

**LEYES:** Ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público.

**La Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público debe interpretarse y aplicarse restrictivamente, a los funcionarios indicados expresamente en los artículos 8 al 13 de la Ley, evitando que se extienda su aplicación a todas las estructuras organizacionales y escalas salariales en las diferentes ramas del Poder Público.**

Memorándum N° 04-00-060 del 2 de febrero de 2011

Se solicita opinión de esta Dirección con respecto al ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, en virtud de que la citada Ley atribuye a este Máximo Órgano de Control Fiscal, competencias específicas en materia de seguimiento e imposición de sanciones en caso del incumplimiento de las normas allí previstas (artículos 25, 31 y 32).

Realizado el análisis correspondiente, esta Dirección emite opinión en los términos siguientes:

La Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, establece en el artículo 25, la obligación a cargo de cada órgano y ente del Poder Público, de consignar anualmente ante la Contraloría General de la República, entre otros órganos, las nóminas de pago de los emolumentos, pensiones, jubilaciones y beneficios sociales de los altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular, sin perjuicio de las competencias de control y seguimiento atribuidas al Consejo Moral Republicano.

Asimismo atribuye a este Organismo Contralor (artículo 31) la competencia para sancionar con multa que oscila entre cincuenta Unidades

Tributarias (50 U.T.) a quinientas Unidades Tributarias (500 U.T.), a aquellas personas que ordenen pagar emolumentos, pensiones, jubilaciones y beneficios sociales a los altos funcionarios, altas funcionarías, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular, superiores a los límites máximos establecidos para estos conceptos en dicha Ley y sus Reglamentos, entre otros supuestos.

Por su parte, la Ley prevé (artículo 32) que podrán ser inhabilitados para ejercer cualquier cargo público quienes aprueben, ordenen, paguen o brinden emolumentos, pensiones, jubilaciones o beneficios sociales en infracción a los límites máximos o distintos a los establecidos en esta Ley y sus Reglamentos, así como quienes perciban o acepten emolumentos, pensiones, jubilaciones, o beneficios sociales en infracción a tales límites máximos o distintos a los establecidos en la citada Ley, y no los reviertan o reintegren al Poder Público dentro de los tres meses siguientes de haber sido notificados. Sanción que corresponde imponer de manera exclusiva y excluyente al Contralor General de la República.

Ahora bien, a los fines de precisar los límites al ejercicio de tales competencias sancionatorias, resulta imprescindible el análisis del ámbito de aplicación de la Ley en comentario atendiendo a los principios fundamentales de tipicidad y legalidad de la infracción y la sanción, aplicables en el ámbito administrativo, y que nos conducen a priori a rechazar la posibilidad de sancionar con fundamento en tal interpretación supuestos diferentes a los que la misma contempla.

En ese orden de ideas observamos que el artículo 147 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, prevé la posibilidad de que a través de una ley orgánica se establezcan **límites razonables a los emolumentos que devenquen los funcionarios públicos y funcionarias públicas nacionales, estatales y municipales.** En ese sentido la Exposición de Motivos de la Carta Fundamental, aprobada en 1999 y luego enmendada el 15 de febrero de 2009, manifestó la voluntad del Constituyente

en torno al objetivo de esta disposición, la cual fue “mantener dentro de los parámetros razonables y **en el contexto de la situación económica del país los niveles de las remuneraciones de los funcionarios públicos.**”

Fundamentada en el precitado artículo Constitucional, la Asamblea Nacional sancionó la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, publicada en Gaceta Oficial N° 39.592 del 12 Enero de 2011, dirigida a lograr un equilibrio en el pago de los emolumentos de los altos funcionarios, en los tres niveles político-territoriales, incluidos los de elección popular, lo cual redundará en una adecuada ejecución del gasto público, y en una mejor distribución de los emolumentos de los funcionarios y empleados públicos.

Dicha Ley establece límites máximos a los emolumentos de los altos funcionarios y altas funcionarias del Poder Público y en esencia contiene un mandato de orden ético de la sociedad venezolana, en tanto es necesario que los emolumentos de los más altos funcionarios del sector público, tengan límites **razonables** que se ajusten al ejercicio de las funciones que desempeñan.

Para cumplir ese propósito, la Ley define su objeto en el artículo 1 en los términos siguientes:

**“Artículo 1.** A los fines de desarrollar los principios y valores de un Estado democrático y social de derecho y de justicia, así como sentar las bases para la construcción del socialismo, la presente Ley tiene como objeto:

1. Regular y establecer los límites máximos a los emolumentos, pensiones, jubilaciones y demás beneficios sociales de carácter remunerativo, o no, de los altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular.
2. Considerando el trabajo como un hecho social, esta Ley garantiza la vigencia de las contrataciones colectivas producto de las luchas y conquistas de los trabajadores y trabajadoras.

