

INSTRUMENTOS BÁSICOS PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA DE CLASIFICACIÓN DE CARGOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VENEZOLANA

Eleomar del Valle Pérez González*

Resumen: El presente trabajo aborda el sistema de clasificación de cargos en la Administración Pública, haciendo un recorrido por su evolución histórica; descripción de los instrumentos básicos de administración del sistema de clasificación de cargos que permita realizar un análisis de su implementación en los distintos niveles territoriales y en los distintos servidores de la Administración Pública, con la finalidad de desentrañar el valor jurídico de éstos y proponer algunas recomendaciones de mejora.

Palabras clave: Cargo; Clasificación de cargos, Competencias.

Summary: This paper deals with the system of classification of positions in the Public Administration, taking a tour of its historical evolution; description of the basic instruments of administration of the system of classification of charges that allows an analysis of its implementation at the different territorial levels and on the different servers of the Public Administration, in order to unravel the legal value of these and propose some recommendations of improvement.

Key words: Position; Classification of charges, Competitions.

Sumario: Introducción. 1. Aproximación a conceptos básicos relacionados con los instrumentos básicos para la administración del sistema de clasificación de cargos en la administración pública venezolana. 2. Evolución histórica de los instrumentos básicos para la administración del sistema de clasificación de cargos en la administración pública venezolana. 3. Instrumentos básicos para la administración del sistema de clasificación de cargos en la administración pública venezolana. 3.1. Manual descriptivo de clases de cargos. 3.2. Registro de información de cargo. 3.3. Registro de asignación de cargo. **Reflexiones finales.**

* Abogada. Cursante de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela.

Introducción

El sistema de administración de personal del sector público en nuestro país a lo largo de la historia no ha tenido profundas variaciones, pues casi todos los gobiernos han adelantado algún tipo de reforma con el propósito de mejorar la gestión del Estado, pero la Administración Pública lamentablemente ha sido la gran ausente en esos planes. Ello, debido fundamentalmente a que el empleo público ha sido utilizado tradicionalmente con fines clientelares para garantizar la lealtad política de los partidarios, en consecuencia Venezuela hoy por hoy, no sólo carece de un verdadero sistema de servicio público, sino que su Administración Pública ha experimentado un sensible deterioro desde los primeros períodos de la era democrática hasta el presente, lo que resulta poco alentador si se acepta que la eficacia del gobierno depende, al menos parcialmente, de la calidad de la Administración Pública responsable de implementar sus políticas. Sin embargo, en la actualidad, se han venido desarrollando varios intentos de reconstrucción de la capacidad de gestión estatal e institucional para abordar los graves problemas de gobernabilidad, lo que es natural, pues responde a la inevitable adaptación de las tendencias actuales de cambio, a las particularidades de cada institución, partiendo de la idea que se tiene del Estado y de la Administración en cada momento de la evolución del sistema social, ya que ésta constituye una parte del todo, que representa a la vez una organización, un complejo sistema que necesita ordenar y dirigir la actividad de su talento humano para el cumplimiento de sus fines, por lo que requiere dotarse de unos instrumentos adecuados para racionalizar la organización del trabajo y mejorar su productividad, que de acuerdo a la legislación nacional vigente son el Manual Descriptivo de Clases de Cargos, el Manual Descriptivo de Competencias Genéricas de Cargos de Carrera de la Administración Pública Nacional, el Registro de Información de Cargos, el Registro de Asignación de Cargos, el Registro Nacional de Funcionarios Públicos, el Registro de Elegibles, las Planillas de Evaluación de desempeño y los más recientes Planes de Personal, enfocando nuestro estudio a los instrumentos del Sistema de Clasificación de Cargos para desentrañar su valor jurídico más allá de su importancia como instrumentos de gestión del recurso humano para el cumplimiento de las tareas de la Administración Pública, esto mediante el análisis de un conjunto de términos claves que nos facilite una mejor comprensión del tema y nos sirva de abreboca para adentrarnos en el devenir histórico de este sistema de administración de personal, culminando con la descripción detallada de sus instrumentos básicos que permita realizar un análisis de su implementación y proponer algunas recomendaciones de mejora.

1. Aproximación a conceptos básicos relacionados con los instrumentos básicos para la administración del sistema de clasificación de cargos en la administración pública venezolana

Al momento de abordar el tema sobre el sistema de clasificación de cargo, es menester utilizar una serie de términos claves que deben ser definidos en el sentido con el que se utilizarán dentro del presente opúsculo, con el fin de estar de acuerdo sobre el lenguaje que se empleará en la exposición de las ideas y propuestas. Ellos son:

(i) *Cargo*. El cargo es el eje fundamental alrededor del cual convergen los demás subsistemas de administración de recursos humanos, conformado por un conjunto de funciones, actividades, o tareas que debe realizar un funcionario para alcanzar un objetivo organizacional, lo que exige una serie de requisitos de carácter educativo, experiencia, habilidades, destrezas y actitudes a su ocupante. El número total de cargos en una organización equivale al número de empleados más los puestos vacantes¹.

(ii) *Sistema de administración de personal*. Es el conjunto de normas, procesos y procedimientos sistemáticamente ordenados, que permiten la aplicación de las disposiciones en materia de administración pública de personal, el cual incluye la planificación de recursos humanos, procesos de reclutamiento, selección, ingreso, inducción, capacitación y desarrollo, planificación de carreras, evaluación de méritos, ascensos, traslados, transferencia, valoración y clasificación de cargos, escala de sueldos, permisos y licencias, régimen disciplinario y normas para el retiro².

(iii) *Clasificación de cargos*. Es el conjunto de procesos articulados y concatenados que la gerencia de recursos humanos desarrolla con el propósito de ordenar los cargos en atención a su importancia organizativa, posición que ocupan, funciones y responsabilidades que le corresponden. Clasificar es integrar puestos de valoración similar y el desarrollo de la carrera.

¹ OFICINA DE GESTIÓN HUMANA DEL MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA DEFENSA. Lineamientos que complementan las bases y baremos que regirán los concursos públicos para ingresos, sistema de méritos y ascenso del personal de empleados, obreros y contratados del Ministerio del Poder Popular para la Defensa, durante el ejercicio fiscal 2017. <https://www.mindefensa.gob.ve/mindefensa/wp-content/uploads/2019/03/LINEAMIENTOS.pdf>

² GRISANTI DE MONTERO, ROSIBEL. "Las peculiaridades del régimen jurídico de los funcionarios públicos en el ámbito estatal y municipal" en *El Régimen jurídico de la función pública en Venezuela. Libro Homenaje a Hildegard de Sanso*. Tomo II. 3° ed. FUNEDA. Caracas, 2005, p. 56.

(iv) *Manual descriptivo de clases de cargos*. Es un instrumento técnico complejo mediante el cual se realiza la ordenación del personal de una organización y se precisan también los requisitos exigidos para el desempeño de cada puesto de trabajo³.

(v) *Manual descriptivo de clases de cargos por competencias*. Es el instrumento que permite el ordenamiento de la estructura de cargos de acuerdo con los objetivos de la organización, sirviendo como guía en las funciones, control adecuado de las actividades que se desarrollan, permitiendo conocer y aclarar los objetivos y políticas aplicables, las técnicas, métodos y sistemas para el desarrollo de las funciones de la institución. Define los conocimientos, habilidades, destrezas actitudes y aptitudes que debe poseer un trabajador para desempeñarse idóneamente en un cargo⁴.

(vi) *Registro de información de cargo*. Es un instrumento diseñado para obtener la información necesaria que se requiere en el establecimiento de parámetros que permitan la estandarización de la descripción integral de los cargos de una organización, con la finalidad de determinar el objetivo, las funciones, el perfil (educación y experiencia) y las competencias (conocimientos, habilidades y destrezas) y por ende optimizar el procedimiento de reclutamiento y selección de personal.

(vii) *Registro de asignación de cargos*. Es un instrumento técnico administrativo, que facilitan una adecuada administración y control del sistema de clasificación, remuneración y ubicación del personal⁵.

2. Evolución histórica de los instrumentos básicos para la administración del sistema de clasificación de cargos en la administración pública venezolana

Referirse al proceso histórico venezolano relativo a la administración del personal de la Administración Pública, exige hacer un recorrido por los antecedentes normativos más relevantes, no sin antes señalar que anteriormente en materia legislativa los funcionarios públicos se encontraban totalmente desatendidos, sus derechos podían ser desconocidos, su estatus

³ SANCHEZ MORÓN, MIGUEL. *Derecho de la función pública*. Editorial Tecnos. Madrid, 1996, p. 105.

⁴ OFICINA DE GESTIÓN HUMANA DEL MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA DEFENSA. Lineamientos de los sistemas de mérito, ascenso y concurso público de ingreso 2019.

⁵ DE PEDRO FERNANDEZ, ANTONIO. *Derecho de la función pública*. La experiencia venezolana. Editores Hermanos Vadell. Caracas, 2006, pp. 72-74.

modificado o eliminado sin ninguna contemplación, sin embargo, de una manera paulatina fueron apareciendo regulaciones que afectaban su situación como la Ley de Responsabilidad, que data de fecha 30-06-1905, la cual fue sustituida por la Ley de Responsabilidad de los Empleados Públicos de fecha 11-06-1912. El 29-05-1927 se dictó la Ley de Juramento, sustituida el 03-08-1945 por otra de igual nombre. El 13-06-1928 se promulgó la Ley de Pensiones. La Ley del Trabajo de 1936 amparaba a los funcionarios públicos, con excepción de los cuerpos armados, no obstante en su reforma de fecha 04-04-1945, excluyó en su artículo 6 a las autoridades, funcionarios y empleados públicos de la aplicación de la legislación laboral. A pesar de todo, es a partir de 1945 cuando de una manera clara se plantea la voluntad de tecnificar los labores del funcionariado. En efecto la Carta Magna de 1947 en su artículo 90 disponía que un estatuto regiría las relaciones de los funcionarios con el Estado. En dicho estatuto deberían establecerse normas de ingreso, de ascenso, de traslado, de suspensión y de retiro en la Administración, lo efímero de la vigencia del Texto Constitucional y del régimen político que la aprobara, así como el periodo político que se abrió a partir de 1948 hasta el 23-01-1958, del gobierno militar de Marcos Pérez Jiménez, no propiciaron el ejercicio de una función pública tecnificada, en consecuencia el sector público venezolano careció de un sistema de administración de personal y de una legislación de aplicación generalizada para el conjunto de los funcionarios al servicio del Estado, durante un periodo prolongado, pues en efecto la Constitución de 1953 eliminó la disposición constitucional de 1947.

