



**Universidad de los Andes
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Escuela de Derecho
(CIEPROL)
Especialidad de Derecho Administrativo**

**SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL DEL INSTITUTO
AUTONOMO MUNICIPAL DE DEPORTES.
CASO: ALCALDIA DEL MUNICIPIO LIBERTADOR DEL ESTADO MERIDA.**

www.bdigital.ula.ve

**Autora: Abg. Isabel T. Quintero A.
Tutor: MSc. Fredy Mora.**

Merida, Enero de 2010.

**C.C. RECONOCIMIENTO -
NO COMERCIAL- COMPARTIR IGUAL**



Universidad de los Andes
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Escuela de Derecho
(CIEPROL)
Especialidad de Derecho Administrativo

**SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL DEL INSTITUTO
AUTONOMO MUNICIPAL DE DEPORTES.
CASO: ALCALDIA DEL MUNICIPIO LIBERTADOR DEL ESTADO MERIDA.**
Trabajo Especial de Grado, presentado como requisito para optar al grado de
Especialista de Derecho Administrativo.

Autora: Abg. Isabel T. Quintero A.
Tutor: MSc. Fredy Mora.

Merida, Enero de 2010.

C.C. RECONOCIMIENTO -
NO COMERCIAL- COMPARTIR IGUAL

ÍNDICE GENERAL

	pp.
INDICE GENERAL.....	ii
AGRADECIMIENTO.....	iii
DEDICATORIA.....	iv
RESÚMEN.....	v
 INTRODUCCIÓN.....	1
 CAPÍTULO I	
EL PROBLEMA.....	4
Planteamiento del Problema.....	4
Objetivos de la Investigación.....	10
Objetivo General.....	10
Objetivos Específicos.....	10
Justificación.....	11
 CAPÍTULO II	
MARCO TEÓRICO.....	13
Antecedentes Relacionados con la Investigación.....	13
Organización del Municipio.....	15
Instituto Municipal del Deporte.....	18
Bases Teóricas.....	23
Operacionalización de las Variables.....	40
 CAPÍTULO III	
MARCO METODOLÓGICO.....	41
Diseño y Tipo de la Investigación.....	41
Procedimiento.....	43
 CAPÍTULO IV	
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	44
Conclusiones.....	44
Recomendaciones.....	47
 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	49

AGRADECIMIENTO

A Dios, primero que todo.

A Jesús de la Misericordia, mi guía en quien confío y confiaré siempre.

A mis hijos Víctor, Alberto y Oswaldo.

A mis nietos Anathamay, Eugene y Víctor Alberto.

A los más pequeños pero gigantes en mi corazón María Isabella y Diego Alejandro, mis bisnietos, por ser los seres más importantes en mi vida, por estar siempre a mi lado, por ser esperanza, por las alegrías que me han dado y los éxitos que han alcanzado, por toda la felicidad que he disfrutado, en general a toda mi familia, por las cosas maravillosas que hemos compartido.

A mis padres, que desde el i infinito deben estar felices

A mis profesores, en especial a los Doctores Fortunato González y el Dr. Jaime Grimaldi por ser tan especiales.

A mi tutor MSc. Fredy Mora, por haber aceptado ser mi guía en este Trabajo de Grado, gracias de corazón que Dios los bendiga.

A mis amigos y amigas, que gracias a Dios son muchos y por eso no puedo nombrarlos a todos.

Y por último, a todas aquellas personas que he olvidado mencionar, gracias a ustedes también.

Isabel

DEDICATORIA

A mis hijos, nietos y bisnietos, los amo.

Isabel

www.bdigital.ula.ve



C.C. RECONOCIMIENTO -
NO COMERCIAL- COMPARTIR IGUAL

**Universidad de los Andes
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Escuela de Derecho
(CIEPROL)
Especialización en Derecho administrativo**

**SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL DEL INSTITUTO
AUTÓNOMO MUNICIPAL DE DEPORTES
CASO: ALCALDÍA DEL MUNICIPIO LIBERTADOR**

**Autora: Abg. Isabel F. Quintero A.
Tutor: MSc. Fredy Mora
Mérida, Noviembre de 2009**

RESÚMEN

El origen de la administración del trabajo, es una consecuencia de la aparición de las normas jurídicas protectoras de los trabajadores, frente al derecho civil que pretendía imponer en las relaciones laborales, el principio de autonomía de la voluntad de las partes. El propósito de esta investigación es aportar a través del análisis, en las posibles soluciones en cuanto a la administración de personal de IMDEPORTE, por deficiencias en lo que respecta al manejo administrativo del mismo, para lo que se planteo como objetivo: Analizar el sistema de administración de personal de acuerdo al marco jurídico venezolano, en el Instituto Autónomo Municipal de Deportes adscrito a la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. Para el desarrollo del trabajo de investigación, se analizaron antecedentes relacionados con la investigación y bases teóricas referidas a los funcionarios públicos y la normativa legal vigente que rige la materia. Para llevar a cabo esta investigación y para la recolección de toda la información necesaria para tal fin, se uso una metodología de tipo documental con un nivel o diseño descriptivo, con un procedimiento realizado en tres etapas. De la investigación se desprenden como conclusiones principales que la administración de personal del Instituto Autónomo municipal del Deporte de la Alcaldía del municipio Libertador, requiere cambios en cuanto a la modernización del sistema de selección, ingreso, clasificación y ascenso del personal que de hecho labora en él, así como también la adecuación de normas y procedimientos que estén en concordancia con la normativa legal de la administración pública. Y se recomienda la autorización para la celebración de contratos y acuerdos con personas públicas o privadas, ya que se puede lograr una mejor administración mediante procedimientos administrativos organizados para corregir algunas fallas en el campo administrativo y manejo del personal del instituto.

INTRODUCCIÓN

La evolución venezolana hace que la historia tome para señalar el camino hacia los cambios estructurales que reclama el país, frente a ello es necesario que sus habitantes hagan un esfuerzo mancomunado de solidaridad y optimismo, para contribuir a las reformas jurídicas y políticas, que hagan que todo aquel que se cobije bajo suelo venezolano, sienta seguridad, sin embargo es el caso, que un amplio sector de la población, como el empleado público, carece de un régimen adecuado, que le permita sentir garantía y estabilidad en el desempeño de sus funciones.

El trabajo, como hecho social requiere de la tutela del Estado, como ente encargado de preservar el ejercicio efectivo de éste derecho – deber, garantizado por la constitución de la República bolivariana de Venezuela, que concibe todo un sistema marco dentro del cual deben edificarse las normas proteccionistas del derecho del trabajo, las cuales tienen por objeto la regulación de la relación de trabajo y sus implicaciones jurídicas, con el fin de restablecer el equilibrio de la situación de desigualdad económica existente entre trabajador y patrono.

Con base en esta situación, es preciso definir la situación legal, en que se encuentra el personal que tiene la más alta responsabilidad en la conducción de la función pública venezolana, cabe destacar, que desde ese punto de vista, el empleado público, es una función de analizarse, con miras a buscar una función clara, concreta de su naturaleza jurídica en Venezuela, es decir el funcionario de hecho y de derecho; no obstante, el régimen proteccionista del Estado Venezolano implica una serie de erogaciones para los patronos, que se traducen en un considerable impacto económico derivado del vinculo laboral, lo que no hace apetecible para el sector patronal el establecimiento formal de relaciones de trabajo y que, por el contrario, los impulsa a buscar vías para lograr la obtención de la prestación de un servicio sin la debida contratación.

Por otra parte, el origen de la administración del trabajo, se puede ubicar como una consecuencia de la aplicación de las normas jurídicas protectoras de los trabajadores, que en su oportunidad constituyeron reglas de excepción frente al derecho civil que pretendía regular la relación del trabajo a la luz del principio de autonomía de la voluntad privada, propia del Estado gendarme heredado del siglo XIX, donde promulgaba una supuesta igualdad en el poder negociar del patrono y los trabajadores individualmente considerados.

Por otra parte, la propia evolución de la revolución industrial, determinó la necesidad de incluir en la ya clásica estructura de la administración pública, unidades destinadas a asumir las funciones de aplicación y control del régimen jurídico-laboral, y en sentido más amplio de una verdadera política social.

En cuanto a América latina, en algunos momentos las normas de protección al trabajador han sido superiores incluso que en algunos países europeos, lo que también se ha visto reflejado en Venezuela, donde en sucesivas transformaciones de la ley del trabajo, está incorporó nuevos elementos hasta llegar a la hoy vigente que data del año 1997.

De la misma manera, la mencionada ley sustantiva laboral, refleja en su contenido normativo, el paso de los cambios doctrinales y jurisprudenciales, donde se incorporan normas y se derogan otras en todo o en partes.

Es este último caso, las modificaciones normativas influyen poderosamente en la práctica cotidiana laboral, verbigracia; la ejecución de las órdenes emanadas por el órgano administrativo del trabajo, por lo que el contenido del trabajo que se presenta, se oriento de la siguiente manera:

Capítulo I, referido al Planteamiento del Problema que permite visualizar el por qué de la investigación. Igualmente se establecen los Objetivos y la Justificación.

Capítulo II, se desarrolla el Marco Teórico, partiendo de los Antecedentes del estudio, sus Bases Teóricas y la Operacionalización de Variables.

Capítulo III, expone lo referente al Marco Metodológico, Tipo y diseño de la Investigación, y el Procedimiento para la realización del trabajo de investigación.

Capítulo IV, se precisan las Conclusiones y Recomendaciones como un aporte de la investigación y finalmente las Referencias Bibliográficas.

www.bdigital.ula.ve

C.C. RECONOCIMIENTO -
NO COMERCIAL- COMPARTIR IGUAL

CAPITULO I

EL PROBLEMA

Planteamiento del Problema

En Venezuela en los últimos 30 años, se han generado importantes transformaciones en beneficio de los sujetos de la relación laboral, armonizándola y adoptando nuevas condiciones laborales según los avances del modelo económico y social del país. El derecho del trabajo, entendido como un conjunto de normas jurídicas que tutelan el trabajo como hecho social tiene por norte el restablecimiento de una situación de desigualdad económica existente entre el trabajador y el patrono, mediante el cual se pretende garantizar, entre otras cosas, el libre ejercicio de las actividades económicas y la eficiencia del sistema productivo, dentro de un marco limitado por el respeto a la dignidad humana del trabajador y otros derechos fundamentales inherentes a éste. Sobre la base de lo anterior, el derecho al trabajo ha sido definido por Quiroga, (1995), como:

“... la facultad de todo individuo a elegir la actividad que le servirá como medio de subsistencia y el derecho subjetivo de todo trabajador en relación de dependencia a exigirle al empleador el cumplimiento de las prestaciones de carácter social e irrenunciables, establecidas por la Constitución o por las Leyes” (p.297).