Asimismo, en el artículo 2, establece como sus finalidades las siguientes:

**“Artículo 2.** La presente ley tiene como finalidades:

1. Garantizar y promover la ética socialista, así como los principios de justicia e igualdad entre las personas que prestan servicio al Estado, y que se reconozcan debidamente los distintos niveles de responsabilidades, deberes y capacidades.
2. Establecer las bases para la planificación centralizada y ordenación de los emolumentos, pensiones y jubilaciones de los altos funcionarios, altas funcionarías, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular.
3. impulsar la simplificación, uniformidad y transparencia de los trámites y procedimientos relativos a los emolumentos, sistema de remuneraciones, pensiones y jubilaciones de los altos funcionarios, altas funcionarías, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular. (subrayado nuestro)

Como puede apreciarse, dicha normativa además de regular y establecer los límites máximos a los emolumentos, pensiones, jubilaciones y demás beneficios sociales de carácter remunerativo, o no, de los altos funcionarios, altas funcionarías, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular, promueve el respeto a los principios de justicia e igualdad entre las personas que prestan servicio al Estado, y se propone lograr que los funcionarios públicos reciban sueldos dignos y cónsonos con las responsabilidades implícitas en las funciones públicas que ejercen y que se reconozcan debidamente los distintos niveles de responsabilidades, deberes y capacidades. Asimismo, la Ley dentro de ese sistema de remuneraciones reconoce la existencia de los beneficios sociales (artículos 17, 18 y 20) cuyo efecto es mejorar la calidad de vida del trabajador y su núcleo familiar previstos en la Ley Orgánica del Trabajo y que se han ido incorporando al sector público a través de las contrataciones colectivas que complementan las regulaciones constitucionales, legales y reglamentarias que rigen la relación de empleo público.

De la misma forma, la Ley prohíbe a los altos funcionarios, altas funcionarías, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de

elección popular, percibir remuneraciones o asignaciones, distintos a los establecidos expresamente en esa Ley; con ello pretende poner freno al otorgamiento indiscriminado de “bonificaciones” y al uso de esta figura fuera del contexto de las circunstancias que le dieron origen, pues su utilización desordenada e indiscriminada, ha generado en algunos casos una estructura de remuneraciones compuesta mayormente por asignaciones, distintos a sueldos y salarios, que no están ligadas al desempeño de los empleados públicos, incumplándose además los principios de razonabilidad y eficiencia en el manejo de los recursos del Estado y la posibilidad de generar perjuicios al patrimonio público, por ello estimamos favorable el propósito de la Ley, en este particular..

Ahora bien, el cumplimiento del objetivo de la Ley, debe lograrse sin que ello apareje las consecuencias de una Ley de reducción general de sueldos y salarios, al extender sus efectos de forma inmediata a todos los trabajadores del sector público, produciendo un impacto negativo en las escalas de sueldos del personal técnico y administrativo que se desempeña en los Órganos y Entes e imponiendo límites a sus remuneraciones en proporción a las establecidas a los altos funcionarios, sin valorar las posibles limitaciones a los derechos adquiridos por los trabajadores y la violación de las garantías protectoras de esos derechos.

Es ese orden de razonamientos el artículo 1 de la Ley enfatiza que dentro de su objeto está garantizar el respeto a los logros alcanzados con la contratación colectiva y el derecho al trabajo como un hecho social, es decir, la Ley obliga a respetar **principios laborales de rango constitucional** que no permiten que tales derechos sean menoscabados por acción, acuerdo o norma alguna.

En efecto, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al reconocer la existencia de un Estado social de derecho y de justicia acogió una de las características más relevantes de éste, como es la defensa de quienes por su condición de debilidad e indefensión pueden verse

discriminados o afectados por acciones del Estado o de particulares, por ello postuló una serie de preceptos como el artículo 19 de la Constitución al establecer lo siguiente:

**“Artículo 19.** El Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público, de conformidad con esta Constitución, con los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y con las leyes que los desarrollen.”(Subrayado nuestro)

La propia Constitución estableció otras normas que configuran principios tendentes a garantizar su estricto cumplimiento, entre ellas que ninguna Ley podrá establecer disposiciones que alteren la intangibilidad y progresividad de los derechos y beneficios laborales. Particularmente, en el artículo 89 consagra el trabajo como un hecho social que goza de protección del Estado, remitiendo a la ley para disponer lo necesario a fin de mejorar las condiciones materiales morales e intelectuales *de los trabajadores*, para el cumplimiento de esa obligación se deben respetar los principios en cuanto a que ninguna ley podrá establecer disposiciones que alteren la intangibilidad y progresividad de los derechos y beneficios laborales; que los derechos laborales son irrenunciables y cuando hubiere dudas acerca de la aplicación o concurrencia de varias normas, o en la interpretación de una determinada norma se aplicará la más favorable al trabajador o trabajadora; prohibiendo todo tipo de discriminación por razones de política, edad, raza, sexo o credo o por cualquier otra condición.

