

# LA AMPUTACIÓN DE LAS POTESTADES NORMATIVAS DEL MUNICIPIO EN MATERIA DE FUNCIÓN PÚBLICA, POR VÍA LEGISLATIVA Y JURISPRUDENCIAL EN VENEZUELA

Prof. Carlos Luis Carrillo Artiles\*<sup>1</sup>

## SUMARIO

I. A Título de Introito. II. La posición doctrinal que justifica a la Ley del Estatuto de la Función Pública como Estatuto General aplicable a la Federación, los Estados Federados y los Municipios. III. La posición Doctrinal que asume como eventualmente inconstitucional, la centralización normativa impuesta por la Ley del Estatuto de la Función Pública a los Estados Federados y los Municipios. IV. Las razones esgrimidas por la Sala Constitucional para proceder a la suspensión cautelar de las normas de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. V. La declaratoria de nulidad de las Potestades Normativas del Municipio en materia de Función Pública Municipal

## I. A TÍTULO DE INTROITO

Inéditamente en Venezuela, en el año 2002, con la accidentada<sup>2</sup> entrada en vigencia de la Ley del Estatuto de la Función Pública<sup>3</sup> se supeditó a los Estados Federados y a los Municipios a someter sus particulares relaciones de empleo público con sus propios servidores públicos, a las disposiciones y contenidos de esa exclusiva normativa federal funcional dimanada de la Asamblea Nacional, aún cuando de acuerdo al diseño constitucional, ese cuerpo legislativo es extraño a su propia estructura y a los órganos de su elite territorial productores de leyes e instrumentos de rango legal.

Esa Ley del Estatuto de la Función Pública se redactó bajo una peculiar lectura de la norma constitucional, que sorpresivamente y sin antecedente histórico dejó atrás la práctica legal que los Estados Federados y los Municipios, -según el caso- dictasen sus propios instrumentos normativos a través de sus Asambleas Legislativas y luego sus Consejos Legislativos,

o de sus Cámaras Municipales y los Concejos, para regular el ámbito sustantivo, orgánico y competencial de sus relaciones de empleo público desarrolladas en sus específicas esferas territoriales, con fundamento a su diferente naturaleza jurídica y estirpe constitucional consagradas por el texto fundamental de 1961, que a su vez le otorgaba diversas potestades normativas, y que permitió la coexistencia y respeto de regulaciones diferenciadas entre las Leyes de Carrera Administrativa de 1970 y 1975 para regular las relaciones de empleo público de la Administración Federal y sus servidores públicos federales, y la presencia de Leyes Estadales y Ordenanzas Municipales en materia de Carrera Administrativa que normaban otras relaciones de empleo público Federadas o Locales, con servidores de esas entidades territoriales.

La irrupción de esta novedosa regulación centralizadora de la Ley del Estatuto de la Función Pública de 2002, inclusive fue diferente a los contenidos precedentes de los intentos normativos desarrollados con antelación inmediata a su promulgación, ya que las normas que le sirvieron de fundamento y que no llegaron a entrar en vigencia efectiva por las sucesivas sustituciones derogatorias no detentaban ni revestían ese carácter unificador, pues ni el Decreto Ley del Estatuto de la Función Pública de fecha 13 de noviembre de 2001<sup>4</sup>, dictado por el entonces Presidente de la República Hugo Chávez, bajo el espectro de la ley habilitante publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.076 de fecha 13 de noviembre de 2000, ni la posterior singular Ley de Reforma Parcial del Estatuto de la Función Pública de fecha 12 de marzo de 2002, publicada en la gaceta oficial No. 37.402, aducían en manera alguna a su aplicación vinculante para las Administraciones Públicas Estadales ni Municipales.

En franco contraste, resultó curiosa la actitud inercial y de indiferencia asumida por los 335 Municipios y 23 Estados Federados<sup>5</sup> frente a esas disposiciones centralizadoras de la Ley del Estatuto de la Función Pública de 2002, por cuanto ninguno de sus respectivos órganos legislativos reivindicó sus competencias normativas en materia de función pública, al jamás dictarse ningún instrumento jurídico de rango legal, ni municipal ni estadual, que eventualmente pudiese plantear algún conflicto

entre leyes; y lo que aún resultó más paradójico, fue que algunos Síndicos Procuradores Municipales<sup>6</sup> inclusive intervinieron como terceros interesados en procesos judiciales posteriores para solicitar la nulidad de normas que expresamente reconocían poderes normativos a sus Municipios en esa específica área. Sólo a nivel doctrinario y académico se generó una acrisolada discusión para justificar o criticar, según el caso<sup>7</sup>, si efectivamente las disposiciones de la Ley del Estatuto de la Función Pública se acomodaban o colisionaban con los contenidos constitucionales de la Función Pública consagrados en la Sección Tercera del Capítulo Primero del Título Cuarto sobre el Poder Público en Venezuela.

