

# MARCO LEGAL QUE REGULA A LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- 1- Introducción
- 2- Breve Historia de las Leyes que regulaban a los Recursos Humanos antes de la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa.
- 3- La Función Pública en Venezuela.
  - 3-1 Presupuestos Constitucionales.
  - 3-2 Pluralidad de Regímenes
  - 3-3 Régimen funcional de personal de la Administración Pública exceptuado en la Ley de Carrera Administrativa.
- 4- La Ley Orgánica del Trabajo. Análisis del art. 8º
- 5- La Ley de Carrera Administrativa. Estructura y ámbito de aplicación
- 6- Bibliografía

## 1- Introducción

En vista de la problemática planteada dentro de la Administración Pública en el ámbito de la Gerencia de los Recursos Humanos, nos hemos percatado de que dicha problemática se debe a que son las mismas leyes, es decir el marco legal que regula los recursos humanos en la Administración Pública, las que ocasionan estos problemas, en parte, debido a la mala interpretación, o a la no-aplicación, pero a mi parecer se incluye un nuevo factor a ser considerado: la multiplicidad de leyes que existen, cuando pudiera ser una sola Ley la que regulara toda la materia. La Ley de Carrera Administrativa (LCA), formulada hace años, es la que debiera contener toda la materia necesaria para regular a los Recursos Humanos en la Administración Pública.

En este trabajo se trataré de esbozar los antecedentes a la LCA, y las diferentes leyes que regulan los Recursos Humanos en la Administración Pública. Ya que existe una gran variedad de leyes que es necesario revisar para poder hablar de esta materia.

## 2- Breve Historia de las Leyes que regulaban a los Recursos Humanos antes de la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa.

Venezuela, al igual que la mayoría de los países de estructura y corte democrático liberal, no tienen una concepción unitaria del mundo del trabajo ni del propio trabajador. Distingue la prestación del trabajo efectuada a los distintos órganos del Poder público de la hecha al sector denominado privado, al igual que distingue entre los que prestan su servicio, que venden su fuerza de trabajo a patronos particulares o a entes públicos en calidad de empleados, de la prestada en calidad de obreros. Pero no es esto sólo, no existe un régimen general para los primeros, los conocidos en términos generales, como funcionarios públicos. Es más, ni siquiera para los servidores de la Administración Pública Nacional.

Es a partir del año 1958 cuando, en este país, como consecuencia de las transformaciones político-sociales ocurridas, se inicia con un cierto criterio técnico, el enfoque y análisis de la materia funcional dentro del contexto global de la necesaria reforma institucional del Estado, que entonces se plantea. Es en el año 58 que se debe partir para determinar las etapas que, primero con la Constitución de 1961 y después con la promulgación de la LCA, han perfilado el régimen de Función Pública en Venezuela. Es en ese año cuando se inicia el proceso de reforma administrativa, el cual tienen su certificado de nacimiento en el Informe Herbert Emmerich, preparado para la Administración de Asistencia Técnica de la ONU. Poco después, por Decreto N° 287 del 27/06/1958, se creó la Comisión de Administración Pública (CAP), organismo sobre el cual recayó durante cierto tiempo el proceso de

reforma administrativa, cuya labor está contenida en dos tomos<sup>i</sup> de indudable interés no sólo histórico sino de vigencia conceptual.

Por Decreto N° 28 del 09/04/1969, la CAP fue adscrita a Cordiplan. El Decreto N° 103 del 23/07/1969 pone en vigencia el Reglamento de la CAP y el Decreto N° 141 del 17/09/1969 crea los Consejos de Reforma Administrativa y las Oficinas Coordinadoras de Reforma Administrativa. El 13/05/1970 se dicta la instrucción RA-1 del Presidente de la República, sobre los lineamientos generales de la Reforma Administrativa en la Administración Pública Nacional<sup>ii</sup>.

