Municipio o el Estado, y de ser imposible la reubicación entonces notificarlos del consecuente Retiro de la Administración Pública Municipal y del pago de sus beneficios laborales correspondientes, cumpliendo con todas las formalidades y requisitos que imposibiliten la nulidad de los actos administrativos, señaladas claramente en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

1.2.4 Estructura del Acto de Remoción

El diseño y estructura del acto de remoción (al igual que el de retiro) es el mismo que el de todo acto administrativo, debe cumplir con una serie de requisitos que se encuentran contenidos como norma general en el Capítulo II de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y de forma especial en su Artículo 18. Teniendo claros estos parámetros pasamos entonces a simplificar las actuaciones para el ámbito municipal, ya que como es claro en materia de administración de personal el Concejo Municipal y el Alcalde cuentan con la máxima autoridad en materia de administración del personal a su cargo y en tal caso nombrarlo, removerlo o retirarlo, por ello, son las máximas autoridades las que deben suscribir todos los actos o delegarlos mediante Delegación Inter orgánica según lo establece la Ley.

La Ley Orgánica de la Administración Pública en su Artículo 34 establece el Principio de la Delegación Interorgánica, con lo cual los Alcaldes de los Municipios podrán delegar las atribuciones que les sean otorgadas por ley a los órganos o funcionarios inmediatamente inferiores bajo su dependencia de conformidad con las formalidades establecidas en la Ley, siendo el órgano delegado o el funcionario delegado el responsable de su ejecución, siendo entendido que los actos administrativos celebrados con ocasión del mandato o delegación serán considerados como dictados por la autoridad delegante. El Artículo 40 de la precitada norma establece que el acto administrativo debe estar motivado, conteniendo fecha de inicio para tal delegación y definirá claramente el órgano o ente al que se delega.

Ahora bien, la Ley del Estatuto de la Función Pública establece cuales son las formas de retirar a un funcionario de la administración pública en los siguientes términos:

Artículo 78. 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 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.

Una vez aprobada la reducción de personal por cualquiera de las razones aquí señaladas, es decir: A) limitaciones financieras; B) cambios en la organización administrativa; C) razones técnicas; D) la supresión de una dirección división o unidad administrativa del órgano o ente”, podrán las máximas autoridades en materia de personal declarar un mes de disponibilidad para reubicar a los funcionarios y en caso de ser imposible retirarlo de la administración.

El período de disponibilidad se inicia cuando se realiza la notificación expresa al funcionario, esta implica que el funcionario sigue en su cargo y bajo servicio activo en los términos del Parcialmente vigente Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa:

Artículo 47. Se considera en servicio activo al funcionario que ejerza el cargo del cual es titular, o que se encuentre en comisión de servicio, traslado, permiso o licencia, o en periodo de disponibilidad.

Artículo 48. El funcionario que se encuentre en una determinada situación administrativa, conserva el goce de sus derechos y está sometido al cumplimiento de los deberes propios de la misma.

Esto implica que esta situación administrativa no debe vulnerar el ejercicio de sus funciones, ni mucho menos podrá el funcionario no acatar sus deberes o no gozar de sus derechos como funcionario. El mencionado Reglamento establece como debe realizarse el procedimiento y lo explica en los siguientes términos:

Artículo 84. Se entiende por disponibilidad 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. El período de disponibilidad tendrá una duración de un mes contado a partir de la fecha de notificación, la cual deberá constar por escrito.

Artículo 85. La disponibilidad se entenderá como prestación efectiva de servicios a todos los efectos.

Artículo 86. Durante el lapso de disponibilidad la Oficina de Personal del organismo, tomará las medidas necesarias para reubicar al funcionario. La reubicación deberá hacerse en un cargo de carrera de similar o superior nivel y remuneración al que el funcionario ocupaba para el momento de la reducción de personal, o de su designación en el cargo de libre nombramiento y remoción

Artículo 87. Las Oficinas de Personal de los organismos de la Administración Pública Nacional están obligadas a participar a la Oficina Central de Personal las medidas de reducción y remoción de funcionarios de carrera para que gestione la reubicación del funcionario en un cargo de carrera vacante en cualquier otra dependencia de la Administración Pública Nacional.

Si la Oficina de Personal encuentra reubicación dentro del mismo organismo, lo participará de inmediato al funcionario y a la Oficina Central de Personal y procederá a tramitar su designación.

Artículo 88. Si vencida la disponibilidad no hubiere sido posible la reubicación del funcionario, éste será retirado del organismo e incorporado al Registro de Elegibles para cargos cuyos requisitos reúna.

La Oficina de Personal notificará por escrito al funcionario de la decisión de retirarlo del organismo. Remitirá copia de la notificación a la Oficina Central de Personal e iniciará los trámites para el pago de las prestaciones sociales.

Artículo 89. Si no hubiere sido posible la reubicación del funcionario de carrera elegido para cargos de representación popular o de aceptación obligatoria, éste será retirado del servicio.