Específicamente, a tenor de lo previsto en el artículo 91 de la Carta Magna, todo trabajador (del sector público o privado) **tiene derecho a un salario suficiente que le permita vivir con dignidad y cubrir para sí y su familia las necesidades básicas materiales, sociales e intelectuales**, ello bajo el principio igualmente establecido en dicha norma de “igual salario por igual trabajo”, **que permite inferir que en ello están implícito el grado de responsabilidad asignado, la complejidad y el número de tareas a**

**cumplir.** De modo que si aceptamos que la interpretación de los derechos laborales se ubica dentro de la perspectiva de los principios de los derechos humanos fundamentales, no cabe duda que la aplicación de la Ley Orgánica de Emolumentos está sujeta a la observancia de tales principios, previstos en la Constitución así como en el sistema normativo internacional al cual se ha adherido el Estado venezolano, y especialmente a los convenios dictados por la Organización Internacional del Trabajo.

Cabe señalar, que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de forma reiterada se ha pronunciado, en cuanto al alcance de los precitados principios en los términos siguientes:

“...esta Sala en un primer término observa que el sentido gramatical de las expresiones *intangibilidad* y *progresividad* comprenden dos acepciones apartes que requieren precisión. La *intangibilidad* puede entenderse sustantivamente como ‘cualidad de intangible’ o adjetivamente, en el sentido ‘que no debe ni puede tocarse’. Por otra parte, la *progresividad* hace alusión al adjetivo *progresivo* que traduce dos acepciones: ‘*que avanza, favorece el avance o lo procura*’ o ‘*que progresa o aumenta en cantidad o perfección*’ (Diccionario de la Real Academia Española). Estas nociones permiten aproximar a los derechos de los trabajadores como *intangibles* en cuanto y en tanto no se alteren o modifiquen luego de haberse legítimamente establecidos, mientras que su *progresividad* se refleja únicamente en el aspecto que los mismos deben favorecerse para su avance, es decir, mejorarse tanto cualitativa como cuantitativamente.

En lo que respecta al elemento de la relación de los principios enunciados con el sistema de los derechos laborales, debe considerarse que la *intangibilidad* y *progresividad*, en el plano constitucional, se relaciona conjuntamente con el principio interpretativo *indubio pro operario* establecido en el artículo 89, numeral 3, de la Constitución, por lo que el significado y alcance dado debe efectuarse de la manera más favorable para el trabajador.

(Omissis)

En lo que respecta a su análisis lógico y teleológico, las normas constitucionales como derechos comprenden en sí el resguardo de los elementos primordiales de la naturaleza humana, por lo que los derechos como tales no pueden desmembrarse ni erosionarse. El ámbito laboral al sujetarse constantemente a cambios sociales, no permite que los principios protectores de los trabajadores puedan alterarse en su desmedro, por lo que la legislación laboral debe desarrollar el beneficio en caso de haber

alteración en las normas protectoras de los trabajadores, pues el objetivo se encuentra en el mejoramiento de la gradualidad que aseguren la efectividad de los derechos reconocidos constitucionalmente.

(Omissis)

Así, con base en lo anterior, se concluye que los principios de *intangibilidad y progresividad* nacen constitucionalmente en virtud de la necesidad de proteger las conquistas de los trabajadores, siendo ambos elementos relacionados con la naturaleza de los derechos legítimamente adquiridos, por haberse incorporado a modo definitivo dentro de la esfera jurídico-subjetiva de una persona o grupo de personas. Este ha sido precisamente el carácter proteccionista que nuestra Constitución le ha dado al régimen jurídico de los trabajadores: garantizarles los principios reconocidos mediante los diversos mecanismos laborales ante las diversas situaciones jurídicas cuya variabilidad es constante por tratarse de la materia social del trabajo, esto se traduce, cuando las garantías laborales al ser otorgadas a los trabajadores, y una vez consumada legítimamente la situación jurídica individual y subjetiva y constituido de esa manera el derecho en concreto, estos resultan intangibles frente a nuevas legislaciones o ante cualquier cambio ulterior.” (Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia N° 1185 de fecha 17 de junio de 2004).

