



CARRERA ADMINISTRATIVA Y POTESTAD DE PERSONAL EN ÓRGANOS DE CONTROL FISCAL¹ ADMINISTRATIVE CAREER AND POWER OF PERSONNEL OF FISCAL CONTROL BODIES

*José De los santos, Bentacourt²:

**Edwin Josue, Baptista³

Sumario: I. Introducción. II. Metodología. III. Desarrollo de la investigación. IV. Resultados y Discusión. V. Conclusiones. VI. Referencias Bibliográficas.

RESUMEN

Analizamos la situación actual de la carrera administrativa ante la potestad en materia de personal de los órganos de control fiscal venezolanos a partir del estatuto de personal de la contraloría general de la república bolivariana de Venezuela. Se parte de la hipótesis según la cual, ese estatuto al instituir que los cargos de la contraloría general de república son de confianza, en consecuencia, de libre nombramiento y remoción, contraviene los principios que garantizan la estabilidad como característica fundamental del régimen de la administración pública. Esta investigación descriptiva, mediante el análisis de contenido documental de orden doctrinal, legal y jurisprudencial permite concluir que el mencionado estatuto de personal

¹ Fecha de recepción 28/08/2023 Fecha de aceptación 11/09/2023

² *Magister en Dirección y Gestión Pública para el área andina por la Universidad Carlos III Madrid, Abogado por la Universidad Dr. Rafael Beloso Chacín y Sociólogo por la Universidad del Zulia. Ex jefe de atención ciudadana de la contraloría del estado Zulia. Investigador autónomo. Correo electrónico: bentacourt1969@gmail.com <https://orcid.org/0000-0001-6852-1716>

³ **Doctor en Ciencias Políticas por la universidad Rafael Beloso Chacín, Magister en Derecho Procesal Civil y Derecho Administrativo por la universidad del Zulia, Magister en Dirección y Gestión Pública Local para el área andina por la universidad Carlos III Madrid, Abogado - Lcdo. en filosofía, profesor titular de la facultad de ciencias jurídicas y política de la Universidad Dr. Rafael Beloso Chacín y profesor convencional de la Universidad del Zulia. edwinbaptista20@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-1691-1525>



vulnera la estabilidad de cargo y elimina la categoría de funcionario de carrera en los órganos que integran el sistema nacional de control fiscal, desconfigurando el régimen de carrera administrativa. Ese acto administrativo contraría la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) y la ley, no reviste conformidad con el interés público y causa agravio a todas las personas que aspiren o desempeñen un cargo de carrera en los órganos de control fiscal razón por la cual se constituye a la luz del derecho, en objeto de nulidad por ilegalidad e inconstitucionalidad.

Palabras claves: Carrera administrativa, Estatuto de personal contraloría general de la república, Órganos de control fiscal venezolanos.

ABSTRACT

We analyze the current situation of the administrative career before the power in matters of personnel of the Venezuelan fiscal control bodies from the personnel statute of the general comptroller of the Bolivarian Republic of Venezuela. It is based on the hypothesis according to which, this statute, by instituting that the positions of the general comptroller of the republic are trustworthy, consequently, of free appointment and removal, contravenes the principles that guarantee stability as a fundamental characteristic of the administration regime. public. This descriptive investigation, through the analysis of documentary content of a doctrinal, legal, and jurisprudential nature, allows us to conclude that the aforementioned personnel statute violates the stability of position and eliminates the category of career civil servant in the bodies that make up the national fiscal control system, unset the administrative career regime.

This administrative act is contrary to the Constitution of the Republic and the law, is not in accordance with the public interest and causes injury to all persons who aspire to or hold a career position in the fiscal control bodies, which is why it is established considering the of law, subject to nullity for illegality and unconstitutionality.



This administrative act contradicts the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela (CRBV) and the law, is not in accordance with the public interest and causes offense to all person who aspire to or hold a career position in the fiscal control bodies, which is why is constituted considering the law, subject to nullity due to illegality and unconstitutionality.

Keywords: Administrative career – Comptroller General of the Republic Staff Statute – Venezuelan fiscal control bodies.

I. INTRODUCCIÓN

La relación laboral de los particulares frente al Estado deviene en la categoría del funcionario público, en tanto le corresponde bajo adscripción a la administración pública, atender los requerimientos y múltiples servicios que la población demanda del Estado. Esa relación se rige por normas previamente establecidas que permiten a las partes su satisfacción. En ese contexto, la carrera administrativa se sustenta en dos pilares fundamentales: la estabilidad del cargo y la posibilidad de ascenso, garantizados conforme a normas establecidas. La carrera administrativa acusa la mayor conquista que ha tenido el régimen de la función pública en Venezuela, con ella se garantiza un conjunto de derechos y beneficios para los funcionarios público, siendo uno de los más resaltantes *la estabilidad de cargo* a quienes ingresen a ella.

La estabilidad es la garantía para el funcionario público que únicamente podrá ser destituido de sus servicios siguiéndose un procedimiento administrativo, lo cual impide que sea retirado de sus servicios de manera arbitraria por parte de las máximas autoridades.

Ahora bien, dentro de los organismos públicos en la estructura del Estado venezolano se encuentran los órganos que integran el sistema nacional de control fiscal bajo la rectoría de la contraloría general de la república, en adelante (CGR), los cuales son de vital importancia debido a su rol primordial de garantizar la transparencia en la gestión pública venezolana



y encargados de supervisar, vigilar, controlar y fiscalizar los ingresos, egresos y bienes públicos de la República, de los Estados y Municipios.