Como puede observarse de la norma transcripta es pertinente entender que hablamos de varios actos administrativos, el primero es el de Remoción que tiene la consecuencia legal del inicio del mes como período de disponibilidad donde la Administración Pública Municipal reubicará al funcionario en un cargo de igual o superior jerarquía. El segundo acto es el de Retiro que implica la salida de la administración y pago de las prestaciones sociales.

La jurisprudencia ha respaldado el hecho que los actos de remoción y de retiro son dos actos diferentes, para ello mostramos el criterio contenido en Sentencia del Juzgado Superior Segundo En Lo Civil y Contencioso Administrativo De La Circunscripción Judicial De La Región Capital, proveniente del Expediente Número 006260, del 27 de enero del 2010, que estableció:

“... La remoción y el retiro son dos actos totalmente diferentes. La remoción está dirigida a privar al funcionario de la titularidad del cargo que venía desempeñando, siendo una excepción al régimen de estabilidad del que gozan los funcionarios públicos. En cambio el retiro, implica la culminación de empleo público. De lo anterior se concluye que los actos de remoción y retiro son diferentes, producen consecuencias distintas, se fundamentan en normas que regulan supuestos de hecho disímiles y requieren procedimientos administrativos particulares para su emanación. Si bien es cierto que hay ocasiones en las que ambos están vinculados en una relación de procedencia, esa relación procedimental no altera el hecho de que se trata de actos distintos y susceptibles de producir perjuicios diferentes a sus destinatarios. Asimismo puede haber operado la caducidad con respecto a la remoción y no con respecto al retiro, ya que al ser dictados en tiempos distintos el cálculo para determinar la caducidad en uno y otro caso es diferente, todo con base en la premisa conceptual conforme a la cual, la remoción y el retiro son diferentes...”

Entendiendo esto, podemos afirmar que cada acto tiene sus propios lapsos y sus propias implicaciones, que deben ser respetados para no vulnerar el debido proceso y permitir el ejercicio del derecho por parte de los funcionarios. Existen varios criterios asumidos por sentencia de los juzgados regionales sobre los actos de remoción entre ellos que:

“... al ser notificado de su remoción, le quedaba abierta la posibilidad de recurrir de dicho acto, a los efectos de que sea el juez competente que declare nulo tal acto y se proceda al reenganche y pago de salarios caídos; en consecuencia el hecho de que el trabajador acepte el pago de las prestaciones sociales está renunciando al derecho al ser reenganchado en su puesto de trabajo, quedando a salvo la reclamación por diferencia en el monto por concepto de prestaciones sociales recibidas, lo cual es perfectamente aplicable a una relación de empleo público...”. (Sentencia del 16/12/2003 del Juzgado Superior Civil Y Contencioso Administrativo De La Región Centro Occidental, del caso Lourdes Celeste Barrios vs Municipio Iribarren Del Estado Lara. Expediente 7533).

Respecto a la caducidad para la interposición de recursos contra el acto de remoción asentó este tribunal el siguiente criterio:

“...para decidir este Tribunal observa que entre la fecha definitiva de remoción la cual se evidencia de la notificación que fue acompañada en original por la recurrente junto con los demás recaudos, no aparece firma de la recurrente y a tenor de consolidada doctrina de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, se presume la notificación en la fecha del acto, lo que ocurrió el 26/4/2002 y dado que la demanda se interpuso el 01/11/2002, es notorio que entre ambas fecha transcurrió el lapso de caducidad de tres meses que le correspondía a la recurrente, en atención a lo establecido por el artículo 145 de la Ley del Estatuto de la Función Pública y, como consecuencia debe este tribunal debe declarar SIN LUGAR, el recurso de nulidad interpuesto, y así se decide...”. (Sentencia del 08/12/2003 del Juzgado Superior Civil Y Contencioso Administrativo De La Región Centro Occidental, del caso Lourdes Celeste Barrios vs Municipio Torres Del Estado Lara. Expediente 7306).

Conforme a ello, el acto administrativo de remoción debe ser notificado al funcionario en forma personal y de ser imposible, por vía de publicación conforme lo establece la LOPA, el mismo debe contener todos los requisitos de forma de los actos administrativos, no incurrir en los errores de forma ni de nulidad de los actos administrativos y debe contener en forma clara, precisa y expresa el procedimiento a seguir, incluyendo el recurso al que puede ejercer conforme a la ley en caso de sentir vulnerados sus derechos.

1.2.5. Del Acto de Retiro.

Se ha especificado suficientemente las diferencias de este acto que cierra el proceso de reducción de personal, y que debe cumplir con los mismos requisitos que los establecidos para el resto de los actos administrativos.

El otro elemento a resaltar en esta etapa es que para poder retirar a un funcionario debe tenerse en el expediente de reestructuración las notificaciones y gestiones reubicatorias, así como las correspondientes negativas (en caso que las haya) o bien las respuestas de las gestiones posibles, ya que no basta sólo con hacer una gestión, sino que debe mostrarse el trabajo real por parte del organismo encargado de esta tarea.

Otro elemento importante a tener en cuenta es que no pueden llenarse los cargos que han quedado vacantes, ya que al suprimir un cargo este se elimina; ocurriendo como consecuencia que si se llenare ese cargo se presuma la simulación de la reducción de personal, acarreado la reincorporación del funcionario.