En efecto, el ejercicio del derecho al trabajo permite al individuo procurarse un sustento para la satisfacción de sus requerimientos básicos y además, lo involucra dentro del funcionamiento del aparato productivo, todo ello con el objeto de coadyuvar con la satisfacción de las necesidades de la colectividad, siendo ésta la razón por la cual el Estado, como garante de los derechos esenciales, debe establecer un sistema normativo tendiente a la protección de las relaciones laborales, a través del

cual se fomente el desarrollo de la actividad productiva pero asegurando las condiciones de trabajo e implementando un sistema de seguridad social, que permita elevar el nivel de vida de los trabajadores, sin perjuicio del rendimiento o la utilidad económica que pueda obtener el patrono, como dueño de los medios de producción.

En consecuencia, la protección del legislador se extendió en todas las categorías de trabajadores, dando su trato preferente ubicado en un título denominado “Régimen Especiales”, entre los cuales presta especial atención a la protección de la maternidad y la familia.

El derecho laboral a lo largo de su historia ha presentado dos vertientes a saber, la vertiente administrativa y la judicial. El origen de la administración del trabajo, es una consecuencia de la aparición de las normas jurídicas protectoras de los trabajadores, frente al derecho civil que pretendía imponer en las relaciones laborales, el principio de autonomía de la voluntad de las partes. De tal manera, que al proliferar las normas de carácter tuitivo, para los trabajadores se determinó la necesidad de incluir en la ya clásica estructura de la administración pública, unidades destinadas a asumir las funciones de aplicación y control del régimen jurídico – laboral, y en sentido más amplio una verdadera política social.

En consonancia con esta realidad, el ordenamiento jurídico patrio, ha concebido al trabajo desde diversas perspectivas, esto es, como un hecho social, como un derecho y como un deber; bajo ésta premisa, se ha puesto en manos del Estado Venezolano la responsabilidad de tutelar, tanto la actividad laboral como el ejercicio del derecho en sí mismo, todo ello por mandato constitucional, tal como se desprende del artículo 87 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, (1999), que seguidamente se transcribe:

“Toda persona tiene derecho al trabajo y el deber de trabajar. El Estado garantizará la adopción de las medidas necesarias a los fines de que toda persona pueda obtener ocupación productiva, que le proporcione una existencia digna y decorosa y le garantice el pleno ejercicio de este derecho. El fin del estado es fomentar el empleo....”

Conforme a lo anterior, el legislador nacional está obligado a poner en vigencia las normas jurídicas que estime pertinentes a los fines de consolidar un sistema normativo que proteja el desarrollo de las relaciones de trabajo que, según Guzmán (1999), constituyen un vínculo en virtud del cual, un trabajador se obliga a prestarle personalmente sus servicios a un patrono, a cambio de una remuneración o salario, “... en condiciones que le aseguren el bienestar, la salud y la vida en el trabajo...” (p.67).

Este sistema jurídico, actualmente está conformado por las normas contenidas en los artículos 87 al 93 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), el régimen establecido en la Ley Orgánica del Trabajo, en la Ley Orgánica de prevención, seguridad y medio ambiente del trabajo (LOPCYMAT), en la Ley Orgánica de Seguridad Social y otras leyes que abarcan el ámbito laboral; y finalmente, por el sistema procesal regulado en la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, así como por los reglamentos y demás cuerpos normativos que tienen como brújula el resguardo de los derechos laborales.

No obstante, este régimen proteccionista concebido por el estado Venezolano, implica una serie de erogaciones para los patronos, que se traducen en un considerable impacto económico derivado del vínculo laboral, lo que no hace apetecible para el sector patronal, el establecimiento formal de las relaciones de trabajo y que, por el contrario, los impulsa a buscar nuevas vías para lograr la obtención de la prestación de servicios a menor costo, muchas veces encubriendo el verdadero sustrato real de sus actos jurídicos.

Efectivamente, muchos patronos esconden u ocultan la relación laboral que mantienen con sus trabajadores, detrás de un disfraz civil o mercantil, con el propósito de eludir las obligaciones derivadas del vínculo laboral, incurriendo en conductas simulatorias o fraudulentas que menoscaban los derechos de los trabajadores, y en este sentido, es importante destacar que dichas prácticas de encubrimiento han cobrado gran auge en los últimos años en Venezuela, tal como lo afirma Mille, (1999), en los siguientes términos:

“Es bien sabido que una parte considerable del sector patronal, trata de eludir las obligaciones que impone la legislación laboral vigente en el país, estableciendo relaciones con apariencia mercantil o civil, para esconder las que realmente se producen, como son las típicas relaciones laborales que se caracterizan por la prestación de un servicio en forma directa y personal que es retribuido económicamente con dinero que se califica como salario”. (p.18).

Ahora bien, al crearse el Ministerio del Trabajo, el 12 de marzo de 1937, se le asignó como una de sus funciones principales, el ser ejecutor de la legislación laboral; es decir, le compete el desarrollo de las actividades de inspección, conciliación, fomento de las relaciones obrero – patronales y arbitraje, colocación de trabajadores y sanción de las infracciones; éstas funciones las cumple hoy en día a través de las Inspectorías del Trabajo.

Por su parte en lo referente a los actos administrativos emanados de las Inspectorías del Trabajo generadores de decisiones, son aquellos donde se ordena a la persona natural o jurídica plenamente identificada, a dar cumplimiento de lo dispuesto por el órgano administrativo laboral.

Por otra parte, los derechos humanos a través de la historia, han ido evolucionando y fortaleciéndose en la medida en que se suceden eventos que marcan las relaciones interpersonales entre el hombre y la sociedad, debido a los cambios continuos que diferencian cada época, creando situaciones particulares dentro de los grupos sociales que la conforman. Desde esa perspectiva, se protege el derecho que tienen los individuos a satisfacer las necesidades intrínsecas de su propia naturaleza, en donde el Estado tiene el deber y la obligación de proveer a sus ciudadanos del bienestar social para lograr una convivencia digna.

Entre los derechos fundamentales del hombre, se encuentra el derecho al trabajo y es así que para protegerlo, los diferentes sistemas jurídicos del mundo establecieron normas, de carácter tanto sustantivo como adjetivo, es decir, normas que establecen los principios y derechos del trabajo, entre ellos el principio de igualdad, además se definen los procedimientos o mecanismos para hacerlos cumplir y respetar.

Por otro lado, el principio de igualdad se encuentra consagrado en el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la organización de los estados americanos (1948) descrito por Parra, F. (2001), que reconoce que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos.

Teniendo en cuenta las premisas descritas anteriormente, la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida, por sus características es un organismo público y sus funciones son satisfacer las necesidades del colectivo de los habitantes de municipio y la atención de forma inmediata ofreciendo la solución a los problemas planteados con eficiencia y eficacia sin discriminación de ninguna clase.

La actual estructura organizativa de la institución está conformada por unidades operativas que ejecutan los procesos administrativos institucionales de tal manera que garantizan las demandas de los usuarios cumpliendo con los objetivos trazados y para la cual fue creada y uno de los objetivos que se encuentran dentro de los propósitos de esta institución es la conformación de un servicio deportivo eficiente, es por ello que fue creado el Instituto Municipal de Deportes de la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida (IMDEPORTE), unidad operativa fundada según Ordenanza publicada en Gaceta Municipal Extraordinaria N° 73 año II de fecha 16-11-2001, cuyas funciones van en dirigidas a orientar, coordinar, proteger, fomentar, supervisar ,evaluar, controlar y dirigir las actividades deportivas en el municipio.

Es preciso hacer notar que esta Ordenanza debe ser objeto de reforma, por cuanto debe adecuarse a la normativa vigente, ya que en el contenido se encuentran conceptos referidos a la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal, es por ello que debe estar acorde con la nueva Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Se evidencia entonces que la captación del recurso humano que posea una formación deportiva es necesaria y un sistema de administración del personal que opere en esta institución, constituirían un pilara fundamental en el apoyo de las actividades a desarrollar en el Municipio.

Para cumplir con los objetivos planteados, el Instituto Municipal de Deportes (IMDEPORTE), despliega un conjunto de acciones o actividades administrativas y operativas que son habituales, como son establecimiento de políticas deportivas,

planificación, promoción de acciones en función de promoción del deporte, competencias deportivas, supervisiones, evaluaciones y controles, entre muchas otras; pero considero que si no están normalizadas, traerían como consecuencia situaciones irregulares, conllevando a situaciones anárquicas, donde cada quien haga lo que a su mejor parecer, dando como resultado el no aprovechamiento de los recursos tanto materiales como humano.

De igual manera, el no contar con instrumentos legales donde estén plasmadas las funciones y procedimientos administrativos que deben acatarse y cumplirse a cabalidad los procesos pueden impedir el efectivo cumplimiento. Asimismo se observa que la estructura organizativa no es la más adecuada, en relación a las unidades naturales laborales similares y esto podría generar situaciones conflictivas entre los que prestan servicios en este instituto.

Al carecer de normas escritas donde estén definidas con claridad las funciones y responsabilidades de cada funcionario puede traer como consecuencia que se cometan errores en los procedimientos que harían que los funcionarios incurran en omisiones o acciones que estén tipificadas como delictivas o faltas de carácter administrativas, que puedan acarrear sanciones de carácter administrativas, civiles y hasta penales .

En este sentido, el propósito de esta investigación es aportar a través del análisis, en las posibles soluciones en cuanto a la administración de personal de IMDEPORTE, pues, como funcionario público al servicio de la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida y conocer esta institución deportiva por cuanto varios meses se estuvo laborando asignada a este órgano, por tanto se pudo evidenciar algunas deficiencias en lo que respecta al manejo administrativo del mismo.

Por lo que surgen las siguientes interrogantes:

¿Cómo es el manejo del recurso humano del Instituto Autónomo Municipal de Deportes adscrito a la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida?

- ¿Cuáles son los elementos constitutivos de la relación de trabajo según lo establecido en el ordenamiento jurídico venezolano aplicables a la figura de Instituto Autónomo Municipal?

- ¿Qué mecanismos son necesarios para el sistema de administración de personal de acuerdo al marco jurídico venezolano, en el Instituto Autónomo Municipal de Deportes adscrito a la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida?

- ¿Cuál es la responsabilidad del contratado en ejercicio de la función pública?

Objetivos de la Investigación

Objetivo General.

Analizar el sistema de administración de personal de acuerdo al marco jurídico venezolano, en el Instituto Autónomo Municipal de Deportes adscrito a la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida.

Objetivos Específicos.

- Diagnosticar el manejo del recurso humano del Instituto Autónomo Municipal de Deportes adscrito a la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida.

- Describir los elementos constitutivos de la relación de trabajo según lo establecido en el ordenamiento jurídico venezolano aplicables a la figura de Instituto Autónomo Municipal.

- Establecer mecanismos para el sistema de administración de personal de acuerdo al marco jurídico venezolano, en el Instituto Autónomo Municipal de Deportes adscrito a la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida.

- Determinar la responsabilidad del contratado en ejercicio de la función pública.

Justificación

El trabajo humano, entendido como la acción del hombre para dominarla, está inmerso dentro del proceso de desarrollo de la vida social, en donde interactúan una serie de individuos que no pueden satisfacer sus necesidades básicas en forma aislada y que se ven obligados a realizar esta tarea mancomunadamente con el apoyo de otros.