En 1974, con el cambio del gobierno, el proceso de reforma se reestructura. Pierde vigencia la CAP y se crea por Decreto N° 11 del 22/03/1974 (Gaceta Oficial (G.O.) N° 30358 de la misma fecha) la Comisión ad-honorem para el Estudio de la Reforma Integral de la Administración Pública, de los Institutos Autónomos y de las Empresas del Estado (CRIAP).

Por último, en este proceso de nunca acabar, de reestructuración y renovación, se crea la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre).

En el aspecto específico, la CAP vio materializada su labor con la promulgación el 14/11/1960 del Reglamento de Administración de Personal para los Servidores del Gobierno Nacional (RAPSGN), según Decreto N° 394 (G.O. N° 26406 del 14/11/1960), el cual constituye el antecedente inmediato de la LCA y en el que se recogen las instituciones fundamentales de la misma. En él se expresa su carácter temporal "hasta tanto se dicten normas sobre la Carrera Administrativa" (Primer considerando). Se dispone que la máxima autoridad es el Presidente de la República (art. 1º). Se exceptúa de su ámbito al personal obrero y el sometido a Leyes especiales. Rige para todas las personas que presten servicio a las dependencias del Gobierno Nacional y de los Institutos Autónomos a tiempo completo o parcial (art. 2º). En el art. 3º se pauta que la función Pública será desarrollada mediante adecuada programación de las actividades que se especifican. Establece que los Ministros y Presidentes de Institutos Autónomos tienen la responsabilidad del desarrollo de la función Pública en sus respectivas dependencias, de conformidad con las disposiciones de la CAP, la cual, hasta que se apruebe la LCA, actuará como organismo central para orientar y coordinar la función de personal de gobierno Nacional (art. 4º). Se establecen las atribuciones de los Jefes de División de Personal (art. 5º y 6º). Define lo que se entiende por sistema de Administración de personal (art.7º). Califica quienes son los empleados de libre escogencia y nombramiento y pauta un sistema de selección por concurso, para la provisión del resto de los cargos (art. 8º, 9º y 10º). Hace referencia a quien debe efectuar los nombramientos (art. 11º). Establece el periodo de prueba (art. 12º), así como la calificación de eficiencia mediante la evaluación periódica (art. 13º). Contempla un sistema de adiestramiento (art. 14º).

En el mismo año de 1960, la CAP introduce ante las cámaras legislativas un proyecto de LCA, aprobado en primera discusión en la cámara de Diputados y pasa a ser discutido en la Comisión de Asuntos Sociales. En 1967 se reinicia la discusión con las modificaciones planteadas por la comisión, pero se suspende al ser introducido un nuevo proyecto, el cual se empieza a discutir el 08/06/1970, sancionado por el Senado el 29/06/1970. El 25/08/1970 las cámaras sancionan el proyecto, que es promulgado el 03/09/1970 y publicado en la G.O. N° 1428 del viernes 04/09/1970.

De manera pues, que hasta la puesta en vigencia de la LCA, hay un largo camino recorrido, pero como dice un autor: "La Ley de Carrera Administrativa no es sin embargo una norma completamente innovadora en el sistema venezolano, en el sentido que carezca de precedentes históricos, sino que podríamos considerar constituye la culminación de un largo proceso institucional. Por una parte, existían con anterioridad a este texto legal, una serie de normas reguladoras, esparcidas en una serie de normas jurídicas y, por otra, estatutos de algunas categorías de funcionarios"<sup>iii</sup>.