2. Reducción de Personal en materia de Funcionarios Públicos de Libre

Nombramiento y Remoción

2.1. Funcionarios Públicos de Libre Nombramiento y Remoción

Una vez explanado lo que es un Funcionario Público de Carrera y cuáles son los requisitos indispensables para su ingreso y retiro. Pasamos a conocer lo que es un Funcionario de Libre Nombramiento y Remoción: La Ley del Estatuto de la Función Pública en su Artículo 19 establece que los Funcionarios de Libre Nombramiento y Remoción son nombrados y removidos libremente de sus cargos sin otras limitaciones que las establecidas en la Ley.

En principio todos los cargos son de Carrera con excepción de los señalados en la vieja Ley de Carrera Administrativa en su Artículo 4 y los Excluidos por Decreto Presidencial, según criterio de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo por Sentencia 1803 del 21-12-2000 con Ponencia del Magistrado Juan Carlos Aptiz B.

Este criterio ha sido reiterado por Sentencia N° 02825 de la Sala Político Administrativa, proveniente del Expediente N° 0252 de fecha 27/11/2001 en los siguientes términos:

“...el carácter de funcionario público que ostente una persona, no implica per se un derecho a la estabilidad, pues como es bien sabido, se establecen dos modalidades en ese sentido, configuradas por los funcionarios de carrera, y los de libre nombramiento y remoción... omisis... los funcionarios de libre nombramiento y remoción, resulta clara su condición dentro de la función pública al variar su situación respecto de los funcionarios de carrera, por estar aquellos desprovistos de la garantía de la estabilidad...”.

En este orden de ideas la nueva ley los contiene de forma taxativa en su Artículo 20 pero solo los del nivel nacional. Los que son de categoría municipal deben estar contenidos en un manual, decreto, ordenanza u otro acto administrativo. Tales como: Los decretos de estructura y funcionamiento; las resoluciones de constitución de órganos; los decretos o resoluciones de creación de institutos autónomos e incluso el reglamento de interior y debates de los Concejos Municipales; o bien las ordenanzas de administración y régimen de personal.

La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo por Sentencia 1741 del 21-12-2000 con Ponencia de la Magistrada Luisa Estella Morales Lamuño, estableció el criterio para la

presunción de los Cargos de Carrera, es de carácter poco restrictivo, pero restringe el hecho de ser de Libre Nombramiento y Remoción por cuanto estos deben demostrarse como tales.

En cuanto a la no condición de funcionarios pero si de empleados al servicio del Municipio regidos por el contenido de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras es necesario acotar que el contenido de la Ley del Estatuto de la Función Pública establece en su Artículo 38 que “el régimen aplicable al personal contratado será aquel previsto en el respectivo contrato y en la legislación laboral”.

Esto significa que **los ciudadanos y ciudadanas que ingresen a la administración municipal por la vía del contrato no se asimilan a la condición de funcionarios y por ello, no se rigen por el régimen funcional, y como lo establece en su artículo siguiente en ningún caso podrá constituirse en una vía de ingreso a la administración pública.** Esto concatenado con la exposición anterior nos lleva a concluir que los ciudadanos que hayan ingresado a la Municipalidad por la vía del contrato luego de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999 se rigen por el contenido de la Ley Orgánica del Trabajo, y sea cual sea el modo de ingreso antes de la entrada en vigencia de ésta, se asimila a la de un funcionario público que dependiendo de la condición del cargo pueden ser de carrera o de libre nombramiento y remoción.

2.2. Formalidades para su retiro

Es necesario establecer que a pesar que estos funcionarios de libre nombramiento y remoción al momento de una reducción de personal pueden estar inmersos en las mismas, no hacen falta ningún tipo de formalidades para su remoción. Sólo que los mismos deben taxativamente estar establecidos bajo esa categoría para no exigir estabilidad y que los mismos deben ser retirados mediante un acto administrativo.

Sobre este particular es conveniente acotar que los funcionarios de carrera que se encuentren ocupando cargos de libre nombramiento y remoción no pierden su condición de estabilidad ya que al suprimir este último cargo (libre nombramiento y remoción), vuelven a su cargo original (de carrera); que en caso de estar afectado el de carrera también, debe seguirse el

proceso contenido para los cargos de carrera. Si ocurriese el caso en que un funcionario de hecho se encuentre ocupando un cargo de libre nombramiento y remoción es menester entender que se trata de dos regímenes diferentes y por lo tanto, este último (libre nombramiento y remoción) se rige por un acto de remoción, que al volver el funcionario de hecho a su cargo originario debe regirse por la legislación laboral.