Sin embargo la necesidad de trabajar constituye además un derecho que debe ser garantizado por el Estado, cuya labor primordial dentro de este marco, está orientada hacia el fomento de las relaciones de trabajo y la tutela de las garantías esenciales de los trabajadores, quienes encuentran una condición de desigualdad económica frente a quienes se benefician de sus servicios, lo que ha conducido al establecimiento de un sistema normativo que procure la protección de los trabajadores, al cual se ha denominado Derecho del Trabajo.

La pertinencia de esta investigación se fundamenta en los cambios que requiere la administración de personal del Instituto Autónomo municipal del Deporte de la Alcaldía del municipio Libertador, en cuanto a la modernización del sistema de selección, ingreso, clasificación y ascenso del personal que de hecho labora en él, así como también la adecuación de normas y procedimientos que estén en concordancia con la normativa legal de la administración pública.

En lo social, se espera un impacto favorable, al cumplir con etapas propias del proceso y de forma sistematizada para el manejo del recurso humano en el mencionado instituto.

La vigencia de esta investigación y la necesidad planteada en ella, se reflejan en los hechos reales y actuales, por tanto, la misma esta contextualizada en el aquí y en el ahora, con miras de trascendencia por el aporte significativo que pretende dar respuesta a la normalización de la situación laboral del personal que labora de hecho. Razón esta, que motivó el propósito por parte de la investigadora, en analizar la administración del personal del instituto, sustentado en las leyes y normativas que

rigen la materia laboral, y que proporcione una guía de acción e intervención para mejorar la situación existente.

Además esta investigación servirá de apoyo y consulta para otros investigadores, por contener un aporte valioso de información para profundizar en el tema.

www.bdigital.ula.ve

CAPITULO II

MARCO TEORICO

Antecedentes Relacionados con la Investigación

De la revisión efectuada en las bibliotecas, leyes, reglamentos y textos jurídicos, se encontraron los siguientes trabajos de investigación que guardan estrecha relación con el tema de estudio.

Los autores, Ojeda y Piña (2001). En su trabajo titulado: Naturaleza jurídica del empleo público en Venezuela y su relación con la aplicación de la Ley Orgánica del Trabajo, trabajo especial de grado presentado ante la Universidad Fermín Toro, en la ciudad de Barquisimeto. El trabajo de investigación se realizó con el método documental enmarcado en la modalidad dogmática, cuyo objetivo fue, analizar la naturaleza jurídica de los empleados públicos en Venezuela y su relación con la aplicación de la Ley Orgánica del Trabajo, describiendo la influencia de su artículo 8 en la relación laboral del empleo público, los niveles de aplicación de la Ley Orgánica del Trabajo y la Ley de Carrera Administrativa y determinando cual de las leyes es más favorables en su aplicación al empleado público, la información se obtuvo mediante un exhaustivo análisis de tesis, trabajos de grado, bibliografía, sentencias, jurisprudencia, entrevistas personales a doctrinarios estrechamente vinculados con la materia administrativo y laboral del empleo público en Venezuela y la regulación que rige su condición laboral.

Entre las conclusiones destaca: el desconocimiento del servidor público, acerca de las leyes que rigen su función y la necesidad existente de crear un instrumento legal único, que evite la discrepancia que existe entre una y otra ley al momento de su aplicabilidad, debido a los diversos criterios manejados por la jurisprudencia y la doctrina. Como recomendaciones se sugiere la elaboración de un instrumento único,

que sirva de estatuto homogéneo, para la regulación de sus funciones, y el artículo 8 de la LOT abre camino hacia la creación del verdadero estatuto de la función pública.

Por otra parte Romero (2001), en su trabajo titulado El Contrato de Trabajo Realidad y Forma, presentado ante el Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Carabobo y publicado en Revista Gaceta Laboral FONEDA; expresa que los cambios operados en el mundo del trabajo han traído consigo la reedición de prácticas empleadoras propias del siglo XIX. En la compra y venta de la mano de obra se vienen adoptando formas de contratación al margen de lo que establece la legislación laboral del país. En este ensayo se analiza este hecho, en el marco de los procesos desreguladores y flexibilizadores que tienen efecto en el mercado laboral venezolano. La reflexión focaliza en el principio que establece la primacía de la realidad, sobre las formas o apariencias que asuma el contrato de trabajo. La omisión deliberada por parte del empleador de este principio ha originado lo que comúnmente se conoce como simulación o fraude laboral. Para graficar esta situación se toma como referencia el tipo de contratación que suelen imponer algunas empresas aeronáuticas.

En lo irremediamente cierto de que el planeta vive otro tiempo y que otra lógica trata de imponerse en el campo de las relaciones laborales, es posible identificar el caso de algunas disciplinas del saber humano, que están siendo objeto de persistentes cuestionamientos y ataques. Una de estas viene a ser el Derecho del Trabajo y de muchos de sus principios. Después de más de un siglo de existencia, las críticas hacia éste se vuelcan en lo supuesto de su rigidez frente a los cambios operados en el mercado de trabajo en las últimas décadas. Parte de estos señalamientos hablan de una obsolescencia de muchos de sus componentes. Según la crítica, uno de estos, está representado en el contrato de trabajo.

De igual manera, se presenta el trabajo investigativo de Rivas, H. (2007). Titulado: La protección de los trabajadores en su estabilidad laboral relativa planteada en la Ley Orgánica del trabajo y su comparación con los decretos de inamovilidad. Trabajo especial para optar al grado de especialista en la Universidad Fermín Toro, Barquisimeto, Venezuela. Se realizó bajo la investigación documental, puesto que

representa un conjunto de procedimientos técnicas operacionales que se debe seguir, a fin de lograr mayor y mejor eficacia en el manejo de las fuentes documentales. La investigación tiene como propósito: analizar la Ley Orgánica del Trabajo Ley del Estatuto de la Función Pública y los decretos presidenciales de inamovilidad laboral, quienes tienen como función conocer lo referente a la estabilidad relativa laboral y además deben proveer.

La investigación concluye que la estabilidad relativa se encuentra garantizada a través de la Ley Orgánica del Trabajo para un grupo de trabajadores. Se observa que la estabilidad laboral se encuentra en un estado poco seguro para los trabajadores, ya que no depende de que si cumple o no con las características que establece la Ley Orgánica del Trabajo y el decreto de inamovilidad Presidencial y sus prorrogas, en virtud que los despidos continúan en la palestra laboral. Se recomienda al momento de despido asistir de forma inmediata a la vía administrativa o jurisdiccional que les corresponde. Evitar tener prorrogas de contratos de tres meses con intervalos de descansos mayores a un mes, ya que esto no les permite tener una estabilidad laboral relativa.

Organización del Municipio

En materia de organización municipal, cada municipio debe desarrollar la administración y funcionamiento de todos los órganos de los ámbitos locales, centrales, descentralizados y desconcentrados mediante ordenanzas, con la finalidad de lograr un mayor desempeño en sus funciones y la participación de las comunidades en la gestión, racionalidad y continuidad en la ejecución de la función pública, pero esta gestión debe ser controlada y en particular la que tiene que ver con la administración de las finanzas, en lo que concierne a la Hacienda Pública Municipal, debe estar sujeta al principio de legalidad que está contenido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) señala:

“La administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia y transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública con sometimiento pleno a la Ley y al derecho”.

De igual forma, la carta magna contempla que la organización de los municipios y demás entidades locales se regirán por la Constitución y por normas que desarrollaran los principios constitucionales mediante Leyes Orgánicas nacionales de conformidad con las Leyes que dicten los estados. También indica que la Ley establecerá diferentes regímenes de organización, gobierno y administración en relación con la población factor geográfico y desarrollo económico, pero también esta organización siempre será democrática. Fija la competencia municipal en la elección de sus autoridades, la libre gestión para las materias de su competencia en el gobierno y administración de los intereses de la entidad local, establece cuáles son sus ingresos de los cuales señala: El producto de los ejidos, bienes propios, tasas por bienes y servicios, patentes por industria y comercio, multas, subvenciones, donaciones, demás impuestos, tasas creadas por Ley; a tal efecto, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005), señala:

“La presente Ley tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales, relativos al Poder Público Municipal, su autonomía, organización y funcionamiento, gobierno, administración y control, para el efectivo ejercicio de la participación protagónica del pueblo en los asuntos propios de la vida local, conforme a los valores de la democracia participativa, la corresponsabilidad social, la planificación, la descentralización y la transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados”.

El objetivo de esta ley es desarrollar los principios constitucionales, como mandato de la Carta Magna, y en este sentido, tiene autonomía para elegir sus autoridades, para gestión en materias de su competencia, para la recaudación de ingresos propios y crearlos, a través de sus propias normas como son las Ordenanzas, en materias que sean de su competencias, autonomía para establecer su forma de

organización pudiendo crear mecanismos para la descentralización, pero de conformidad con la Ley, no es una autonomía plena, de igual forma la autonomía organizativa está sujeta lo que establezcan las Leyes Nacionales y estatales, en este sentido la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005), Artículo 75 señala:

“El Poder Público Municipal se ejerce a través de cuatro funciones; la función ejecutiva, desarrollada por el alcalde o alcaldes a quién 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 las 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....”.

Esta Ley Orgánica del Poder Público Municipal consagra la organización de los municipios, esta organización está concebida a través de cuatro funciones, la ejecutiva, la legislativa, la contralora y la de planificación, la primera corresponde al Alcalde o Alcaldesa, la segunda el Concejo Municipal, la tercera a la Contraloría Municipal y por último al Consejo Local de Planificación Pública, le señala atribuciones y obligaciones para su desarrollo, debiendo regirse por los principios constitucionales y las leyes, para lograr su desempeño y consecución de los fines propuestos lo realizan mediante ordenanzas.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, le asigna competencias propias a los municipios y dentro de estas se encuentra la que me ocupa en el presente trabajo que es la competencia en materia de deportes, ya que me planteo la elaboración el proyecto de sistema de administración de personal del Instituto Municipal de Deportes de la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida, el municipio tiene la potestad para elegir los modos de gestión que sean más convenientes para el ejercicio de su administración y gobierno, que pueden ser por medio de organismos que dependan jerárquicamente de ellos mismos, o en forma descentralizada, pues que son las empresas de servicios, o empresas públicas, así lo consagra (LOPPM)(2005) Artículo 69 señala:

“Los municipios tienen la potestad para elegir el modo de gestión que considere más conveniente para el gobierno y administración de sus competencias. Podrán gestionarlas por si mismos o por medio de organismos que dependan jerárquicamente de ellos. También podrán hacerlo mediante formas de descentralización funcional i de servicios o mediante la creación de empresas públicas municipales de economía exclusiva o de economía mixta. También podrán contratar con los particulares la gestión de servicios y obras públicas”.