En febrero de 2011 el órgano rector dicta su estatuto de personal estableciendo en virtud de sus atribuciones que, los cargos de la CGR a excepción del auditor interno son de confianza, en consecuencia, de libre nombramiento y remoción. Este acto suscita un artificio directo e inmediato respecto de la estabilidad del cargo de sus funcionarios al correr una suerte de orfandad legal frente a una norma de carácter administrativo y de manera general quebranta el régimen de carrera administrativa por cuanto de la Constitución Nacional de 1999 se desprende que la regla general de la función pública es que todos los cargos sean de carrera y de manera excepcional de libre nombramiento y remoción.

En ese contexto, a modo investigativo se analiza la vulnerabilidad de la carrera administrativa frente a la potestad en materia de personal de los órganos de control fiscal venezolanos, para lo cual se examina la estabilidad laboral en el contexto de la carrera administrativa en Venezuela, distinguiendo el sistema nacional de control fiscal en la estructura de la administración pública venezolana, y exponiendo la consideración jurídica de la aplicación del estatuto de personal de la CGR. De lo trazado, se precisa en el desarrollo de esta investigación las siguientes interrogantes: ¿La potestad en materia de personal que detenta el contralor general de la república, hace posible la supresión de cargos de carrera en los órganos que integran el sistema nacional de control fiscal mediante el estatuto de personal de la CGR? ¿El estatuto de personal de la CGR en tanto acto administrativo está subordinado a la CRBV y en consecuencia sus lineamientos deben responder y ajustarse a la misma?

La práctica de los gobiernos en materia de gerencia del talento humano evidencia un gran acervo de estrategias y acciones derivadas del aprendizaje organizacional desde el modelo burocrático Weberiano de administración pública. En ese sentido, adoptamos como aporte el estado del



arte expuesto por Sanabria⁴ sobre la gestión estratégica del talento humano en el sector público, en tanto analiza cuatro modelos: burocrático, gerencial, gestión estratégica y de servicio público, que hoy día manifiestan algunos rasgos característicos en las organizaciones públicas y en la gestión del talento humano.

II. METODOLOGÍA

Metodológicamente se trata de una investigación descriptiva que comporta un estudio jurídico con diseño documental, realizado sobre la base y apoyo del análisis de contenido bibliográfico obteniendo información secundaria especialmente de orden legal, doctrinal y jurisprudencial a través del cual se da cuenta de los objetivos de la misma, Utilizando una matriz de análisis, en función de la cual se organizó el *folder* de los objetivos planteados, categorías, unidades de análisis y preguntas de investigación; lo cual permitió el registro organizado de información para extraer conclusiones con aproximación científicas.

Así, se organizó los contenidos en *folders* sobre el régimen de la función pública en Venezuela y la estabilidad del cargo en la función pública dentro de los órganos del control fiscal, específicamente en la contraloría general de la república con base a su estatuto de personal, el marco legal y jurisprudencial de sus potestades en materia de personal. Seguidamente se procedió a su análisis y discusión para identificar las contradicciones legales, aplicaciones prácticas y consecuencias derivadas para la estabilidad laboral de los funcionarios en el contexto del sistema de control fiscal nacional.

III. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

La teoría estatutaria ha caracterizado la naturaleza jurídica de la relación laboral de los particulares frente al Estado venezolano, dado que se sustenta en un régimen legal previamente establecido y soportada hoy día en

⁴ Sanabria Pulido Pedro Pablo, Gestión estratégica del talento humano en el sector público, estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano, Bogotá, Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Ediciones Uniandes, 2015, 366 páginas.



la CRBV de 1999, la carrera administrativa es un sistema técnico de gestión de personal sobre la base de un conjunto integrado de principios, normas y procesos que establecen los derechos y deberes del funcionario o servidor público. El espacio donde se ocasiona la carrera administrativa lo constituye la administración pública.

El artículo 136 de la CRBV en el Título IV deja ver con claridad meridiana, dónde se encuentra el poder público, esto es, en su división político territorial (distribución vertical) como en su división orgánica (distribución horizontal), precisa este artículo lo siguiente:

“El Poder público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado”⁵

En esos términos, los órganos y entes del Estado que ejercen el poder público representan la administración pública, la personifican. Así se tiene por una parte los órganos de los distintos niveles del Poder Público. La norma del Título señalado se aplica a todas las administraciones públicas ejecutivas en los distintos niveles de gobierno, es decir, a la administración pública nacional, la administración pública estatal, y la administración pública municipal.

Esa norma se extiende y es aplicable, además del poder ejecutivo, a los otros órganos de los poderes públicos que desarrollan las funciones del Estado en su distribución horizontal, por tanto y sin lugar a dudas, integran la administración pública del Estado, entre otros, los órganos que ejercen el

⁵ Asamblea Nacional Constituyente, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta No. 36.860, 1999, Reimpresa por error material Gaceta No. 5.453, Venezuela, Pág, 26.



poder ciudadano (fiscalía general de la república, contraloría general de la república y defensoría del pueblo).

Al respecto “la administración pública del Estado no sólo está conformada por órganos que ejercen el poder ejecutivo, sino también por los órganos que ejercen el Poder Ciudadano y el Poder Electoral, y por la Dirección Ejecutiva de la Magistratura”⁶ de allí que, el poder público es quien ejerce entonces la función pública en tanto actividad propia de los órganos del Estado para la obtención de sus fines. En ese orden señala González⁷, que la carrera administrativa se creó con la finalidad de estructurar una burocracia profesionalizada, cuyo personal posea los méritos suficientes para una eficiente y eficaz prestación de servicios.

Precisiones sobre el sistema nacional de control fiscal venezolano

Entre de los organismos públicos que integran la administración pública del país, se encuentran los órganos de Control Fiscal Externo. De acuerdo con el artículo 274 constitucional:

“Los órganos que ejercen el Poder Ciudadano tienen a su cargo...prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado”⁸.