3. Reducción de Personal en materia de Funcionarios Públicos de Libre

Nombramiento y Remoción

3.1. Funcionarios Públicos de Hecho

Es conocido que los funcionarios públicos deben tener un nombramiento, no obstante los nombramientos expedidos por la autoridad competente contenidos en las Resoluciones respectivas, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, constituyen en sí un nombramiento formal. Sin embargo, el nombramiento no es un requisito único y exclusivo para determinar la condición de funcionario de carrera, siendo el concurso público, en esencia obligatorio a tenor de lo contenido en el artículo 40 segundo párrafo de la precitada norma, que dispone que serán absolutamente nulos los actos de nombramiento de funcionarios o funcionarias públicos de carrera, cuando no se hubiesen realizado los respectivos concursos de ingreso.

La precitada norma colige que tales Resoluciones de Nombramiento o Designación para el Ingreso de supuestos Funcionarios Públicos, son nulos de pleno derecho, en consecuencia, no pueden ser considerados como tales. Pero entonces, *¿qué ocurre con estos funcionarios?*. Estamos en presencia de funcionarios públicos de hecho o de una relación funcional encubierta, denominación ésta establecida por la doctrina y recogida por la jurisprudencia (Caribas 2004, pp. 21-24), que dice:

“Antes de la promulgación de la Ley del Estatuto de la Función Pública, el cuerpo normativo especial llamado a regular las relaciones de prestación de servicios entre el ente público y el funcionario público: Ley de Carrera Administrativa, Ley Estatal de Carrera u Ordenanza de Carrera, como lo ha demostrado la práctica administrativa, no siempre ha sido aplicado con la objetividad requerida, sino que inclusive ante los problemas presupuestarios, de medidas de congelación de cargos y de otro orden, han sido puestos de lado, acudiéndose a una figura de dudosa legalidad, los llamados “contratados”. Nuestra jurisprudencia se ha manifestado uniformemente respecto al verdadero carácter de los “contratados”. La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 17 de enero de 1.991 expresó: “[...]es frecuente la contratación de empleados en la Administración Pública, existiendo diversos tipos de contratos, que a veces la Administración recurre a la figura del contratado para manejar dentro de sus cuadros permanentes a un

sujeto, obligándolo a concurrir diariamente, cumpliendo un horario determinado, bien a medio tiempo o tiempo completo y ocupando un cargo previsto en el Manual Descriptivo de Cargos y con sujeción a las obligaciones e incompatibilidades que le son inherentes por la Ley de Carrera Administrativa a los funcionarios públicos. En estos casos, se estima que este tipo de contrato no constituye otra cosa que un nombramiento simulado, debiendo considerarse al contratado como verdadero funcionario público [...]”

De igual forma, y siguiendo al autor, en sentencia del 16 de abril de 1.991, sostuvo la Corte Primera de lo Contencioso:

“... En algunas oportunidades también la Administración utiliza la vía de la contratación para cargos contemplados en el Manual Descriptivo de Cargos, lo que constituye una irregularidad a todas luces, que no puede lesionar a los titulares de los destinos públicos que trabajan bajo las mismas condiciones que imperan para los funcionarios de carrera [...] Al haber el querellado prorrogado indefinidamente el contrato establecido en las mismas condiciones de trabajo que para un funcionario público, estaba quebrantando el espíritu de las normas por las cuales debe regirse la Administración Pública para garantizar el derecho a la estabilidad. En efecto, en lugar de beneficiar de algún modo al trabajador, los contratos lo colocaron frente a una situación desventajosa, ya que por esa vía se pretendió a excluir las ventajas otorgadas, por la Ley a los funcionarios de carrera. Los contratos en este caso constituyen una ficción que conlleva la negación del status que realmente tiene el trabajador, el de funcionario público (...) en tal sentido, ratifica que la vía de la contratación puede ser utilizada por la Administración para obtener determinados servicios, es decir, aquellos que por la naturaleza de la acción requerida sea limitada en el tiempo y circunscrita a determinadas tareas que no están determinadas en el sistema de clasificación de cargos. En tales supuestos, aún cuando el contratado ejercerá una función pública, no se le considera como funcionario público y por tanto, el régimen que se aplica es de la Ley del Trabajo y no el de la Ley de Carrera Administrativa”.

Esta explicación no pretende negar la existencia válida de contratos entre un ente público y un trabajador, sino que la situación del contratado dependerá de las características particulares de la relación que lo vincula con la Administración Pública y los derechos que le corresponde frente a ella dependen del régimen jurídico que regula esta situación.

3.2. Régimen Jurídico Aplicable a los Funcionarios Públicos de Hecho

Esta situación, a partir de la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ha cambiado sustancialmente, al consagrar la Carta Fundamental en su artículo 146, que el ingreso de los funcionarios públicos a los cargos de carrera será por concurso público, cuestión que en la Constitución de 1.961, artículo 122, se había remitido a la Ley de Carrera Administrativa que se dictaría, lo cual ocurrió en mayo de 1.975, con lo que se abrió la posibilidad en dicha Ley de que se pudieran distinguir como funcionarios públicos a personas no inscritas en el registro de elegibles, nombramiento que sería de carácter provisional, el cual debía ser ratificado o revocado en un plazo no mayor de seis (6) meses (parágrafo segundo del artículo

36 de esta Ley), e igualmente, en casos de extrema urgencia podría cubrirse una vacante interinamente, por un plazo no mayor de treinta (30) días, mientras se realizaría la tramitación correspondiente ante la Oficina Central de Personal (parágrafo tercero del artículo 36 de la Ley de Carrera Administrativa).