Se entiende que no es un mandato obligatorio, es decir que puede adoptar estos medios de gestión establecidos en este artículo o simplemente ejercer directamente la administración, pero en la dinámica actual y para el logro de sus fines, generalmente se organiza en forma descentralizada sobre todo en las áreas de prestación de servicios, que también lo pueden hacer en forma mancomunada como son las mancomunidades, que es el acuerdo entre dos o más municipios para organizarse y de esta forma prestar servicios, como por ejemplo la mancomunidad entre los municipios: Libertador, Santos Marquina Campo Elías y Sucre , que formaron la mancomunidad para la prestación del servicio de recolección de los desechos sólidos, una idea que pudo dar la solución al problema del relleno sanitario ubicado en la población de Lagunillas Municipio Sucre, pero por falta de voluntad política y falta de solidaridad en beneficio de todas estas comunidades, lamentablemente no se pudo concretaren lo que pudo llegar a dar por terminado con los innumerables problemas de todos estas comunidades. Pero esto no es materia sobre la cual debo referirme, porque el tema del trabajo es sobre la administración de personal del Instituto Municipal de Deportes de la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida.

El Instituto Municipal de Deportes

Es un órgano adscrito a la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida, encargado de desarrollar las políticas que en materia deportiva se planifican en beneficio de las comunidades de las 15 parroquias de este municipio, en la consecución de la organización e implementación de los proyectos dirigidos a

satisfacer las necesidades de la colectividad, procurando una mejor calidad de vida de los merideños. Además es un organismo que promueve la integración de las comunidades a través del desarrollo de programas como deporte para la salud, deporte escolar etc. realizando eventos de carácter masivo, participativos, competitivos y no competitivos

Por primera vez, en el año 1996, se crea la Coordinación de Deportes, adscrita a la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida funcionó en la sede del Concejo Municipal. Para el año 1997, crean el Departamento de Deportes Municipal, adscrito a la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida ejerció las funciones en la sede de la Biblioteca Bolivariana y se le asignan promotores deportivos para las 15 parroquias del Municipio, cuyo objeto era la planificación y programación deportiva del municipio.

En el año 1998, fue creado el Instituto Autónomo Municipal de Deportes y funcionaba en las instalaciones del Gimnasio 9 de Octubre. Cuando culminaba el año 1999, por Decreto se eliminó este Instituto.

Para el Presupuesto del año 2000, se creó el Departamento de Deportes, estando adscrito a la Gerencia de Desarrollo Social de la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida.

En Gaceta Municipal Extraordinaria N° 73 año II de fecha 16-11-2001, se sanciona la Ordenanza del Instituto Municipal de Deportes y con ella la creación del Instituto y para una mejor comprensión analizaremos algunos artículos de esta ordenanza, en lo que respecta a la administración del instituto, en tal sentido vemos que La Ordenanza está compuesta por 3 Títulos, 15 Capítulos y 58 Artículos.

El Instituto Municipal de Deportes es una institución con una estructura pequeña y el organigrama está compuesto por: Una Junta Directiva, un Presidente o Presidenta, una Gerencia de Administración, una Gerencia Jurídica, una Coordinación Ejecutiva, un Mensajero, una Secretaria y un obrero de mantenimiento. También cuenta con tres coordinaciones que son: Coordinación de Deporte Comunitario, Coordinación de Deporte para Todos y Coordinación de Deporte Escolar e Institucional y los Promotores Deportivos Integrales Comunitarios.

La Ordenanza está vigente, y se considera, debe ser objeto de una reforma para adecuarla a la normativa vigente, por cuanto contiene artículos como fundamentos, de leyes que no están vigentes, por ejemplo la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que fue derogada cuando entro en vigencia la ley Orgánica del Poder Público Municipal

En cuanto al funcionamiento del Instituto, presta un servicio a las comunidades de gran importancia, pero el presupuesto asignado debe incrementarse, para que el instituto pueda contratar algún personal administrativo, como sería un analista de presupuesto, con esto no quiero que se interprete como aumento de burocracia , sino la necesidad de que la administradora pueda delegar la carga de trabajo administrativo que tiene asignada, los Coordinadores de las diferentes áreas deben contar con un asistente, de tal manera que puedan delegar funciones o tener ayuda para la múltiples actividades encomendadas, estos desempeñan sus funciones en las parroquias y muchas de estas tienen un ámbito territorial bastante extenso, lo que hace difícil cumplir con las funciones propias del cargo.

Además, por no contar con los instrumentos legales para el manejo del instituto, se obvian pasos que la administración debe contemplar, para cumplir con los principios establecidos por la ley, sobre todo el principio de legalidad, evitando que los funcionarios incurran en responsabilidades que por omisión o desconocimiento de los mismos le sean imputables, por tener los manuales donde se establezcan los procedimientos previstos en la normativa aplicable en la administración pública.

En este sentido, se observa que las funciones del personal administrativo que labora en el Instituto no se rige por ningún manual que haya sido elaborado para tal fin, solamente cumple las instrucciones emanadas de la Presidencia del mismo, por lo tanto es de importancia la elaboración y aprobación de instrumentos legales, que ayudaría a mejorar el trabajo en esta institución, corregir algunas fallas sobre todo en el campo administrativo y del manejo del personal adscrito al instituto.

La Junta Directiva y la Presidenta, tienen definidas las atribuciones en la Ordenanza del Instituto Municipal de Deportes, es decir que sus actos deben estar

enmarcados dentro de lo establecido en esta ordenanza, cuyo contesto es muy general, se considera, que estos actos deben estar en forma detallada paso por paso cada acto y sobre todo lo que atañe a la ejecución del presupuesto, por tratarse del patrimonio público lo que implica que los procedimientos tienen que estar en concordancia con lo indicado y señalado en la constitución, leyes y ordenanzas y en cuanto al manejo del personal adscrito al instituto, debe contar con un manual donde se establezca el sistema para el manejo del mismo.

De manera muy especial, se menciona que todos los procedimientos administrativos del instituto, hasta los momentos se han desarrollado sin que exista un instrumento que defina y contenga las instrucciones necesarias para la ejecución de estos procedimientos, solo se ha tomado como marco referencial la experiencia de los empleados, en el caso particular puedo decir en los conocimientos de quien ejerce el cargo de administradora, y quien a su vez ejerce las funciones sobre el manejo del personal, la Ordenanza del Instituto Municipal de Deportes de la Alcaldía del Municipio Libertador, señala:

“La Dirección y Administración del Instituto estará a cargo de (1) Junta Directiva, conformada de la siguiente manera: Un (1) Presidente a dedicación exclusiva y cuatro (4) miembros todos de libre nombramiento y remoción por el Alcalde. Los miembros de la Junta Directiva tendrán sus respectivos suplentes designados de la misma forma, quienes cubrirán las ausencias temporales del miembro correspondiente. Los miembros de la Junta Directiva solamente percibirán una diuta por la asistencia a reuniones cuyo monto someterá el Directorio a la aprobación del Alcalde”. (p. 7)

Se observa que la administración del instituto estará bajo la responsabilidad de la Junta Directiva y está tiene sus atribuciones establecidas en el artículo 41 de la Ordenanza ya citada, estas atribuciones me parecen que son de vital importancia, para la gestión administrativa del Instituto Municipal de Deportes, porque se trata de la revisión del presupuesto en primer lugar en segundo lugar la autorización para la ejecución de actos que van más allá de la simple administración, en tercer lugar la autorización para la celebración de contratos y acuerdos con personas públicas o

privadas, todos estos conllevan a comprometer al municipio o en todo caso al patrimonio municipal, por cuanto el instituto está adscrito a la Alcaldía a pesar de ser autónomo, con patrimonio propio, tiene responsabilidades frente al órgano de adscripción y ante el Estado, de las irregularidades administrativas en los casos que se hayan cometido. Y, es responsabilidad de la Junta Directiva la aprobación del manual de organización y funciones, pues la falta de este instrumento, da lugar a que los procedimientos no se realicen en el marco de la legalidad, por lo tanto la Junta Directiva, puede ser corresponsales de cualquier ilícito administrativo, por tener el mandato que la Ordenanza le otorga sobre la administración y Dirección de este organismo.

Por otro lado, se tiene que la representación legal y la administración general está a cargo de quien ejerza la presidencia del Instituto, así lo establece el artículo 42 de la ordenanza que regula actividad del Instituto, dentro de ellas, la representación legal y administración general del instituto, ejecución del presupuesto, convocar y presidir las sesiones tanto ordinarias como extraordinarias, la administración financieras este sentido: apertura de cuentas bancarias, movilizarlas, cerrarlas, emitir y avalar con su firma cualquier instrumento mercantil y en cuanto al sistema de administración de personal, nombrarlo removerlo de conformidad con las leyes, igualmente le otorga facultades para la elaboración de manuales de administración y funciones, la elaboración de la memoria y cuenta anualmente y presentarla a la Junta Directiva para su aprobación o no y presentar un informe anual al Alcalde y al Concejo Municipal.

Como se observa, la cantidad de atribuciones encomendadas a quien ejerza la presidencia del Instituto, deben estar contenidas en un manual de procedimientos administrativos, pues se trata de actos de carácter administrativos y por lo tanto se deben tomar muy en consideración los principios establecidos en la Constitución y las Leyes y que además son de obligatorio cumplimiento, en aras de que la gestión administrativa sea como lo señala el artículo 141 de la constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).

“La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad, en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la Ley y al derecho”. (p.70)

La estructura organizativa interna del Instituto está representada en el organigrama que según su conformación de manera horizontal la dependencia se sujeta a la presidencia y a la junta directiva y estas en orden jerárquico directamente del Alcalde, por ser estos funcionarios de libre nombramiento y remoción del Alcalde o alcaldesa del Municipio.

BASES TEÓRICAS

La Administración Pública, se encarga de regular la estructura y funcionamiento de todos aquellos entes que forman parte del Estado, entendido este como el complejo de instituciones creadas con el objeto de ejecutar las políticas públicas y de esta forma cumplir con los principios y objetivos establecido en la Carta Magna y la Ley Orgánica de la Administración Pública como lo expresa su Artículo 3, que reza de la siguiente manera:

“La Administración Pública tendrá como principal objetivo de su organización y funcionamiento dar eficacia a los principios, valores y normas consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y, en especial, garantizar a todas las personas, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos”.

Ahora bien, es necesario establecer que todas aquellas personas que realizan la actividad administrativa del Estado como representante del conjunto de instituciones

que lo conforman con el objeto de darle ejecución a los planes y estrategias de este para cumplir con los fines y políticas gubernamentales establecidas en el ordenamiento jurídico, son denominadas Funcionarios Públicos.