Los criterios precedentemente expuestos deben valorarse al momento de determinar el alcance de los efectos de la Ley bajo examen, toda vez que el artículo 3 de la citada Ley, al definir su ámbito de aplicación dispuso lo siguiente:

#### **“Ámbito de aplicación**

**Artículo 3.** La presente Ley se aplica a todos los altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular, pertenecientes a los órganos y entes que integran el Poder Público Nacional, Estatal y Municipal en sus diferentes ramas, conforme a la distribución y división establecidas en el artículo 136 de la Constitución de la República; su ámbito de aplicación se extiende a:

1. Las universidades públicas.
2. Los órganos desconcentrados.
3. Los servicios desconcentrados.
4. Los servicios autónomos.
5. Los institutos autónomos.
6. Los institutos públicos.
7. Las empresas del Estado.



8. Cualquier otra persona jurídica de carácter público o privado en la que el Estado tenga participación o que se encuentre funcionalmente descentralizada o desconcentrada.

El Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros, podrá establecer el régimen de excepción en los ámbitos de aplicación de esta Ley.”

Conforme con lo dispuesto en el dispositivo transcrito, en principio, la Ley **se aplica a los altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular, pertenecientes a los órganos y entes que integran el Poder Público** conforme a la distribución y división establecidas en el artículo 136 de la Constitución de la República; es decir **Nacional, Estadal y Municipal en sus diferentes ramas, Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ciudadano y Electoral**; y específicamente dentro la Administración Pública su aplicación se extiende por disposición de la Ley a Las universidades públicas, los órganos desconcentrados, los servicios desconcentrados, los servicios autónomos, los institutos autónomos, los institutos públicos, las empresas del Estado y cualquier otra persona jurídica de carácter público o privado en la que el Estado tenga participación o que se encuentre funcionalmente descentralizada o desconcentrada.

En ese sentido, **la propia Ley, se encargó de puntualizar su alcance, cuando en los artículos 8 al 13, en armonía con lo dispuesto en el artículo 3, concreta y especifica, quiénes serán considerados altos funcionarios públicos y altas funcionarias públicas; así como personal de alto nivel y de dirección en el ámbito nacional, estadal y municipal, a los efectos de esa Ley.**

En efecto, respecto a que servidores públicos debemos considerar como **altos funcionarios públicos y altas funcionarias públicas nacionales**, el artículo 8 indica expresamente que se refiere a los siguientes:

1. Presidente o Presidenta de la República.
2. Diputados o diputadas a la Asamblea Nacional.

3. Magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia.
4. Fiscal o la Fiscal General de la República.
5. Contralor u Contralora General de la República.
6. Defensor o Defensora del Pueblo.
7. Defensor Público General o Defensora Pública General.
8. Rectores o rectoras del Consejo Nacional Electoral.
9. Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva.
10. Ministros o ministras.
11. Procurador o Procuradora General de la República.
12. Jefe o Jefa de Gobierno del Distrito Capital.
13. Presidente o Presidenta, directores y directoras del Banco Central de Venezuela.

Asimismo, en lo que atañe al **personal de alto nivel y de dirección nacional** en el artículo 9 determina que son los siguientes:

1. Viceministros y viceministras.
2. Superintendentes y superintendentas.
3. Jefes y Jefas de Oficinas Nacionales.
4. Secretario o Secretaria General del Gobierno del Distrito Capital.
5. Secretario o Secretaria, Subsecretario o Subsecretaría de la Asamblea Nacional.
6. Director Ejecutivo o Directora Ejecutiva de la Magistratura.
7. Vicefiscal General de la República.
8. Subcontralor o Subcontralora General de la República.
9. Director Ejecutivo o Directora Ejecutiva de la Defensoría del Pueblo.
10. Secretario Ejecutivo o Secretaria Ejecutiva del Consejo Moral Republicano.
11. Viceprocurador o Viceprocuradora General de la República.
12. Director o Directora General de la Defensoría Pública.
13. Presidentes y presidentas e integrantes de las juntas directivas o cargos equivalentes de institutos autónomos, institutos públicos,

empresas del estado y cualesquiera otra persona jurídica de carácter público o privado en que el Estado tenga participación o que se encuentren descentralizadas o desconcentradas.

14. Rectores y rectoras de universidades públicas o autónomas.

Por su parte, la Ley precisa en los artículos 10 y 11, **los altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel de dirección del Poder Público Estatal y de elección popular**, identificando como tales a:

1. Los gobernadores o gobernadoras de estados,
2. Legisladores o legisladoras de los estados.
3. Contralores o contraloras de los estados.
4. Procuradores y procuradoras de los estados.