### **3- La Función Pública en Venezuela.**

#### **3-1 Presupuestos Constitucionales.**

La constitución vigente (1961), en el Título IV del Poder Público, capítulo Primero, Disposiciones Generales, trata de los funcionarios públicos en los arts. 119, 121, 122, 123, 124 y 125, los que, respectivamente, se refieren a la ineficacia de la autoridad usurpada y nulidad de sus actos, a que el ejercicio del Poder público acarrea responsabilidad individual por abuso de Poder o por violación de la Ley, a la carrera administrativa, la prohibición de desempeñar más de un cargo público remunerado a

menos que se trate de los que expresamente se exceptúan, así como que la aceptación de un segundo destino que no sea de los exceptuados implica la renuncia del primero, salvo lo dispuesto para los Senadores y los Diputados (art. 141) o cuando se trate de suplencias mientras no se reemplace definitivamente al titular, a la prohibición de contratar por sí o por interpuesta una persona o en representación de otro de la República, Estados o Municipios, salvo las excepciones que establezcan las Leyes, a la prohibición de aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros sin la autorización del Senado.

De todos ellos, merece particular atención el contenido del art. 122: "La Ley establecerá la carrera administrativa mediante las normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro de los empleados de la Administración Pública Nacional, y proveerá su incorporación al sistema de seguridad social. Los empleados públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna. Todo funcionario o empleado público está obligado a cumplir los requisitos establecidos por la Ley para el ejercicio de su cargo".

### 3-2 Pluralidad de Regímenes

Existe una pluralidad de regímenes de funcionarios del Poder público Nacional, que es el de mayor relevancia y que de cierta manera es quien dicta pauta a los otros. Dentro del mismo hay que distinguir el correspondiente a sus distintas funciones o Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). De manera que existe un régimen funcional del Poder Ejecutivo en su acepción de Administración Pública Nacional, un régimen para el Poder Legislativo, y otro para el Judicial. Dentro del régimen de la Administración Pública Nacional es preciso distinguir el que corresponde a los distintos sectores de la misma (es el motivo de este trabajo) (Administración Pública Central, Administración Pública Descentralizada y Administración Pública con autonomía funcional).

### 3-3 Régimen funcional de personal de la Administración Pública exceptuado en la Ley de Carrera Administrativa.

La LCA en el art. 5º exceptúa a una serie de funcionarios de la Administración Pública Nacional, a los cuales nos referiremos a continuación:

1. Funcionarios del servicio exterior amparados por la Ley de Personal del Servicio exterior (LPSE) y la Ley Orgánica del Servicio Consular (LOSC), de fechas 21/01/1962 y 28/10/1936, reformada parcialmente el 27/11/1984, respectivamente. El art. 5º, ordinal 2º LCA los excluye expresamente. Ahora bien, la jurisprudencia contencioso-administrativa, ha decidido reiteradamente que los empleados administrativos y técnicos del MRE están sometidos a la LCA.

2. Los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales en su condición de tales y de los cuerpos de seguridad del Estado (art.5º, ordinal 4º LCA). Los integrantes de las FAN se rigen por la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales (LOFAN). Los empleados administrativos del Ministerio de la Defensa se rigen por la LCA y su reglamentación<sup>IV</sup>.

3. El ordinal 5º, del art.5º LCA, exceptúa a "Los miembros del personal directivo, académico, docente y de investigación de las Universidades Nacionales". Distintos aspectos o problemas plantea esta disposición. No hay duda alguna respecto del personal indicado que presta servicio en las universidades Nacionales, que de conformidad con la Ley de Universidades gozan de plena autonomía. La cuestión es más complicada con relación al personal administrativo de las universidades. Tradicionalmente, la jurisprudencia de la CPCA, ha sostenido que tal personal se rige por la LCA, en especial en lo relativo a derechos y obligaciones sin que ello signifique que los Consejos Universitarios no puedan dictar normas sobre el régimen del personal administrativo, de manera que, los funcionarios administrativos se rigen por la LCA, dado que este es el estatuto general de regulación de empleo público, pero basándose en la autonomía normativa acordada por la universidades, las mismas pueden dictar regímenes específicos que se aplicaran complementariamente a la LCA.