En este sentido se debe expresar que la persona empleada por la administración ha recibido distintos calificativos, sin embargo, el de funcionario comprende la categoría más importante; Edgar Moya establece en su libro Derecho Contencioso Administrativo que el ordenamiento jurídico venezolano hace uso de los términos funcionario y empleado para designar a toda aquella persona que prestan servicios a la administración pública, es decir a todos los servidores públicos de la administración sin distinción alguna. Sin embargo, la Ley de Carrera Administrativa la cual se encuentra derogada en el ordenamiento positivo venezolano, utilizaba los términos funcionario público, empleado público y servidor público, mientras que la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley sobre el Estatuto de la Función Pública, aplica el termino de Funcionarios. Por su parte, Duguit representante de la Doctrina Francesa, define al agente público como:

“Toda persona que participa, ya sea de manera permanente, temporal o accidental en la actividad pública, sin tener el carácter de gobernante directo o representante, siendo indiferente la naturaleza de sus actos, ya sean de orden jurídico o bien consistan en simples operaciones materiales” (p. 405)

Así mismo, Berthelemy, los señala como aquellos que habiendo aceptado un nombramiento de la administración para un cargo determinado, colaboran de manera continua en la gestión de la cosa pública, todo lo expresado lleva a señalar que aquellas personas que fungen como entes de la administración pública y que deben cumplir con los fines de esta y del Estado, debe estar al servicio de los administrados como lo expresa el artículo 5 de la Ley Orgánica de la Administración Pública:

“La Administración Pública está al servicio de los particulares y en su actuación dará preferencia a la atención de los requerimientos de la población y a la satisfacción de sus necesidades. La Administración Pública debe asegurar a los particulares la efectividad de sus derechos

cuando se relacionen con ella. Además, tendrá entre sus objetivos la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas fijadas y teniendo en cuenta los recursos disponibles, determinando al respecto las prestaciones que proporcionan los servicios de la Administración Pública sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad”.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela plantea un cambio sustancial en relación a las normas existentes sobre el ingreso ascenso, traslado, suspensión y retiro de los funcionarios de la administración pública estableciendo de esta forma que por medio de la creación de una ley especial se determinaría las funciones y requisitos que deben cumplir dichos funcionarios para ejercer sus cargos, la norma constitucional señala que los cargos de los órganos de la administración pública pueden ser de carrera, de elección popular, y de libre nombramiento y remoción, los contratados entre otros

Ahora bien, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece la función y fines de la administración pública y sus funcionarios señalando que en su artículo 141:

“La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho; Todo esto con el objeto de darle protección jurídica a los administrados con respecto a la actividad funcional”.

En este sentido la Constitución expresa de forma general la forma de organización funcionamiento y atribuciones de los entes de la administración pública y sus funcionarios, estableciendo su forma de ingreso remoción y requisitos para el ejercicio de la función pública expresados de forma clara en los artículos 144 al 149 ejusden y desarrollados en la Ley del Estatuto de la función pública como en los mismos es señalado, así como en otras normas del ordenamiento jurídico vigente.

Es oportuno entonces señalar que la teoría de la relación funcional de gobierno crea la figura del funcionario de hecho, como una figura que surge de las diversas relaciones entre los administrados como entes de la administración surgiendo de las contrataciones públicas sobre lo cual como fue expresado señala la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), en sus artículos 144 y 146:

- La ley establecerá el Estatuto de la función pública mediante normas sobre el ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los funcionarios o funcionarias de la Administración Pública, y proveerá su incorporación a la seguridad social.

La ley determinará las funciones y requisitos que deben cumplir los funcionarios públicos y funcionarias públicas para ejercer sus cargos.

- Los cargos de los órganos de la Administración Pública son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los contratados y contratadas, los obreros y obreras al servicio de la Administración Pública y los demás que determine la Ley.

El ingreso de los funcionarios públicos y las funcionarias públicas a los cargos de carrera será por concurso público, fundamentado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia. El ascenso estará sometido a métodos científicos basados en el sistema de méritos, y el traslado, suspensión o retiro será de acuerdo con su desempeño.

De lo expresado se desprende que el ordenamiento jurídico determina la forma de ingreso a la administración con el objeto de evitar las figuras atípicas y a nombramientos a dedo, fundamentándose esto, en el principio de que la única forma de ingresar a la función pública es a partir del cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para tales efectos, pero más allá de esto, la realidad lleva a los órganos administrativos a establecer y crear nuevas figuras como la mencionada de los funcionario hecho, la cual viene a estar en contraposición a los funcionarios de Derecho definido por Eloy Lares (1996), como “ todo aquel individuo que habiendo sido regularmente designado para una función pública por el órgano competente, ha tomado posesión, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley, para el ejercicio del cargo”

Así mismo, Cabanellas lo define como el funcionario técnico o profesional que presta su actividad al gobierno para la realización de fines de intereses público. Este concepto era casi exclusivo hasta concluir el siglo XIX. En la actualidad, se distingue entre el empleado del derecho administrativo, el que acaba de definirse y el del derecho laboral, donde tiende a oponerse al obrero, dentro del común denominador del vocablo trabajador.

Por su parte, el Tratado de la Doctrina de facto lo define como “Aquel que tiene un título legal y está investido con la insignia, el poder y la autoridad del cargo”, en otras palabras sería funcionario de jure toda aquella persona que haya ingresado a la administración pública, a ejercer alguna función dentro de sus entidades cumpliendo con todos los requisitos establecidos por la ley, haciéndolo titular del ejercicio del cargo.

Ahora bien, no todo el tiempo se puede o se lleva a cabo todo aquel procedimiento para obtener ese título legal de funcionarios, es así como surgen los funcionarios de hecho. Los cuales según el autor Vallina Velarde será aquel que ejerciendo las funciones públicas propias de un oficio o cargo público, le falta algún requisito fundamental para hacer de él un funcionario de jure, es decir, quien ingresando en los cuadros de la Administración como funcionario presta a la misma un efectivo servicio, pero, sin embargo, su situación administrativa no es regular, por lo que no puede ser considerado como funcionario de derecho.

De igual manera, Jeze citado por Lares (1996) señala: lo que caracteriza al funcionario de hecho es la existencia de una investidura, aunque irregular, plausible o admisible; admisibilidad que cuando no se da supone que el individuo, que ejerce la función pública, sea considerado como usurpador, es decir que más allá que ejercer funciones propias que le fueron conferidas con la investidura necesaria las ejercer sin cumplir las formalidades de ley, por lo tanto estaría al margen de ella, y los actos que se derivasen de dicho ejercicio serían nulos.

Sobre lo expresado se debe hacer referencia a lo señalado en Sentencia N° 902 de fecha 27 de marzo de 2003 dictada por la Corte Primera de lo Contencioso

Administrativo, donde define el juzgador la figura del funcionario de derecho y de hecho:

“En la administración pueden distinguirse otros tipos de funcionarios, cuales son, los denominados funcionarios de derecho y de hecho. Los primeros son aquellos que desempeñan su cargo con investidura plena, es decir, han ingresado y se mantienen en el ejercicio de su destino por haber cumplido con todos los requisitos que para ello pautan las leyes y reglamentos en vigor. Los segundos, es decir los funcionarios de hecho, están caracterizados por la existencia de elementos que enervan su investidura, elementos estos que generalmente atañen a la ilegitimidad del funcionario en la medida en que se presentan cuando el ingreso a la prestación del servicio público no se realiza conforme al estricto cumplimiento del régimen legal existente, pero que a pesar de ello, su desempeño funcional resulta cubierto de una apariencia de legalidad”.

Para la existencia de los funcionarios de hecho es necesario que se den tres condiciones o requisitos:

a) Existencia del Cargo o función Pública:

Es necesario que el cargo que ejerce el funcionario haya sido creado legalmente, es decir que se hayan cumplido los extremos de ley, por analogía, se puede obtener de este requisito que si no existe cargo u oficio, no existe función y, por lo tanto, no podrá hablarse de funcionario ni de hecho ni de derecho.

b) Ejercicio efectivo de la función Pública:

El funcionario de hecho debe encontrarse efectivamente en el ejercicio pleno del cargo, es decir haber tomado posesión y estarlo y haberlo ejercido realmente, y ser reconocido por los administrados como el titular del cargo aunque no posea dicho título. En este sentido señala Constantineau que la cualidad de ejercicio del cargo está naturalmente implicada en la palabra facto, de hecho.

En este mismo orden de idea, se puede señalar lo establecido por Caetano quien señala que el ejercicio del cargo por parte del funcionario debe hacerse sin clandestinidad, ni empleo de violencia, es decir, el funcionario debe actuar de forma pacífica, pública, continuada y de buena fe. Sin embargo visto desde otra óptica se

puede expresar que pueden coexistir en un mismo cargo funcionarios de hecho y de derecho, por lo que señala Vallina Velarde que no hay inconveniente alguno en que un mismo oficio esté desempeñado por un funcionario de hecho, y exista para el mismo el nombramiento de un funcionario de derecho o de jure, posición esta que ha sido manifestada por la doctrina y jurisprudencia; Pero dicha situación se podría dar, siempre y cuando el funcionario de derecho no esté en el ejercicio efectivo del cargo, por el motivo que sea, mientras, justifique su separación, lo cual señala GOODNOW, que convertiría al funcionario de hecho en un usurpador frente al de derecho, como también expresa Martínez (citado por Lares), “el ejercicio de las funciones públicas inherentes al cargo por el funcionario de hecho excluye el ejercicio simultáneo de las mismas por el de derecho”, ya que la existencia de un título legítimo deja por fuera al funcionario de hecho.

c) Apariencia de legitimidad del Título o autoridad:

En este requisito lo que se busca es que el funcionario que ejerce el cargo tenga la apariencia de un funcionario de jure, es decir en el funcionario de hecho debe existir la apariencia de existencia de legitimidad, es decir que para los administrados el funcionario que se encuentra de hecho en el ejercicio del cargo debe parecer como nombrado de forma legítima.

En este sentido podemos citar a la Corte Suprema de los Estados Unidos en lo que se conoce como Color of title es decir “aquello que en apariencia es título pero que en realidad no es título”, es decir, solamente posee la apariencia que debería tener un funcionario de jure, sobre lo cual señala un juez americano” existe apariencia de legalidad (color) de título cuando aparentemente es un título perfecto, pero que en razón de algún vicio que no aparece en su existencia no constituye un título en el hecho”

Para ingresar a la administración pública solo se puede ingresar por concurso público de oposición, sin embargo, la realidad es otra, existiendo personas que realizan actividades dentro de la misma sin haber llenado estos requisitos, lo cual la doctrina ha establecido en diversas teorías como son: la de funcionario de hecho

propriadamente dicho, la tesis de la relación funcional encubierta y la de libre nombramiento y remoción

Al hablar sobre la tesis del funcionario de hecho propriadamente dicho, se establece que la misma se rige sobre los siguientes criterios:

1. Al no realizarse el nombramiento de acuerdo a los requisitos establecidos por ley, existe un vicio en la investidura en el sujeto que ha actuado como funcionario.

2. Existencia de una investidura plausible, es decir que los administrados no se han percatado de la existencia de tales vicios, pues presumen que la misma está revestida de regularidad.

3. Sin embargo a pesar de que los funcionarios de hechos poseen una investidura irregular y que la actuación del órgano incide en las situaciones jurídicas que protagonizan los administrados, extinguir o anular las actividades que realizan dichos funcionarios “convulsionaría” el régimen en el cual opera.