Sin embargo, en fecha 8 junio de 2005, sorpresiva y contradictoriamente en plena vigencia de la Ley del Estatuto de la Función Pública, el propio Parlamento Federal dictó la Ley Orgánica del Poder Público Municipal publicada en la Gaceta Oficial N°. 38.204, con una serie de normas que visiblemente establecían la posibilidad competencial que los Municipios dictasen sus propias regulaciones legales en materia funcio-narial. Esto se recogía en los preceptos 56 letra h, 95 numeral 12, y 78 de la aludida Ley Orgánica del Poder Público Municipal, al prever como ley posterior a la ley estatutaria funcio-narial centralizadora de 2002, y en virtud de su carácter orgánico, que dentro de las competencias propias y descentralizadas de los Municipios, éstos podrían regular -a través de la producción de sus propias Ordenanzas- no sólo la organización y funcio-namiento de la Administración Pública Municipal sino concretamente “dictar su propio Estatuto de la Función Pública Municipal, normando el ingreso por concurso, ascenso por evaluación de méritos, seguridad social, traslado, estabilidad, régimen disciplinario y demás situaciones ad-ministrativas”, así como “los requerimientos de formación profesional, los planes de capacitación y carrera de los funcionarios al servicio de la Administración Pública Municipal, de acuerdo con lo establecido en la Constitución en la República Bolivariana de Venezuela y las leyes”, al igual “que ejercer su autoridad en materia del sistema de administración de recursos humanos atendiendo a los procedimientos establecidos en la respectiva Ordenanza que rija la materia”.

Frente a estos ceñidos contenidos normativos, a solo siete días de su

promulgación, en fecha 15 de junio de 2005, nuestro amigo y compañero del Instituto de Derecho Público, el abogado y profesor Jesús Caballero Ortiz presentó ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, demanda de nulidad parcial por razones de inconstitucionalidad de los artículos 56 letra h, 95 cardinal 12, y 78 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2005 conjuntamente con una pretensión cautelar innominada iter procesal –mientras durara el proceso de juzgamiento- para que se suspendiera los efectos de esas normas impugnadas, lo que motivó a que dicha Sala, en fecha 14 de octubre de 2005, al declararse competente para conocer de la acción propuesta, acordase la procedencia de esa tutela cautelar requerida mediante decisión N° 3.082 ordenando la suspensión de los efectos e inaplicación de las normas sometidas a examen judicial.

Luego de siete años y medio de conocimiento de la causa, en fecha 29 de enero de 2013, la Sala Constitucional constituida en Sala Accidental bajo ponencia del Magistrado Arcadio Delgado Rosales, dictó el fallo de fondo del expediente No. 05-1315, que resolvió la demanda de nulidad parcial por razones de inconstitucionalidad declarándola con lugar y anulando los artículos 56 letra h, 95 cardinal 12, y 78, de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal que se publicó en la Gaceta Oficial No 38.204 de 8 de junio de 2005, reiterados en las reformas parciales de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal publicadas en las Gacetas Oficiales Extraordinarios No 5.800 y N° 6.015 de 10 de abril de 2006 y de 28 de diciembre de 2010, respectivamente.

El análisis detallado de las posiciones doctrinales que justifican o critican la prevaencia de la Ley del Estatuto de la Función Pública como norma de sujeción de los Municipios, así como la evaluación de la actividad y las razones esgrimidas por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia para la suspensión cautelar del acto general y de la ulterior declaratoria de nulidad de los artículos que patentizaban las potestades normativas del Municipio, es el objeto de desarrollo del presente opúsculo jurídico con ocasión del merecido homenaje a nuestro dilecto amigo el profesor Fortunato González Cruz, quien conduciendo al Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales CIEPROL ha

dedicado gran parte de su extensa y dilatada carrera académica y profesional, al estudio, difusión y defensa del Municipio, en sus diversas actividades, publicaciones y responsabilidades asumidas, no sólo por erigirse como uno de los municipalistas más connotados en Venezuela y reconocido internacionalmente sino también por ser el primer alcalde elegido popularmente en Mérida, así como por su ejemplificante Presidencia de la Asociación Venezolana de Derecho Constitucional, al igual que otros innumerables desempeños públicos de gran relieve.

