

## ESTADO TÁCHIRA

### CONSEJO LEGISLATIVO

#### APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE JUBILACIONES Y PENSIONES

El Consejo Legislativo del estado Táchira, es el organismo encargado de ejercer el Poder Legislativo en esa Entidad Federal. En atención a lo dispuesto en el artículo 162 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, tiene entre sus funciones principales legislar sobre las materias de la competencia estatal, sancionar la ley de presupuesto del estado y las demás que le atribuye la constitución y la ley.

El ente cuenta con la estructura organizativa que se detalla a continuación: Presidencia, Coordinación de Administración, Sección de Presupuesto, Sección de Contabilidad, Sección de Servicios Administrativos, Sección de Personal y Sección de Servicios Generales. Para el cumplimiento de sus funciones contó con una asignación presupuestaria para el ejercicio fiscal 2005 de Bs. 5.347,44 millones.

#### **Alcance y objetivo de la actuación**

La actuación se limitó a la evaluación y análisis exhaustivo de las operaciones administrativas, presupuestarias y financieras, relacionadas con la aplicación de la Ley del Estatuto del Régimen de Jubilaciones, por parte del Consejo Legislativo del estado Táchira, durante los ejercicios fiscales 2001 al 2004 y el período comprendido el 01-01-2005 y el 30-05-2005.

#### **Observaciones relevantes**

Se evidenció que la sección de personal del Consejo Legislativo del estado Táchira, no cuenta con un sistema adecuado de archivo para el mantenimiento y salvaguarda de la documentación. Se observó que las nóminas de pagos, expedientes de personal, estados de cuenta bancarios y otros documentos, se archivan en estantes o escritorios, sin un orden cronológico u otro sistema de archivo que facilite su oportuna localización. También se verificó que las nóminas de pago del ejercicio fiscal 2002

y las nóminas de pago del 2004 de los meses de julio a diciembre, del personal pensionado y jubilado, así como las nóminas bancarias del año 2004, correspondientes a los meses de julio a diciembre, no reposan en los archivos del órgano legislativo estatal. Al respecto, el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno, NGCI (Gaceta Oficial N° 36.229, de fecha 17-06-1997), expresan que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa y que los documentos deben contener información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico u otros sistemas de archivo que faciliten su oportuna localización. La situación señalada ocurre por cuanto no se han dictado los manuales y normas destinadas a proteger la información que soporta las operaciones del organismo, deber que corresponde a las máximas autoridades jerárquicas del ente evaluado, en atención a lo señalado en el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, LOCGRSNCF (Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-01). Al respecto es importante señalar que tal debilidad incide en el oportuno logro de los objetivos institucionales y por ende en el servicio público que el Consejo Legislativo ofrece a la ciudadanía.

Se constató que el Consejo Legislativo del estado Táchira, otorgó 8 jubilaciones durante el período evaluado. En relación con el otorgamiento de este beneficio, el artículo 3 de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional de los Estados y de los Municipios (Gaceta Oficial N° 3850 Extraordinario de fecha 18-07-1986) señala que el derecho a la jubilación se adquiere cuando el funcionario o empleado haya alcanzado la edad de 60 años, si es hombre, o de 55 años si es mujer, siempre que hubiere cumplido, por lo menos, 25 años de servicios; o, cuando el funcionario o empleado haya cumplido 35 años de servicios, independientemente de la edad. Adicionalmente, el artículo 9 eiusdem señala que el monto de la jubilación no podrá exceder del 80,00% del sueldo base. Al comparar los años de servicio y los porcentajes de jubilación concedidos a dichos trabajadores, se observó que sólo una funcionaria cumplía los años de

servicio requeridos para adquirir ese beneficio; no obstante, se aprecia que el porcentaje de jubilación concedido a la misma superó, en 18 puntos, el porcentaje establecido como máximo en el mismo artículo. Tal situación se debe a que se utilizó como fundamento la Convención Colectiva de los Trabajadores al Servicio del Poder Legislativo del estado Táchira, y no la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional de los Estados y de los Municipios.