La tesis de la Relación Funcional Encubierta, exige la ocurrencia de las siguientes condiciones:

- Debe tratarse de un contrato suscrito entre el funcionario y la Administración.
- El juez debe examinar la naturaleza de las tareas asignadas al funcionario, tanto mediante el contrato como las que efectivamente realice y que no se encuentren enunciadas en texto alguno.
- Congruencia entre lo que hace el contratado y las funciones del manual de cargo, es decir el juzgador debe hacer un examen cognitivo donde revele que las funciones ejercidas por el contratado son las mismas que se encuentren especificadas en el Manual Descriptivo de Clases de Cargos, relativas a esa tarea particular que le ha sido asignada.
- Las condiciones de trabajo y el tratamiento general que se le otorgue han de ser los mismos que los de los funcionarios de carrera.

- La remuneración debe ser la misma o cercana a la correspondiente al cargo descrito en el Manual.

Respecto a la legalidad de esta teoría, resalta el argumento de que realmente contradice el propio texto de la Ley de Carrera Administrativa, pues ignora el requisito de ingreso a la función pública constituido por el acto de nombramiento, y por ende, el procedimiento previo que lo genera, particularmente en detrimento de los artículos 35 de este cuerpo normativo y de su reglamentación en los artículos 121 al 131; Derivado del anterior surge otro fundamento, pues al no cumplirse con el procedimiento de concurso legal y reglamentariamente establecido para la emisión del acto administrativo de nombramiento, la Administración Pública incurriría en la causal de nulidad absoluta de los actos administrativos contenida en el artículo 19 numeral 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En cuanto a la tercera tesis referidas a la figura del Funcionario de Hecho es de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, son la excepción, y los de carrera la regla, esto se debe a una muy sencilla explicación, pues se basa en una interpretación de descarte, es decir, todo cargo excluido de la enumeración de aquellos que son de libre nombramiento y remoción, se presumen de carrera.

De lo anteriormente expresado se aprecia que en principios todos los cargos de la administración pública son de carrera, con el objeto de garantizar de esta forma la estabilidad al funcionario público, la selección para el ingreso de los mismos a dichos cargos debe realizarse a través de los concurso público que están a cargo de las oficinas de recursos humanos de cada ente u organismo de la administración, es por lo que todos los actos de nombramiento de los funcionarios públicos de carrera que se hubiesen dictados sin el cumplimiento del concurso público, serán nulos de nulidad absoluta.

Se puede citar en este punto y así fundamentar mas rigurosamente esta tesis la sentencia del 13 de junio del 2006, dictada por la Magistrado Luisa Estela Morales, expresa que “la mayoría de las veces la administración pública continua otorgando contratos y a dichos empleados encubriendo el falso carácter del funcionario, quienes avalan y certifican actos que sin su firma no produciría ningún tipo de conflicto lo

que provocaría una cadena de nulidades, que serían un caos dentro de los actos enunciados por la Administración Pública”

Las referidas teorías nacen del artículo 4 de la derogada Ley de Carrera Administrativa, donde se expresa taxativamente qué cargos son de libre nombramiento y remoción, conjuntamente con el Decreto Presidencial 211, que hacía lo propio, generando vía jurisprudencial una presunción de funcionario de carrera. Todo lo expresado sobre las teorías, lo que han pretendido es justificar o explicar, en Venezuela, la institucionalización de la peculiar figura del Funcionario de Hecho, el cual no ha desaparecido aún de la realidad en la Administración Pública, sobre o cuando encontramos vestigios de aquella autóctona forma de ingreso a la Carrera Administrativa en normas de derecho público que permiten la continuidad de lo que la Ley del Estatuto de la Función Pública pretende, en desarrollo de las disposiciones constitucionales sobre la materia.

Como ha sido expresado para ingresar a la administración pública señala la legislación que solo se puede ingresar por concurso público de oposición y no otra, con esto queda excluida otra forma de ingreso, sin embargo, la realidad es otra, debido a diferentes motivos, como por ejemplo la necesidad, premura, urgencia, entre otras; es así como se puede observar que mediante actos unilaterales de la administración pública existen personas que trabajan en estos institutos sin haber llenado estos requisitos.

Sobre este sentido señala Lares (1996), que los concursos públicos pueden ser de:

- a) Credenciales o de mérito
- b) Oposición: se califica al concursante según el resultado obtenido en las pruebas
- c) Mixto: se califica tanto antecedentes como resultados de las pruebas obtenidas.

En relación con los concursos públicos ni el texto constitucional ni la ley señala en forma clara y expresa que tipo de concurso es el aplicable a los funcionarios solo

se limita a otórgales el carácter de público. Ahora bien, otra forma de ingreso de los funcionarios es la contratación de personal especializado para tareas especializada, lo cual se permiten el ingreso a la Administración Pública mediante contratos en base a honorarios profesionales y al margen de las escalas de sueldo propias de los empleados públicos regidos por la Ley del Estatuto de la Función Pública, y sobre esa especial circunstancia, es obligatorio advertir que mediante los decretos con valor, rango y fuerza de ley emitidos el 31 de Julio de 2008, estas leyes fueron modificadas, siendo objeto de cambio la norma contenida en la Ley Orgánica de la Administración Pública, mientras que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República traslado el contenido del artículo antes mencionado hacia el enumerado como 55, no resultando alterado su texto, pues ambos preceptos establecen: “La Procuraduría General de la República puede contratar los servicios de especialistas sobre materias que requieran conocimientos, experticia y dedicación especial”, disposiciones estas que buscan darle forma y regular dicha situación especial de los funcionarios públicos.

Así mismo la Ley Orgánica de la Administración Pública, en su artículo 21 reformada mediante Decreto-Ley, mantiene su ubicación dentro del cuerpo legislativo, sin embargo restringe la contratación, ya que la constituye en excepción y además exige que sólo sea llevada a cabo en caso que se requiera la contratación de determinados profesionales especialistas para actividades eventuales y transitorias, adjetivos que no fueron usados en la ley reformada. La indicada norma supra es modificatoria del siguiente texto:

“Sin perjuicio de sus unidades estratégicas propias, los órganos de la Administración Pública podrán incluir oficinas técnicas de carácter estratégico, integradas por un cuerpo multidisciplinario de asesores cuya remuneración se podrá establecer por vía contractual con base en honorarios profesionales u otras modalidades fijadas de conformidad con la ley, al margen de la escala de los sueldos y salarios de la Administración Pública, con el objeto de obtener una asesoría técnica de máxima calidad y eficiencia”.

Asimismo la Ley del Estatuto de la Función Pública en su artículo 17, establece que los funcionarios de carrera, así como todos los demás empleados públicos regulados por la ley e incluyendo los de libre nombramiento y remoción deberán reunir todos estos requisitos expresados en la norma jurídica. Sobre lo cual se debe expresar que como requisito previo en el ejercicio de la función pública la ley establece que el funcionario público debe prestar juramento, sin el cual ningún empleado podrá entrar en ejercicio de sus funciones sin haber prestado el juramento de sostener y defender la constitución y las de mas leyes de la República y cumplir así las obligaciones generadas de su puesto de trabajo.

En este sentido, Doguit expresa que la solución mejor es considerar al individuo nombrado como investido de sus función solamente en el momento en que toma posesión por la instalación, En algunas oportunidades es posible que coincidan el acto de juramento y la toma de posesión aunque por lo general existe un intervalo entre ambos actos, en virtud de que puedan desempeñar sus funciones en lugares distintos al que se produjo el nombramiento

Se puede señalar que por su naturaleza los actos administrativos son aquellas actuaciones, manifestaciones de voluntad dictadas por un funcionario público en el ejercicio propio de sus funciones, teniendo aquel la titularidad para el ejercicio de dicho cargo, desde ese punto de vista pareciera que los actos administrativos dictados por los funcionarios de hecho deberían carecer de legalidad puesto que no son dictados por funcionarios de jure, en este sentido existen diversas teorías, posiciones doctrinales y jurisprudenciales. Sin embargo, podemos volver a recalcar que anular cada actuación realizada por los funcionarios de hecho en la administración pública, podría ser contraproducente para alcanzar el objeto de la misma.

Ahora bien, se debe establecer que el status o nivel de funcionario de hecho no solo surte efectos sobre la validez o invalidez de los actos dictados por esta figura especial de funcionarios, sino también sobre todas las circunstancias que rodean la existencia de un funcionario público, es decir, la propia relación de empleo público, al respecto la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo antes invocada expone:

“...la doctrina administrativa, precisamente para aportar una solución de justicia para los funcionarios de hecho, lo que ha reconocido es el derecho del funcionario de percibir los beneficios económicos de su trabajo como una especie de compensación, mas en ningún caso es permisible convertir en ajustado a derecho lo que ha nacido irregular”.

En este orden de ideas se debe hacer referencia a la teoría del error común: Nace de las ideas de Ulpiano partiendo de el análisis realizado a la validez de los actos dictados por Barbarius Phillipus, un esclavo que al ser considerado como libre por todos los ciudadanos fue nombrado pretor , y así actúo durante un tiempo, por lo cual a juicio de este jurisconsulto y según lo estipulado en las partidas los actos realizados por este no debían ser nulas, así mismo, se debe hacer referencia a lo establecido en sentencia dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo el 28 de Febrero del año Mil Novecientos Ochenta y Cinco, en Caso Nelly Cuenca Ramírez Vs. Concejo Municipal del Distrito Palavecino del Estado Lara, donde deja expresado lo siguiente:

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

Esta Doctrina de Facto se encuentra fundada en principios de orden público, justicia y necesidad, y están destinadas a la protección y resguardo de daños a la comunidad en general o a las personas privadas que inocentemente o por medio de coerción se someten, reconocen e invocan la autoridad asumida por los gobiernos que han usurpado la autoridad soberana de le estado por las fuerzas contra el gobierno legitimo, lo cual busca determinar que la existencia de cargos públicos debe estar fundadas en relaciones de derecho.

Por su parte Jéze citada por Lares (1996), establece que es necesario tener en cuenta el interés legitimo de los terceros, que no es otro, que considerar que aquellos

que actúan en la administración posee la investidura para tal efecto, es decir de manera regular, bajo una condición que los terceros pudieran creer razonadamente y de buena fe que el autor esta regularmente investido de la función. Lo que anteriormente señalamos como la apariencia (investidura plausible) Por otra parte, el interés público exige que los servicios públicos tengan funcionamientos interrumpidos, pues la continuidad de los servicios es una necesidad social de primer orden. En consecuencia según el autor los actos emanados por estos funcionarios son jurídicamente validos en virtud del principio fundamental de la salvaguarda de los intereses legítimos de los terceros y de la necesidad social de asegurar la continuidad de ciertos servicios públicos.

En este orden de ideas se establece en Sentencia emanada de la Sala Contencioso Administrativa del 13 de junio del 2006, con ponencia de la Magistrado Luisa estela Morales señala que cuando la administración pública tenga como funcionario a un contratado, en el sentido de que este realice las funciones requeridas por la ley a los primeros cumplieron con el horario establecido, que ocupe cargo previamente previsto en el manual de cargos y este sujeto a las obligaciones e incompatibilidades señaladas expresamente para los funcionarios debe ser considerados como funcionarios públicos, en virtud de reunir todas las condiciones e inclusive si es prorrogado su contrato en varias oportunidades ya que estos casos le es aplicable la legislación laboral en sentido de prórroga indefinida del contrato creando entonces una relación de empleo público.