Al referir al poder ciudadano el constituyente precisa en el artículo 273 de la CRBV que el mismo es independiente y sus órganos son la Defensoría

⁶ Brewer-Carias Allan R, y Chavera Gazdik Rafael J, Ley Orgánica de la Administración Pública, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2003, pág. 3.

⁷ González Rodríguez Efrén, (2010), Situación del Régimen de Carrera Administrativa en Colombia, Revista Prolegómenos, Derechos y Valores, UMNG, 12, 147-163, 2010.

⁸ Asamblea Nacional Constituyente (1999) Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta No. 36.860, Reimpresa por error material Gaceta No. 5.453, Venezuela, Pág, 58.



del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República...éstos, a su vez, gozan de autonomía funcional, financiera y administrativa, y que su organización y funcionamiento se establecerá en ley orgánica.

Dentro del poder ciudadano la CGR constituye por disposición del artículo 287 constitucional, el órgano de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales, y de las operaciones relativas a los mismos. Con autonomía funcional, administrativa y organizativa, y orienta su actuación a las funciones de inspección de los organismos y entidades sujetas a su control.

Entre sus atribuciones se encuentran: 1. Ejercer el control, la vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos. 2. Inspeccionar y fiscalizar los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sometidos a su control. La Ley, en atención del artículo 290 de la constitución, determinará lo relativo a su organización y funcionamiento.

Con referencia al control fiscal, Otero⁹ lo define como el conjunto de actividades realizadas por instituciones competentes para lograr la regularidad y corrección de la administración del patrimonio público mediante sistemas y procedimientos diversos.

Su propósito es garantizar que las acciones y actividades de la administración pública se realicen o ejecuten en consideración y en estricto apego a la norma, su objeto se orienta a regular y corregir la administración del patrimonio público. Implica para su materialización una serie de métodos, procedimientos, medios de verificación, parámetros y recursos cognitivos.

Citadinni¹⁰ al referirse al control fiscal afirma que los órganos de control y fiscalización, en casi todos los países de Latinoamérica, son dotados de autonomía funcional y administrativa, lo cual posibilita la

⁹ Otero, C (2012), Control Fiscal Venezolano, Venezuela, Editorial Miranda.

¹⁰ Citadini, A, R, (1999), El control externo de la administración pública, Caracas, Venezuela, Contraloría General de La República.

organización propia de sus servicios, la nominación de sus funcionarios, así como la gestión de sus bienes y recursos, de forma tal de no depender de cualquier otro órgano o poder. En esa orientación el legislador venezolano en el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal¹¹ (LOCGRSNCF) establece que la contraloría general de la república no está subordinada a ningún otro órgano del Poder Público. Goza de autonomía funcional, administrativa y organizativa e igualmente de la potestad para dictar normas reglamentarias en las materias de su competencia.

Arboleda y otros¹², entienden que el control fiscal debe ejercerse en el contexto del principio de separación de funciones; por ende, de plena diferenciación entre la función fiscalizadora y la actividad administrativa de las entidades objeto de control, su autonomía debería servir para garantizar, entre otros aspectos, su independencia técnica, de forma que la fiscalización sobre el uso de los recursos públicos pueda hacerse sin ningún tipo de reservas y ajena a todo interés particular.

Izquierdo¹³ refiere que en Venezuela existe una parte de la administración pública que se denomina *administración con autonomía funcional* la cual la integran el grupo de órganos descentralizados (con personería jurídica propia y distinta al Fisco Nacional), que tienen una estructura perteneciente a la misma persona de derecho público, pero que gozan y tienen por constitución y ley, la autonomía administrativa y funcional total, lo que hace y permite que actúen sin restricción alguna y que no tienen

¹¹ Asamblea Nacional, (2010) Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, Gaceta Oficial N° 6013, Caracas, Venezuela.

¹² Arboleda Ramírez, Paulo Bernardo, Jiménez Ramírez, Milton César, & López Osorio, Carolina del Pilar, (2021), El control fiscal y su incorporación al sistema de pesos y contrapesos en Colombia, Revista de derecho (Valdivia), 34(1), 233-253. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502021000100233>

¹³ Izquierdo, A (2003), Derecho Administrativo Parte General, Venezuela, Editorial Rikel, Caracas-Venezuela.



un órgano superior que le impida cumplir con sus funciones y tareas propias, inherentes al ente que representa.

Con arreglo a lo expuesto, en Venezuela la CGR es un órgano integrante del Poder Ciudadano, forma parte del sistema nacional de control fiscal siendo a su vez su órgano rector, le compete de manera exclusiva el control y fiscalización de la administración pública nacional; para el cumplimiento de sus atribuciones actúa como un órgano que a pesar de no detentar personalidad jurídica propia, posee una serie de cualidades tales como la autonomía orgánica, administrativa y funcional que le brinda cierta independencia en el ejercicio de sus funciones.

Estabilidad del cargo en el ejercicio de la función pública

La estabilidad laboral, es entendida como la certeza otorgada y que asiste al empleado en el sentido que, mientras de su parte haya observancia y cumplimiento de las condiciones fijadas por la ley en relación con su desempeño, no será removido de su empleo. mientras el empleado cumpla con las condiciones de desempeño que exige el empleador, mantendrá la relación laboral; en cambio al desconocerse, resultaría en su terminación mediante el procedimiento previsto. En ese particular, Younes¹⁴, apunta expresamente que la estabilidad laboral “es uno de los elementos que consolida la función pública”, dado que la permanencia en el empleo permite alcanzar los fines esenciales del Estado a través de sus instituciones; agrega, que “el buen desempeño en el ejercicio del empleo determina en gran parte la estabilidad o permanencia en el empleo”.

