



UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO
VICERRECTORADO ACADEMICO
DIRECCION GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
POSTGRADO EN DERECHO PROCESAL

TRABAJO ESPECIAL DE GRADO

**DEBIDO PROCESO EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
SANCIONATORIOS AL PERSONAL DEL ENTE AUTÓNOMO
“FUNDACION TRUJILLANA DE LA SALUD”**

Presentado por:

Montilla Morillo Florencio

Para optar al Título de

Especialista en Derecho Procesal

Asesor

Conte Capozzoli José Francisco

Trujillo, septiembre 2016

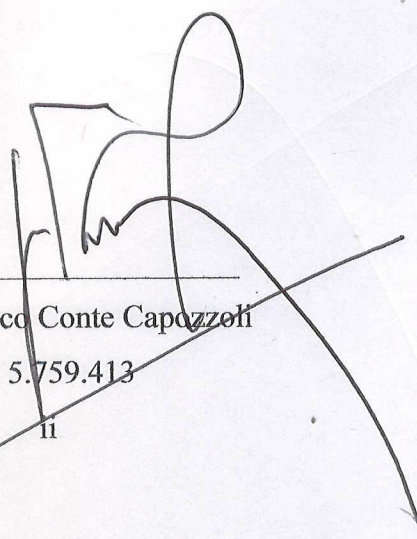


UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO
VICERRECTORADO ACADEMICO
DIRECCION GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
POSTGRADO EN DERECHO PROCESAL

APROBACION DEL ASESOR

Por la presente hago constar que he leído el Trabajo Especial de Grado presentado por el ciudadano **Florencio Montilla Morillo**, titular de la Cédula de Identidad **9383765** para optar al título de Especialista en Derecho Procesal, cuyo título definitivo es: **Debido proceso en los procedimientos administrativos sancionatorios al personal del ente autónomo "Fundación Trujillana de la Salud"**; y manifiesto que dicho Trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la Ciudad de Trujillo, a los 15 días del mes de septiembre de 2016.



José Francisco Conte Capozzoli

CI. 5.759.413

Dedicatoria

A mi Dios, por haberme permitido llegar hasta este punto y haberme dado salud para lograr mis objetivos, además de su infinita bondad y amor.

A mis Padres, por haberme enseñado que lo más importante en la vida es la dedicación, el cariño, así como, el empeño que tiene uno para cumplir con los proyectos que se traza.

A mis hijos Silvana y Miguel, por ser la mayor motivación que un ser humano pueda tener y porque tal vez sin darse cuenta, ellos forman parte de este trabajo.

A mi esposa Zoraida, por su ayuda incondicional y de quien me siento orgulloso por su lucha tenaz que ha tenido para lograr sus metas.

Reconocimiento

A la Universidad Católica Andrés Bello, por darme la oportunidad de recibir formación a nivel de Postgrado.

Al profesor José Francisco Conté por haberme brindado la asesoría necesaria para la realización de la presente investigación.

A los profesores de la UCAB que impartieron sus conocimientos en el desarrollo del Postgrado.

A las autoridades administrativas y personal de la Fundación Trujillana de la Salud, por su colaboración en la información suministrada para el ejercicio de la presente investigación y actividad académica.



**UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO
VICERRECTORADO ACADEMICO
DIRECCION GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
POSTGRADO EN DERECHO PROCESAL**

**DEBIDO PROCESO EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
SANCIONATORIOS AL PERSONAL DEL ENTE AUTÓNOMO
“FUNDACION TRUJILLANA DE LA SALUD”**

Autor: Abg. Florencio Montilla Morillo
Asesor: Dr. José Francisco Conté Capozzoli
Septiembre, 2016

RESUMEN

Considerando el debido proceso como garantía contemplada en el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) como un conjunto de garantías constitucionales mínimas, que permiten su efectividad y cuyas bases son las garantías que debe tener el individuo frente al Estado para que sus asuntos y conflictos sean tramitados bajo un proceso razonable, acompañados de una serie de elementos que garanticen los derechos de los administrados. De ahí el objetivo general del trabajo es analizar el debido proceso en los procedimientos sancionatorios al personal del ente autónomo Fundación Trujillana de la Salud. Metodológicamente se apoya en una investigación documental con un nivel descriptivo. En cuanto, al análisis e interpretación de la información se llevo a cabo por medio del análisis de contenido Arias (1999) donde se constato una serie de causas que interfieren en el desenvolvimiento del debido proceso administrativo como garantía constitucional del personal que labora en el ente objeto de estudio como es la falta de técnica jurídica, desconocimiento de la Ley inadecuado sistema de administración de personal, entre otras. Teóricamente dentro de la investigación se precisan elementos que garantizan el debido proceso en los procedimientos administrativos sancionatorios al personal de ente autónomo Fundación Trujillana de la Salud, como fortalecimiento del sistema de administración del recurso humano, permitiendo tanto a trabajadores como a las trabajadoras se les garantice el debido proceso en los procedimientos administrativos sancionatorios que pudieran estar inmersos, dentro de las que se resalta la capacitación permanente de la autoridad administrativa contemplado en la norma jurídica.