## II. LA POSICIÓN DOCTRINAL QUE JUSTIFICA A LA LEY DEL ESTATUTO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA COMO ESTATUTO GENERAL APLICABLE A LA FEDERACIÓN, A LOS ESTADOS FEDERADOS Y A LOS MUNICIPIOS.

Como ya advertimos en el prefacio de este opúsculo, la Ley del Estatuto de la Función Pública de 2002 trajo como innovación su cobertura e imperatividad -aún cuando fuere ley nacional- a las Administraciones Estadales y Municipales, esto ha sido justificado doctrinalmente por el profesor Jesús Caballero Ortíz<sup>8</sup>, al afirmar la existencia de una reserva constitucional a la ley nacional del régimen de la función pública con prescindencia del nivel territorial donde el funcionario preste sus servicios.

Esta aseveración -de acuerdo al criterio del referido autor- se sustenta en la diferencia del tratamiento constitucional que sobre la materia se observa entre la redacción del precepto 122 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961 y la configuración del texto del artículo 144 de la Constitución actualmente vigente de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. La primera hacía alusión a que, la ley establecería la Carrera Administrativa mediante las normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro de los empleados de la Administración Pública Nacional, con lo cual, la ley nacional únicamente podía regular tales actividades con respecto a esa singular Administración Pública Federal, en virtud que bajo la vigencia de ese mandato constitucional, existían “tres niveles de regulación de acuerdo a la categoría de la entidad territorial que se tratase pero, además, a nivel de una misma categoría existía una multi-

plicidad de textos normativos sobre Carrera Administrativa de acuerdo al número de estados y municipios que existiesen.”<sup>9</sup>

Mientras que en la Constitución vigente de 1999, se “prevé que ‘la ley establecerá el Estatuto de la Función Pública ... de los funcionarios de la Administración Pública’ utilizando este término, ‘Administración Pública’, sin ningún otro calificativo, por lo que debe entenderse que el Constituyente reservó a la ley nacional las situaciones previstas en el artículo 144 respecto a los funcionarios de la Administración Pública, sea ésta nacional, estatal o municipal. Al cambio en los términos Administración Pública Nacional por Administración Pública a secas debe dársele algún sentido, de acuerdo a elementales reglas de interpretación y, al seguirse dicha línea de razonamiento, en Venezuela operó la ‘nacionalización’ del sistema de la función pública”<sup>10</sup>

Así pues, esta posición doctrinaria defiende la homogenización y unificación<sup>11</sup> normativa del tratamiento funcional a los efectos de uniformar en un sistema único lo que respecta al ingreso, traslado, suspensión y retiro, además de los requisitos para el ejercicio de cargos públicos, categorías de funcionarios públicos, sus derechos, prohibiciones e incompatibilidades, el sistema de administración de personal, y el contencioso administrativo funcional, independientemente en que administración de acuerdo al ámbito político territorial opere dichas relaciones de empleo público, sólo permitiéndose escasamente ciertas moderaciones y liberalidades normativas por vía de contrataciones colectivas en temas residuales distintos a los enunciados.

### III. LA POSICIÓN DOCTRINAL QUE ASUME COMO EVENTUALMENTE INCONSTITUCIONAL, LA CENTRALIZACIÓN NORMATIVA IMPUESTA POR LA LEY DEL ESTATUTO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA A LOS ESTADOS FEDERADOS Y A LOS MUNICIPIOS

En frontal contraposición nos colocamos otro sector doctrinal, que aseveramos que la configuración de la centralización normativa impuesta

por la Ley del Estatuto de la Función Pública a los Estados Federados y a los Municipios, tiene eventuales ribetes de inconstitucionalidad.