Lo que trajo como consecuencia que hasta el mes de mayo de 2005, cuando se realizó la actuación fiscal, se había cancelado a los 8 beneficiados un total de Bs. 106,80 millones por encima de los montos que realmente les correspondían.

Se constató que en los expedientes de los 8 trabajadores jubilados, no reposaban los recaudos necesarios para respaldar el otorgamiento de dichas jubilaciones, tales como: copia certificada de la partida de nacimiento o del documento que la supla; relación de los sueldos devengados por el funcionario o empleado en los últimos 2 años al servicio del sector público, expedida por la respectiva Oficina de Personal y el estado de cuenta individual de cotizaciones expedida por la misma. No obstante, dichos documentos deben constar en el expediente, conforme a lo previsto en el artículo 7 del Reglamento de la Ley del Estatuto Sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios de la Administración Pública Nacional de los Estados y los Municipios, (Gaceta Oficial N° 36.618 de fecha 11-01-1999) el cual establece que el funcionario o empleado que tenga derecho a la jubilación, podrá solicitarla ante la máxima autoridad del organismo, por intermedio de la Oficina de Personal respectiva. Asimismo, señala que la solicitud se hará por escrito con seis meses de anticipación por lo menos a la fecha que se indique para hacerse efectiva y deberá acompañarse de copia certificada de la partida de nacimiento o del documento que la supla, de conformidad con lo previsto en el artículo 458 del Código Civil; relación de los sueldos devengados por el funcionario o empleado en los últimos dos años al servicio del sector público, expedida por la respectiva Oficina de Personal y el es-

tado de cuenta individual de cotizaciones, expedida por la respectiva Oficina de Personal.

Es importante destacar que dichos documentos constituyen los comprobantes mediante los cuales el funcionario o empleado demuestra que tiene derecho a la jubilación; en tal sentido, la falta de los mismos confirma las debilidades de control interno que tiene el organismo en cuanto al sistema de archivos.

Durante el año 2004, el Consejo Legislativo del estado Táchira otorgó anticipos de prestaciones sociales con una frecuencia mayor de la permitida por el Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo (Gaceta Oficial N° 5152 Extraordinario de fecha 19-06-1997), el cual dispone en su artículo 100, en concordancia con el parágrafo segundo del artículo 108 señala que el trabajador tendrá derecho a solicitar anticipos de lo acreditado o depositado, o a crédito o aval de lo acreditado en la contabilidad de la empresa, una vez al año, salvo los gastos por atención médica y hospitalaria de él, su cónyuge, hijos o con quien haga vida marital. En ese sentido se precisó que debido a las ya señaladas debilidades de control interno presentes en el organismo en el año 2004, el Consejo Legislativo del Estado Táchira aprobó más de un anticipo sobre prestaciones sociales a algunos de sus trabajadores. Una de las consecuencias inmediatas de responder afirmativamente a tales solicitudes, es que se desvirtúa el fin de seguridad social que persigue la Ley Orgánica del Trabajo, en cuanto a la protección económica del trabajador, una vez que el mismo cesa su relación de trabajo.

## Conclusiones

En atención a las observaciones desarrolladas en el cuerpo del presente Informe, relacionadas con el régimen de jubilaciones y pensiones aplicado por el Consejo Legislativo del estado Táchira, se puede concluir que las desviaciones señaladas, tuvieron sus principales causas en la inexistencia de un adecuado sistema de control interno y en la aplicación de normas de seguridad social diferentes a las que son de obligatorio uso, de acuerdo con la ley y la jurisprudencia. Como consecuencia de ello se efectuaron pagos que no se corresponden con lo que señala la ley, ori-

ginando una afectación del patrimonio público estatal. Lo antes expuesto limita el cumplimiento de los principios de economía, eficacia, eficiencia y salvaguarda del patrimonio público, los cuales deben ser el norte de toda institución pública que pretenda prestar un más eficiente y efectivo servicio a la colectividad.