No fue sino hasta 1958, tras la caída del General Marcos Pérez Jiménez, que se inicia el proceso de reforma administrativa, como consecuencia de las transformaciones político-sociales ocurridas, revistiendo con cierto criterio técnico, el enfoque y análisis de la materia funcionarial dentro del contexto global de la necesaria reforma institucional del Estado, la cual tiene su certificado de nacimiento en el Informe Herbert Emmerich, preparado para la Administración de Asistencia Técnica de la ONU, de quien recibimos apoyo internacional junto con la empresa norteamericana J.I. Jacobs, consultora en Administración Pública, para explorar las posibilidades de mejoras en la Administración Pública Nacional. Poco después por Decreto N° 287 de fecha 27-06-1958, se creó la Comisión de Administración Pública (CAP), organismo llamado a sentar la política y bases legales de la reforma administrativa. La Comisión de Administración Pública inmediatamente después de su creación, elaboró un proyecto de Ley de Servicio Civil y propuso la creación de una Oficina Central de Personal (OCP), que se encargaría de concluir los estudios referentes a la administración de personal del sector público, e iniciar la implantación de los sistemas con relación a la carrera administrativa; no obstante, estos planteamientos tropezaron con una cantidad de obstáculos políticos e institucionales que frenaron su aprobación, hasta que en 1960

se promulgó un Reglamento de Administración de Personal para los Servidores del Gobierno Nacional, según Decreto N° 394, publicado en la Gaceta Oficial N° 26.406 del 14 de noviembre del referido año, mediante el cual comenzó a organizarse un sistema de personal y constituye el antecedente inmediato y directo de la Ley de Carrera Administrativa⁶, en donde se recogen las instituciones fundamentales de la misma, incorporando en sus artículo 19° y 20° un sistema de clasificación de cargos y remuneración.

Es de esta manera como a partir del año 1960 comienza a formularse las primeras normas de personal y se le asigna a la referida Comisión la elaboración del Manual Descriptivo de Clase de Cargo⁷. En junio de 1961 la proyectada Oficina Central de Personal comenzó a ejercer “oficialmente” sus funciones y en ese mismo año fue sancionada una nueva Constitución Nacional que exhortó al legislador a establecer la carrera administrativa de los funcionarios públicos de la Administración Nacional y proveer su incorporación al Sistema de Seguridad Social. Esta Oficina de la Comisión de Administración Pública trabajó en la estructuración de una serie de sistemas y que han venido aplicándose paulatinamente. Fue uno de ellos el Sistema de Clasificación de Cargos, que requirió de varios años de elaboración, y es válido para toda la Administración Pública Nacional a partir de 1964. Se ha venido gradualmente poniendo en ejecución a través de la adopción del primer Manual de Clases de Cargos, particularmente en las leyes de presupuesto, donde todos los gastos de personal han estado conformes con la clasificación que rige respecto de las diversas clases de cargos, por lo que se hizo necesaria su reformulación y revisión constante, ya que la Administración Pública creció y necesitó mayor cantidad de personal en todas sus áreas y con ello las exigencias para ocupar cualquiera de sus cargos.

Posteriormente por Decreto N° 28 del 09-04-1969, la CAP fue adscrita a la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN). El Decreto N° 103 del 23-07-1969 pone en vigencia el Reglamento de la CAP, en el cual se precisan sus objetivos y posibilidades. El 13-08-1969, cuando se promulgó el Decreto N° 120, y se produce la nueva reforma educativa que para el subsector medio de la educación en Venezuela, vino a constituir la crea-

⁶ Gaceta Oficial N° 1.428 del 04-09-1970.

⁷ BREWER-CARIAS, ALLAN. “Reforma administrativa y desarrollo económico y social en Venezuela”. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas de Bruselas*. N° 1. Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. 1970. Disponible en: <http://allanbrewercarias.net/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea7/Content/II.3.9.pdf> DE PEDRO FERNANDEZ, ANTONIO. Ob. cit., pp. 76-79. HERNÁNDEZ, LAURA. “Reforma educativa y la clasificación de cargos de la Administración Pública” Trabajo especial de grado. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1986, pp. 7-14.

ción y la implementación del ciclo diversificado y para nivel superior, el surgimiento de carreras técnicas; se promueve la implementación de una nueva clasificación de clases de cargos, dada a la inexistente relación entre los requisitos que la Administración Pública le exige a las personas que acuden en busca de trabajo y la imposibilidad de ubicarlos en el cargo correspondiente a sus conocimientos; reestructuraciones que tienen una vinculación directa con el establecimiento de la democracia representativa y con el desarrollo económico moderno, estructurado bajo la influencia de la actividad petrolera como base principal de la economía venezolana. 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 Nacional⁸.

Ahora bien, debemos ubicarnos nuevamente en el año 1960, cuando la CAP introduce ante las Cámaras Legislativas un proyecto de Ley de Carrera Administrativa, 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 Gaceta Oficial N° 1.428 del 04-09-1970, oportunidad en que adquirió autonomía la Oficina Central de Personal y así dejó de pertenecer a un órgano asesor, como lo es la Comisión de Administración Pública, para a su vez convertirse en un órgano ejecutivo, con la finalidad de llevar a cabo la aplicación de la nueva Ley de Carrera Administrativa por mandato de su artículo 8, el cual expresa:

Artículo 8. Se crea la Oficina Central de Personal dependiente del Presidente de la República y a cargo de un Director Ejecutivo, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. Esta Oficina Central de Personal tendrá también un Directorio integrado por el Director Ejecutivo, quien lo presidirá; un Director y su suplente, elegidos por las Cámaras Legislativas Nacionales en sesión conjunta; un Director y su suplente escogidos por el Presidente de la República de una terna que le presentará la Confederación de Trabajadores de Venezuela o, en su defecto, la Central Sindical Nacional que afilie a la mayoría de los trabajadores organizados del país, en consulta con la Unión Nacional de Empleados Públicos o, en su defecto, con la organización sindical que agrupe a la mayoría de los empleados públicos.

⁸ Ibid.

En efecto, esta Ley viene a ser la culminación de un largo proceso de implantación de un sistema racional de administración de personal; aparte que le confiere carácter formal al mismo, toda vez, que el sistema de administración de personal venía funcionando a través de la práctica y la costumbre administrativa, como por ejemplo el sistema de clasificación de cargos que se aplicaba y el Manual de Clases de Cargos que regía para ese entonces, el cual era un Manual que nunca se adoptó por ningún acto formal del estado; fue adoptado por la costumbre y parcialmente por el control que ejerció el Ministerio de Hacienda, al exigir la presentación de los proyectos de presupuesto de personal de acuerdo a la clase de cargo en él determinado, como por la propia Comisión de Administración Pública a través de los mecanismo de registro y control⁹.

En 1974, con el cambio del gobierno, el proceso de reforma se reestructura, en consecuencia pierde vigencia la CAP y se crea por Decreto N° 11 del 22-03-1974 publicado en Gaceta Oficial N° 30.358 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).

Como bien se señaló anteriormente, en el año 1969 se dio inicio a las reformas educativas ante la insuficiencia de disponibilidad de personal calificado (técnico medio o superior) para cubrir la nuevas exigencias de la economía del país ante el proceso de industrialización, situación que introduce modificaciones en diversos sectores, especialmente en la Administración Pública, en donde dichos cambios marcaron la pauta para la renovación de la clasificación de cargos, por tal motivo para los años setenta la Oficina Central de Personal, se vio en la necesidad de realizar un estudio para reformular todo ese subsistema de administración de personal, llevando a cabo dos diagnósticos a través de las unidades de reclutamiento y selección¹⁰, uno para el año de 1977 y otro en el año 1979. En ambos análisis se tomaron diversos organismos como muestra, a través de los cuales se de-

⁹ BREWER-CARIAS, ALLAN. "El estatuto del funcionario público en la ley de carrera administrativa". Comisión de Administración Pública. Oficina de Información. Caracas, 1971. Disponible en: <http://allanbrewercarias.com/biblioteca-virtual/el-estatuto-del-funcionario-publico-en-la-ley-de-carrera-administrativa/>. DE PEDRO FERNANDEZ, ANTONIO. Ob. Cit., pp. 80-83.

¹⁰ ÁLVAREZ, CARMEN. "Profesionalización de la Administración Pública Venezolana" en Anuario N° 29, UCV, 2006, <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc29/art6.pdf> GONZÁLEZ DE PACHECO, ROSA AMELIA. "La pieza olvidada de las reformas: la gestión de los recursos humanos en el sector público". UCAB, Caracas, 2008, pp. 523-528. http://biblioteca2.ucab.edu.ve/iies/bases/iies/texto/GONZALEZ_RS_2008.PDF. HERNÁNDEZ, LAURA. Ob. Cit., p. 206.

terminó la pérdida de vigencia del Manual Descriptivo de Clases de Cargo, al no tomar en cuenta los nuevos programas de nivel medio dentro del grado de formación exigido para algunos cargos, lo que se tradujo en la exclusión total de la evaluación de requisitos mínimos como criterio para la selección del personal, incumpliendo con los pasos técnicos y recomendables para este proceso.

Como resultado de lo anterior, la Oficina Central de Personal se aboca en una serie de actividades que se realizaron a nivel central, institucional, sectorial y regional en materia de reclutamiento y selección para todos los organismos de la Administración Pública, es así como en ese momento histórico, se diseñó un formato que incluye aspectos políticos, jurídicos y tecnológicos, se elaboró y se presentó el plan operativo para su implementación y se llevó a discusión con la finalidad de obtener un cuerpo de recomendaciones para el ajuste del modelo y la puesta en marcha. Dicho formato se denomina Registro de Información de Cargo (RIC) el cual estaba dividido en varias secciones, algunas de las cuales hacían referencia a la solicitud de los datos básicos de identificación del funcionario, los datos del cargo como denominación, horario, ubicación administrativa y geográfica, tareas, equipos utilizados, responsabilidad financiera, la supervisión recibida y ejercida, nivel de educación, antigüedad y requisitos mínimos, entre otros. Dicho registro vino a cumplir con dos objetivos fundamentales, en principio realizar un análisis dinámico de la realidad concreta en materia educativa, que permitiera ejecutar una revisión de los niveles educativos del personal y de los elementos encontrados a través de los diagnósticos, como es la ausencia de un modelo técnico para la selección del personal; y en segundo lugar la adopción de una estrategia metodológica acorde con la situación educativa, en este caso, la técnica escogida fue la del análisis de cargo, con la que se pudo obtener información detallada de los mismos, a través de dos procesos importantes: la descripción del cargo con el que se recogió información sobre el trabajo diario de cada funcionario, el orden de importancia de cada tarea, la interdependencia entre ellas, el porcentaje de tiempo requerido para la ejecución de cada una, los métodos utilizados y el porqué de la realización de dicho trabajo; así como también la especificación del cargo que permitió recopilar detalles sobre las exigencias planteadas para ese momento en los diversos cargos, determinadas por factores como habilidades, responsabilidades y condiciones de trabajo.