En la práctica, la forma de ingreso provisional y la interina tuvieron en común que a quienes habían ingresado en forma provisional, nunca se les hacía evaluación alguna, a fin de ratificarlos o revocarlos en los cargos, asumiendo regularidad funcionarial, encubierta o de hecho. Similar situación ocurrió con los que habían ingresado en forma interina, cuya tramitación de cargo ante la Oficina Central de Personal, generalmente no se hacía, adquiriendo también permanencia en la prestación de sus servicios en forma similar a los funcionarios de derecho, que habían ingresado mediante concurso.

La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en fecha 27 de marzo de 2.003, con ponencia del Magistrado Perkins Rocha Contreras, sentencia número 902, expediente número 00-24027, sostuvo lo siguiente:

”En atención a las consideraciones anteriormente expuestas, esta Corte, modificando el criterio hasta la fecha sostenido, -concluye que el funcionario que ha ingresado irregularmente (bien mediante designación, bien mediante contrato) tiene derecho a percibir los beneficios económicos derivados de su efectiva prestación de servicios, empero por lo que atañe a su estabilidad y los derechos derivados de ésta, no puede asimilársele a un funcionario de derecho, tal y como lo prevé la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley del Estatuto de la Función Pública y así se decide”.

La Ley del Estatuto de la Función Pública, a diferencia de la Ley de Carrera Administrativa, consagra un título dedicado a la regulación del personal contratado, Título IV, artículos 37 al 39, ambos inclusive. Se reconoce expresamente en tales artículos que el funcionamiento de la Administración Pública requiere de un personal distinto al funcionario público, dotado de alta calificación, cuyo propósito es para realizar tareas muy específicas, ajenas a las del funcionario público y sin la vocación de permanencia de éste, artículo 37 ejusdem.

La regulación de la relación laboral entre el personal contratado y la administración, se hará mediante contrato que al efecto se celebrará entre ellos, en el cual habrán de determinarse

las tareas específicas a cargo del contratado, su alta calificación, las condiciones de trabajo: tiempo de duración del contrato, salario, jornada de trabajo, etc. Dicha relación de trabajo se regulará por ese contrato y supletoriamente se aplicará a este personal la legislación laboral, artículo 38 de la Ley antes citada. Sobre este particular concluye Caribas (ob cit. 2004), que de manera expresa, se prohíbe la contratación de este personal para realizar actividades propias de los funcionarios públicos, negándose la posibilidad, como ocurría en la Ley de Carrera Administrativa, que el contrato se constituya la vía de ingreso a la función pública, según la Ley del Estatuto de la Función Pública.

De lo antes expuesto, se colige que los nombramientos contenidos en las Resoluciones suscritas antes de la Constitución del 99, no les confiere el carácter de funcionarios públicos por no tener concurso ciudadanos y su relación y estabilidad estaría regulada por la Ley Orgánica del Trabajo, gozando de todos los demás beneficios socioeconómicos establecidos para los funcionarios de carrera en virtud del Principio *Ius Laboraliis* y del *Indubio Pro Operario*, o Principio en favor del Trabajador y del Principio de Progresividad Laboral, ambos consagrados en el artículo 89 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

www.bdigital.ula.ve

CONCLUSIONES

Las reestructuraciones municipales tienen como principal objetivo modificar y hacer más eficiente la prestación de las competencias municipales, con una visión política, jurídica, económica y de administración de personal, que debe ir acompañada de una visión de ciudad que pretenda convertirse en un modelo de explotación de las ventajas geográficas (turismo, cultura y posibilidades de explotación tecnológica o industrial).

Se justifica por varias razones, por limitaciones financieras denominado también circunstancias económicas; por cambios en la organización administrativa; por razones técnicas, de progreso o modificaciones tecnológicas; y por supresión de una dirección, división o unidad administrativa de órgano o ente.

Las máximas autoridades deben prever el hecho, que en cada reestructuración se generarán cambios significativos que pueden lesionar derechos individuales y colectivos estableciendo las garantías procesales constitucionales y con observación del contenido de la Constitución, Ley del Estatuto de la Función Pública, el Parcialmente Vigente Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa, Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y las Sentencias emanadas de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

No existe un procedimiento expreso ni una norma adjetiva que establezca cuales son las fases y como debe realizarse un procedimiento de reestructuración por esa razón se construye a través de la jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo un proceso teóricamente adecuado en fases o etapas basado en los errores frecuentes, que son: 1) Decreto donde se declare la Reestructuración que conlleva lo relativo a la función pública y a la administración de ella. 2) Nombramiento de una Comisión Reestructuradora, que llevará a cabo las labores técnicas para el estudio y análisis de la situación del Municipio, con suficientes facultades para ello. 3) Definición del plan de reestructuración, referido a la elaboración del examen interno o Proyecto de Reorganización Estructural de la Entidad Municipal, la cual será presentada ante el Concejo Municipal para su debida aprobación y 4) Elaboración de un Diagnóstico, que incluya un Análisis y Estudio de la organización Existente, que estime las

debilidades y fortalezas, necesarias para elaborar el nuevo proyecto de reorganización que será en definitiva el que arroje como resultado la necesidad o no de una reducción de personal.