### Recomendaciones

Se considera oportuno recomendar a las máximas autoridades del Concejo Legislativo lo siguiente:

- Podrán otorgar el beneficio de la jubilación sólo a aquellos funcionarios que cumplan los requisitos establecidos en la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios y en el respectivo Reglamento.
- Podrá conceder anticipos de prestaciones sociales sólo en los casos y modalidades establecidos al efecto en la Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento.
- Deberán organizar, establecer, mantener y evaluar un sistema de control interno que comprenda el plan del Organismo, así como los métodos y procedimientos adoptados para salvaguardar sus recursos, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia, economía y calidad en sus operaciones, estimular la observancia de las políticas prescritas y lograr el cumplimiento de su misión, objetivos y metas.
- La autoridad responsable del Área de Recursos Humanos o su equivalente, deberá asegurarse de que el expediente personal de cada trabajador (activo o pasivo) contenga, ordenados en forma cronológica, todos los recaudos relacionados con las incidencias de su vida laboral activa dentro de la institución y con la jubilación o pensión que le fuere otorgada al término de la relación de trabajo y verificar exhaustivamente la suficiencia y pertinencia de todos los recaudos que presenten los diputados y trabajadores que formulen solicitudes de tipo contractual, especialmente aquellas vinculadas con el adelanto de prestaciones sociales y el otorgamiento de pensiones y jubilaciones.

### CONTRALORÍA

#### APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE JUBILACIONES Y PENSIONES

La Contraloría del estado Táchira es el Órgano Contralor del estado; de conformidad con las competencias otorgadas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en la Constitución del estado, en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, así como en la Ley de la Contraloría del estado Táchira. Le corresponde ejercer el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes de los órganos y entidades estatales centralizados y descentralizados; goza de autonomía orgánica, funcional y administrativa.

Para el cumplimiento de sus funciones contó con una asignación presupuestaria modificado para el ejercicio fiscal 2005 de Bs. 19.767,57 millones, de este total al 30-05-2005, comprometió Bs. 16.329,41 millones, causó la cantidad de Bs. 16.054,34 millones y pagó la suma de Bs. 16.018,18 millones, quedando una disponibilidad de Bs. 3.438,16 millones.

#### Alcance y objetivo de la actuación

La actuación se orientó hacia la evaluación y análisis exhaustivo de las operaciones administrativas, presupuestarias y financieras, relacionadas con la aplicación del régimen de jubilaciones y pensiones, el pago de prestaciones sociales, así como a la evaluación del sistema de control interno en el área de Registro y Control de Recursos Humanos durante el período de enero 2001 a julio de 2005.

#### Observaciones relevantes

Los 20 funcionarios a quienes se otorgó el beneficio de la jubilación del Órgano Contralor estatal, no cumplían con los requisitos de edad y tiempo de servicios. En este sentido, el artículo 3° de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios (Gaceta Oficial N° 3.850 Extraordinario de fecha 18-07-1986), señala lo siguiente: “El derecho a la jubilación se adquiere mediante el cumplimiento de los

siguientes requisitos: a) Cuando el funcionario o empleado haya alcanzado la edad de 60 años...”. La causa que originó los hechos señalados radica en que la Contraloría estatal, para el otorgamiento de las jubilaciones, aplicó el régimen de jubilaciones y pensiones de los funcionarios de la Contraloría del estado Táchira, regulado por el Estatuto de Personal de la Contraloría del estado Táchira (Gaceta Oficial del estado Táchira N° 654 Extraordinario de fecha 03-08-2000) y reformado sucesivamente en fechas 26-09-2003 y 28-05-2004, la cual establece los parámetros de edad, tiempo de servicio y monto de las jubilaciones, lo cual trajo como consecuencia que se hayan otorgado estos beneficios, al margen de la normativa legal que la regulan.