Sin embargo la mayoría de las veces la administración pública continua otorgando contratos y a dichos empleados encubriendo el falso carácter del funcionario, quienes avalan y certifican actos que sin su firma no produciría ningún tipo de conflicto lo que provocaría una cadena de nulidades, que serian un caos dentro de los actos enunciados por la Administración Publica

Partiendo del concepto de Funcionario de Hecho como aquel que ejerciendo las funciones propias de un cargo público, prestando el mismo servicio efectivo y comparte las mismas responsabilidades, pero le falta un requisito fundamental para ser funcionario de derecho, estos funcionarios gozan de los mismo beneficios que los

funcionario de derecho, sin embargo es menester señalar que ellos no gozan de estabilidad. Y esto se basa a que los Funcionarios de Hecho por no haber ingresado a la administración mediante concurso no tienen derecho a la estabilidad, pero si tienen derecho a percibir los beneficios económicos de su efectiva prestación de servicio, en las mismas condiciones que los funcionarios que hayan sido designados mediante concurso público de oposición.

En este orden de idea se corrobora según la sentencia de la Corte Primera Contencioso Administrativo de fecha 27 de marzo de 2003, en el caso Diana Margarita Rosas Arellano, Vs Alcaldía del Municipio Torres del Estado Lara, la cual se cita:

“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”.

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 el cumplimiento de los requisitos previstos en la Carta Fundamental y la Ley del Estatuto de la Función Pública, puesto que tales actos y hechos jurídicos funcionariales se consolidaron bajo la aplicación de la derogada

Constitución Nacional de 1961, la cual de conformidad con la interpretación dada por esta Corte y la antigua Corte Suprema de Justicia permitía tales consecuencias.

Por otra parte, los funcionarios que se encuentren en el desempeño de un cargo de carrera en situación irregular bien como contratados o bien siendo funcionario de hecho, tendrán derecho a concursar para optar a la condición o “status” de carrera y el tiempo de servicio prestado por ellos, así como las condiciones en las cuales haya desempeñado sus servicios, deberán ser estimados por la Administración en el baremo o método de evaluación que a los efectos del concurso se establezca.”

De esta sentencia podemos señalar que en principio solamente se diferencia al funcionario de hecho del de derecho, en relación con la estabilidad, como ya establecimos, ya que en todos los demás reciben los mismo beneficios establecidos en la Ley Orgánica del Trabajo y las contrataciones colectivas sin embargo es de dominio público que muchos de estos Funcionarios de Hecho contratados a pesar de que hagan la misma actividad y tengan la misma responsabilidad que un funcionario de derecho se observa que si existe distinciones en manera práctica, por ejemplo muchas veces, estos, no poseen uno que otro beneficios como bonos, caja de ahorro y otros, lo que carece de todo acervo legal y equidad.

Se puede señalar de igual manera que la ley del Estatuto de la función publica nos señala en su artículo 28 que Los funcionarios y funcionarias públicos gozarán de los mismos beneficios contemplados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en la Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento, en lo atinente a la prestación de antigüedad y condiciones para su percepción.

Es menester mencionar los artículo 37, 38 y 39 esjudem, donde nos habla del personal que exclusivamente se puede contratar y establece que sólo podrá procederse por la vía del contrato en aquellos casos en que se requiera personal altamente calificado para realizar tareas específicas y por tiempo determinado. Se prohibirá la contratación de personal para realizar funciones correspondientes a los cargos previstos en la presente Ley, lo que en realidad no ocurre ya que esta contrata para todos los cargos sin respetar lo establecido en las legislaciones venezolana

positiva, sin embargo este personal se va regir por el régimen aplicable será el previsto en el respectivo contrato y en la legislación laboral. Lo que si señala la Ley expresamente es que solo en los casos señalados anteriormente el contrato podrá constituirse en una vía de ingreso a la Administración Pública, de lo contrario deja claro que no es una forma de ingreso. Queriendo el legislador acabar con la figura de funcionario de hecho ya que estos tienen que entrar por concurso, pero la realidad o la práctica no es así, donde muchas veces el amiguismo, compadrisimo u otros, tiene peso

Nuestra legislación se han producidos cambios sustanciales con relación a la estabilidad laboral otorgada a los trabajadores en donde se involucra a los del sector público, en los cuales existe un vacío legal, es así que con aquellas personas que ingresan a la administración pública de una manera irregular y que en virtud que en muchas oportunidades no se respeta los derechos laborales nacidos por estos trabajadores desde que ingresan a la administración, nuestra Constitución consagra la estabilidad laboral como el deber que tiene el empleador de no despedir de manera injustificada a un trabajador esto siempre que no se encuentre incurso en una de las causales establecidos por la ley, con lo cual ha disminuido los índices de despido sin justa causa en los últimos años, aunado al decreto de inamovilidad si se llenan ciertas características para gozarla. También podemos acotar el principio del trabajo como hecho social, consagrado por la Constitución establece en su artículo 89 que el trabajo es un hecho social y que gozara de protección del Estado, con este tipo de decreto tanto para los trabajadores del sector privado como el sector publico las vías de despido se cierran más aun.

De esta misma manera existen hoy en día en la Administración Pública funcionarios que han excedido el periodo de prueba llegan a sobrepasar el lapso de seis meses según el cual deberían de ser considerados como funcionario públicos aun cuando no hayan concursado o no posean nombramiento en este caso, en este caso estaríamos en presencia de los funcionarios de hecho a pesar de su ingreso a la administración pública de una manera irregul

Cuadro N° 1.

Operacionalización de las Variables.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	VARIABLES	DIMENSION	INDICADORES
-Diagnosticar el manejo del recurso humano del Instituto Autónomo Municipal de Deportes adscrito a la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida.	Manejo del recurso humano del Instituto Autónomo Municipal de Deportes.	Administrativa Normativa	-Contratación - Condiciones laborales
-Describir los elementos constitutivos de la relación de trabajo según lo establecido en el ordenamiento jurídico venezolano aplicables a la figura de Instituto Autónomo Municipal.	Elementos constitutivos de la relación de trabajo.	Jurídica Doctrinaria	- Administración pública -Funcionarios públicos -Funcionarios de hecho y de derecho
-Establecer mecanismos para el sistema de administración de personal de acuerdo al marco jurídico venezolano, en el Instituto Autónomo Municipal de Deportes adscrito a la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida.	Mecanismos para el sistema de administración de personal.	Normativa Legal	-Institutos Autónomos -Selección -Ingreso -Ascenso -Clasificación
-Determinar la responsabilidad del contratado en ejercicio de la función pública.	Responsabilidad del contratado en el ejercicio de la función pública.	Jurídica Operativa	-Viabilidad -Operatividad -Organización

Fuente: Quintero (2009).

www.bdigital.ula.ve

CAPITULO III

MARCO METODOLÓGICO

Diseño y Tipo de Investigación

Para llevar a cabo esta investigación y para la recolección de toda la información necesaria para tal fin, se uso una metodología de tipo documental. De acuerdo a la naturaleza, el estudio está enmarcado en una investigación de tipo documental, puesto que se utilizó datos secundarios extraídos de las obras de otros investigadores y fuentes documentales de libros, textos, revistas y en formato digital, en concordancia con lo planteado por Arias, (2006), al referirse a la investigación documental como:

"...un proceso basado en la búsqueda, recuperación, análisis, crítica e interpretación de datos secundarios, es decir, los obtenidos y registrados por otros investigadores en fuentes documentales: impresas, audiovisuales o electrónicas. Como en toda investigación, el propósito de este diseño es el aporte de nuevos conocimientos". (p.27)

Así mismo, Sabino, (2000), afirma: "Se utiliza la investigación documental con el fin de recopilar información que permite justificar y/o fundamentar mediante postulados teóricos la problemática a estudiar, a través de la revisión de las diversas fuentes bibliográficas referidas al tópico de investigación". (p.61)

Las citas anteriores, coinciden en que con la investigación de tipo documental, se viabiliza el problema a base de la revisión de todas las documentaciones teóricas relacionadas con el tópico en estudio.

En el mismo orden de ideas, Arias, (2006), define el nivel de investigación descriptiva como:

“... la caracterización de un hecho, fenómeno, individuo o grupo, con el fin de establecer su estructura o comportamiento. Los resultados de este tipo de investigación se ubican en el nivel intermedio en cuanto a la profundidad de los conocimientos se refiere”. (p. 24)

De la misma manera, Hernández, Fernández, y Baptista (2001), define al nivel o diseño descriptivo como: “El procedimiento que consiste en medir en un grupo de personas u objetos una o, generalmente, más variables y proporcionan su descripción”. (p.187)

Por lo expuesto, el nivel descriptivo forma parte de la presente investigación al hacer que las variables que han sido previstas por la autora, reflejan las definiciones y las características de las mismas.

Una vez definido el tipo y nivel de la investigación, es necesario seleccionar y desarrollar el diseño de la misma, como el plan o estrategia concebida para responder a las preguntas de investigación, puesto que señala lo que debe hacerse para alcanzar los objetivos del estudio; siendo así, el diseño seleccionado es el Bibliográfico, que según el Manual de Trabajos de Grado de Especialización, Maestría y Tesis Doctorales de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador, (UPEL, 2006), es un diseño “básico de las investigaciones documentales, ya que a través de las revisiones del material documental de manera sistemática, rigurosa y profunda se llega al análisis de diferentes fenómenos o a la determinación de la relación entre las variables”. (p.44)

En atención a esto, Rangel (1996), amplía la concepción del diseño a expresar lo siguiente:

“El diseño bibliográfico es aquel en que se utilizan datos que han sido recolectados en otras investigaciones (secundarias) y son conocidos mediante fuentes impresos. A estos datos se les denomina secundarios, porque han sido obtenidos por otras personas y llegan elaborados y procesados de acuerdo a los fines de quienes inicialmente los mejoran”. (p. 97)

Procedimiento

Este punto permite establecer el inicio, el comienzo y los pasos subsiguientes que se llevaron a cabo para la realización total del estudio, los procedimientos que se llevaron a cabo en la investigación, estuvieron divididos en varias etapas:

Primera etapa: La investigadora comenzó con la selección del título del trabajo, basándose en la inquietud de analizar el sistema de administración de personal de acuerdo al marco jurídico venezolano, en el Instituto Autónomo Municipal de Deportes adscrito a la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida, debido a la gran información recogida acerca del tema, en ésta etapa se efectuó la búsqueda y recopilación de las fuentes bibliográficas que apoyan al tema a estudiar según su orden de ideas, en cuanto a documentos referentes al tema, antecedentes relacionados con la investigación, las bases teóricas y legales que sustentan la misma, para lo cual se emplearon diferentes técnicas como el subrayado, resumen y fichas así como los métodos deductivos, inductivos y analíticos; se procede a darle el cuerpo y la forma al marco teórico de la misma.