4. Hay, también, un grupo de funcionarios de la Administración Pública Nacional, que están excluidos de la aplicación de la LCA, por las Leyes especiales que lo rigen. Entre ellos están los siguientes:

- Los Funcionarios del Banco Central de Venezuela (BCV). Se rigen por la Ley del mismo, la cual prohíbe, expresamente la huelga y la contratación colectiva, por el Estatuto de Personal, y por el Reglamento de Administración de Personal para los integrantes del Cuerpo de Protección, Custodia y Seguridad del Banco Central. En él se prohíbe la sindicalización, la huelga y la contratación colectiva.
- Los funcionarios del Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV) que se rigen por su Estatuto y por el Estatuto de Personal del Fondo de Inversiones de Venezuela

- Los funcionarios del Instituto Autónomo de Ferrocarriles del Estado, se rigen por su Ley del 27/08/1981.
  - Los funcionarios del Instituto Postal Telegráfico de Venezuela (IPOSTEL), se rigen por la Ley Orgánica del Trabajo.
  - El personal docente del Ministerio de Educación, se rige por la Ley Orgánica de Educación y por la Ley Orgánica del Trabajo, y por la LCA en los casos no contemplados en la anterior.
  - El personal del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), se rige a partir del 16/10/1995 por el Régimen Especial y Estatutos Internos de los Empleados del Fondo Intergubernamental para la Descentralización.
5. En cuanto a los funcionarios de la Administración Pública Nacional con Autonomía funcional, es decir, aquellos que prestan sus servicios a tales como el Ministerio Público (MP), Contraloría General de la República (CGR), Consejo Nacional Electoral (CNE) y Consejo de la Judicatura (CJ), la LCA exceptúa, únicamente (art. 5º, ordinal 3º) a los funcionarios del MP y a los del CNE.
- Consejo Nacional Electoral: Los funcionarios del CNE están excluidos expresamente de la aplicación de la LCA, en el ordinal 3º del art. 5º, ejusdem. Se rigen por la Ley Orgánica del Sufragio y de Participación Política, del 13/11/1997 y por su Estatuto de Personal, del 10/11/1982.
  - Ministerio Público: La Ley Orgánica del Ministerio Público (LOMP), del 16/09/1970 clasifica al personal a su servicio en funcionarios y empleados, por lo que es sólo a los funcionarios los que se les aplica la LOMP, mientras que los empleados se rigen por la LCA.
  - Consejo de la Judicatura: los Magistrados del CJ se rigen por la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura (LOCJ), del 24/08/1988 y por el Reglamento del Consejo de la Judicatura, en cuanto no haya sido derogado por aquella.

#### **4- La Ley Orgánica del Trabajo. Análisis del art. 8º.**

Dejando aparte las consideraciones hechas a lo largo de este trabajo, Venezuela ha acogido, sin vacilaciones ni ambages, la tesis estatutaria. Tanto el régimen más general el de la LCA como los particulares o especiales en vigencia, responden a tal orientación. Ella, pues, conforma toda la legislación y jurisprudencia al respecto.

Según el art. 8º: “Los funcionarios o empleados públicos Nacionales, Estadales o Municipales se regirán por las normas sobre Carrera Administrativa Nacionales, Estadales o Municipales según el caso, en todo lo relativo a su ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro, sistema de remuneración, estabilidad y régimen jurisdiccional; y gozarán de los beneficios acordados por esta Ley en todo lo no previsto en aquellos ordenamientos.

Los funcionarios o empleados públicos que desempeñan cargos de carrera, tendrán derecho a la negociación colectiva, a la solución pacífica de los conflictos y a la huelga, de conformidad con el Título VII de esta Ley, en cuanto sea compatible con la índole de los servicios que prestan y con las exigencias de la Administración Pública.

Los obreros al servicio de los entes públicos estarán amparados con las disposiciones de esta Ley”.