Durante todo este proceso, paralelamente surgieron cambios a nivel legislativo, puesto que la Ley de Carrera Administrativa fue modificada en dos oportunidades, siendo su última reforma el 13-05-1975, a través de Decreto-Ley N° 914 publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 1.745 del 23-05-1975. De esta ley se puede decir que estaba inspirada en la doctrina esta-

tutaria. En efecto, establecía un estatuto del funcionario público en general, puesto que no solo consagraba la carrera administrativa, de ahí, lo inadecuado de su denominación, al no responder íntegramente a su contenido. La Ley recogía los aspectos principales de los sistemas de estructura cerrada que se caracterizan por la existencia de cuerpos de funcionarios con vocación permanente hacia un determinado tipo de funciones, regidos por un estatuto administrativo de derecho público que confiere derechos, deberes y garantías distintas a las que goza el funcionario público no titularizado y a los del derecho laboral común; pero al mismo tiempo incorporaba otros propios de los sistemas de estructura abierta, tales como la clasificación de cargo. En tal sentido, se puede afirmar que durante sus más de 30 años de vigencia, en la práctica prevaleció un sistema mixto con elementos propios de ambos esquemas. Esta Ley tuvo una gran vocación reglamentaria, con reglamentos parciales, los cuales a menudo eran contradictorios y derogatorios unos de otros, por lo que se promulgó el Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa a través de Decreto N° 1378 del 15-01-1982, publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 2.905 del 18 de enero de ese mismo año, instrumento que dio sustento normativo al Registro de Información de Cargo y al Registro de Asignación de Cargo en sus artículos 171 y 172 respectivamente, así mismo hace mención del Manual Descriptivo de Cargos, referencia que no realiza la Ley de Carrera Administrativa; conjuntamente con dicha publicación se dio a conocer el Decreto N° 1379 del 15-01-1982, a través del cual se puso en vigencia una nueva clasificación de clases de cargos, posteriormente por orden de este decreto, la Oficina Central de Personal dicta el Manual Descriptivo de Clases de Cargos, con las atribuciones y deberes inherentes a cada clase de cargo, de conformidad con el registro oficial de especificaciones de clases de cargos llevado por ésta oficina. Este Manual fue publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 3.089 de fecha 02-02-1983, todo ello dentro de una concepción desarrollista tecnocratizante de la Educación, un estancamiento en la economía debido a la reducción de la inversión petrolera y descenso de otros sectores económicos. En materia educativa se había configurado la transformación del sistema y con la aprobación de la Ley Orgánica de Educación¹¹ se implementa el sistema educativo con una escuela básica, un ciclo diversificado y profesional.

En 1984 se crea la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), para examinar la reforma del estado venezolano y su sistema político, en virtud de la crisis económica que imperaba en la época, imponiendo la necesidad de reducir el personal de la Administración Pública. En el año 1985 aumenta el descontento por el creciente desempleo, por lo que se busca

¹¹ Gaceta Oficial N° 2.635 del 28-07-1980.

realizar cambios en la estructura del empleo directo de los organismos públicos y de los criterios de selección tanto de los proyectos de inversión como de su personal, es así como la Oficina Central de Personal, en su carácter de rector del Sistema de Personal de la Administración Pública Nacional, es la responsable de la elaboración y ejecución del proyecto de Análisis y Registro de Cargos, denominado ARCAP, mediante el cual se propone producir un diagnóstico de la situación de los funcionarios al servicio del Estado, como insumo para una reforma administrativa con la finalidad de actualizar el Manual Descriptivo de Cargos, reformular partidas presupuestarias de personal y suministrar los datos obtenidos a la Comisión de Reforma de la Administración Pública, para tales fines, ésta Oficina diseñó dos formularios: (i) Forma ARCAP-1 “Análisis y Registro de Cargos en la Administración Pública Nacional, en el mismo se recoge la información concerniente al funcionario, el cargo, la remuneración, el horario de trabajo, datos complementarios, este formulario va a servir para sincerar la partida presupuestaria. (ii) Forma ARCAP-2 “Registro de Información de Cargo”, el mismo se refiere a la información necesaria para actualizar el Manual Descriptivo de Clases de Cargo. Todo este proyecto se pone en marcha enmarcado dentro de una economía de deterioro, en donde la debilidad del mercado petrolero a nivel mundial durará por lo menos cuatro a seis años¹².

En 1989, la COPRE presentó su propuesta de reforma administrativa. Dicha propuesta respondía a un diagnóstico estratégico que señalaba la existencia de dos disfunciones básicas en la administración pública: la sobrepolitización que conllevó a un funcionamiento de la administración basado en la lealtad y la sumisión y no en el principio del mérito; y el centralismo, que desencadenó en la pérdida de gobernabilidad y la indefensión del ciudadano ante un gobierno ineficaz y no auditable, sin embargo, lamentablemente estas propuestas avanzaron muy poco por la crisis política que enfrentó el país, con excepción del proceso de descentralización que se inició en diciembre de 1989 con la elección directa de los gobernadores y alcaldes.

13

En 1990 la Oficina Central de Personal dio inicio a la elaboración de un nuevo Manual Descriptivo de Clase de Cargo, contando con el apoyo de funcionarios afectados por la evolución de los cargos, así como también con la valiosa colaboración de especialistas en las áreas analizadas, con la finalidad de actualizar el manual existente para la época, adaptándolo a los cambios tecnológicos, educativos, sociales y a los cambios producidos por la propia dinámica de la función pública. El estudio exigió la revisión de 1.387

¹² HERNÁNDEZ, LAURA. Ob. Cit., pp. 220-224

¹³ DE PACHECO, ROSA AMELIA. Ob. Cit.

clases de cargos, destacándose la eliminación de 249 clases no utilizadas en los organismos de la Administración Pública Nacional y la modificación de 157 por actualización, enriquecimiento de sus actividades y elevación de requisitos mínimos de educación. Dicho instrumento entró en rigor mediante la promulgación del Decreto N° 193 de fecha 27-05-1994, publicado en la Gaceta Oficial N° 4.728 Extraordinario de la misma fecha. La descripción de los cargos que contuvo este manual, hizo énfasis en la titulación, la experiencia y otros méritos formales de los funcionarios.

Difícilmente se puede afirmar que éstas llegaron a definir las competencias clave para el éxito en el desempeño del cargo. Aunque existió cierta flexibilidad para adaptar los perfiles a las especificidades de cada organización, la tendencia fue aplicar los perfiles generales. Donde sí existió mayor amplitud, fue en la descripción de las tareas, ya que las contenidas en el manual fueron solamente de tipo ilustrativo¹⁴.

En 1994 se llevó a cabo una nueva reforma del Manual, basada en la modificación del grado y contenido de un grupo de clases de cargo, que fue promulgado mediante Decreto 446 del 06-12-1994, publicado en Gaceta Oficial N° 35.605 del 8 de diciembre de ese mismo año. En 1999 se reformó por última ocasión el Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa mediante Decreto N° 3.209 del 07-01-1999, publicado en Gaceta Oficial N° 36.630 del 27-01-1999, el cual, al no estar derogado expresamente por un instrumento actual, continúa vigente en cuanto no colide con las disposiciones de la legislación que rige la materia en el presente. El 14-10-1999 se crea el Ministerio de Planificación y Desarrollo el cual resulta de la fusión de la Oficina Central de Personal y la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), a través de Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Central publicada en Gaceta Oficial N° 36.775, de fecha 30-08-1999, quien sería el organismo responsable del desarrollo de la función pública en los órganos de la Administración Pública Nacional, a través del Viceministerio de Planificación y Desarrollo Institucional (VIPLADIN). Asimismo, el 30-12-1999 fue publicada en Gaceta Oficial N° 36.860, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que estableció una variación en relación con el régimen de los funcionarios públicos, al preverse los principios para el establecimiento de un Estatuto de la Función Pública más que para la Carrera Administrativa como lo establecía la Constitución de 1961 y en el primer aparte de su artículo 144 establece “La ley determinará las funciones y requisitos que deben cumplir los funciona-

¹⁴ OFICINA CENTRAL DE PERSONAL. “Manual Descriptivo de Clases de Cargos. Caracas, Venezuela”. 1994. <https://es.slideshare.net/javierrguerra31/manual-descriptivo-de-clases-de-cargos>

rios públicos y funcionarias públicas para ejercer sus cargos”, el cual constituye el fundamento constitucional del sistema de clasificación de cargos de la Administración Pública.

El 29-06-2001 mediante Decreto N° 1359, publicado en Gaceta Oficial N° 37.296 del 03-10-2001, nuevamente fue modificado el Manual Descriptivo de Clases de Cargos mediante el cual se establecen las denominaciones de clases de cargos aplicables a los funcionarios públicos adscritos al Instituto Nacional de Geología y Minería (INGEOMIN), ante la necesidad de personal altamente capacitado de esta Institución. En el 2002 por mandato constitucional se dictó la Ley del Estatuto de la Función Pública, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana N° 37.522 de fecha 06 de septiembre de ese mismo año. Los cambios más importantes introducidos por esta Ley respecto a la Ley de Carrera Administrativa en materia de gestión de recursos humanos, son los siguientes: (i) el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD) es el organismo responsable del desarrollo de la función pública en los órganos de la Administración Pública Nacional; (ii) introduce la figura de los Planes de Personal como instrumentos que integran los programas que desarrollarán los órganos y entes de la Administración para la utilización del recurso humano, tomando en cuenta los objetivos institucionales, la disponibilidad presupuestaria y las directrices que emanen de los órganos de gestión de la función pública.

En términos generales podemos afirmar que este instrumento introduce disposiciones que corrigen algunas de las deficiencias de la Ley de Carrera Administrativa, sin embargo esto no implica una transformación en la concepción de la gestión de recursos humanos en Venezuela, ejemplo de ello, es que no impone un sistema de clases de cargos para el personal administrativo y de apoyo, propuesta impulsada por algunos expertos que no encuentran justificación para la vigencia del régimen de carrera en esos niveles¹⁵.