En primer lugar, consideramos que nuestra Constitución crea a las diversas entidades territoriales dentro de un estado complejo<sup>12</sup>, “que presenta una estructura desconcentrada del poder en el espacio territorial, montada sobre unidades vertebradas sistemáticamente en función del diseño concreto ... de Estado Federal .. pero que de manera común se aparta del principio de subordinación y jerarquía como vínculo funcional de la unidades político territoriales, con lo cual, éstas se perfilan como verdaderos centros autónomos de generación y ejercicio del poder público [esto se] fundamenta en la representatividad genuina del poder que cada uno de ellos ostenta, y en la delimitación precisa de sus campos de acción y de responsabilidad ...”<sup>13</sup>

Por ello, a estas entidades territoriales se les otorga personalidad jurídica, titularidad de competencia material y de facultades de ejercicio funcionales, patrimonio propio, y autarquía normativa dentro del volumen de materias que les han sido asignadas constitucionalmente, lo cual le permitiría auto regularse con plena autonomía a través de sus propias estructuras constitucionales de parlamentos propios y dotados de procedimientos para dimanar instrumentos normativos por ser verdaderos centros de decisión política y administrativa, salvo que, por excepción y de manera expresa, el propio texto constitucional restringiese una materia a reserva explícita de un órgano y voluntad legislativa de un parlamento en especial para su regulación, lo cual traería como secuela, que si no existiese esa norma explícita en la estructura fundamental no podría entenderse supeditada la autonomía normativa para legislar en las materias particulares de sus competencias y atribuciones constitucionales, en consecuencia cualquier intento para centralizar contenidos o materias sin fundamento en la propia Constitución, sería inexorablemente violatorio del ordenamiento jurídico fundamental.

En este sentido, es oportuno resaltar que en materia de Función Pública los propios contenidos constitucionales consagrados en la Sección Tercera del Capítulo Primero del Título Cuarto sobre el Poder Público

en Venezuela, ofrecen un tratamiento diferenciado cuando quieren dar prevaencia y reservar una materia en particular a un instrumento en específico y a una voluntad federal. Tal es el caso de lo dispuesto en el artículo 147 de la Constitución, que por una parte, explícitamente remite al tipo normativo especial de “Ley Orgánica”, -previsto en el artículo 203 eiusdem, reservando en exclusiva su configuración a la voluntad de la Asamblea Nacional- lo concerniente a la regulación de límites razonables a los emolumentos que devenguen los funcionarios públicos municipales, estatales y nacionales, suprimiendo el poder normativo de otras élites territoriales como Estados y Municipios en esa singular materia; y por otra parte, enarbola la salvedad que una “Ley Nacional” regulase el régimen de las jubilaciones y pensiones de los funcionarios públicos nacionales, estatales y municipales, con lo cual ni los Estados ni los Municipios deventarían competencia para normar ese ámbito sustancial.

De acuerdo a nuestro parecer, si el artículo 144 de la Constitución hace alusión expresa a que una “ley” establecerá el Estatuto de la Función Pública mediante las normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro de los funcionarios de la Administración Pública, no podría ser entendido como una reserva legislativa material a favor del Legislador Federal, pues no se alude explícitamente a la voz o vocablo “ley nacional” sino a específicamente a la locución “ley” a secas. Por ende, pretender dar igual tratamiento a lo que no detenta la misma redacción constitucional como “ley” y “ley nacional”, resulta contradictorio e irracional desde las reglas de interpretación jurídica, pues donde distingue el legislador, el intérprete no puede unificar o igualar, ya que por alguna razón la propia Constitución da diferente tratamiento lingüístico y no colocó en la redacción del 144 la relegación expresa “nacional”. No es casual que la misma sección del mismo Título y Capítulo Constitucional haga expreso tratamiento diferenciado para reservar en exclusiva a un particular instrumento normativo “orgánico” o “nacional” algún aspecto material cuando realmente quería consagrar a un único legislador constitucionalmente competente y excluyente de otro.

En ilación de lo expuesto de acuerdo a nuestra visión, cuando el Constituyente de 1999 alude en el precepto 144 al vocablo ‘ley’ quiere

decir al instrumento legislativo de rango legal pertinente que provenga del órgano funcional y territorialmente competente, indistintamente provenga de la Asamblea Nacional, de los Consejos Legislativos o de los Concejos Municipales, -según el caso- que cree el Estatuto Funcionario correspondiente a la regulación de la relación de empleo público que en particular se trate, en la específica órbita político territorial Federal, Federada o Local- por consiguiente en estricto apego al diseño constitucional existiría vocación y potestad normativa independiente para autorregular cada estamento en particular, y lo única restricción constitucional existente es que sea regulado mediante una normativa o instrumento de rango legal. Ya que cuando se aduce a la Administración Pública, no se está especificando estrictamente a la Administración Federal sino a la Administración Pública de manera genérica, indistintamente sea la Federal, Estadual o Municipal, en consecuencia, lo que se deduciría del mandato del 144 es que existe una reserva legal para crear los estatutos funcionariales correspondientes a las materias específicamente de ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro, quedando al arbitrio y ejercicio soberano de cada Parlamento competente, establecer las particularidades pertinentes en cada órbita político territorial.

