

Comentarios Monográficos

SISTEMAS EN LA LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA RELACION SUPERIORES-SUBORDINADOS

Humberto Briceño León

Profesor de la Universidad Central de Venezuela

Magistrado de la Corte Primera de lo

Contencioso-Administrativo

Trata este estudio del tema relativo a las relaciones que se plantean en el marco jurídico entre los supervisores y supervisados, entre los superiores jerárquicos y los inferiores y en relaciones de funcionamiento públicos. Es oportuno precisar que se encuadra este informe en el aspecto netamente jurídico-administrativo, es decir, en referencia al contenido dispuesto, en primer lugar, por la Ley de Carrera Administrativa, cuerpo normativo fundamental regidor de la relación en análisis, y en segundo lugar, en el Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, cuerpo normativo también que completa y agrega de algún modo ciertos elementos que observaremos.

La descripción de la relación de los superiores con sus subordinados la vamos a tratar en el marco de los subsistemas que integran al sistema global en el que se desempeñan los funcionarios públicos en Venezuela; decimos subsistemas ya que existen cuatro a los cuales haremos referencia.

Se debe antes plantear en el cuerpo normativo de nuestra Legislación regidora del Sistema de la Carrera Administrativa, algunos principios básicos que informan la relación que trataremos hoy.

I. PRINCIPIOS BASICOS

A) Mérito

En primer lugar, está informado el sistema por la idea del mérito; en efecto, en la relación subordinados-supervisores existe de modo importante la necesidad, según la Ley de Carrera Administrativa, de observar un criterio "mérito-crático".

B) Jerarquía

En segundo lugar, está presente también a lo largo de toda esa relación el principio de jerarquía, constituido por la facultad o posibilidad de imponer la voluntad del superior jerárquico al subordinado, por supuesto en el ámbito y marco de las funciones que la Ley y Reglamentos asignan. Desde ese punto de vista es el Administrador Fundamental del régimen de Personal la máxima autoridad de los organismos en cuestión. Dentro de ese principio de jerarquía también la primera obligación que importa o tienen que tener presente los supervisores o superiores es el informar a sus subordinados sobre sus funciones, responsabilidades y atribuciones; ello puede presentarse tanto como un derecho para los subordinados así como una obligación para los directores y superiores.

C) Legalidad

Este principio rige a todo nuestro Sistema de Derecho Público; también está presente en la relación analizada, se debe por ello tener presente que el marco de las relaciones funcionariales en general, y el marco de las relaciones entre subordinados y directores o superiores en especial, es siempre de naturaleza estatutaria, es

decir, las formas, límites y el contenido de dicha relación están determinados por los cuerpos normativos y reglas de derecho que pretenden regular el sistema que se analiza.

D) *Discrecionalidad*

Algunas veces se dice discrecional la posibilidad de actuación del superior, pero como toda potestad pública, también la potestad discrecional es en parte reglada en el sentido de que ha de guiarse por los principios de proporcionalidad, adecuación y racionalidad, lo cual constituye una forma de limitar la discrecionalidad y de admitir que también se somete la discreción a un hecho normativo.

E) *Responsabilidad*

El otro principio al que debe hacerse referencia es sustancial y está formado por la idea de la responsabilidad. Como se sabe, los funcionarios públicos en Venezuela están sometidos al principio de la responsabilidad, pues responden por sus actuaciones en el marco civil, disciplinario, penal y administrativo. La relación en estudio no escapa de esa idea, es decir, también ella se ubica o subsume en definitiva en el marco de esas responsabilidades y así lo determina claramente nuestra Ley de Carrera Administrativa. Esas responsabilidades emergen de todo el conjunto de derechos y obligaciones preestablecidos en nuestra Ley, la cual ata a los subordinados y supervisores, todo conforme a las funciones que igualmente prescriben Ley y Reglamentos respectivos.

II. CONCEPTOS BASICOS

Debe anotarse que se presentan en la relación en análisis conceptos fundamentales para abarcar el tema en estudio (ver *Manual Jurídico del Funcionario Público*, William Benshimol R.-Nicola Gigonte C.); ellos son principalmente los siguientes:

A) *Manual descriptivo de clases de cargo*

Es un instrumento que contiene la especificación de las clases de cargo, describe las atribuciones y deberes que corresponden a cada clase de cargo.

B) *Clases de cargo*

Es el conjunto con una misma denominación y grado en la escala general de sueldos, de cargos similares por el servicio, nivel de complejidad y dificultad, deberes y responsabilidades, para cuyo ejercicio se requieran los mismos requisitos.

C) *Registro de información de cargos*

Este registro es fundamentalmente un formato en el cual se detalla la información esencial sobre los deberes, requisitos, funciones, compensaciones y demás condiciones de cada cargo, para los fines de la clasificación del mismo, y que corresponde fundamentalmente llevar a la Oficina de Personal de la Entidad en cuestión.