El 30-09-2004 mediante Decreto N° 3153, publicado en Gaceta Oficial N° 38.054 del 29 de octubre de ese mismo año, se llevó a cabo otra actualización al Manual propuesta por Ministerio de Salud y Desarrollo Social ante el aumento del nivel educativo de sus funcionarios públicos de la serie de Inspección de Salud Pública y por variación sustancial de las tareas. El 26-11-2007 son incorporados al referido Manual los cargos de Especialistas en Turismo I, II, III mediante Decreto N° 5.706, publicado en Gaceta Oficial N° 38.818 de la misma fecha.

Actualmente existe un nuevo Manual Descriptivo de Cargos para la Administración Pública Nacional, el cual fue publicado en el 2008 mediante

¹⁵ DE PACHECO, ROSA AMELIA. Ob. Cit.

Decreto N° 6 055 de fecha 29 de abril de ese mismo año , Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.921 de fecha 30-04-2008, el cual derogó todas disposiciones legales y técnicas referentes a los sistemas de clasificación de cargos con excepción del Decreto N° 5.706 del 2007 relativo a las especialidades de turismo que continúa vigente. Este manual realiza una conversión de los grados contenidos en el manual anterior, pasando de 26 grados a solo 8. Aparte de una nueva clasificación de los cargos se incorporó al sistema de clasificación de cargos, como en los planes de desarrollo de carrera y evaluación del desempeño, “la gestión por competencias”, la cual debería alinear el desarrollo profesional de las personas con la planificación estratégica de la organización, partiendo de un modelo de gerencia en el que se evalúan las competencias para cada perfil de cargo, favoreciendo el desarrollo de éstas, y el crecimiento profesional de los funcionarios, dictándose el Manual Descriptivo de Competencias Genéricas de Cargos de Carrera de la Administración Pública Nacional, mediante Resolución 42 de fecha 05-05-2008, emanada del Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo (actualmente denominado Ministerio del Poder Popular para la Planificación) publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.924 de fecha 06-05-2008.

El 18-02-2015 mediante Decreto N°1.612 sobre la Organización de la Administración Pública Nacional, publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria N°6.173 de la misma fecha, se determina entre otros aspectos, las unidades administrativas de apoyo de los Ministerios Populares, entre las cuales se encuentra la Oficina de Gestión Humana, con el rango de Dirección General, encargada de la administración de personal de los ministerios y estas estarán reguladas por el respectivo reglamento orgánico decretado por el Presidente de la República en Consejos de Ministros.

En el 2016 el Vicepresidente sectorial de Planificación anunció la creación de la Oficina Central de Gestión Humana de la Administración Pública Nacional, la cual se encargará del seguimiento en la aplicación de las políticas de recursos humanos de todos los ministerios y los entes descentralizados y promoverá la organización de una base de datos de los servidores públicos, asimismo se constituirá una Red de Oficinas de Gestión Humana de la Administración Pública Nacional, la cual dependerá del Ministerio de Planificación y trabajará de la mano con la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), adscrita al Ministerio de Finanzas; pasando a ser la segunda oficina rectora a nivel central, sin embargo, actualmente continua en su proceso de instauración, funcionando no oficialmente, al no existir instrumento jurídico que regularice su funcionamiento, siendo la Dirección General de Seguimiento y Evaluación de la Función Pública, adscripta al despacho del Viceministerio para la Planificación Social e Institucional del Ministerio del

Poder Popular para la Planificación, el equivalente hoy en día de la extinta Oficina Central de Personal¹⁶.

El Ministerio del Poder Popular de Planificación (MPPP), como anteriormente se mencionó, es el órgano rector de la función pública en los órganos de la Administración Pública Nacional, actualmente está adscrito a la Vicepresidencia de Planificación con competencias referentes a la planificación estratégica, política, económica y territorial del Gobierno Venezolano, este ha sufrido diversas modificaciones desde su creación, las cuales se pueden discriminar cronológicamente de la siguiente manera: 1999-2006 MPD: Creación del Ministerio de Planificación y Desarrollo; 2006-2010 MPPPD: Cambia de nombre a Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.586, Decreto N° 5103; 2010-2013 MPPPF: Creación del Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas producto de la fusión del Ministerio del Poder Popular para Planificación y Desarrollo con el Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas. Decreto N° 7.187. Gaceta Oficial N° 39.358; 2013 MPPP: Supresión del Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas, creándose los Ministerios del Poder Popular de Planificación y Ministerio del Poder Popular de Finanzas. Decreto N° 1, Gaceta Oficial N° 40.151.

3. Instrumentos básicos para la administración del sistema de clasificación de cargos en la administración pública venezolana

Después de realizar un recorrido histórico por la evolución del sistema de administración de personal en el sector público de nuestro país, en la Administración Pública de Venezuela, se utiliza una serie de instrumentos para la administración del sistema de clasificación de cargos, como son el Registro de información de cargo, el registro de asignación de cargos y el manual descriptivo de clase de cargos¹⁷.

¹⁶ En http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=901%3Aoficina-central-de-gestion-humana-garantizara-proteccion-de-los-servidores-publicos&catid=118%3Ainstitucionales&Itemid=6

¹⁷ SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL. Ob. Cit., pp. 91 y 103.

3.1. Manual descriptivo de clases de cargos

Este instrumento contiene el sistema de clasificación, el cual es la base del subsistema de organización del trabajo de los órganos y entes de la Administración Pública y se encuentra regulado desde el artículo 46 al artículo 53, del Capítulo III de la Clasificación de Cargos, Título V sobre el Sistema de Administración de Personal de la Ley del Estatuto de la Función Pública y subsidiariamente desde el artículo 157 al artículo 170 de la Sección Primera, del Sistema de Clasificación de Cargos, Capítulo IV, de los Sistemas de Clasificación y de Remuneración de Cargos, Título IV, del Sistema de Administración de Personal, Segunda Parte de la Administración de Personal y del Reingreso a la Administración Pública Nacional del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa. Igualmente se encuentra regulado por lo dispuesto en los actos sublegales contentivos del Manual Descriptivo de Clases de Cargos de Carrera¹⁸ y del Manual Descriptivo de Competencias Genéricas de Cargos de Carrera de la Administración Pública Nacional¹⁹.

El manual contiene las especificaciones oficiales de las clases de cargos de la Administración Pública de que se trate, en lo que respecta a la denominación, código y grado en la escala general de sueldos, requisitos mínimos generales para su desempeño y descripción, a título enunciativo, de las atribuciones y deberes generales inherentes a su ejercicio, profesión o carrera específicas requerida por el cargo, por lo que constituye una guía o patrón con el cual debe compararse la información referente a cada cargo objeto de estudio, obtenida por el formulario denominado Registro de Información de Cargo, a los fines de ubicarlo con respecto a los demás de la organización, determinar su importancia relativa y en consecuencia asignarle la denominación y el nivel correspondiente.

El Manual está dividido por grupos de cargos por categorías de personal. Estos grupos se subdividen en áreas ocupacionales o del conocimiento, las áreas a su vez en sub-áreas por afinidad de la profesión o carrera y las sub-áreas en profesiones o carreras específicas.

3.1.1. Definición de cargo

En el artículo 46 de la Ley *in* comento²⁰ se expresa que se entiende por cargo el cual es tal: “la unidad básica que expresa la división del trabajo en cada unidad organizativa”. El cargo comprende “las atribuciones, activida-

¹⁸ Gaceta Oficial N° 38.921 de 30-04-2008.

¹⁹ Gaceta Oficial N° 38.924 de 06-05-2008.

²⁰ Gaceta Oficial N° 37.522 de 06-09-2002.

des, funciones, responsabilidades y obligaciones específicas con una interrelación tal, que puedan ser cumplidas por una persona en una jornada ordinaria de trabajo”.

El cargo es entonces una esfera de competencias, atribuciones, deberes y derechos dentro de una organización.

3.1.2. Agrupación de cargos

En primer lugar hallamos las *clases*, que consiste en el agrupamiento, bajo una denominación y grado común, en la escala general de sueldos, de todos aquellos cargos sustancialmente similares en cuanto al objeto de prestación del servicio, su nivel de complejidad, dificultad, deberes y responsabilidades para cuyo ejercicio se requiere los mismos requisitos mínimos generales (art. 47 LEFP).

Es decir la clasificación de cargos se hará conformidad con la naturaleza del cargo y la similitud que se presenten los unos con los otros, lo cual se hará en atención con un análogo sueldo o remuneración²¹.

Según el Manual de Descripción de Cargos, emanado por la ya inexistente Oficina Central de Personal de Venezuela se define la clase de cargo como:

Es el agrupamiento, bajo una denominación y grado común, en la escala general de sueldos, de todos aquellos cargos sustancialmente similares en cuanto al objeto de la prestación de servicio, su nivel de complejidad y dificultad para cuyo ejercicio se requieren los mismos requisitos.

La clase de cargo está descrita mediante una especificación, la cual está constituida básicamente por la denominación de la clase; características del trabajo; tareas típicas; requisitos mínimos exigidos de educación y experiencia y conocimientos, habilidades y destrezas²².

En la siguiente tabla se visualiza la clase o grupo de cargos supeditada a una denominación genérica y grado en la escala de sueldos, con indicación del requisito mínimo de educación y experiencia:

²¹ BRICEÑO VIVAS, Gustavo, BRACHO DOS SANTOS, JOAQUIN, “Ley del Estatuto de la Función Pública”, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2005, p. 108.

²² OFICINA CENTRAL DE PERSONAL. Ob. Cit. GONZÁLEZ DÍAZ, MIGUEL. “Diseño de un manual descriptivo de cargos para el personal administrativo y obrero del Instituto Universitario de Tecnología y Administración industrial IUTA. Sede Tequendama”. Trabajo especial de Grado. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 2004.

Tabla N° 1

VALOR BÁSICO	BACHILLERES (B)		
CLASES	GRADOS	EDUCACIÓN	EXPERIENCIA
BI	1	Bachiller	0 a 4 años
BII	2	Bachiller	5 a 7años
BIII	3	Bachiller	8 años y más
VALOR BÁSICO	TÉCNICOS SUPERIORES UNIVERSITARIOS (TS)		
CLASES	GRADOS	EDUCACIÓN	EXPERIENCIA
TI	4	Técnico Superior	0 a 4 años
TII	5	Técnico Superior	5 años y más
VALOR BÁSICO	PROFESIONALES UNIVERSITARIOS (PU)		
CLASES	GRADOS	EDUCACIÓN	EXPERIENCIA
PI	6	Profesional Universitario	0 a 4 años
PII	7	Profesional Universitario	5 a 7años
PIII	8	Profesional Universitario	8 años y más

Fuente: Boletín del Ministerio del Poder Popular Para la Planificación. Nuevo sistema de clasificación y remuneración de cargos. Decreto N° 6054 y Decreto N° 6.055 Caracas, 01-05-2008.