#### IV. LAS RAZONES ESGRIMIDAS POR LA SALA CONSTITUCIONAL PARA PROCEDER A LA SUSPENSIÓN CAUTELAR DE LAS NORMAS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL

Ahora bien, en fecha 14 de octubre de 2005, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia dimanó un pronunciamiento interlocutorio a través del cual declaró la suspensión provisional de los efectos de los artículos 56 letra h, 95 cardinal 12, y 78 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal en su carácter de acto normativo general dictado en fecha 8 de junio de 2005, dando prevalencia a una ley anterior como era la Ley del Estatuto de la Función Pública, aunque las normas impugnada y suspendidas fueran de una ley posterior y orgánica.

Para ello se apoyó en los poderes cautelares del juez constitucional

para dictar las medidas necesarias para asegurar la eficiencia de la sentencia definitiva que eventualmente se dictase en el proceso de nulidad del acto de naturaleza legislativa impugnado, y al evaluar el primer requisito de procedencia de dicha medida cautelar en relación a la presunción de buen derecho “*fumus bonis iuris*” aseveró de manera simplista “que ciertamente, el mero contraste del texto de los artículos 144 y 147 de la Constitución de 1999 respecto de las normas de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal objeto de la pretensión de nulidad, hace afirmar a esta Sala, de manera presuntiva y sin que ello merme el análisis de constitucionalidad que deberá realizarse durante el debate judicial, la existencia de una dicotomía normativa que sustenta suficientemente la presunción de buen derecho”.

Y afirmar que “la sola lectura de estas normas constitucionales lleven a considerar, en esta fase previa al debate, que el Constituyente de 1999 optó por la disposición de la existencia de *un* Estatuto de la Función Pública que regirá los aspectos principales del régimen aplicable a los funcionarios de *la* Administración Pública, sin distinción alguna respecto del ámbito de la organización administrativa a la que éstos pertenezcan, esto es, sea nacional, estatal o municipal. Precisamente, con fundamento en esa interpretación, se dictó la Ley del Estatuto de la Función Pública (reimpresa en Gaceta Oficial no. 37.522, de 6 de septiembre de 2002), cuyo artículo 1° dispone que “*La presente Ley regirá las relaciones de empleo público entre los funcionarios y funcionarias públicos y las administraciones públicas nacionales, estatales y municipales...*”.

En consecuencia, considera la Sala que, por cuanto podría haber dicotomía entre la regulación de las normas fundamentales señaladas y las normas legales que se impugnaron, se cumple con el requisito de la presunción del derecho reclamado en este caso. Así se decide”

Con esta categórica aserción la Sala allanó el fondo de la pretensión anulatoria, pues adelantó nítidamente su posición en la preponderancia de lo que a su lectura, consagra lo dispuesto en el 144 Constitucional en relación a la existencia de un Estatuto Único Funcionario y a la primacía excluyente de la Ley del Estatuto de la Función Pública, vaciando con

tal medida cautelar el contenido del futuro pronunciamiento que sobre la sentencia definitiva sobre la constitucionalidad de la Ley Orgánica del Poder Público impugnada hubiere de recaer, lo cual se evidenció diáfamanamente de su exposición al analizar la procedencia del requisito del peligro en la tardanza o mora “*pelicurum in mora*”, al manifestar que si se expidieran “múltiples estatutos funcionariales a través de ordenanzas municipales existirían, de forma paralela, dos regímenes jurídicos –el nacional y el municipal- aplicables, en principio, a los mismos empleados de la Administración municipal, lo que implicaría una importante inseguridad jurídica no sólo en la resolución de los procesos judiciales funcionariales que puedan plantearse ante los tribunales contencioso administrativo competentes, sino incluso en el correcto desenvolvimiento de las relaciones funcionariales entre las Administraciones locales y sus funcionarios, e incluso, las erogaciones que pudieran realizarse de forma indebida si en la definitiva llegara a concluirse en la inconstitucionalidad de las normas que se impugnaron.”