En la segunda etapa: según las normas metodológicas y de acuerdo al tipo y diseño de la investigación, se establece el camino a seguir, planteado en el marco metodológico.

Por último, en la tercera etapa: se caracteriza la información obtenida de las fuentes bibliográficas y la concepción de la autora respecto al tema de investigación, reflejando el análisis de los alcances obtenidos con los objetivos propuestos en la misma, planteados en las conclusiones y recomendaciones.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

La administración de personal del Instituto Autónomo municipal del Deporte de la Alcaldía del municipio Libertador, requiere cambios en cuanto a la modernización del sistema de selección, ingreso, clasificación y ascenso del personal que de hecho labora en él, así como también la adecuación de normas y procedimientos que estén en concordancia con la normativa legal de la administración pública.

Es preciso contar con instrumentos legales donde estén plasmadas las funciones y procedimientos administrativos que deben acatarse y cumplirse a cabalidad los procesos pueden impedir el efectivo cumplimiento.

Asimismo la estructura organizativa no es la más adecuada, en relación a las unidades naturales laborales similares y esto genera situaciones conflictivas entre los que prestan servicios en este instituto. Puesto que la relación laboral no es más que el vínculo jurídico existente entre dos sujetos, en virtud del cual, uno de ellos (trabajador) se obliga a prestarle personal y subordinadamente sus servicios a otro (patrono), quien a su vez se compromete a pagarle una remuneración o salario, considerando que dentro de esta amplia conceptualización comienzan ya a vislumbrarse los elementos que caracterizan y determinan la existencia de este vínculo.

Se hace necesario entonces, que los procedimientos administrativos estén contenidos en sistemas, que contengan manuales de procedimientos, estos permiten llevar a la administración pública y privada o empresas, u organizaciones las funciones de los procesos administrativos como: planificar, dirigir, desarrollar, evaluar, ejecutar y controlar cumpliendo con los mandatos de orden constitucional y

legal eficazmente las actividades que son asignadas a cada uno de los miembros de las organizaciones, en el caso de la administración pública la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional del Control Fiscal, contempla en el artículo 33 que señala lo siguiente:

Los órganos del control referidos en el artículo 26 de esta Ley funcionarán coordinadamente entre sí y bajo la rectoría de la Contraloría General de la República. A tal efecto, a la Contraloría General de la República le corresponde:.....5. Fijar los plazos y condiciones para que las máxima autoridades jerárquicas de los organismos y entidades sujetos a control de acuerdo con lo establecido por la Contraloría General de la República, las normas, manuales de procedimientos.....

Se desprende del contenido de esta normativa, que es la Contraloría Municipal, la encargada de fijar los plazos para que los órganos sujeto a su control, elaboren las normas, manuales de procedimientos, y demás instrumentos que conforma el sistema de control interno en el caso que nos ocupa, que es el Instituto Municipal de Deportes, como órgano adscrito a la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida, está obligado a cumplir el mandato contenido en esta normativa, además el municipio y por ende los institutos autónomo, son órganos que están bajo el sistema de este control fiscal.

Lo interesante de un sistema de administración de personal, radica en la ventaja que representa para los procedimientos aplicados en el manejo de los recursos tanto humanos como materiales, y especialmente en el ámbito de la gerencia de administración, por cuanto el funcionario que esté al frente de cualquier sistema organizacional, debe ejercer sus funciones en concordancia con los principio constitucionales y legales fundamentales para realizar una buena administración, de tal manera que estos sistemas de administración de personal contendrá las herramientas indispensables y necesarias para suministrar información rápida y oportuna en el caso del manejo de los procedimientos a seguir y de las normas legales aplicables en cada caso concreto.

Se encuentran también, los cambio intrínsecos que se presenta en mayor o menor grado de complejidad a medida que progresan y crecen las organizaciones, exigiendo que las transformaciones se adopten a las condiciones para una mejor prestación del servicio y garantizar la calidad de vida a los ciudadanos y miembros de una comunidad que es el fin último de una buena gerencia administrativa.

La noción de relación laboral tiende a confundirse con la de contrato de trabajo, por lo que es necesario aclarar que el primer concepto es mucho más amplio que este último, considerando que entre ellos existe una relación de género y especie, entendiendo por contrato de trabajo el acuerdo de voluntades entre un trabajador y su patrono, que tiene por objeto la presentación de un servicio que genera obligaciones reciprocas que consisten en la obligación del trabajo de poner sus servicios a disposición del patrono y la obligación este ultimo de pagar la remuneración pactada. Este contrato de trabajo se distingue por su tratarse de una modalidad contractual de índole prestacional, consensual, informal, de tracto sucesivo, sinalagmático perfecto e intuitae personae respecto del trabajador.

La existencia de la relación del trabajo no siempre tiene como génesis al contrato de trabajo, lo que no impide el nacimiento de las obligaciones derivadas de este, y es por ello que la Ley Orgánica de Trabajo (1997) , en su artículo 65, establece una presunción de laboralidad de la prestación de un servicio personal, que fue concebida con el fin de evitar que la falta de consentimiento expreso entre las partes afecte al sustrato laboral de la relación existente entre ambas, no obstante , admite prueba en contrario y puede ser desvirtuada a la vez de los medios probatorios conducentes, teniendo en cuenta que dicha presunción implica que la vigencia de la normativa laboral y su aplicación son independientes de la calificación dada a la relación por patrono y el trabajador.

Pero además de la presunción de laboralidad, existen una serie de elementos característicos cuya concurrencia basta para demostrar la existencia de la relación de trabajo, estos son evidentes la prestación de un servicio, con la subordinación o dependencia, la ajenidad y la remuneración o salario, los cuales han sido aceptado

por la doctrina y la jurisprudencia en forma reiterada como requisitos indispensables para el establecimiento de un vínculo laboral.

El primer elemento constitutivo de la relación de trabajo es la prestación de un servicio que el trabajador cumple personalmente a favor del patrono, destacando como segundo elemento la subordinación, entendida esta como la facultad que tiene el patrono para exigir del trabajador el cumplimiento de órdenes e instrucciones acerca del tiempo, modo, cantidad, calidad y forma de ejecutar la labor convenida, así como de imponer condiciones o cualquier otra normativa tendiente a regular su prestación de servicio.

Un tercer elemento configurativo de la relación laboral es el salario, remuneración cuya satisfacción está a cargo del empleador quien puede cumplir con ésta en dinero o especie, según lo acordado entre las partes, y finalmente destaca la ajenidad como última condición esencial para la existencia de la relación de trabajo que viene dada por el deber del trabajador de poner sus servicios a la orden y disposición del empleador, con el propósito de que éste los aproveche según su conveniencia y necesidades, sin asumir dicho trabajador los riesgos económicos de la actividad prestacional desarrollada por éste.

Recomendaciones

Se recomienda entonces, agilizar los procesos para la elaboración de instrumentos confiables, para la implementación de esos instrumentos legales y de esta manera aplicarlos en las diversas actividades que allí se ejecutan, permitiendo de esta manera, contar con herramientas teóricas de trabajo para una mejor actividad que conlleve a el desarrollo de las mismas con mayor confiabilidad en el manejo del desempeño de la actividad administrativa y sobre todo en el sistema de administración de personal que es el caso que me ocupa sobre el Sistema de Administración de Personal para el Instituto Municipal de Deportes de la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida.

Además, la elaboración y aprobación de instrumentos legales, que ayudaría a mejorar el trabajo en esta institución, corregir algunas fallas sobre todo en el campo administrativo y del manejo del personal adscrito al Instituto.

Es imprescindible, la autorización para la celebración de contratos y acuerdos con personas públicas o privadas, ya que se puede lograr una mejor administración mediante procedimientos administrativos organizados a través de sistemas estructurados adoptando criterios y técnicas para implementar una gestión exitosa que llevarían a una mayor productividad, y a la vez simplificando todos los procesos o procedimiento optimizando los recursos y en el ámbito de la administración de personal el recurso humano y los medios automatizados, implantando sistemas de capacitación paulatina, mejorando la calidad de los servicios y la calidad de vida, tanto de los funcionarios prestatarios de servicios como el administrado que en todo caso es el receptor de dichos servicios; lo que implica que, un sistema de administración de personal en forma organizada logara una mayor y mejor gestión, se tendrá que tomar en consideración la organización de los procedimientos administrativos, las técnicas que se implementen y el elemento humano con una mejor preparación, con la finalidad de lograr la productividad que se requiere.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arias, F. (2006). **El Proyecto de Investigación**. Editorial Episteme. 5ª edición. Caracas. Venezuela.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas.

Cordero, A. (2006). **Constitucionalidad y legalidad del derecho de los trabajadores regidos por la ley orgánica del trabajo**. Trabajo especial de grado. Universidad Fermín Toro. Barquisimeto. Venezuela.

Guzmán (1999), **Protección de los Trabajadores en Venezuela**. Mimeografiado. San Antonio de los Altos, 1999.

Hernández, S; Fernández, C y Baptista, L. (2001). **Metodología de la investigación**. Segunda edición. México, d.f: mc graw – hill interamericana editores.

Lares, E. (1996). **Manual de Derecho Administrativo**. 10ª Edición. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, Caracas 1996.

León, S y Arriechi, R. (2002). **El principio de la realidad de los hechos sobre las apariencias de los contratados de trabajo expresados en la constitución Vigente y en la Ley Orgánica Procesal del Trabajo**. Trabajo especial de grado. Universidad Fermín Toro. Barquisimeto. Venezuela.

Mille, (1999), **Derecho Contencioso Administrativo**. Editorial Mobilibros. Caracas.

Ojeda, G. y Piña L. (2001). **Naturaleza jurídica del empleo público en Venezuela y su relación con la aplicación de la Ley Orgánica del Trabajo**. Trabajo especial de grado. Universidad Fermín Toro. Barquisimeto. Venezuela.

Parra, F. (2001). **Antecedentes del derecho del trabajo en Venezuela**. (1830-1928). La Universidad del Zulia. Maracaibo.

Quiroga, (1995), **Diccionario Jurídico Venezolano**. Autores Venezolanos. Ediciones Vitales. Caracas. Venezuela.

Rivas, H. (2007). **La protección de los trabajadores en su estabilidad laboral relativa planteada en la ley orgánica del trabajo y su comparación con los decretos de inamovilidad.** Trabajo especial de postgrado. Universidad Fermín Toro. Barquisimeto. Venezuela.

Romero, A. (2001), **El Contrato de Trabajo Realidad y Forma.** Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Carabobo y publicado en Revista Gaceta Laboral FUNEDA.

Sabino, C. (2000). **El Proceso de Investigación.** Una Introducción Teórico-Práctica. Caracas. Editorial Panapo.

Universidad Pedagógica Experimental Libertador (2006). **Manual de Trabajos de Grado de Especialización, Maestría y Tesis Doctorales.** Ediciones FEDUPEL. Caracas.

www.bdigital.ula.ve