De los tres párrafos del artículo, el último no requiere de un mayor análisis. En efecto, el amparo de la legislación laboral es para todos los obreros al servicio de los entes públicos, cualquiera que sea su clase y naturaleza. Los dos primeros, en cambio, sí merecen ser analizados y estudiados con cierta profundidad. Con relación al primero, Caballero Ortiz<sup>Y</sup> señala que caben dos interpretaciones. La primera, relativa a que los regímenes de carrera administrativa sólo se ocuparán de lo “relativo a su ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro, sistema de remuneración, estabilidad y régimen jurisdiccional”, es decir, los aspectos que la Constitución (art. 122º) incluye como propias de la carrera administrativa, de estar reguladas por un estatuto (ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro) y a las que se le agregan otras incluidas en la propia LCA (sistema de remuneración, estabilidad y régimen jurisdiccional). De conformidad con esta posición, la LOT regulará “por no estar previstos en aquellos ordenamientos”, todas las demás materias, por lo que su régimen de aplicación sería muy amplio, pues comprendería, los derechos con excepción de la estabilidad, ascenso y remuneración, los deberes, permisos y licencias y régimen disciplinario. Tal interpretación, como se observa, pareciera no responder a la propia naturaleza del servicio público y parece no responder al espíritu del legislador.

Es necesario precisar que los derechos consagrados en la LCA y, en principio de conformidad con el art. 8º de la LOT son exclusivos de los funcionarios que desempeñan cargos de carrera, de manera que no les correspondería a los funcionarios de carrera en ejercicio de un cargo de libre

nombramiento y remoción; en cambio, si serán beneficiarios de ellos, aquellos funcionarios que sin ser de carrera desempeñen un cargo tal (periodo de prueba, suplencia, etc.).

Para concluir, cabe señalar que el tratamiento que la LOT da a los funcionarios públicos está lejos de constituir un régimen único. Esa “colcha de retazos” no ha traído otra cosa que confusión doctrinal y jurisprudencial, sin haber modificado, en absoluto, el régimen estatutario consagrado en la Constitución y en la LCA. “El legislador pudo ser radical y no lo fue, debió ser realista, ajustado a los tiempos y fue manipulador; intentó contemporizar y empantanó la materia”<sup>vi</sup>.

## **5- La Ley de Carrera Administrativa. Estructura y ámbito de aplicación.**

Hemos analizado el proceso que culminó con la puesta en vigencia de la LCA. La LCA está inspirada, más bien se puede decir, que sigue paso a paso los dictados de la doctrina estatutaria. En efecto, pauta, establece un estatuto; esto es, un régimen jurídico determinado; consagra la carrera, la profesionalidad como prestación permanente del servicio. En tal sentido recoge principios fundamentales del sistema de estructura cerrada, pero al mismo tiempo, incorpora otros propios del sistema de estructura abierta, tal como la clasificación de cargos. En realidad, la LCA va más allá del establecimiento de la carrera administrativa; de ahí, lo inadecuado de su denominación, pues comprende ciertamente, un sistema general de Función Pública. Empero, la Ley no responde a un verdadero sentido orgánico, a menudo, ni tan siquiera lógico, escapa de fijar conceptos básicos, atribuye a un amplio campo al Ejecutivo Nacional para su ‘interpretación’ por la vía reglamentaria, es vacilante, tímida e incluso, vergonzante en cuanto al tratamiento y reconocimiento de instituciones y situaciones concretas de la prestación del servicio público, es, en nuestros días, en casos inactual. No obstante todo esto, constituye, constituye, todavía hoy, un instrumento válido y útil de profesionalización y objetivación de la prestación del servicio público. El mal no está en la Ley, que si pudo ser mejor es, en todo caso, perfectible, el mal está más en quienes tienen la responsabilidad de aplicarla, quienes, frecuentemente, ni la aplican o la mal aplican, o la distorsionan y violentan o desvían, para someter sus disposiciones a intereses personales, partidistas o de grupo.