D) *Registro de Asignación de Cargos*

Es un listado en el cual se muestra el organigrama de la entidad, los cargos, los funcionarios que ocupan cada uno de ellos, y la remuneración. Corresponde

también a la Oficina de Personal de cada Institución llevar este Registro de Asignación. En el de Asignación de Cargo destaca en concreto las funciones que cumple el funcionario que ocupa el cargo, las funciones reales del funcionario, lo que sirve de modo sustancial para la clasificación de cargos. En cambio el Registro de Información sólo refleja la estructura del organismo, el nombre del funcionario y su remuneración.

E) *Registro de elegibles*

Existen fundamentalmente tres registros que se destacan, los cuales son: El de Ascenso, el cual está identificado con la idea de méritos, debe ser llevado por cada organismo y producto de la calificación a la cual se hará referencia más adelante. El Registro de Elegibles para ingreso debe llevarse en consideración a los concursos que deberían realizarse, cosa que no está al día. Existe el Registro de Elegibles para reingreso que por supuesto se hace con los funcionarios que han dejado la administración o han renunciado, y que puedan desear en algún momento reingresar.

III. SISTEMA DE RELACIONES

Propiamente la materia de análisis fundamentalmente la constituyen cuatro subsistemas, digo subsistemas por dos razones fundamentales: la primera, porque así los llama la Ley de Carrera Administrativa; y la segunda razón coincidente con la que en mi opinión tuvo el Legislador para usar dicho término es, que en efecto son elementos en relaciones permanentes, unos con otros, y en conexión a partir de un funcionamiento en conjunto, es decir, se entienden todos como parte de una globalidad y por ello planteamos la urgente necesidad de que muchos de los instrumentos que forman parte de la práctica efectiva de dicho sistema se elaboren. Tenemos entonces a los cuatro sistemas interconectados que son: Primero: el sistema de clasificación; segundo: el de calificación de servicio; tercero: el de remuneración; y cuarto y último, el sistema de adiestramiento. Se podría agregar la actividad relativa al régimen disciplinario que también cumple cada Director o Supervisor. Fundamentalmente nos referimos a los sistemas de clasificación de cargos, de calificación de servicios, de remuneración y de adiestramiento.

En este artículo se analiza la participación que en cada organismo tienen los supervisores en el manejo y funcionamiento de cada uno de estos sistemas respecto a sus subordinados. Por supuesto, las personas o elementos involucrados en cada uno de estos sistemas son fundamentalmente el jerarca superior o supervisor o director, el subordinado o inferior jerárquico, la oficina de personal del organismo, y la Oficina Central de Personal, son éstos en mi opinión los cuatro sujetos o factores fundamentales de la relación, siempre interrelacionándose en la consecución de los objetivos de cada subsistema y del sistema en general.

A) *Sistema de clasificación de cargos*

El primer sistema de clasificación de cargos está previsto por el Artículo 40 de la Ley de Carrera Administrativa, a través de este sistema se agrupan los cargos en clases, según su denominación, atribuciones, y fundamentalmente basado en la determinación de los requisitos del mismo para el agrupamiento de clase. Los organismos respecto de este sistema en la Administración Pública, tienen competencia según la Ley de Carrera Administrativa para proponer a la Oficina Central de Personal cambios en la clasificación de esos cargos, bien porque respecto a las funciones reales que realicen los funcionarios deban elevarse en cuanto a la clasificación que ocupan en el agrupamiento de cargos, o bien por efecto de que esos mismos

organismos propongan la creación de nuevas clases de cargo a la Oficina Central de Personal, así como la supresión de los mismos; hemos de anotar que para cada uno de estos aspectos hay un procedimiento pautado en la Ley. La Oficina de Personal de cada organismo es competente para clasificar los cargos de conformidad con el Manual Descriptivo de Clasificación de Cargos; aquí entra la primera participación que podría tener un Director o un Supervisor, al solicitar conforme a esta posibilidad la reclasificación; de un modo más preciso, puede ser solicitada por el Director correspondiente o funcionario o superior jerárquico, también pueden los subordinados o el funcionario interesado presentar ante el funcionario de mayor jerarquía en el servicio, sección o departamento, una reclasificación. Para que proceda debe ser aprobada por la Oficina Central de Personal. En esta clasificación de cargos puede así participar el subordinado, ello puede tener una consecuencia fáctica inmediata en el nivel de remuneración. Así, se ha visto como tiene el superior en este sistema una actividad de iniciativa sobre la clasificación del cargo; es importante recordar que para que esa clasificación pueda acordarse debe existir disponibilidad presupuestaria porque así lo impone la Ley. Los organismos vinculados a este aspecto deben llevar un registro de información de cargos, es decir, las funciones concretas que realiza cada funcionario así como el registro de asignación de cargos, y desde este punto de vista el registro de información de cargos es el instrumento fundamental de apoyo para la clasificación respecto de un cargo concreto.