De esta manera exigua, la Sala Constitucional se inclinó abiertamente a certificar que de permitirse la aplicación de los contenidos de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, -la cual era orgánica en el ámbito municipal y ley posterior a la Ley del Estatuto de la Función Pública-, se estaría generando una inseguridad jurídica que impactaría sobre el ordenamiento jurídico, y al ponderar los intereses generales en juego, decidió soslayar la competencia normativa del Municipio y de los Concejos Municipales respecto del Estatuto Funcionario Municipal de los empleados locales, al considerar más favorecedora la suspensión de los efectos del instrumento impugnado, impidiendo su ejercicio y congelando así la probabilidad de dictar Ordenanzas en materia de Función Pública Municipal, que permitieran la operatividad de esa potestad normativa por los Concejos Municipales.

No obstante, la Sala Constitucional también hubiera perfectamente podido optar por no acordar la suspensión de los efectos de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, al eventualmente evaluar que dicho instrumento legal fue una ley posterior a la Ley del Estatuto de la Función Pública y procedente de la misma Asamblea Nacional que actuó

con el mismo carácter de legislador Federal frente a las dos leyes, pudiendo abandonar la idea de una reserva legal federal y reconociendo la autonomía normativa de la elite político territorial municipal, sin embargo, esta no fue el vía asumida por la Sala.

#### V. LA DECLARATORIA DE NULIDAD DE LAS POTESTADES NORMATIVAS DEL MUNICIPIO EN MATERIA DE FUNCIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

De la argumentación explanada por la Sala en la sentencia interlocutoria que declaró la suspensión de los efectos de las normas impugnadas, se avizoraba y era presumible el sentido y rumbo que la sentencia de fondo sobre la nulidad parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal tomaría al momento de ser dictada. No obstante, antes de llegar ese momento procesal dentro del juicio de nulidad, en fecha 26 de abril de 2011, la Sala Constitucional tuvo la ocasión de pronunciarse en otro juicio donde se impugnaba el artículo 24 de la Constitución del Estado Zulia, que establecía que la probabilidad que su Consejo Legislativo del Estado dictará la legislación para regular el régimen de la Función Pública Estadual. En ese caso, la Sala proclamó la nulidad de dicho precepto sosteniendo que de acuerdo a su juicio, era palmaria la intención del Constituyente de excluir el Estatuto General de la Función Pública de la autonomía de los entes descentralizados político territoriales, ya que esa materia estaría sometida al principio de reserva legal nacional, y en la práctica dicho artículo 24 era una invasión al ámbito de competencias del Poder Legislativo Nacional, incurriendo así el Legislador Regional de acuerdo a su visión era “una evidente usurpación de funciones”, vicio que conllevaría a la nulidad absoluta de tal norma de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 138 de la Constitución.

Este pronunciamiento allanó parcialmente el punto de vista de dicha Sala, en lo que posteriormente fue el fallo de fondo de la nulidad parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, en fecha 29 de enero de 2012, en el que se citó instrumentalmente a la referida sentencia N°. 587 del caso citado Carlos Baralt Morán y otros vs Constitución

del Estado Zulia, pero también a la sentencia N° 3072, de fecha 4 de noviembre de 2003 caso Fiscal General de la República, que se refería singularmente a declaratorias de nulidad por la invasión de la competencia normativa reservada a la Federación de regular la materia de jubilaciones y pensiones, sin embargo, la Sala en este caso lo hizo extensivo a toda la materia general de la Función Pública, sin explanar mayor argumento que la simple violación de la reserva legal del Poder Nacional -según su parecer- consagrado en los preceptos 144 y 147 de la Constitución.

Con esta reiteración la Sala hizo público el obituario de la desaparición de las potestades autonómicas normativas del Municipio en materia funcionarial, favoreciendo un estamento centralizador dictado desde el órgano legislativo federal.