Los procesos de reestructuración no siempre conllevan una reducción de personal, para que esta pueda darse son necesarios el cumplimiento de 7 razones: 1) deficiente nivel educativo de los trabajadores y de los funcionarios; 2) duplicidad de funciones o exceso de personal para realizar las mismas labores; 3) sub-utilización del recurso humano; 4) edad avanzada y discapacidad parcial de algunos funcionarios; 5) bajos niveles de adiestramiento y capacitación; 6) pocas expectativas de mejoras salariales; y 7) violación del principio de adscripción.

En caso de producirse la reducción de personal debe seguirse el procedimiento legalmente establecido en la Ley del Estatuto de la Función Pública para el caso de los funcionarios en procura de mantener su estabilidad y derechos constitucionales que forman parte también de la actividad administrativa.

www.bdigital.ula.ve

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ARAUJO JUÁREZ, José. **Derecho administrativo venezolano. Aproximación a su construcción científica.** Universidad Católica Andrés Bello. Boletines. Publicaciones de Post Grado. Consultado en noviembre del 2001, en: http://www.ucab.edu.ve/tl_files/POSTGRADO/boletines/derechoadmin/1_boletin/JOSE_ARAUJO_JUAREZ.pdf

ARZALUZ SOLANO, Socorro (2005). **La utilización del estudio de caso en el análisis local.** Revista Región y Sociedad, Volumen XVII. Número 32. Colegio de Sonora (Tesis Doctoral). México.

BARRIOS, Leticia y CAMEJO, Armando. (2006). **El Proceso De Reforma De La Seguridad Social En Venezuela: Una Visión Desde El Movimiento Sindical Venezolano (CTV).** Nómadas Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas. Publicación Electrónica de la Universidad Complutense. Madrid, España. Consultada en Noviembre 2011 en: <http://www.ucm.es/info/nomadas/14/barrioscamejo.pdf>

BERNAL, Francisco Javier. (2008). **Derecho Administrativo. Programa Administración Pública Territorial.** Escuela Superior de Administración Pública Augusto Álvarez Collazos, Bogotá, Colombia.

BERNAL PINZÓN, Jesús. (1965). **Delitos contra la administración pública y asociación para delinquir.** Editorial Temis, Bogotá Colombia.

BREWER CARÍAS, Allan. (1999). **Debate Constituyente. Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente.** TOMO I. 8 agosto - 8 septiembre de 1999. Fundación de Derecho Público. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, Venezuela.

BREWER-CARÍAS, Allan. (2008). **El Derecho Administrativo y el Derecho a la Democracia.** Columbia University. New York, Estados Unidos de América.

BREWER CARÍAS, Allan. (2006). **Marco Constitucional Del Derecho Administrativo en Venezuela.** Consultado en septiembre del 2011 en: <http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II.4.598.pdf>

CASSAGNE, Juan Carlos. (1998). **Derecho Administrativo.** Séptima Edición Actualizada. Eitorial Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina. Tomo 1.

CARIBAS, Alejandro. (2004). **Aspectos Disciplinarios de la Ley del Estatuto de la Función Pública.** Instituto de Altos Estudios de Control Fiscal y Auditoria de Estado (COFAE) y Fundación "Gumersindo Torres". Colección Jaime Ferro Farías N° 2. Venezuela.

CAMARASA CASTERÁ, Juan José. (2004). **La Calidad En La Administración Pública.** Murcia Educarm. Portal Educativo. Publicación de abril del 2004. Programa Educar en el 2000. Consultada en Noviembre del 2011 en: http://educarm.es/templates/portal/imagenes/ficheros/revistaEducarm/9/revista8_02.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Apitz Barbera y otros vs. Venezuela. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Consultado en Noviembre del 2011 en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_182_esp.pdf

Consultoría Jurídica del Instituto Autónomo de Tránsito Transporte y Circulación del Municipio Chacao IATTCMC. (2006). **La Estabilidad De Los Funcionarios Públicos Y Sus Diferencias Con Los**

Trabajadores Regidos Por La Ley Del Trabajo. Revista Digital Ulpiano. Caracas, Venezuela. Revisado en Diciembre del 2010 en:http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/REO_CHACAO/1/REO_CHACAO_2006_1_392-402.pdf

CHIAVENATO, Adalberto. (1995). **Introducción a la Teoría General de la Administración.** McGrawHill, Bogotá, Colombia.

DE PIÑA, Rafael y Rafael de Pina Vara. **Diccionario de Derecho.** Editorial Porrúa, México, 27° edición, 1999.

DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. (sin año). **Historia del Alto Tribunal. Corte Suprema de Justicia.** Caracas, Venezuela. <http://www.tsj.gov.ve/eltribunal/historia.shtml>

ELIZALDE, Antonio. **Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local.** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile, febrero de 2003.