B) *Sistema de remuneración*

Este sistema comprende las compensaciones, los sueldos, las asignaciones y otras prestaciones económicas tal como lo expresa el Artículo 42 de la Ley de Carrera Administrativa, dichos ingresos de los funcionarios corresponden al servicio que prestan. Para ello existe una escala general de sueldos agrupada en grados y niveles, en la cual se establece el mínimo y máximo sueldo para cada grado.

C) *Sistema de calificación de servicios*

Al Presidente de la República es a quien corresponde aprobar el sistema de remuneración establecido a través del Decreto, la propia Ley define los elementos que han de tenerse en cuenta para el establecimiento de dichos niveles de sueldos; el elemento eficiencia no solamente es elemento fundamental sino el vinculado de hecho y directamente al aumento; vemos como la eficiencia se mide o se construye a través de uno de los sistemas interconectándose ellos de nuevo. La misma eficiencia y el incremento del sueldo afecta no solamente el hecho remunerativo inmediato, también produce consecuencias en el derecho que la Ley acuerda en torno a las prestaciones sociales. La participación que tienen los superiores o directores en este sistema se ejecuta a través de la consideración y evaluación del servicio que como hemos visto está constituido por la idea de eficiencia, la cual tiene una expresión directa en lo que realmente obtiene un funcionario por su servicio. Ese elemento eficiencia como variable del sueldo, está acordado en nuestra Ley de Carrera Administrativa en su Artículo 43, incluso, cuando el Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa se refiere a las compensaciones salariales de los funcionarios públicos en su Artículo 183 presenta una afirmación categórica en la cual se conceden estas compensaciones por los méritos obtenidos en el desempeño del servicio, por la eficacia, y por supuesto los directores son los clasificadores de esta eficiencia y conducta de los funcionarios. Para ello es importante en consecuencia observar, de la forma como lo hemos venido presentando, la participación que tienen en el sistema de calificación de servicios estos superiores "supra ordenados" de la relación en análisis. El Artículo 45 de la Ley de Carrera Administrativa establece que debe evaluarse y calificarse la eficiencia y conducta de los funcionarios públicos.

El Artículo 46 de la misma Ley prescribe que por lo menos una vez al año debe hacerse esa calificación de servicio a los funcionarios, además es obligatoria la realización de esa evaluación, todo por orden de la Ley. Están también obligados a participar o comunicar a los evaluados el resultado de la evaluación que se efectúe, por cuanto la Ley así lo impone. Se debe tener en cuenta para el aumento de sueldo y también para el posible ascenso de los funcionarios públicos ese resultado, también es variable a considerar para otorgar algunos permisos a dichos funcionarios. Es claramente calificable esa evaluación no sólo como obligación de los superiores respecto de los subordinados, sino también como un derecho de los involucrados en la relación. Está claro en la Ley que las normas y procedimientos fundamentales para realizar esa evaluación, es decir, las formas y medios para la evaluación en cuestión, deben ser elaboradas o producidas por la Oficina Central de Personal, órgano que los ha concebido o debe concebirlos como dinámicos, de modo que permita la adecuación a la realidad de cada ente en el proceso de evaluación que exige este Sistema de Calificación de Servicio. También ha de anotarse, en relación a esta importante labor, que le corresponde la dirección de dicho sistema de calificación en cada organismo a la Oficina Central de Personal del mismo, en concordancia con las normas y procedimientos que al respecto ha dictado la Oficina Central de Personal.

Importa destacar cuanto a esto y así lo hace saber el Artículo 150 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, que es el supervisor inmediato de cada funcionario el calificador, cuyo resultado debe dicho evaluador consultar con el supervisor de este último; ese resultado debe ser notificado en un plazo determinado por esa misma disposición reglamentaria.

Ese resultado puede ser impugnado por el funcionario a quien se le ha otorgado el derecho a recurrirlo, es decir, el reglamentista ha creado un recurso y un órgano especial para impugnar el resultado de esa calificación; el Artículo 151 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa establece un recurso de reclamo a favor de los funcionarios contra el resultado de la calificación que haya obtenido, este recurso puede ser presentado por los subordinados inferiores jerárquicos calificados dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del resultado de la calificación obtenida en proceso de evaluación. También creó el Reglamentista un órgano especializado para conocer del recurso de reclamo en análisis, está conformado por un representante de la máxima autoridad del organismo, por el Jefe de la Oficina de Personal del respectivo ente, y por el superior jerárquico del funcionario que solicitó la revisión de su calificación de servicios.