En segundo lugar, las series se basan en el agrupamiento en orden ascendente de las clases de cargos sustancialmente similares en cuanto al objeto de la prestación de servicio, pero diferentes en niveles de complejidad e importancia de los deberes y responsabilidades (art. 48 LEFP).

Esto se refiere a que el nivel de selección de cargo se hará de conformidad con la dificultad para realizar la labor en la prestación del servicio, también es denominada familia de cargos²³.

La serie determina la línea de ascenso del funcionario, pues si éste se encuentra en la serie de Secretario (I, II y III), aunque tenga título de Abogado, no podrá tener un ascenso en condiciones normales, para Abogado I, porque no se encuentra dentro de la serie del cargo que pretende, tendría que optar a concurso público del sistema de mérito y/o ascenso.

A continuación podremos visualizar en la siguiente tabla la agrupación de cargos por la serie Arquitectura:

²³ BRICEÑO VIVAS, GUSTAVO. BRACHO DOS SANTOS, JOAQUIN. Ob. Cit., p. 108

Tabla N°2

SERIE	DENOMINACIÓN ESPECÍFICA	DENOMINACIÓN GENÉRICA	ÁREA OCUPACIONAL
ARQUITECTURA	MAQUETISTA I	BACHILLER I	1.0.00.00
	ARQUITECTO I	PROFESIONAL I	3.2.05.01-3.2.06.01 3.2.06.02
	ARQUITECTO II	PROFESIONAL II	3.2.05.01- 3.2.06.01 3.2.06.02
	ARQUITECTO III	PROFESIONAL III	3.2.05.01- 3.2.06.01 3.2.06.02
	ARQUITECTO PAISAJISTA I	PROFESIONAL I	3.2.05.01 -3.2.06.01 3.2.06.02
	ARQUITECTO PAISAJISTA II	PROFESIONAL II	3.2.05.01 -3.2.06.01 3.2.06.02
	ARQUITECTO PAISAJISTA III	PROFESIONAL III	3.2.05.01-3.2.06.01 3.2.06.02

Fuente: Manual Descriptivo de Competencias Genéricas del Ministerio del Poder Popular para la Defensa. 2016.

3.1.3. Sistema de clasificación de cargos

Está constituido por el agrupamiento de cargos en clases definidas. Cada clase deberá ser descrita mediante una especificación oficial que deberá ser recogidas en el Manual Descriptivo y que incluirá:

(i) *Denominación, código y grado en la escala general de sueldos.* La denominación de clase no es más que el nombre oficial que se le asigna al cargo, expresando así su formalidad; los cargos de carrera de la estructura de la Administración Pública, tienen una denominación genérica, la cual permite homogenizar los sistema de clasificación y remuneración de las mismas, entre ésta tenemos las siguientes: Bachilleres (B) BIII BII BI, Técnicos Superiores (TS) TS II TSI y Profesionales Universitarios (PU) PIII PII PI.

Sin embargo, de acuerdo con las unidades administrativas que conforman la estructura del órgano y las tareas propias que la persona que ostenta un cargo deberá realizar, en función a los requisitos y las competencias para su óptimo desempeño, los cargos tendrán diferenciaciones en sus denominaciones. Para poder realizar una distinción entre cada cargo de acuerdo a sus funciones y a la ubicación administrativa a la que está adscrito, es necesario identificarlo con una denominación específica propia de la Institución, que responden a la razón de ser de la misma de acuerdo a las áreas ocupacionales de conocimiento codificadas en el Sistema de Clasificación de Cargos que rige la carrera funcional de la Administración Pública, las cuales son las siguientes: ciencia básicas, ingeniería arquitectura y tecnología, ciencias del

agro y del mar, ciencias de la salud, ciencias de la educación, ciencias sociales, humanidades letras y artes y ciencias y artes militares²⁴. Por otra parte, el grado viene siendo el nivel de remuneración a la clase de cargo en la escala general de sueldos, también se le denomina nivel; el Sistema de Clasificación de Cargo de la Administración Pública Nacional establece en la actualidad 8 grados y 7 rangos de sueldos, cuya escala de sueldo vigente aplicable se ilustra a continuación:

Tabla N°3

GRUPOS O CLASES DE CARGO	NIVELES O RANGO DE SUELO MENSUAL						
	I	II	III	IV	V	VI	VII
PERSONAL ADMINISTRATIVO O BACHILLERES							
BI	40.000	40.400	40.800	41.200	41.600	42.000	42.400
BII	44.800	45.200	45.600	46.000	46.400	46.800	47.200
BII	49.600	50.000	50.400	50.800	51.200	51.600	52.000
PERSONAL TÉCNICO SUPERIOR UNIVERSITARIO							
TI	54.400	54.800	55.200	55.600	56.000	56.400	56.800
TII	59.200	59.600	60.000	60.400	60.800	61.200	61.600
PERSONAL PROFESIONAL UNIVERSITARIO							
PI	64.000	64.400	64.800	65.200	65.600	66.000	66.400
PII	68.800	69.200	69.600	70.000	70.400	70.800	71.200
PIII	73.600	74.000	74.400	74.800	75.200	75.600	76.000

Fuente: Decreto Presidencial 3.830, publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.452 de fecha 25-04-2019

El código no es más que la expresión numérica que identifica el cargo en sí. Su lectura se realiza de izquierda a derecha. Cada uno de los dígitos del Código representa un elemento que se explican a continuación:

Tabla N°4

		Ejemplo de Código: 3.2.03.03	
1er Dígito.	Denominación Genérica	3	Profesionales Universitarios.
2do Dígito.	Área Ocupacional o del Conocimiento.	2	Ingeniería Arquitectura y Tecnología.
3er Dígito	Sub-área por afinidad de la profesión o carrera.	03	Computación.
4to Dígito			
5to Dígito	Profesión o carrera específicas requerida por el cargo.	03	Ingeniera en Computación.
6to Dígito			

²⁴ Gaceta Oficial N° 38.924 de 06-05-2008.

Fuente: Manual Descriptivo de Competencias Genéricas del Ministerio del Poder Popular para la Defensa. 2016.

(ii) *Descripción de características del trabajo y tareas típicas.* El Sistema de Clasificación de cargos debe contener una enunciación de las atribuciones, deberes y responsabilidades generales propias a cada cargo, es decir, características del trabajo y tareas típicas, considerando tareas específicas que constituyan pequeños eslabones para la consecución de los objetivos y metas inherentes a cada cargo y que por ende contribuyan al desarrollo organizacional.

Las tareas deben ser valoradas conforme al método de “Graduación” o grado de relevancia: Alto, Medio o Mínimo descrito en el Manual Descriptivo de Competencias Genéricas del 2008 *ut supra*.

(iii) *Indicación de los requisitos mínimos exigidos.* La ocupación y desempeño del cargo implica la reunión de una serie de requisitos necesarios de educación, experiencia, conocimientos, habilidades y destrezas para el desempeño de la clase de cargo.

(iv) *Otros elementos importantes.* En el sistema de clasificación de cargo se puede realizar la indicación de otros elementos que se consideren importantes y se encuentren amparados por los reglamentos respectivos, como por ejemplo las competencias conductuales, específicas o institucionales del Manual Descriptivo de Competencias Genéricas previamente señalado (art. 49 LEFP)²⁵.

3.1.4. Denominación y uso de las clases de cargo

Las denominaciones de clases de cargos, su ordenación, especificaciones y la indicación de aquellos que sean de carrera, serán decididas por el Presidente de la República mediante Decreto adoptado en Consejo de Ministros para que tenga plena validez, y todas las denominaciones que sean aprobadas mediante Decreto serán de obligatorio cumplimiento y entran a formar parte del presupuesto anual, de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario (art. 54 Ley Orgánica de Régimen Presupuestario)²⁶, correspondiendo al Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas incorporarlas al presupuesto anual, con la finalidad de ser incluidas en la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Económico

²⁵ MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA DEFENSA. Manual Descriptivo de Competencias Genéricas 2016. GONZÁLEZ DÍAZ, MIGUEL. Ob. Cit., pp. 41-42. DE PEDRO FERNANDEZ ANTONIO. Ob. Cit., pp. 145-146.

²⁶ Gaceta Oficial N° 36.916 del 22-03-2000.

Financiero Anual. Igualmente serán de uso obligatorio en los demás actos y documentos oficiales, sin perjuicio del uso de la terminología empleada para designar, en la respectiva jerarquía, los cargos de jefatura o de carácter supervisorio (art. 50 LEFP)²⁷.

3.1.5. Cambios o modificaciones en el sistema de clasificación de cargos

Los órganos o entes de la Administración Pública Nacional podrán proponer al Ministerio del Poder Popular para la Planificación, cambios o modificaciones que estimen conveniente introducir en el sistema de clasificación de cargos. Dicho Ministerio deberá estudiar si la proposición corresponde a necesidades reales de los servicios y emitirá su dictamen, dentro de los noventa días siguientes a la fecha de recibo de la solicitud (art. 51 LEFP y 160 RGLCA).

Una vez aprobadas dichas modificaciones por el Ministerio con competencia en Planificación, deberán ser sometidos por el Ministerio con competencia en Finanzas, a la consideración de la Asamblea Nacional, y enviados a la Contraloría General de la República (art. 50 Ley Orgánica de Régimen Presupuestario).

3.1.6. Publicación de las clases de cargos en la Administración Pública Nacional

La especificación oficial de las clases de cargos en la Administración Pública Nacional se publicará en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, con la denominación de manual descriptivo de clases de cargos. Igualmente se registrarán y publicarán sus modificaciones (art. 52 LEFP).