FERNÁNDEZ, María Eugenia. (2002). **La Reforma De La Seguridad Social En Venezuela.** Cuadernos del CENDES CDC, set, volumen 19, Número 51. Caracas, Venezuela. Consultada en Noviembre 2011 en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1012-25082002000300009&script=sci_arttext

FERNÁNDEZ, Antonio De Pedro. (1998). **El procedimiento contencioso funcional de la carrera administrativa.** Vadell Hermanos Editores, C.A. Caracas Venezuela.

FERNÁNDEZ, Antonio De Pedro. (2004). **Derecho de la Función Pública. La experiencia venezolana.** Vadell Hermanos Editores, C.A. Caracas Venezuela.

FOSCHIATTO Paola y STUMPO Giovanni (Compiladores). **Políticas municipales de microcrédito.** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, marzo de 2006.

GARAY, Juan. (2000). **La Nueva Constitución.** Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 5453. (Extraordinaria), Marzo 24, 2000.

GORDILLO, Agustin. (2004). **Tratado de derecho administrativo. Parte General.** Tomo 1. 9ª edición, UNAM-Porrúa-FDA. México.

GÓMEZ RODRIGUEZ, Rafael. (2007). **Los sistemas de presupuesto por resultados como herramienta para cerrar la brecha en la jerarquía de la gestión.** Colombia. http://portalweb.ucatolica.edu.co/easyWeb2/files/1_46_los-sistemas-de-presupuesto-porresultados-como.pdf

GUERRERO, Omar. (2005). **La gerencia pública en la sociedad post-industrial.** Revista Venezolana de Gerencia de la Universidad del Zulia. volumen 10. Julio-Septiembre. Venezuela. Disponible en línea: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-99842005000300007&script=sci_arttext

HAMMER, Michael. (1990). **Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate.** Harvard Business Review. Julio Agosto. Consultado en Noviembre del 2011 en:http://www.cosinconsulting.com.br/WebSite/artigos/reengineering_work_dont_automate_oblite

[rate.pdf](#)

HALLIBURTON, Eduardo. (2006). **Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública. Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, Proyecto de Modernización del Estado.** Jefatura de Gabinete de Ministros. Subsecretaría de la Gestión Pública, Buenos Aires, Argentina.

HERNÁNDEZ, José Ignacio. (2011). **Allan R. Brewer-Carías Y El Concepto De Derecho Administrativo en Venezuela.** Revista de Administración Pública. Número 184, Madrid, España. Enero-Abril.

HERNÁNDEZ SAMPIERI. Roberto, FERNÁNDEZ C. Carlos y BAPTISTA L. Pilar (2010). **Metodología de la Investigación.** 5ª Edición. Mc Graw Hill, México. CD.

KIRIAKIDIS LONGHI, Jorge. (2003). **Notas Sobre El Régimen De Los Contratados Por La Administración Pública** En La Ley De La Función Pública. En: El Régimen Jurídico De La Función Pública En Venezuela. Funeda. Tomo I. Caracas, Venezuela.

LANDER OSÍO, Adriana. (sin año). **Nuevo Escenario Judicial Venezolano.** Resolución Alternativa de Conflictos. Revista Sistemas Judiciales. Editada por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). Santiago, Chile. Consultado en Noviembre del 2011 en: <http://www.sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/notaarchivo/723.pdf>

LOUZA SCOGNAMIGLIO, Laura. (2002). **La Administración Pública En El Poder Judicial.** Publicado en Temas de Derecho Administrativo, Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani, Colección Libros Homenaje Nro. 7, Ediciones del Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, Venezuela.

MELINKOFF, Ramón. (2005). **Los Procesos Administrativos.** Editorial Panapo. MÉNDEZ CEGARRA, Absalón. (2005). **Tres momentos en el proceso de reforma de la seguridad social en Venezuela.** En oe – vess. Observatorio Venezolano de la Seguridad Social. Consultado en Noviembre 2011 en: <http://www.eumed.net/oe-vess/lit/amc-mom.htm>

MÉNDEZ CEGARRA, Absalón. (2006). **El derecho a la Seguridad Social en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela,** Universidad Central De Venezuela, Facultad De Ciencias Económicas Y Sociales. Instituto De Investigaciones Económicas Y Sociales. Comisión De Estudios De Postgrado Programa Integrado De Postgrado En Seguridad Social. Caracas. Consultado en Noviembre del 2011 en: <http://www.eumed.net/libros/2006a/amc/indice.htm>

MÍGUEZ, Mauro Iván. **Crisis de la Administración Municipal ¿Qué hacer?.** Argentina. INFOFUNES. <http://infofunes.com.ar/contenido.php?id=2363>

MONSALVE CASADO, Ezequiel. (1981). **La Corte Suprema de Justicia.** Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia, Caracas, Venezuela. MUÑOZ, Pedro. **Introducción a la administración Pública.** Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

OSSORIO, Alfredo. (2006). Presentación.. En: HALLIBURTON, Eduardo. (2006). **Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública. Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, Proyecto de Modernización del Estado.** Jefatura de Gabinete de Ministros. Subsecretaría de la Gestión Pública, Buenos Aires, Argentina.