Finalmente, en cuanto a los **altos funcionarios y altas funcionarias del Poder Público Municipal**, los artículos 12 y 13 de la Ley aluden a los funcionarios siguientes:

1. Alcaldes o alcaldesas municipales, metropolitanos y distritales
2. Concejales y concejalas municipales, metropolitanos y distritales.
3. Contralores y contraloras municipales, metropolitanos y distritales.
4. Síndicos procuradores y sindicas procuradoras.

De manera, que a la letra de los citados artículos aparece evidente la intención del legislador de que los límites previstos en las citadas disposiciones, sean aplicados a los emolumentos que devenguen los altos funcionarios allí indicados expresamente, en razón de la mención particularizada que de dichos funcionarios hizo la Ley, y no es posible ampliar su alcance a supuestos no comprendidos expresamente en ellas, pues de haber sido voluntad del legislador extender su aplicación a otra categoría de funcionarios, lo habría indicado expresamente.

**De allí que la aplicación de la ley debe ser restringida a los funcionarios claramente indicado en los citados artículos, en virtud del carácter taxativo y restrictivo de este régimen excepcional de remuneraciones.** Por ende, en su aplicación debe hacerse valer el sentido tuitivo o protectorio en favor del trabajador, pues lo contrario produciría un efecto negativo, en las escalas de sueldos y en las clasificaciones de cargos, que conduciría a la revisión de los requisitos educacionales, de experiencia y competencias necesarias para su ejercicio, ya que se reducirían, injusta y desigualmente los salarios de más del ochenta por ciento (80%) de los trabajadores, afectando las garantías constitucionales indicadas.

En efecto, el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, en criterio de este Organismo debe interpretarse restrictivamente y con precisa relación a su objeto, sin vulnerar el sistema general de derechos subjetivos de los trabajadores protegidos por la Constitución y las Leyes respectivas, así como las normas contenidas en los Tratados Internacionales, suscritos y ratificados por la República con las Organizaciones Internacionales y que fueron incorporados como garantías conforme con el artículo 23 de la Constitución, por tanto, no debe entenderse como un mandato para modificar o derogar aquella normativa.

Es oportuno indicar que los derechos adquiridos a lo largo de la trayectoria laboral, se erigen en beneficios obtenidos como consecuencia directa de su capacitación, antigüedad, experiencia y desempeño que los han llevado, en algunos supuestos, a percibir una remuneración que excede los límites previstos en la Ley; de manera que dichos servidores públicos, en el supuesto de una aplicación extensiva, no sólo verían vulnerado logros alcanzados por su dedicación y desempeño, sino que pasarían a percibir una remuneración que no se corresponde con el perfil del funcionario, ni con las responsabilidades derivadas del cargo que desempeña.

Lo que nos conduce a pensar que esa no pudo haber sido la intención del Legislador, toda vez que a tenor de lo previsto en el artículo 6 de la Ley bajo examen, los emolumentos, jubilaciones y pensiones, reconocerán el nivel de dedicación, la complejidad de las funciones, las responsabilidades y la jornada laboral, respetando la proporcionalidad a las remuneraciones y pensiones percibidas por los trabajadores, parámetros que resultan de obligada consideración al fijar tales conceptos.

Así, el análisis de la Ley revela que no es viable extender su aplicación a todas las estructuras organizacionales y escalas salariales en las diferentes ramas del Poder Público, toda vez que con ello pudieran verse comprometidos derechos adquiridos por los servidores públicos, y logros en materia laboral que involucran principios constitucionales y disposiciones legales y reglamentarias relativas a la remuneración del trabajo de los funcionarios, profesionales y técnicos al servicio del Poder Público. En ese contexto, la ley debe interpretarse y aplicarse restrictivamente, evitando que se extiendan sus efectos al sistema general de derechos subjetivos protegidos por la Constitución y las Leyes respectivas.

De modo que la armonización de las disposiciones normativas que anteceden, nos permiten arribar a la conclusión de que la aplicación restrictiva de la Ley Orgánica de Emolumentos, se corresponde con la intención del legislador que emana de sus propias disposiciones, de las cuales se desprende que las limitaciones a los emolumentos allí previstas, son aplicables, actualmente, sólo a los funcionarios indicados expresamente en los artículos 8 al 13 de la Ley, a saber, a los más altos funcionarios de los órganos y entes del sector público, quienes cuentan con autoridad suficiente para decidir acerca de los niveles de remuneración de los funcionarios de la Institución y que de acuerdo con las funciones que les competen, pueden intervenir en forma decisiva en la fijación de tales niveles de remuneración.