3.1.7. Sistema de clasificación de cargos en los estados y municipios

Antes de adentrarnos en el presente punto, es indispensable hacer un paréntesis y traer a colación el dilema que en la actualidad existe en la doctrina nacional en cuanto el ámbito de aplicación territorial de la Ley del Estatuto de la Función Pública, dado a que hoy por hoy se evidencia la

²⁷ BRICEÑO VIVAS, GUSTAVO, BRACHO DOS SANTOS, JOAQUIN, Ob. Cit, pp. 66-67.

confrontación de dos posiciones en este aspecto. La primera posición afirma que la Ley aplica a todos los funcionarios públicos nacionales, estatales y municipales, quedando derogadas las respectivas leyes estatales y ordenanzas municipales en materia de personal anteriores a la antedicha Ley, dicho criterio se fundamenta en la interpretación que del artículo constitucional 144 hace este grupo, al considerar que la mencionada norma establece el Estatuto Funcionario para toda la Administración Pública, toda vez que el artículo no limita su ámbito de aplicación a la Administración Federal. Además señala que por su ubicación en el Título IV del Poder Público de la vigente Constitución, ratifica la intención del constituyente de establecer un único estatuto de la función pública para todos los niveles territoriales del Poder Público. Por su parte, la segunda posición considera que la Ley del Estatuto de la Función Pública se aplica supletoriamente en los estados y municipios, en consecuencia las leyes estatales y las ordenanzas municipales continúan vigentes, en el sentido de que el citado artículo 144 no reserva a la ley nacional la regulación del estatuto de todos los funcionarios de la Administración Pública, pues solo se refiere a la *ley*, como sí sucede expresamente con el último aparte del artículo 147 de la Constitución Nacional, el cual prevé que la *ley nacional* establecerá el régimen de las jubilaciones y pensiones de los funcionarios públicos nacionales, estatales y municipales; por tal razón considerar que la Ley del Estatuto de la Función Pública imposibilita el ejercicio de las potestades legislativas estatales y municipales en materia de recursos humanos, implica una violación de la autonomía que gozan los estados y municipios.

Por nuestra parte, compartimos la primera posición, en cuanto a la uniformidad del estatuto para todos los funcionarios de los diversos entes territoriales de la función pública tomando en cuenta como criterio histórico de interpretación, los argumentos que pone en relieve sobre el asunto Jesús Caballero Ortiz en su artículo Bases Constitucionales del Derecho de la Función Pública²⁸, en donde señala que tanto en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente del citado artículo 144 de la Constitución vigente, como en las discusiones en la Asamblea Nacional de la Ley del Estatuto de la Función Pública, se dejó claro que la intención era establecer un estatuto que regulara en forma global al funcionario público al servicio de la Administración Pública, independientemente del nivel territorial en el cual pueda encontrarse ubicado²⁹. Todo ello sin que se entrañe una violación de la autonomía de los estados y municipios, toda vez que los artículos 164 y 178

²⁸ CABALLERO ORTÍZ, JESÚS, “Bases constitucionales del derecho de la función pública” en *Revista de Derecho Constitucional* N° 5. Editorial Sherwood. Caracas, 2001, p. 23.

²⁹ GRISANTI DE MONTERO, ROSIBEL. Ob. Cit., pp. 47-71.

de la Constitución Nacional vigente, sobre las competencias de los estados y municipios respectivamente, nada menciona sobre la atribución de dictar un estatuto de los funcionarios públicos, en consecuencia, la autonomía de estos entes territoriales se limita a las materias que han sido atribuidas constitucionalmente. Por otro lado, adoptando una posición, si se puede decir ecléctica, consideramos que estos entes territoriales pueden dictar normas sobre el régimen de personal respetando los principios de la ley nacional, tomando ésta como ley de base bajo la interpretación del artículo 165 de la Constitución sobre las competencias concurrentes, por lo que cabe es dictar leyes de desarrollo para precisar la forma de aplicación de los distintos sistemas de la función pública en base a las peculiaridades propias del ámbito estatal y municipal. No obstante, el profesor Jesús Caballero Ortiz, yéndose a los extremos, 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 2005³⁰, que fue declarada con lugar por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia mediante sentencia de fecha 29-01-2013, Magistrado Arcadio Delgado Rosales, anulando toda posibilidad de legislar en materia funcionarial a los municipios³¹.

En lo tocante a la materia del sistema de clasificación de cargo, nos encontramos igualmente con la confusión de competencias, motivado a la manera en que se encuentra redactado el artículo 50 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, el cual señala que la aprobación en todo lo relativo a los cargos le corresponde al “Presidente de la República”, he allí donde nace la confusión; por un lado la Ley prevé en su artículo 4, aparte único, que los gobernadores y alcaldes ejercerán la dirección de la función pública en los estados y municipios, y en su artículo 5, numerales 3 y 4, señala que la gestión de la función pública corresponde a los gobernadores y alcaldes, y partiendo de estos artículos la Ley comienza a indicar de manera específica, en qué casos corresponde a los diferentes niveles territoriales las mismas atribuciones designadas a la Administración Pública Nacional, como sucede en el artículo 9, en relación al registro nacional de funcionarios público, el cual establece en su párrafo único, que en los estados y municipios el órgano o ente encargado de la planificación y desarrollo de la correspondiente enti-

³⁰ Gaceta Oficial N° 38.204 de 08-06-2005.

³¹ CARRILLO ARTILES, CARLOS LUIS. “La amputación de las potestades normativas del Municipio en materia de Función Pública, por vía legislativa y jurisprudencial en Venezuela”. *Libro Estudios de Derecho Municipal en Homenaje al profesor Fortunato González Cruz*. Mérida. 2015, pp. 3-6, <http://www.carrilloartiles.com/wp-content/uploads/Dela-amputaci%C3%B3n-de-las-potestades-normativas-del-Municipio-en-materia-de-Funci%C3%B3n-P%C3%BAblica-en-Venezuela-2.pdf>

dad territorial tendrá las mismas competencias que el Ministerio en materia de Planificación, así como también en el artículo 10 se establece que las oficinas de recursos humanos de los estados y municipios, tendrán las mismas competencias que las oficinas de recursos humanos nacionales, respecto al órgano o ente encargado de la planificación y desarrollo en su territorio; y así va la norma discriminando una serie de supuestos traslativos de competencia, sin embargo, cuando regula la materia de clasificación de cargo, atribuye solo al Presidente de la República la aprobación de las mismas, y por la redacción pareciera que se las atribuye de manera exclusiva como máxima autoridad en materia funcionarial, por lo que existe criterios encontrados, hay unos que consideran que efectivamente le corresponde al gobernador y al alcalde, como directores de la función pública en el estado y en el municipio, respectivamente, aprobar la denominación de clase de cargo y el Manual Descriptivo de Clases de Cargos, en la entidad territorial correspondiente; valen para los que acogen éste criterio las mismas consideraciones en lo que respecta al artículo 52 de la Ley referente a la publicación de dicho instrumento, la cual ha de ser realizada en la gaceta oficial respectiva tal como afirma Rosibel Grisanti De Montero³². Por otro lado, la corriente doctrinal que justifica la existencia de un estatuto general para todos los entes territoriales, señala que la directrices en relación a esta materia puede ser impuesta por el Presidente de la República a los demás niveles territoriales, criterio que compartimos, en razón de que es un instrumento sumamente técnico, cuyo elemento de poder discrecional es mínimo, puesto que su aplicación para desfavorecer o favorecer a un determinado sector es prácticamente nulo, además que no hay que caer en un autonomismo, que puede ocasionar una enredada telaraña de regímenes de personal, aunado a ello, la tendencia mundial es la propensión hacia un sistema integrado para el manejo del recurso humano dependiente de la Administración Pública, por lo que se recomienda mantener el esquema de dependencia de la Administración Pública Centralizada y estandarizar los procedimientos de manejo del personal en cada una de las gobernaciones y alcaldías, con lo que se evitaría la proliferación de directrices de manejo de personal en cada una de las dependencias gubernamentales y municipales; situación que incide en la estabilidad del recurso humano y por ende en su rendimiento laboral³³.

³² CARRILLO ARTILES, CARLOS LUIS. Ob. Cit., pp. 1-14. GRISANTI DE MONTERO, ROSIBEL. Ob. Cit., p. 62.

³³ ÁLVAREZ DOMÍNGUEZ, CARMEN. “Enfoque de la administración del recurso humano del sector público a raíz del proceso de descentralización (caso Gobernación del Estado Carabobo en el período comprendido entre 1989 y 2004)”. Universidad de Carabobo, pp. 76-77, <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/cuestloc6/art2.pdf>

Sin embargo, actualmente, no existe un criterio unificado del asunto, pues dicho planteamiento no ha sido elevado a la Sala Constitucional para su interpretación, por lo que observamos Manuales Descriptivos de Cargo dictados por los estados y municipios, ejemplo de ellos son los Manuales dictados por la Gobernación de Carabobo y la Alcaldía de Valencia³⁴, los cuales fueron publicados en sus gacetas oficiales correspondientes.

En todo caso y en resumen, el procedimiento es el siguiente: 1° órganos de recursos humanos de la administración pública nacional, regional y municipal elaboran el Manual y someten ante los niveles superiores y al Ministerio en materia de Planificación. 2° Ministerio en materia de Planificación, revisa y aprueba. Y 3° Presidente de la República publica en Gaceta Oficial mediante Decreto.

3.1.8. Indicación de los cargos de alto nivel y de confianza

Por lo que se refiere a los cargos de alto nivel y de confianza, se exige que en los respectivos reglamentos orgánicos de los órganos o entes de la Administración Pública Nacional, se indique cuáles sean éstos. Se estipula además que los perfiles de las personas que deban ocupar los cargos de alto nivel, deberán ser establecidos en el Reglamento de la Ley (art. 53 LEFP)³⁵.

Tal como ocurre en los casos del artículo 51 y 52 nada se dice en relación con las administraciones estatales y municipales. Sin embargo, el artículo 53 de la Ley denota una circunstancia particular, en el sentido que pareciera que la designación de personas en los cargos de alto nivel y de confianza no es enteramente libre, por cuanto el perfil de esta persona a ser designada, se establece en un instrumento normativo como es el Reglamento que se dicte para tal efecto. Por ende no es enteramente discrecional la designación de estos funcionarios, ya que necesariamente se debe atender lo estipulado en el artículo 20 y 21 de la Ley. En la parte final del artículo 20 se detallan los cargos de alto nivel, de manera taxativa en numeral doce, en razón de la jerarquía y su ubicación en la estructura organizacional, éstos tienen carácter de dirección política, planifican, programan, orientan y dirigen la actividad gubernamental en un momento determinado. Se trata de funcionarios que en la estructura orgánica de la Administración, su actividad es de dirección,

³⁴ Gaceta Oficial del Estado Carabobo. Extraordinaria N° 4110 de 10-07-2012, <https://studylib.es/doc/6010963/manual-descriptivo-de-clases-de-cargos-de-la-administraci...> Gaceta Municipal Extraordinaria de Valencia del 16-07-2012 <https://www.slideshare.net/JosGregorioAraujoCas/decreto-035-12-manual-de-clases-de-cargos-julio2012>

³⁵ DE PEDRO FERNANDEZ, ANTONIO. Ob. Cit., p. 146.

cabe destacar que la inclusión de los registradores y notarios, obedecen más a oportunismo político que a valoraciones de política general del Estado³⁶. En cuanto a los cargos de confianza, su determinación depende de las funciones que desempeña de forma principal o de la cercanía con los funcionarios que ejercen funciones de poder y toma de decisiones, por lo que se debe tomar en consideración lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley a la hora de catalogar un cargo como de confianza, la cual los define como “aquellos cuyas funciones requieren un alto grado de confidencialidad en los despachos de las máximas autoridades de la Administración Pública, de los viceministros o viceministras, de los directores o directoras generales y de los directores o directoras o sus equivalentes”. También se clasifican como cargos de confianza “aquellos cuyas funciones comprendan principalmente actividades de seguridad del estado, de fiscalización e inspección, rentas, aduanas, control de extranjeros y fronteras, sin perjuicio de lo establecido en la ley”.