Se constató que a las 20 personas a quienes se otorgó el beneficio mencionado, 19 de ellas se le asignó el 80,00% del último salario devengado y a uno el 86,00% del mismo. Dichos cálculos fueron realizados, según lo establecido en los literales a), b), c) y d) y el Parágrafo Único del artículo 122 del Estatuto de Personal de la Contraloría del Estado. Al respecto, el artículo 9° de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios arriba mencionado, establece que: “...La jubilación no podrá exceder del 80%...” El hecho referido se dio motivado a que se aplicó el citado Estatuto de Personal, el cual contiene normas que regulan la materia de seguridad social. Lo que originó que se hayan otorgado estos beneficios al margen de la normativa legalmente aplicable. Asimismo, los referidos actos administrativos traen como consecuencia una afectación al patrimonio público estatal, por cuanto se vienen erogando montos superiores en la nómina del personal jubilado, a los que ciertamente se correspondían, si se hubiera aplicado la normativa legal que rige esta materia para los estados, que en el caso de las 20 personas antes citadas, representa un acumulado de Bs. 117,17 millones desde el momento en que se les empezó a otorgar este beneficio, hasta la fecha de la presente actuación en julio de 2005.

Se verificó en los expedientes de los 20 jubilados señalados, que las solicitudes presentadas por los beneficiarios, no contenían anexo, algunos recaudos

necesarios para su otorgamiento, tales como la relación de los sueldos devengados por el funcionario o empleado en los últimos 2 años al servicio del sector público y el estado de cuenta individual de cotizaciones del fondo de jubilaciones y pensiones, expedido por la correspondiente oficina de personal. No obstante, dichos documentos deben anexarse a las solicitudes y constar en el expediente, conforme a lo previsto en el artículo 7 del Reglamento de la Ley del Estatuto Sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y los Municipios (Gaceta Oficial N° 36.618 del 11-01-1999), el cual señala lo siguiente: “El funcionario o empleado que tenga derecho a la jubilación, podrá solicitarla ante la máxima autoridad del organismo...”. Es importante indicar, que los documentos son los comprobantes mediante los cuales el funcionario que aspira a obtener el beneficio de la jubilación, justifica los actos de administración realizados, en tal sentido, la falta de los mismos genera incertidumbre sobre la sinceridad y legalidad de su otorgamiento.

Se observó que se otorgó el beneficio de Pensión por Invalidez Permanente a 4 funcionarios del Ente Contralor, dichos actos administrativos, se sustentaron en el artículo 129 del Estatuto de Personal de la Contraloría del estado antes señalado, el cual establece: “Los funcionarios o empleados sin derecho a la jubilación recibirán una pensión de invalidez permanente, siempre que hayan prestado servicios por un período no menor de tres (03) años. El monto de esta pensión no podrá ser mayor del ochenta por ciento (80%) ni menor del sesenta por ciento (60%) de su último sueldo...”.

Al respecto, se determinó que de las asignaciones otorgadas a los pensionados, 3 de ellas no cumplían con el porcentaje del monto de pensión establecido en el artículo 14 del Reglamento de la Ley de Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, el cual establece lo siguiente: “Los funcionarios o empleados sin derecho a la jubilación recibirán una pensión en caso de invalidez permanente, siempre que hayan prestado servicios por un período no menor de

tres años. El monto de esta pensión no podrá ser mayor del 70% ni menor del 50% de su último sueldo...”. La situación antes señalada, se dio motivado a la existencia del citado Estatuto de Personal, el cual contiene normas que regulan la materia de seguridad social del Órgano Contralor estatal. En consecuencia, se otorgaron estos beneficios al margen de la normativa legalmente aplicable; de igual manera originó una afectación al patrimonio público estatal, por cuanto en la nómina del personal pensionado se vienen erogando montos superiores, a los que efectivamente correspondían, si se hubiera aplicado la normativa legal que rige esta materia para los estados.