En el caso venezolano, la estabilidad constituye uno de los pilares fundamentales en la relación laboral -en lo público y en lo privado-. Así el artículo 93 contenido en el capítulo V referente a los derechos sociales y de las Familias, taxativamente impone a la Ley o a través de ella, garantizar la

¹⁴ Younes Moreno, D, (2013), Derecho Administrativo Laboral (10° edición ed.), Bogotá, Colombia, Editorial Temis, Pág. 81.



estabilidad en el trabajo. Lo cual implica que el ejercicio de la función pública no puede concebirse sin estabilidad, ella es su soporte, sin estabilidad no puede concebirse la carrera administrativa.

Resumiendo, la CRBV impone la estabilidad en el trabajo para todos los ciudadanos indistintamente del sector -público o privado- al que corresponda. Ese mandato arroja inclusive y sobre todo a las máximas autoridades de poderes públicos, órganos y entes de la república tanto en su dimensión vertical como en su extensión horizontal, lo cual incluye a la contraloría general de la república. El contralor (a) general de la república, por mandato de ley tiene competencia para organizar el funcionamiento y la estructura tanto de la contraloría general de la república, eso sí, en atención a la constitución y la ley. Tiene entre sus atribuciones dictar el *estatuto de personal* de la contraloría general de la república para la gestión de su personal.

La CRBV en el artículo 146 deja fijado que los cargos de los órganos de la administración pública son de carrera, amén de sus excepciones. En ese artículo no se distingue ni discrimina poder, rama u órgano de la administración pública, es decir, se refiere en su globalidad a la función pública en el país; pero, además fija como prerrogativa que “*los cargos de los órganos de la Administración Pública son de carrera*”, esto es, de toda la administración pública. No deja espacio para suponer que es para algún poder o instancia de la administración pública, sino que es para toda ella, actuando ese mandato como principio o regla de general de atención al momento de calificar los cargos en cualquier órgano de la administración pública. Ese mandato constituye a su vez el principal elemento de estabilidad laboral para quienes forman parte del recurso humano en ejercicio de la función pública y el desarrollo de la carrera administrativa.



En este sentido, sostiene Arias¹⁵ que el derecho a la estabilidad es un derecho exclusivo de los funcionarios de carrera. Como reseña Núñez¹⁶ la Constitución, la ley y la jurisprudencia, han instituido como regla general en la administración pública, la condición según la cual, los cargos de los órganos de la administración pública son de carrera, aun cuando provee excepciones taxativas a esta regla, como lo son los cargos de libre nombramiento y remoción y otros. Lo anterior implica que la potestad que pueda tener cualquier órgano de alguno de los poderes públicos para normar y estatuir la gestión del personal a su interior pasa por atender como punto previo, el mandato constitucional de considerar en primer término la calificación de cargos como *de carrera*.

Marco legal y jurisprudencia sobre potestad en materia de personal de los órganos de control fiscal externo venezolanos

Parra¹⁷ define por potestad “aquellas facultades o aptitudes para obrar, exorbitantes, con fuerza ordenadora y coactiva; atribuida constitucional y legalmente a la Administración Pública, capaces de moldear el mundo jurídico de los administrados, a los fines superiores del Estado”. Por su parte García de Enterría y Hernández¹⁸ consideran que “la potestad se manifiesta en la posibilidad de producir efectos jurídicos que los sometidos han de soportar; y dichos efectos jurídicos pueden ser con normalidad efectos de gravamen, de cuyo ejercicio concreto surgen obligaciones, deberes, cargas, vínculos, y restricciones”.

¹⁵ Arias Fonseca, J, L, (2018), La estabilidad laboral de los empleados públicos que llegan a la edad de retiro forzoso sin obtener un derecho pensional, *Vis Uris*, 5 (10), 150-187.

¹⁶ Núñez, YJ (2015), Vinculación de los servidores públicos a la carrera administrativa, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia, Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/7108>.

¹⁷ Parra, G (2007), *Manual de Derecho Administrativo General*, Venezuela, Editorial Vadell Hermanos, Pág. 19.

¹⁸ García de Enterría y Hernández (1997), *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, España, Editorial Civitas, SA, Pág. 436.



Las potestades normativa y organizativa tienen su fundamento en el artículo 287 constitucional, al establecer la autonomía funcional, administrativa y organizativa de la contraloría general de la república, extensivo a las contralorías estatales y municipales por cuenta de los artículos 163 y 176 respectivamente y que se refrendan a nivel legal, en la LOCGRSNCF (2010), y en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal¹⁹.

En ese tenor, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Sentencia del 11 de abril de 2002, reconoce la existencia de una potestad reglamentaria, atribuida directamente por la constitución, a los órganos con autonomía funcional, para dictar sus propios reglamentos en materia de previsión y seguridad social, sin que ello implique violación a la reserva legal. Esa potestad encuentra plena vigencia en el actual ordenamiento constitucional, ya que la misma constitución de 1999, en su artículo 147 no sometió expresamente a estos órganos a la ley nacional que “establecerá el régimen de las jubilaciones y pensiones de los funcionarios públicos y funcionarias públicas nacionales, estatales y municipales” ley que aún no ha sido dictada y que no podrá incluir a este tipo de órganos con autonomía funcional, dentro de los cuales se encuentra la contraloría general de la república, tal como así lo prevé el artículo 287 del texto fundamental.

IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La potestad que detenta la CGR en materia de personal deviene de su autonomía, de la facultad o prerrogativa de regular su esfera jurídica interna, apegada siempre a la Constitución y la Ley; y teniendo por norte dicha potestad, es que el legislador patrio resuelve establecer en el artículo 14 numeral 3 de la LOCGRSNCF, lo siguiente:

Son atribuciones y obligaciones del Contralor (a) General de la República: 3.- Dictar el Estatuto Interno de Personal de la Contraloría de conformidad con lo previsto en esta Ley, y nombrar, remover, destituir y

¹⁹ Asamblea Nacional (2010), Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Gaceta N° 6015, Venezuela.



jubilación al personal conforme a dicho Estatuto. Éste complementa el régimen para la gestión del personal del órgano de control fiscal; en él se establecen los derechos y obligaciones de los funcionarios o funcionarias de la contraloría general de la república. Asimismo, la LOCGRSNCF en el artículo 20, establece que el estatuto de personal determinará los cargos cuyos titulares son de libre nombramiento y remoción en atención al nivel y naturaleza de sus funciones.

En virtud de lo anterior, el 07 de febrero de 2011 se publica en Gaceta Oficial N° 39.610 el Estatuto de Personal de la contraloría general de la república bolivariana de Venezuela²⁰ dictado mediante resolución N° 01-00-000033 en Caracas el 04 de febrero de 2011. Derogando el estatuto de personal de esa contraloría, dictado mediante resolución N° 01-00-00-067 del 24 de octubre de 2000, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.088 de fecha 29 de noviembre de 2000. Posteriormente reformado parcialmente el 04 de septiembre de 2017 mediante resolución N° 01-00-000497, publicado en Gaceta Oficial N° 41.256 de fecha 13 de octubre de 2017²¹.

El estatuto publicado en 2011, según su artículo 2, rige la gestión de la función pública de la contraloría general de la república y sus aspectos relacionados. Sin embargo y como quiera que el punto central de interés del presente trabajo gira entorno a la carrera administrativa y más aún, la estabilidad laboral en los órganos de control interno del país, es preciso hacer notar que, el estatuto de personal de la CGR vigente desde el año 2000 hasta el año 2011, de manera explícita en sus artículos 2 y 3 contemplaba la carrera administrativa y la estabilidad laboral de sus funcionarios “*Los funcionarios al servicio de la Contraloría pueden ser de*

²⁰ Contraloría General de la República, (2011), *Estatuto de Personal*, Gaceta Oficial N° 383.327, Venezuela.

²¹ Contraloría General de la República, (2017), *Reforma parcial del estatuto de Personal de la Contraloría General de la República*, Gaceta Oficial N°41.256, Venezuela.

carrera y de libre nombramiento y remoción". "Los funcionarios de carrera gozarán de estabilidad en el ejercicio de funciones". Como regla general de acuerdo con el artículo 4 los cargos de la Contraloría General de la República son de *carrera*, salvo los de libre nombramiento y remoción; más aun especificando estrictamente cuales eran los cargos de libre nombramiento y remoción, los de alto nivel y los de confianza.

Bajo ese régimen, los funcionarios de la CGR tenían garantizado el derecho a la estabilidad en el cargo salvo que por razones o a causas legalmente justificadas y siguiendo el procedimiento administrativo correspondiente, podían cesar en sus funciones. Ante lo expuesto, se evidencia que ese artículo 4, constituye un desarrollo de la ley orgánica de la contraloría general de la república, que expresamente otorgó al contralor la facultad sólo para determinar cuáles funcionarios serían de alto nivel o confianza, es por ello, que pudiera plantearse la situación del *cargo de carrera* que por disposición del contralor general, fuese calificado, *atendiendo al nivel o naturaleza de sus funciones en el organismo, como de libre nombramiento y remoción*.

Sobre este particular, se debe tomar en consideración la posibilidad de afectar la estabilidad del funcionario de carrera mediante un acto discrecional, lo cual de la manera más simple posible, consiste en cambiar la naturaleza del cargo por medio de la figura del Estatuto de Personal que emita el Contralor, razón por la cual, se puede convertir un cargo de carrera en cargo de libre nombramiento y remoción, es necesario destacar, tal como se infiere de la LOGRSNCF, el límite a esa se encuentra en la exigencia legal de que se atienda al nivel o naturaleza de las funciones del cargo a calificar como de libre nombramiento y remoción.

Aludiendo el nivel o naturaleza de las funciones del cargo, la CGR dicta bajo la resolución N° 00-00-000033 un nuevo Estatuto de Personal, vigente a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República



Bolivariana de Venezuela N° 383.327 del 07 de febrero de 2011, el cual consagra, en su artículo 6 lo siguiente:

Los cargos de la contraloría general de la república, a excepción del Auditor Interno, son de confianza, en consecuencia de libre nombramiento y remoción en virtud de las atribuciones del organismo contralor, a los fines de garantizar la oportuna, respetada, transparente y eficaz de sus funciones, habida cuenta que quienes la ejercen se encuentran vinculados y tienen acceso a cualquier fuente o sistema de información, registros, documentos que requieren la más discreción y llevan implícito un alto grado de confidencialidad.

Del articulado, mencionado *ut supra*, se puede evidenciar, la extinción de la carrera administrativa en la contraloría general de la república, considerando que todos los cargos del órgano de control son de confianza, exceptuando al auditor interno. Sin embargo, el régimen de la función pública es de reserva legal nacional, a tal punto, que el legislador dicta la Ley del Estatuto de la Función Pública, la cual según criterio de la Corte Segunda en lo Contencioso Administrativo del 13 de mayo de 2008, sirve de Ley marco o base para los Estados y Municipios.