Es de esta forma como la misma Ley estipula los cargos que pueden ocupar los funcionarios de libre nombramiento y remoción ya que los cargos de carrera están limitados a los funcionarios de carrera, siendo el legislador en este caso bastante restrictivo a los fines de evitar que, lo que ha de considerarse como excepción, termine siendo la regla³⁷; en consecuencia cualquier funcionario público será considerado de libre nombramiento y remoción cuando se desempeñe en uno de los cargos señalados en el artículo 20 de la Ley o cuando las funciones que realice se correspondan con lo descrito en el artículo 21 de la misma. Sin embargo, ésta determinación no se deriva únicamente de la disposición legal respectiva, pues ha sido criterio constante y reiterado de la jurisprudencia de los Tribunales de la República con competencia funcional, en aras de preservar el principio de estabilidad de la función pública, que en los casos que sea un hecho controvertido la naturaleza de un cargo considerado como libre nombramiento y remoción por la Administración, deba probarse el nivel que ocupe en la estructura administrativa o la funciones inherentes al mismo, según sea el caso. En este sentido, la calificación de un cargo como de libre nombramiento o remoción, no se trata de una circunstancia arbitraria, pese a esto, se puede observar que ciertos órganos o entes de la Administración han considerado de forma desmedida a un grupo de funcionarios como de libre remoción, sin hacer análisis

³⁶ DE PEDRO FERNÁNDEZ, ANTONIO. “Comentarios a la Ley del Estatuto de la Función Pública”. 2° ed. Editores Hermanos Vadell. Caracas. 2005, p. 46.

³⁷ SILVA BOCANEY, JOSÉ GREGORIO. “La estabilidad del funcionario público de carrera en Venezuela. Particular referencia acerca de la estabilidad en el Ministerio Público”. *Revista de Derecho Funcionario* N° 24. FUNEDA y CIDEF. Caracas, 2019, pp. 29-30.

de tales circunstancias, pretendiendo enervar la carrera, por lo que la jurisprudencia una vez más ha puesto las cosas en su lugar, estableciendo que no basta el oficio de notificación de la remoción o retiro con la calificación de un funcionario como de libre nombramiento y remoción, sino que la Administración tiene la carga procesal de aportar durante el debate judicial, en el caso de los cargos de alto nivel, el organigrama estructural del organismo o ente recurrido, donde se compruebe la jerarquía del cargo dentro del organismo y en los casos de los cargos de confianza, el respectivo Registro de Información del Cargo y /o el Manual Descriptivo de Clases de Cargos del organismo, a los fines de corroborar el efectivo cumplimiento de funciones de confianza por parte del titular del cargo declarado como de libre nombramiento y remoción³⁸. Al respecto, es imperioso destacar que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha establecido que estos documentos, son los medios por excelencia para corroborar tales funciones³⁹. Igualmente debe acompañarse con otros medios probatorios, como por ejemplo un informe firmado por el funcionario, debido a que en la actualidad es muy común detentar un cargo pero ejercer otras funciones no inherentes al mismo, pues una cosa son las funciones que contemple el manual y otra las que realmente ejerza el funcionario, que pueden coincidir o ser distintas.

Ahora bien, es posible que un funcionario de carrera, que ingreso a la Administración Pública mediante concurso público, le toque ocupar un cargo de alto nivel o de confianza, en este caso pueden ser removidos del cargo por ser de libre nombramiento y remoción, pero no pueden ser retirados del servicio y, en consecuencia la Administración debe reubicarlo en un cargo de carrera de igual nivel al que tenía en el momento de separarse del mismo, si el cargo estuviera vacante. Si una vez vencido el lapso de disponibilidad, que es de un mes, no hubiese sido posible la reubicación del funcionario, éste será retirado, previa la cancelación de sus prestaciones sociales, conforme a la Ley, e incorporado al registro de elegibles para aquellos cargos para los cuales llene los requisitos (art. 76 LEFP).

³⁸ RODRÍGUEZ, KRYSTAL. ROJAS PÉREZ, MANUEL. "Compilación jurisprudencial en materia de función pública. Enero-agosto 2013". En *Revista de Derecho Funcionario* N° 8-9. FUNEDA. Caracas, 2013, pp. 65-66.

³⁹ Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia N° 712 de 17-06-2015 (Contraloría del estado Portuguesa) Magistrado Ponente: Gladys María Gutiérrez Alvarado Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/178600-712-17615-2015-15-0479.HTML>

3.1.9. Funcionarios de elección popular

Los funcionarios de elección popular son ante todo funcionarios públicos, y van a ocupar un cargo público, sólo que este cargo público no está descrito en los Manuales Descriptivos de Cargo; pero si lo está en la ley, en el reglamento, en la ordenanza o en cualquier otra norma que lo prevea.

3.1.10. Contratados

Los contratados no pueden ingresar a cargos contemplados en el Manual Descriptivo de Cargos, por cuanto la Constitución rechaza tal desempeño, aunado a ello la Ley del Estatuto de la Función pública en su artículo 37 establece la prohibición de contratar personal para desempeñar funciones correspondientes a los cargos previstos en la ley, las contracciones que se realicen debe ser solo para personal altamente técnico y profesional, cuyas funciones no estén encuadradas en las que están señaladas como propias de los cargos clasificados en dicho manual.

3.1.11. Obreros

Tales trabajadores no pueden optar a los cargos descritos en el Manual Descriptivo de Clases de Cargo de la Administración, porque dichos cargos implican el desempeño en forma predominante de labores materiales y no intelectuales, que determinan su clasificación, dichos servidores cuentan con sus propios instrumentos de clasificación⁴⁰.

3.2. Registro de información de cargo

El RIC es un instrumento técnico, en donde las oficinas de personal de cada organismo deberán registrar las descripciones de todos los cargos. Los originales de estos registros deberán constituir un archivo ordenado por unidades administrativas (art. 171 RGLAC).

Éste instrumento técnico-administrativo consiste en un formulario que se divide en varias secciones, que contiene los datos básicos de identificación del funcionario, los datos del cargo como denominación, horario, ubicación

⁴⁰ RONDÓN DE SANSÓ, HILDEGARD. “La situación jurídica de los contratados del sector público, a la luz de la Constitución del 99”. En *El Régimen jurídico de la Función Pública en Venezuela. Libro homenaje a Hildegard de Sansó*. Tomo II. 3° ed. FUNEDA. Caracas, 2005, pp. 35-37.

administrativa y geográfica, tareas, equipos utilizados, responsabilidad financiera, la supervisión recibida y ejercida, nivel de educación, antigüedad y requisitos mínimos, entre otros, es considerado como el documento por excelencia para demostrar cuáles son las funciones desempeñadas por el funcionario en los casos que esté controvertido la naturaleza del cargo de confianza, ya que dicho documento especifica todas las tareas que el funcionario realiza así como el orden de preponderancia en que las efectúa⁴¹.

Este formulario debe ser levantado al momento del análisis de un cargo cuando se está estructurando la organización de una institución, el cual proporciona los insumos para la elaboración del manual descriptivo de clases de cargo, ya que es una herramienta que permite recolectar toda la información pertinente sobre un cargo, para luego diseñar la descripción genérica de tareas del mismo. Igualmente se debe levantar cuando exista un cambio de denominación o clasificación del cargo, con su debida justificación.

Cuando es creado un nuevo Manual descriptivo de clases de cargos, y necesita ser implementado en una organización, este instrumento es manejado conjuntamente con el manual, a los fines de ubicar al personal de acuerdo a las funciones que ejerce y el perfil exigido.

A la hora de aplicar este formulario, no es recomendable que sean auto-administrados, sino aplicarlo de manera asistida con un personal preparado para ello, pues se requiere clara comprensión del contenido del instrumento para su aplicación y para el logro de los objetivos que se persiguen con él.

Igualmente debe ser utilizado en la asignación de un cargo con la finalidad de informar a la persona de sus responsabilidades y obligaciones.

En los análisis de cargos, para determinar si un cargo equivale a otro, también se utiliza este instrumento, pues es necesario leer y analizar las tareas, funciones de los cargos contenidos en el Manual, con las tareas del cargo o Registro de Información de Cargos (RIC) que se necesite equivaler a fin de definir si sólo se difiere en la denominación del cargo y sus contenidos son semejantes⁴²

⁴¹ HERNÁNDEZ, LAURA. Ob. Cit., p. 214.

⁴² OFINCINA DE GESTIÓN HUMANA DEL MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA DEFENSA. Lineamientos que complementan las bases y baremos que registrarán los concursos públicos para ingresos, sistema de méritos y ascenso del personal de empleados, obreros y contratados del Ministerio del Poder Popular para la Defensa, durante el ejercicio fiscal 2017, <https://www.mindefensa.gob.ve/mindefensa/wp-content/uploads/2019/03/LINEAMIENTOS.pdf>

3.3. Registro de asignación de cargo

Es un instrumento básico de control sobre la administración de los Sistemas de Clasificación y Remuneración de Cargos, deberá ser llevado por las oficinas de recursos humanos de cada organismo y debe contener lo siguiente: las denominaciones de los cargos, ordenados en forma tal que reflejen la estructura organizativa de cada organismo; el código de clasificación de cada cargo; el grado que le corresponda a cada cargo en la escala general de sueldos; la identificación y número de la cédula de identidad de los funcionarios; el sueldo mínimo inicial asignado a cada cargo; las compensaciones y las demás prestaciones pecuniarias fijas de otra índole asignadas a los funcionarios; el monto de las compensaciones presupuestadas y no asignadas, registrado globalmente (arts. 172 y 173 RGLAC).

El Registro de Asignación de Cargos (RAC) igualmente refleja el número de plazas vacantes, movimientos internos por ascenso, clasificación de cargos (apoyo administrativo, técnicos superiores y profesionales) jubilaciones a ejecutar, personal contratado. En la realidad se realiza técnicamente de obligatorio cumplimiento, en vista que si no está aprobado por la máxima autoridad de dirección del órgano no tendrían los soportes y detalles del personal a incorporar al Plan de Recursos Humanos (Plan de Personal) a someter al presupuesto anual.