#### (ENDNOTES)

- 1 Profesor Carlos Luis Carrillo Artiles. Profesor de Derecho Administrativo Universidad Central de Venezuela. Miembro del Instituto de Derecho Público UCV. [www.carrilloartiles.tv](http://www.carrilloartiles.tv)
- 2 Al respecto ver nuestra posición en: **CARRILLO ARTILES, CARLOS LUIS. “La Reorbitación de los deberes y derechos de los funcionarios públicos en la Ley del Estatuto de la Función Pública en Venezuela.” El régimen jurídico de la Función Pública en Venezuela.** Volumen I. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas, 2003 páginas 57 a 90
- 3 Esta Ley del Estatuto de la Función Pública fue promulgada en fecha 11 de julio de 2002 y fue publicada en la Gaceta Oficial No. 37.482, sin embargo, dicha Ley fue reimpressa por error material del ente emisor, en fecha 6 de septiembre de 2002, y vuelta a publicar con algunos cambios en la Gaceta Oficial No. 37.522
- 4 Esto inclusive es reconocido expresamente por la sentencia de la Sala Constitucional que declaró la nulidad parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de fecha 29 de enero de 2012, objeto de estudio posterior en este trabajo
- 5 Sólo el Consejo Legislativo del Estado Zulia, al dictar su Constitución del Estado en fecha 5 de agosto de 2003 publicada en la Gaceta Oficial del Estado Zulia bajo el N° 772 extraordinario del 13 de agosto de 2003, estableció en su art. 24 que el Consejo

Legislativo del Estado dictaría la legislación para regular el régimen de la función pública estatal, sin embargo, nunca llegó a producirse tal normativa pues dicho precepto fue objeto de una acción de nulidad por inconstitucionalidad ejercida conjuntamente con una solicitud de amparo constitucional ejercida en fecha 2 de octubre de 2003 ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, la cual fue declarada con lugar, bajo ponencia de la magistrada Luis Estela Morales, en fecha 26 de abril de 2011, sentencia 597 en el expediente 03-2594.

- 6 Ejemplo de ello es la intervención del Síndico Procurador Municipal del Municipio Libertador del Distrito Capital, ciudadano Juan Pablo Torres Delgado, quien en fecha 02 de agosto de 2006, solicitó su adhesión a la acción de nulidad presentada contra normas de la Ley Orgánica de Poder Público Municipal de fecha 8 de junio de 2005 requiriendo que esa acción fuese declarada parcialmente con lugar.
- 7 Emergieron dos posiciones doctrinarias, una liderada por el profesor Jesús Caballero Ortiz, quien justificaba la uniformidad de la materia estatutaria funcionarial y la operatividad de la Ley del Estatuto de la Función Pública como única ley aplicable a la Administración Federal y a la de los Estados y Municipios, postura que fue avalada en otra publicación por la profesora Daniela Urosa Maggi, y compartida en conferencias por el profesor José Gregorio Silva; mientras que en contraposición nos distanciábamos de esa visión doctrinal, otra vertiente de profesores que consideramos que en realidad esa Ley Estatutaria Federal, podría eventualmente ser inconstitucional al cercenar y desconocer las competencias y autonomía de los enunciados Estados y Municipios, sus poderes normativos y la interpretación de una serie de preceptos constitucionales.
- 8 **CABALLERO ORTÍZ, JESÚS.** “Bases Constitucionales del Derecho de la función Pública.” Revista de Derecho Constitucional N°. 5. Editorial Sherwood. Caracas. 2001. Págs. 21 a 46. Al igual que, **CABALLERO ORTÍZ, JESÚS.** “El nuevo Estatuto de la Función Pública y su aplicación a los Estados y Municipios”. Revista de Derecho del Tribunal Supremo de Justicia. Caracas. 2003. Pgs. 319 a 334.
- 9 **CABALLERO ORTÍZ, JESÚS.** “El nuevo Estatuto de la Función Pública y su aplicación a los Estados y Municipios”. Obra Citada. Pág.323.
- 10 Ídem.
- 11 En idéntico sentido, se suscribe **U ROSA MAGGI, DANIELA.** “Régimen estatutario del funcionario público en la Constitución de 1999”. En “El Régimen jurídico de la Función Pública en Venezuela” Libro homenaje a Hildegard de Sanso. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. FUNEDA. Caracas. 2003. Pág.
- 12 Al respecto ver nuestra posición: **Carrillo Artilles, Carlos Luis.** “El particular Estado Federal Venezolano y la Descentralización Administrativa en Venezuela” Gaceta

Jurídica N°. 3. Universidad de Santander UDES. Julio - diciembre 2008. Bucaramanga  
Colombia. 2008

- 13 **RODRÍGUEZ GARCÍA, ARMANDO.** “Las nuevas bases constitucionales de la estructura político territorial en Venezuela”. Revista de Derecho Administrativo. Editorial Sherwood. Caracas. 2000. Pág. 172