Se constató que durante los años 2001 y 2002, se concedió anticipo de prestaciones sociales a 3 funcionarios de la Contraloría estatal, a los cuales no se les requirió “la solicitud de información al trabajador”, a fin de verificar el destino de la suma de dinero solicitada por este concepto. Sin embargo, el artículo 100 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo (Gaceta Oficial N° 5.292 Extraordinario de fecha 25-01-1999), señala lo siguiente: “Frecuencia de los anticipos: En atención a lo previsto en el Parágrafo Segundo del Artículo 108 de la Ley Orgánica del Trabajo, el trabajador tendrá derecho a solicitar anticipos de lo acreditado o depositado, o a crédito o aval de lo acreditado en la contabilidad de la empresa, una vez al año, salvo en el supuesto previsto en el literal d) de aquella norma jurídica. El patrono o la entidad respectiva, podrá exigir al trabajador información sobre el destino de la suma de dinero solicitada en anticipo, o del crédito o aval, según fuere el caso, y las pruebas que los evidencien”.

Esta situación podría originar que los funcionarios que solicitaron anticipo de prestaciones sociales, pudieran estar utilizando el dinero entregado en otros fines distintos al espíritu y razón de ser de esta norma contenida en la Ley Orgánica del Trabajo, con la cual el legislador buscó proteger al trabajador y su entorno familiar, al momento de que éste, quede cesante.

Se observó que en la hoja de cálculo de prestaciones sociales del personal a quienes se otorgó el beneficio de la jubilación, a los fines de determinar su salario, se les tomó en cuenta la prima por hijos. Al respecto, el artículo 133

de la Ley Orgánica del Trabajo (Gaceta Oficial N° 5.152 Extraordinario de fecha 19-06-1997) define: “Se entiende por salario la remuneración, provecho o ventaja (...) que corresponde al trabajador por la prestación de su servicio”; es criterio de esta Contraloría General de la República, que la prima por hijo, no es inherente a la prestación del servicio del trabajador, sino que es un beneficio gracioso que otorga el patrono con motivos diferentes a la relación de trabajo, por lo que dicha prima, por no tener un carácter permanente en el tiempo no es considerada salario a los fines del cálculo de las prestaciones sociales, salvo que se encuentre estipulado expresamente en las convenciones colectivas o contratos individuales de trabajo que al efecto sean suscritos. La anterior situación se originó por la interpretación por parte de la Contraloría del estado, del contenido del artículo 133 de la mencionada Ley Orgánica del Trabajo, lo que conlleva a que se estén realizando pagos por concepto de prestaciones sociales, mayores a las que ciertamente se correspondían, de conformidad con la normativa legal aplicable; lo cual va en detrimento del patrimonio público estatal.

## Conclusiones

Las fallas presentadas en el área de recursos humanos de la Contraloría del estado Táchira, ocurren por la aplicación del Estatuto de Personal para el régimen de jubilaciones y pensiones, lo que conllevó a que se hayan otorgado estos beneficios al margen de la ley, así como la realización de pagos por asignación de pensión de jubilación, mayores al límite legalmente establecido, lo que originó una afectación negativa del patrimonio público estatal. Lo antes expuesto no garantiza el cumplimiento de los principios de economía, eficacia, eficiencia, transparencia y la salvaguarda del patrimonio público.

## Recomendaciones

Este máximo Organismo Contralor recomienda al Contralor del estado Táchira lo siguiente:

- El beneficio de la jubilación podrá otorgarse a aquellos funcionarios que cumplan los requisitos, con base en las previsiones contenidas en la Ley del Estatuto

sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios y su Reglamento.

- Los anticipos de prestaciones sociales que se otorguen al personal deben concederse tal y como lo establece la Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento.
- Para el cálculo de las Prestaciones Sociales solo deben considerarse las remuneraciones realmente percibidas por el trabajador por la prestación del servicio.
- Implementar mecanismos de control interno que faciliten a los responsables del área de recursos

humanos, asegurarse de detectar oportunamente desviaciones u omisión de procedimientos y de requisitos exigidos, al momento de procesar el beneficio de la jubilación, así como al conceder anticipos de prestaciones sociales o la totalidad de estas al personal que labora en el Órgano Contralor estatal; archivar en cada uno de los expedientes del personal, a quienes se haya otorgado el beneficio de la jubilación toda la documentación que las soporta con el fin garantizar su oportuna localización y conservación durante el tiempo legalmente establecido.