La CGR en uso de su autonomía funcional y su amplia potestad normativa, está facultada para determinar cargos de libre nombramiento y remoción, a tal punto, considera toda su planta de funcionarios públicos como de confianza, cercenando la carrera administrativa en dicho órgano. Y más, tal criterio ha sido eficaz para escindir la carrera administrativa de las contralorías estatales y municipales por vía normativa y jurisprudencial.

En ese contexto, a las contralorías de los Estados y de los Municipios, se les ha permitido la facultad de determinar igualmente, que todos los cargos dentro de su estructura organizativa sean de libre nombramiento y remoción. Tal es el caso de la Resolución N° 011-2.009-E de la Contraloría



del Estado Zulia²² y suscrita por la Contralora Interventora Dra. Janeth Hernández Negrete en fecha 17 de abril de 2009, la cual resuelve en el artículo único “Declarar con fundamento en el análisis de las consideraciones anteriores, de CONFIANZA y por ende de LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION, todos los cargos desempeñados por los funcionarios y funcionarias adscritos a la Contraloría del Estado Zulia”.

De igual manera, esta situación se repite en la Contraloría Municipal de Maracaibo²³ mediante la resolución N° DC-036-2009 publicada en la Gaceta Municipal el 15 de abril de 2009 en la cual se resuelve en el artículo primero, determinar los cargos que serán de libre nombramiento y remoción, *determinando y describiendo que todos los cargos que establece el Manual Descriptivo de Cargos de la Contraloría Municipal de Maracaibo son de confianza y por ende de libre nombramiento y remoción.* No obstante, tal autonomía debe entenderse como la facultad atribuida a un órgano o ente de *producir o dictar su propia normativa sin violar el principio de la reserva legal en materia funcional, establecido en la CRBV, tal como lo ha venido señalando la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 1412 del 10 de julio de 2007²⁴.*

En la anterior sentencia, se observa la inclinación de los Magistrados de la Corte Segunda de respetar la autonomía de los órganos de control fiscal, así como la potestad de dictar su propio estatuto de personal, pero respetando los principios generales de la carrera administrativa, por lo cual consideró pertinente desaplicar el artículo 5 de la mencionada resolución, en la que establecía que todos los cargos de la contraloría del estado Miranda eran de confianza y por ende, de libre nombramiento y remoción.

La Sala Constitucional del Máximo Tribunal, en sentencia N° 1414 de

²² Contraloría del Estado Zulia (2009), *Resolución N° 011-2009-E*. Gaceta Oficial del estado Zulia, de fecha 17 de abril de 2009.

²³ Contraloría Municipal de Maracaibo (2009). *Resolución N° DC-036-2009*. Gaceta Municipal de fecha 15 de abril de 2009.

²⁴ <https://vlexvenezuela.com/vid/eduardo-parilli-wilheim-283345087>



fecha 19 de julio de 2006²⁵, estableció lo siguiente: “no parece razonable que el Legislador Estadal le haya impedido a un órgano al que la Constitución le ha reconocido una posición especial -al dotarle de autonomía funcional y orgánica- ejercer...la potestad autoorganizativa”. Asimismo, fue impugnada la resolución N° 0014-2005 emanada de la Contraloría del Estado Miranda en la cual se estatuyen los cargos del órgano de control fiscal como de confianza, conociendo en última instancia la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, estableciendo en fecha 09 de marzo de 2012 bajo la Ponencia de la Dra. Gladys Gutiérrez, lo siguiente:

“las Contralorías de los Estados están investidas de una autonomía orgánica, funcional y administrativa, conceptos éstos que comprenden la libertad de dirección, de estructura, de organización o asignación de atribuciones, de designación, de remoción, de la calificación del funcionario de confianza o alto nivel; *siempre ajustado al más estricto margen de observación de las normas constitucionales y legales que así estén previstas*”.

“esta Sala, declara la constitucionalidad del artículo 5° de la Resolución N° 0014-2005, dictada por la Contraloría del Estado Miranda, regulando el ámbito funcional del aludido ente contralor. Finalmente, la Sala estima oportuno indicar a la Corte segunda en lo Contencioso Administrativo, *que el criterio establecido en sentencia del 28 de febrero de 2008, se fundamenta en la existencia de una reserva legal a favor de la ley nacional para regular el sistema estatutario funcional, a lo cual se añade que tal reserva admite la delegación expresa, tal como se indicó ut supra, y que de la misma se excluyen los órganos y entes comprendidos en regímenes especiales, tales como órganos contralores que gozan de disposiciones constitucionales y legales por la naturaleza de la*

²⁵ Sala constitucional del tribunal supremo de justicia, Sentencia N° 1414 de fecha 19 de julio de 2006 <https://vlexvenezuela.com/vid/juan-pablo-soteldo-azparren-283374655>



función que ejercen. En tal virtud, esta sala declara no conforme a derecho a la desaplicación efectuada por la Corte Segunda en lo Contencioso Administrativo sobre el artículo 5 de la resolución N° 0014-2005 de fecha 23 de agosto de 2005²⁶, dictado por el Contralor Interventor del estado Miranda. Así se decide” (p.1).

Como se puede evidenciar del bosquejo jurisprudencial mencionado ut supra, *los Jueces Venezolanos no han sido consistentes en cuanto a determinar la amplia potestad de los órganos de control fiscal para establecer cargos de confianza*, llegando incluso a considerar en algunos casos que dicha potestad únicamente reside en la CGR como máximo órgano contralor, y en otros que la misma se hace extensiva a los demás órganos de control externos Estadales y Municipales, llegando incluso la Corte Segunda en lo Contencioso Administrativo, a desaplicar una resolución emanada de un órgano de control fiscal estatal, por considerar que la misma atenta contra el régimen de carrera administrativa, permitiéndole a la contraloría del estado Miranda determinar los cargos de su estructura como de libre nombramiento y remoción en atención al aspecto confidencial.