OJEDA DE ILJJA, Raiza. (2002). **Fundamentación Jurídica de los Procedimientos Administrativos**. Universidad de los Andes. Anuario de Derecho N° 24. Mérida, Venezuela. Consultado en Noviembre del 2011 en: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/18296/2/articulo1-24.pdf>

OROPEZA MARTÍNEZ, Humberto. (2001). **Administración Pública Municipal**. Estudio Preliminar del Municipio Libre. Editorial Trillas S.A.

PADRÓN, Alejandro. (1999). **Las Políticas De Ajuste Estructural (PAE) en Venezuela: Rezago Social Y Alternativas Para Combatir La Pobreza**. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales Facultad de Ciencias Económicas y Sociales Universidad de Los Andes. Revista de Economía No. 15 Consultado en Noviembre 2011 en: http://iies.faces.ula.ve/Revista/Articulos/Revista_15/Pdf/Rev15Padron.pdf

PARRA URDANETA, Mauricio. **La crisis del modelo de función pública en la administración nacional y municipal venezolana**. 2002. <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/rrhh/crisisven.htm>

RODRIGUEZ LARRETA, Horacio y STRAFACE, Fernando. (Responsables). (2000). **Planificación Estratégica Municipal. Modelos Participativos de Gestión**. Grupo Sophia. Argentina.

RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Libardo. **La Reforma Administrativa de 1998**. Página 85. En: RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. (Editor Académico). (2007). **El Derecho Administrativo en los Albores del Siglo XXI**. Editorial de la Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia.

SHAW. Ian F. (2003). **La Evaluación Cualitativa. Introducción a los Métodos Cualitativos**. Editorial Paidós Ibérica, S.A. Barcelona, España.

STAKE, Robert E (2007). Investigación con estudio de caso. 4ª Edición. Ediciones Morata, S.L. Madrid, España.

JIMÉNEZ BENÍTEZ, William. (2002). **Internacionalización e Integración, los retos sobre la governance y la gestión pública. El Caso Bogotá, D. C.** En JUVIANO DAZA, Mario y BERNAL IZQUIERDO, Reinaldo. Comp y Ed. (2002). **Reflexiones de la Administración Pública**. Escuela Superior de Administración Pública. Imprenta Nacional de Colombia. Colombia.

CORTE PRIMERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. (2001). **Jurisprudencia con índice alfabético del contenido de las sentencias**. Volumen I y II. Venezuela. Italgráfica. S.A.

LEYES UTILIZADAS

Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, viernes 24 de marzo de 2000.

Ley Orgánica del Trabajo. Gaceta Oficial N° 5.152 Extraordinario de 19 de junio de 1997.

Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, Gaceta Oficial N° 38.426 del 28 de abril de 2006, Decreto N° 4.447 del 25 de abril de 2006.

Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Gaceta Oficial N° 2.818 Extraordinario de 1 de julio de 1981.

Ley Del Estatuto De La Función Pública. Gaceta Oficial No. 37.522 de fecha 06 de septiembre de 2002.

Ley Orgánica De Planificación Pública Y Popular, Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario Del 21 De Diciembre De 2010.

Ley De Reforma Parcial De La Ley De Los Consejos Locales De Planificación Pública, Gaceta Oficial N° 6.017 Extraordinario del 30 de diciembre del 2010.

Ley del Estatuto Sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios. Gaceta Oficial N° 38.426 del 28 de Abril de 2006.

Reforma Parcial Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, de fecha 22 de mayo de 2010, publicada en la Gaceta Oficial N° 5.976 extraordinaria de fecha 24 de mayo de 2010.

Reglamento de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios de la Administración Pública Nacional, de los Estados y los Municipios, publicada en la Gaceta Oficial N°. 36.618 de fecha 11 de enero de 1999.

Plan de Jubilaciones anexo al acta suscrita en fecha 1° de septiembre del 1992, contentivo del acuerdo CTV-Gobierno por el cual se rigen los obreros y obreras al servicio de la Administración Pública Nacional.

Instructivo que establece las Normas que Regulan la Tramitación de las Jubilaciones Especiales para los Funcionarios y Empleados que prestan servicio en la Administración Pública Nacional, Estatal, Municipal y, para los obreros Dependientes del Poder Público Nacional. Publicada en Gaceta Oficial N° 38.323, de fecha 28/11/2005.

Decreto N° 8.328 de fecha 14/07/2011 Publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.715 de fecha 18/07/2011 mediante el cual se delega en el ciudadano Elías Jaua Milano, Vicepresidente Ejecutivo, acordar jubilaciones especiales a funcionarios, empleados y obreros al servicio de la administración pública nacional.

Nota final.

Todas las Sentencias y Criterios Jurisprudenciales de los tribunales Regionales y de la Sala Político Administrativa y Constitucional han sido descargados de: <http://www.tsj.gov.ve/index.shtml> Site Oficial del Tribunal Supremo de Justicia en Venezuela.