Esos tres funcionarios forman el órgano ante el cual puede el funcionario calificado imponer el recurso de reclamo contra la calificación.

El Reglamento no establece posteriores sistemas de impugnación al resultado de este recurso, en vista de la ausencia del desarrollo normativo anotado, deben aplicarse las normas y procedimientos administrativos aplicables para la defensa o protección de los Derechos correspondientes a los funcionarios públicos. En este sentido importa destacar que está obligado ese órgano no sólo a conocer del recurso sino que además a dar oportuna respuesta al mismo, por supuesto, observando los pasos establecidos también por esa Ley General, ya que para la respuesta en cuestión no establece el Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa elementos especiales, pero en todo caso, es evidente la obligación del órgano a dar respuesta a dicha solicitud oportunamente y de conformidad con la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en ausencia de otra norma especial.

La actividad de evaluación también está conectada con una potestad sustancialmente importante, acordada al mismo órgano supervisor inmediato o director en la relación entre los subordinados y los supraordinados, —me refiero a la que se produce entre el funcionario que ha ingresado que se encuentra en período de prueba—, dicha actuación desempeñada en el período de prueba debe ser calificada por el

superior jerárquico. Establece el Reglamento que si dicha evaluación no se produce dentro de los seis (6) meses destinados al período señalado, se entiende que ha sido aprobado; sin embargo, es importante destacar que el propio Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa dispone que frente a esa omisión del obligado, supervisor o director, se debe producir una sanción, así, vista la no evaluación del director o superior inmediato debe producirse la sanción; en todo caso, el Reglamento no establece con precisión el tipo de sanción, pero si se observa claramente se ha establecido un ilícito administrativo a través del cual se produce responsabilidad administrativa sobre un funcionario público por omitir uno de sus deberes u obligaciones. También es otro papel importante en todo este proceso de evaluación en el sistema de calificación de servicios que tiene el director o el supervisor frente a calificaciones o evaluaciones cuyo resultado haya sido negativo, la posibilidad de proponer medidas para mejorar la situación respecto del servicio de esos funcionarios involucrados en el negativo resultado.

D) *Sistema Nacional de Adiestramiento*

Con esta última de las potestades señaladas de los directores, nos conectamos con el Sistema Nacional de Adiestramiento, herramienta fundamental para lograr la posibilidad de hacer efectiva la intervención para la superación de nuestros funcionarios públicos. Juegan un papel esencial en este proceso los directores o supervisores al vincularse con el Sistema Nacional de Adiestramiento a partir de su iniciativa, al observar en los evaluados elementos negativos, con lo cual podría disponer la realización de cursos de mejoramiento relacionados con sus actividades. Es importante destacar que el Sistema Nacional de Adiestramiento lo dirige la Oficina Central de Personal, pero en lo que respecta a su ejecución, corresponde a los organismos en ejercicio de sus propios programas el orientarlo en cuanto a sus necesidades concretas y directamente vinculadas a las exigencias operativas. Ello sería una importante colaboración y ayuda con el sistema en su conjunto.

Existe una serie de elementos alternos a los sistemas en donde participan efectivamente y de modo central los directores —sirva en esta ocasión mencionar por ejemplo— que aún cuando corresponde a la máxima autoridad de un órgano aceptar o rechazar la solicitud de unos tipos de permisos, es, no obstante, el órgano supervisor inmediato ante el cual se presentan las solicitudes de permiso, el Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa en su Artículo 56 establece que el decisor para este aspecto se establecerá según sea más amplio el permiso, así, se trasladará a la escala jerárquica superior la decisión mientras más prolongado sea el permiso solicitado. También se debe hacer referencia a la actividad de organización relativa a las vacaciones, en la cual juega un papel importante la consulta al superior jerárquico o jefe inmediato.

Finalmente, debemos anotar que tiene el superior una importante participación dentro del esquema del régimen disciplinario y en consecuencia en el aspecto sancionatorio. Así, por ejemplo, el órgano al que atribuye el reglamentista la potestad de la amonestación verbal es al superior jerárquico inmediato del funcionario al cual se deba amonestar verbalmente, en cuanto a la amonestación escrita corresponde como órgano el producirla al superior jerárquico del servicio en cuestión, como también es fundamental en el proceso de destitución de funcionarios como sanción, por supuesto a través de una solicitud que presenta a la Oficina de Personal respectiva, y de una investigación por estar presuntamente incurrido en alguna causal de destitución.

Son estas las más importantes posibilidades de participación que en mi opinión se producen en la relación analizada y que hemos estudiado entre el supervisor y el inferior, regladas tanto por la Ley de Carrera Administrativa como por su Reglamento General.