Éstos denotan una gran importancia a nivel de presupuestos, pues no podrá pagarse sueldos mínimos iniciales, compensaciones, asignaciones, ni otras prestaciones pecuniarias fijas que no aparezcan en el respectivo Registro de Asignación de Cargos aprobado por el Ministerio con competencia en materia de Planificación, motivado a que estos registros son la base para la actualización de las respectivas nóminas de pago, junto con los planes de personal (arts. 174 y 179 RGLAC).

Las Oficinas de Gestión humana deben notificar al Ministerio de Planificación todo movimiento de personal que implique modificaciones en el Registro de Asignación de Cargos, y dicho movimiento debe realizarse de conformidad con las disposiciones legales para que puedan tener validez (art. 175 RGLAC).

Todos los entes y organismos sujetos a la Ley del Estatuto de la Función Pública deberán someter al Ministerio en materia de Planificación, toda modificación que estime necesaria introducir en sus Registros de Asignación de Cargos, a los fines de la elaboración del proyecto de presupuesto.

El Ministerios hará las observaciones correspondientes y en caso de no ser aceptadas serán sometidas al Presidente de la República en Consejo de

Ministros, asimismo el Ministerio de Planificación remitirá al Ministerio en materia de Finanzas, los Registros de Asignación de Cargos, quien también debe dar su aprobación para su incorporación en el proyecto de presupuesto (arts. 176 y 177 RGLAC).

Los organismos sujetos a la Ley enviarán al Ministerio en materia de Planificación, dentro de los quince días siguientes al inicio de cada ejercicio fiscal, los Registros de Asignación de Cargos elaborados de conformidad con los presupuestos aprobados, señalando los ajustes y rectificaciones de los mismos, para que con dichos registros, el Ministerio en materia de Planificación lleve y mantenga el Registro Nacional de Asignación de Cargos. Asimismo este Ministerio es quien describe lo que estos registros deben contener (art. 178 RGLAC).

Otros aspectos importantes que se deben resaltar de este instrumento son los siguientes: (i) el RAC registra la estructura de sueldos vigentes del presupuesto en ejercicio, conjuntamente con la estructura de sueldos presupuestados para el año fiscal siguiente; (ii) establece una comparación entre la estructura y títulos de cargos del presupuesto en ejercicio con los del presupuesto del año siguiente; (iii) registra el incremento o la disminución en términos monetarios, para el anteproyecto de presupuesto del próximo año; (iv) es el instrumento usado por el Ministerio en materia de Finanzas para elaborar el Anteproyecto de presupuesto presentado ante la Asamblea Nacional; (v) es el instrumento usado para elaborar la ordenación de los pagos, la nómina de pagos y los informes a la contraloría general de la República.

En cuanto a su estructura, el registro consta de varias casillas y columnas, donde se recoge información sobre la ubicación geográfica, la ubicación administrativa, tipo de nombramiento, código de nómina, datos del funcionario, denominación de la clase, el grado, entre otros elementos, existen organismos donde se encuentra sistematizado, mientras que otros lo llevan a través de una simple hoja de Excel⁴³.

Reflexiones finales

Ahora bien, visto cada uno de los instrumentos básicos de la administración del Sistema de Clasificación de Cargos previstos en nuestra legislación, es posible identificar su valor e importancia no solo como instrumento

⁴³ BONILLA, JOUSE.URQUIJO JOSÉ. “La remuneración del trabajo. Manual para la gestión de sueldos y salarios”. *Estudios sobre Relaciones Industriales y Laborales*. UCAB, Caracas, 2008, pp. 255-259.

de gestión, sino desde el punto de vista jurídico, las cuales podemos esbozar de la siguiente manera:

Un Manual descriptivo de clases de cargo bien elaborado e implementado puede cumplir con los siguientes objetivos: (i) facilita la comprensión de los objetivos, políticas, estructuras y funciones de cada área integrante de una organización; (ii) permite definir las funciones y responsabilidades de cada unidad administrativa; (iii) asegura y facilita al funcionario la información necesaria para realizar las funciones que les han sido encomendadas y lograr la uniformidad en los procedimientos de trabajo y la eficiencia y calidad esperada en los servicios. No obstante, se puede observar en la práctica la falta de divulgación de estos instrumentos, por lo que muchos de los funcionarios desconocen sus atribuciones, deberes y responsabilidades, ya que inclusive al momento de incorporarse al cargo, ni siquiera se les informa de las mismas, violentándosele su derecho a ser informados; (iv) facilita el sistema de selección y reclutamiento de nuevos funcionarios públicos y proporciona los lineamientos necesarios para el desempeño de sus atribuciones; (v) permite constituir una base para el análisis posterior del trabajo y el mejoramiento de los sistemas y procedimientos; (vi) sirve de base para el adiestramiento y capacitación del personal⁴⁴; (vii) sirve de apoyo y guía en los procesos de ascenso, transferencia y otros movimientos de personal; (viii) sirve de patrón a los supervisores para asegurar la objetividad en la evaluación del personal bajo su responsabilidad; (ix) permite determinar la responsabilidad de cada cargo y su relación con los demás integrantes de la organización, sirviendo de apoyo jurídico para el ingreso o sanción de un funcionario.

Sobre esto último es importante traer a colación lo descrito por el Profesor Manuel Rojas Pérez referente a la causal de destitución contenida en el numeral 4 artículo 86 de la Ley del Estatuto de la Función Pública sobre la desobediencia, quien señala:

...la obediencia que deben los funcionarios públicos a sus superiores encuentra un límite objetivo en la ley: las especificaciones del respectivo cargo, esto es, el conjunto de obligaciones, responsabilidades y tareas típicas de una clase de cargo determinado, las cuales aparecen enumeradas o descritas en el Manual Descriptivo de Cargos. Por tal razón el subordinado estará obligado a obedecer al superior sólo (*sic*) si la orden esta (*sic*) relacionada directamente con las especificaciones del cargo.

...

⁴⁴ SÁNCHEZ ARMAS, MARIELA. "Propuesta de un manual de descripción de cargos para la Organización Petrocanarias de Venezuela. C.A". Trabajo especial de grado. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 2001, pp. 33 y35.

La destitución por esta causal solo podrá realizarse si la orden u ordenes (*sic*) impartidas estaban dentro de las competencias naturales del funcionario, ya que de lo contrario, sería una orden ilegal, lo cual el funcionario está materialmente imposibilitado de cumplir⁴⁵.

En efecto, el funcionario superior puede dar órdenes al inferior, pero dichas órdenes deben estar enmarcadas dentro de las competencias del funcionario.

Así mismo, este instrumento reviste importancia a la hora de sancionar con la destitución a un funcionario público de conformidad con la causal contenida en el numeral 2 del mismo artículo, por el incumpliendo reiterado de los deberes inherentes al cargo o funciones encomendadas, en relación a esto señala expresamente Rojas que:

En efecto, no podría señalarse como incumplimiento reiterado de los deberes inherentes al cargo cuando a un funcionario determinado se le ha recargado de más trabajo que a otros de su misma jerarquía. En ese sentido, debe realizarse un estudio global de las funciones del funcionario en relación con los demás; de igual manera debe sopesar [se] la cantidad de trabajo, y la complejidad del mismo, ya que tampoco podría decirse que hay incumplimiento cuando al funcionario se le han encargado los casos más difíciles, por lo que requiere de mayor tiempo para su estudio⁴⁶.

En tal sentido es el Manual objeto de estudio, el instrumento idóneo para realizar el análisis global de dichas funciones, permitiendo controlar la cantidad de trabajo realizado por el funcionario al delimitar su ámbito de actuación y así evitar los abusos.

Adicionalmente, el manual (*x*) sirve de fuente de información para todo aquel que desee conocer cuál es el límite establecido entre un cargo y otro; (*xi*) es la prueba reina junto con el Registro de Información de cargos y el registro de Asignación de Cargos para determinar las funciones de un cargo de confianza; (*xii*) el Registro de Información de Cargo proporciona los insumos para la elaboración del Manual *in* comento, así como también permite ubicar al personal de acuerdo a las funciones que ejerce y el perfil exigido, implementado conjuntamente con el manual; y (*xiii*) los Registros de Asignación de Cargo son la base para la actualización de las respectivas nóminas

⁴⁵ ROJAS PÉREZ, MANUEL. “Notas sobre derecho de la función pública”. FUNEDA, Caracas, 2011, p. 132.

⁴⁶ Id., p. 123.

de pago, junto con los planes de personal y es empleado para la elaboración de los presupuestos de los organismos⁴⁷.

El punto de partida de cualquier propuesta de cambio del sistema de clasificación de clases de cargos en el sector público venezolano tiene que ser la mejora sustantiva de los sistemas de información del personal. Sin ese requisito, es imposible contar con un subsistema de planificación adecuado que permita adoptar políticas coherentes en el resto de los subsistemas. Sin sistemas de información de personal efectivos tampoco es posible alcanzar un grado de flexibilidad mínimo que haga viable la movilidad del recurso humano al interior de cada organización y entre organizaciones del sector público.

El sistema de información debe llevarse de manera sistematizada en todos los organismos de la Administración Pública, sobre todo el registro de asignación de cargo, el cual debe estar concebido de forma tal que haga posible su manejo desconcentrado, seguro y eficaz; esto implica que cada organismo, hasta el más pequeño de la Administración Pública pueda alimentar directamente su base datos y mantenerla “actualizada”, utilizarla siempre que sea necesario y permitir algunas consultas por parte de los funcionarios; en relación a los manuales debe invertirse tiempo, esfuerzo y recursos para su constante difusión y actualización. Igualmente es fundamental reducir el alcance de los cargos de libre nombramiento y remoción. Estos deben limitarse a la alta dirección de las organizaciones públicas, sin afectar a los cuadros medios. De este modo, se está preservando además el régimen de carrera de los funcionarios.

Finalmente se recomienda hacer el mayor de los esfuerzos para producir un buen Reglamento de la Ley del Estatuto de la Función Pública. Dicho Reglamento debe prever todos los detalles relacionados con el sistema de clasificación de cargos y remuneración, no previstos en la Ley.

⁴⁷ MONTILLA, MARÍA. MARTÍNEZ LUZMELIS. “Propuesta de un manual descriptivo de cargos para el Centro de Experimentación de Recursos Instruccionales de la Escuela de Educación de la Universidad Central de Venezuela”. Trabajo especial de grado. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1995, p. 16.