Lamentablemente, el criterio manejado por la Corte Segunda en lo Contencioso Administrativo, fue declarado no ajustado a ha derecho por la Sala Constitucional al considerar que los órganos de control fiscal externo, por mandato constitucional y legal, y en atención a la naturaleza de sus funciones, pueden determinar sus propios estatutos legales, *pero sin entrar a conocer al fondo si la potestad para tener un estatuto de personal interno, es de tal amplitud para considerar todos los cargos de los órganos de control fiscal de libre nombramiento y remoción*; sin que se entienda una violación a la reserva legal y muchos menos al régimen de la carrera administrativa.

Consecuentemente es menester resaltar lo contenido en la sentencia

²⁶ Contraloría del Estado Miranda. (2012) *Resolución N° 0014-2005 de fecha 9 de marzo del 2012*. Venezuela.



Nº 2149 del Tribunal Supremo de Justicia - sala constitucional del 14 de noviembre de 2007²⁷, en ella el juzgador expone lo siguiente:

“el cargo que ocupaba la parte actora en el proceso funcional (Sociólogo III) estaba calificado como un cargo de carrera, pero luego el propio Defensor del Pueblo, a través de la Resolución DP-2001-174 del 31 de diciembre de 2001, lo convirtió en un cargo de libre nombramiento y remoción, *en franco desmedro a la estabilidad de los funcionarios constitucionalmente garantizada*. En sentencia Nº 1412/07²⁸ la misma sala constitucional rechaza la interpretación que hacen la Procuraduría General de la Republica y el fondo de garantías de depósitos del país (FOGADE) respecto del artículo 146 de la Carta Magna, al advertir que “No es posible sostener, tras una lectura de ese artículo 146 que atienda a su espíritu, que el reconocimiento de la existencia de cargos de libre nombramiento y remoción es suficiente para constitucionalizar una exclusión total de la carrera administrativa”.

De las afirmaciones sobre las cuales la Sala ha sentado su criterio, asombra la negación de la carrera y la estabilidad. No cabe duda de que la carrera y la estabilidad son principios supremos del ordenamiento. De por sí, el hallarse recogidos en la Constitución le confiere ese carácter. De lo precedente se colige que la exclusión total de los cargos de carrera, para su conversión en cargos de libre nombramiento y remoción, constituye una distorsión de la estabilidad que actúa como la regla en las relaciones jurídicas de empleo público.

Desde 2011 a la actualidad, los cargos de la CGR a excepción del auditor interno, son de confianza en consecuencia, de libre nombramiento y

27 Sala constitucional del tribunal supremo de justicia, Sentencia Nº 2149 de fecha 14 de noviembre de 2007 <https://vlexvenezuela.com/vid/german-jose-mundarain-283346235>

28 Sala constitucional del tribunal supremo de justicia, Sentencia Nº1412 de fecha 10 de julio de 2007 <https://vlexvenezuela.com/vid/eduardo-parilli-wilheim-283345087>



remoción en virtud de “sus atribuciones” *a los fines de garantizar la ejecución oportuna, reservada, transparente y eficaz de sus funciones, habida cuenta que quienes la ejercen se encuentran vinculados y tienen acceso a cualquier fuente o sistema de información, registros, documentos que requieren la más estricta discreción y llevan implícito un alto grado de confidencialidad.* Éste es el argumento básico sobre el cual descansa el desconocimiento, supresión y eliminación de la carrera administrativa dentro del sistema nacional de control fiscal.

Se ha observado que al igual que la CGR, las contralorías de los estados y las contralorías municipales, en la gestión del recurso humano han adoptado ese mismo criterio general para justificar que todos sus cargos son de confianza; en consecuencia, de libre nombramiento y remoción. Ante esta realidad se presentan dos disyuntivas: la primera la que plantea que la carrera administrativa es primordial para que el personal de planta de los diversos entes de la Administración Pública sean los más capacitados y especializados en el ejercicio de sus funciones, y la misma debe ser respetada en todos los organismos, incluyendo los de control fiscal y garantizar así la capacidad técnica de los mismos. Por otra parte, es criterio del máximo órgano de control fiscal venezolano que debido al carácter de inspección y confidencialidad que realizan los órganos de control fiscal externo, el establecer todos los cargos como de libre nombramiento y remoción, tiene su justificación en el acceso que tiene el funcionario a documentos confidenciales de los órganos o entes de la Administración Pública sujetos a su fiscalización.

Ahora bien, vale cuestionar, si teniendo la calificación de funcionarios de carrera; lo cual implica estabilidad del cargo, y no de confianza, que implica su libre nombramiento y remoción, lo siguiente:

¿El personal de carrera en estos órganos de control no pueden desempeñar sus funciones de manera oportuna, respetada, transparente y eficaz? ¿La discreción y confidencialidad necesaria en el desempeño de



esas funciones de control sólo se garantiza bajo la condición de funcionarios de confianza? ¿Los funcionarios de control interno, a sabiendas que deben realizar las mismas funciones y actividades de los funcionarios de control externos bajo los mismos parámetros, se le debería desapplicar la ley de carrera administrativa y su condición de funcionarios de carreras y considerárseles de libre nombramiento y remoción? ¿Priva en el instrumento normativo de gestión del personal en estos órganos de control fiscal, la discreción de la autoridad sobre el análisis profundo y sensato de las actividades a desarrollar en cada uno de los cargos existente para determinar con precisión si el cargo puede ser de carrera o de confianza?