En cuanto al ámbito de aplicación de la misma, a quienes y en que circunstancias se aplica, es en el art. 1º donde se dispone lo propio. En efecto, se dice que “regula los derechos y deberes de los funcionarios públicos en sus relaciones con la Administración Pública Nacional...”. son, pues, los funcionarios públicos sus destinatarios; la regulación de sus derechos y deberes en el concreto caso de la Administración Pública Nacional, no de todo el Estado, sino de uno de sus poderes: el Poder Ejecutivo en función administrativa, esto es, como Administración Pública Nacional. Quedan fuera de su ámbito, el Poder Estatal y los Municipios y dentro del Poder Ejecutivo, se limita a éste en cuanto Administración Pública Nacional. Excluye al Poder Legislativo y el Judicial.

## **6- Bibliografía**

**Caballero Ortiz, Jesús.** Incidencias del artículo 8 de la Ley Orgánica del Trabajo en el régimen jurídico del funcionario público. Editorial Jurídica Venezolana. Colección Estudios Jurídicos, N° 52, Págs. 13-22. Caracas, 1991.

**Reforma Administrativa de Venezuela, 1969-1971.** Comisión de Administración Pública. Caracas, 1972.

**República de Venezuela.** Constitución de la República de Venezuela.

**República de Venezuela.** Ley de Carrera Administrativa.

**República de Venezuela.** Ley de Personal de Servicio Exterior.

**República de Venezuela.** Ley Nacional de Universidades.

**República de Venezuela.** Ley Orgánica de Educación.

**República de Venezuela.** Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales.

**República de Venezuela.** Ley Orgánica de Servicio Consular.

**República de Venezuela.** Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura.

**República de Venezuela.** Ley Orgánica del Sufragio y Participación Ciudadana.

**República de Venezuela.** Ley Orgánica del Trabajo.

**Rondón de Sansó, Hildegard.** El Funcionario Público y la Ley Orgánica del Trabajo. Págs. 84-85. Colección Estudios Jurídicos. N° 51. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas 1991.

---.--- El Sistema Contencioso Administrativo de la Carrera Administrativa. Págs. 70-71. Ediciones Magon. Caracas. 1971.

---

<sup>i</sup> Reforma Administrativa de Venezuela, 1969-1971. Comisión de Administración Pública. Caracas, 1972.

<sup>ii</sup> Durante este periodo son numerosos los estudios que sobre la materia se publican por iniciativa de la CAP.

<sup>iii</sup> Rondón de Sansó, Hildegard. El Sistema Contencioso Administrativo de la Carrera Administrativa. Págs. 70-71. Ediciones Magon. Caracas. 1971.

<sup>iv</sup> Al respecto hay que señalar que por Decreto N° 1253 del 21/03/1970 (G.O. N° 1580 Ext. del 24/04/1973) el Ejecutivo Nacional puso en vigencia el Reglamento de Administración de Personal para los Empleados Civiles del Ministerio de la Defensa y sus Dependencias. Dicho Reglamento fue considerado ilegal e inaplicable por el TCA, en sentencias del 10/09/1973 y 21/02/1974, señalándose en la primera de ellas que cuando la LCA exige que los miembros de las FAN "actúen en condiciones de tales", a los fines de excluirlos de su régimen legal, haciendo reenvío a la norma que regula la materia a fin de mantener la concordancia del sistema jurídico, este reenvío nos indica que está excluyendo sólo a los militares que estén en situación de actividad.

<sup>v</sup> Caballero Ortiz, Jesús. Incidencias del artículo 8 de la Ley Orgánica del Trabajo en el régimen jurídico del funcionario público. Editorial Jurídica Venezolana. Colección Estudios Jurídicos, N° 52, Págs. 13-22. Caracas, 1991.

<sup>vi</sup> Rondón de Sansó, Hildegard. El Funcionario Público y la Ley Orgánica del Trabajo. Págs. 84-85. Colección Estudios Jurídicos. N° 51. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas 1991.