Habida cuenta de lo planteado en el estatuto de personal analizado y en los instrumentos de gestión del personal en las contraloría de estados y municipales en cuanto a la generalización de los cargos como de confianza y en consecuencia de libre nombramiento y remoción, se esconde una suerte de flojera analítica de cada uno de los cargos de esos órganos para el cumplimiento de su cometido institucional, para determinar cuáles cargos pudieran objetivamente ser de carrera y cuáles de confianza, en tanto que la constitución a través de la Ley le impone a la autoridad contralora la obligación de determinar cuáles son los cargos de confianza como excepción a la regla general según la cual todos los cargos de la administración pública (en general) son de carrera. Evitando así eliminar discrecionalmente la carrera administrativa en esos órganos de control externo.

V. CONCLUSIONES

La carta magna venezolana establece que los cargos en la administración pública son, por regla general de carrera y excepcionalmente de confianza y este principio es el que debe desarrollarse en todos los estamentos legales que regulen tanto el sistema de carrera administrativa general como los diversos regímenes funcionariales especiales.



Es claro que los órganos de control fiscal externo pueden establecer en sus estatutos de personal los cargos que consideren de confianza en atención al carácter confidencial o a la naturaleza de sus funciones que en su gran mayoría es fiscalizadora, pero con fundamento a dicha prerrogativa, algunos órganos entre ellos, la CGR u otros órganos de rango estatal y municipal en dicho estatutos o resoluciones, han estatuido que todos los cargos de quienes laboran en ellos son de confianza y por ende de libre nombramiento y remoción, situación ésta que a criterio de los investigadores atenta contra el régimen general y constitucional de la carrera administrativa al pretender por un simple acto administrativo suprimir la carrera administrativa en el ejercicio de las funciones públicas de quienes allí laboran suprimiéndole una de las características fundamentales como lo es la estabilidad en el ejercicio de las funciones públicas.

Finalmente, la jurisprudencia patria ha establecido que los cargos en la administración pública son de carrera y que el modo de ingreso a los mismos es por concurso público. No obstante cuando se analiza los regímenes funcionariales de los órganos de control fiscal se denota que la jurisprudencia ha sido algo tímida para establecer claramente que a pesar de la amplia autonomía organizativa, funcional y administrativa que la Constitución y la ley le otorgan a los mismos; se debe respetar el régimen de carrera administrativa establecido en la constitución, siendo incongruente la existencia de organismos que dentro de sus planta de funcionarios, ni uno solo detente el estatus de funcionario de carrera.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

SANABRIA PULIDO Pedro Pablo, Gestión estratégica del talento humano en el sector público, estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano, Bogotá, Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Ediciones Uniandes, 2015, 366 páginas.



- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta No. 36.860, Reimpresa por error material Gaceta No. 5.453, Venezuela, 1999.
- BREWER-CARIAS Allan R, y CHAVERA GAZDIK Rafael J, Ley Orgánica de la Administración Pública, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2003.
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ Efrén, Situación del Régimen de Carrera Administrativa en Colombia, Revista Prolegómenos, Derechos y Valores, UMNG, 12, 147-163, 2010.
- CITADINI, A, R, El control externo de la administración pública, Caracas, Venezuela, Contraloría General de La República. 1999.
- ASAMBLEA NACIONAL, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, Gaceta Oficial N° 6013, 2010, Caracas, Venezuela.
- ARBOLEDA RAMÍREZ, Paulo Bernardo, JIMÉNEZ RAMÍREZ, Milton César, & LÓPEZ OSORIO, Carolina del Pilar, El control fiscal y su incorporación al sistema de pesos y contrapesos en Colombia, Revista de derecho (Valdivia), 34(1), 233-253. 2021. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502021000100233>
- IZQUIERDO, A, Derecho Administrativo Parte General, Venezuela, Editorial Rikel, Caracas-Venezuela, 2003.
- YOUNES MORENO, D, Derecho Administrativo Laboral (10° edición ed.), Bogotá, Colombia, Editorial Temis, 2013.
- ARIAS FONSECA, J, L, La estabilidad laboral de los empleados públicos que llegan a la edad de retiro forzoso sin obtener un derecho pensional, Vis Uris, 5 (10), 150-187, 2018.
- NÚÑEZ, Y J, Vinculación de los servidores públicos a la carrera administrativa, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia 2015. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/7108>



- PARRA, G, Manual de Derecho Administrativo General, Venezuela, Editorial Vadell Hermanos, 2007.
- GARCÍA DE ENTERRÍA Y HERNÁNDEZ, Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, España, Editorial Civitas, SA, 1997.
- ASAMBLEA NACIONAL, Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Gaceta N° 6015, Venezuela, 2010.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Estatuto de Personal de la Contraloría General de la República, Gaceta Oficial N° 383.327, 2011, Venezuela.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Reforma parcial del estatuto de Personal de la Contraloría General de la República, Gaceta Oficial N° 41.256, 2017, Venezuela.
- CONTRALORÍA DEL ESTADO ZULIA, Resolución N° 011-2009-E. Gaceta Oficial del estado Zulia, 17 de abril de 2009.
- CONTRALORÍA MUNICIPAL DE MARACAIBO, Resolución N° DC-036-2009, Gaceta Municipal, 15 de abril de 2009.
- SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sentencia N°1412 de fecha 10 de julio de 2007, Recuperado de: <https://vlexvenezuela.com/vid/eduardo-parilli-wilheim-283345087>
- SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sentencia N°1414 de fecha 19 de julio de 2006, Recuperado de: <https://vlexvenezuela.com/vid/juan-pablo-soteldo-azparren-283374655>
- CONTRALORÍA DEL ESTADO MIRANDA, Resolución N° 0014-2005 de fecha 9 de marzo del 2012, Venezuela.