Palabras Clave. Debido proceso, administración, procedimientos sancionatorios.

Índice General

Aprobación por parte del Asesor	ii
Dedicatoria	iii
Reconocimientos	iv
Resumen	v
Índice General	vi
Lista de Siglasxi	
Introducción	1
CAPITULO	
I.Criterios Doctrinales y Jurisprudenciales del Debido Proceso Contenido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela	5
Principios que se Derivan del Derecho Fundamental al Debido Proceso Consagrados en la CRVB	9
Derecho a la Defensa	9
Presunción de Inocencia	10
Derecho de Toda Persona a ser Oída	11
Principios del Juez Natural	13
Derecho a no Confesar Contra sí Mismo	14
Principio de Legalidad	15

Principio Non Bis In Idem	16
Derecho a Obtener Reparación del Estado Por Errores Judiciales	16
Criterios doctrinales	19
Debido Proceso	19
El Debido Proceso Administrativo	22
Criterios jurisprudenciales	25
CAPITULO	
II. Procedimientos Administrativos Sancionatorios de Aplicación al Personal que Labora Para la Fundación Trujillana de la Salud	31
Principio de Legalidad	31
Potestad Administrativa Sancionatoria	33
Potestad Disciplinaria	33
Actividad Administrativa	35
Procedimiento Administrativo	35
Procedimiento Administrativo Sancionatorio	37
Principios de Sometimiento al Derecho	39
Principio de Impulsión de Oficio	40
Principio del Debido Procedimiento Administrativo	41
Principio de Buena Fe	41
Principio de Verdad Material	42
Imparcialidad del Órgano que Conoce y Dirime el Asunto	43
Principio de Informalismo a Favor del Administrado	44

Principio de Economía, Celeridad y Eficacia	45
Principio de Flexibilidad	45
El Derecho a la defensa en el procedimiento administrativo Sancionatorio	46
Amonestación escrita	51
Procedimiento Para Aplicar la Amonestación Escrita	52
Destitución	53
Procedimiento Disciplinario de Destitución	55
Solicitud de apertura de averiguación administrativa.	55
Instrucción del expediente y determinación del cargo.	55
Notificación para acceder al expediente y ejercer el derecho a la defensa.	55
Formulación de cargos y descargos.	56
Acceso al expediente.	56
Pruebas.	57
Dictamen jurídico.	57
Decisión y notificación de recursos a interponer.	57
Constancia de lo actuado.	57
Procedimiento Disciplinario de Despido	59

CAPITULO

III. Causas que Ocasionan el Incumplimiento de Derecho y Garantías Constitucionales en los Procedimientos Administrativos Sancionatorios de Aplicación al Personal que Labora para la Fundación Trujillana de la Salud	61
Falta de Técnica Jurídica por `Parte de la Autoridad Administrativa	61
Ignorancia de la Ley	62
Falta de Capacitación de Personal	63
Inadecuado Sistema de Administración de Personal	65
Debilidad de Valores Éticos	66
Carencia de Normas Manuales y Procedimientos	67
Ausencia de Normas que Englobe la Estructura y Funcionamiento del Ente en la Ley de la Fundación Trujillana de la Salud	69

CAPITULO

IV. Elementos que coadyuvan a la Administración y a los Administrados en el cumplimiento en el debido proceso en los Procedimientos Administrativos Sancionatorios en la Fundación Trujillana de la Salud.	71
Técnicas para la Aplicación del Derecho	71
Conocimiento de la Ley	75
Capacitación y Desarrollo del Personal	75

Capacitación y Formación Permanente	76
Fortalecimiento del Sistema de Administración	80
Fortalecimiento de Valores Éticos	82
Elaboración de Manuales de Normas y Procedimientos	84
Reformas de la Ley de la Fundación Trujillana de la Salud	87
Conclusiones y recomendaciones	90
Conclusiones	90
Recomendaciones	91
Referencias	93

Lista de Siglas

CRBV. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

LOAP. Ley Orgánica de la Administración Pública

LOPA. Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos

LEFP. Ley del Estatuto de la Función Pública

LOTTT. Ley Orgánica del Trabajo, Trabajadores y Trabajadoras

LSTA. Ley de Simplificación de Trámites Administrativos

LOCGRSNCF. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal

CCV. Código Civil Venezolano

LFTS. Ley de la Fundación Trujillana de la Salud

UNA. Universidad Nacional Abierta

MPPEs. Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior

INTRODUCCIÓN

El derecho a ser oído y a demostrar la inocencia de un sujeto que sobre existe una medida que atenta sobre su integridad física y moral es un tema que ha sido debatido constantemente, por tratarse de derechos humanos vulnerados por los Estados, siendo el mismo utilizado por países que empezaron a proteger estos derechos fundamentales de sus ciudadanos, en el momento de iniciar los procesos transformadores de convertirse en naciones con régimen democráticos, es así como empieza a evolucionar en el transcurso del tiempo convirtiéndose en garantía fundamental para la protección de los derechos fundamentales del ser humano.

Entendiendo el debido proceso, como un derecho fundamental e integrado por un conjunto de garantías procesales que aseguran los derechos del individuo frente al Estado y que limitan el poder jurisprudencial y de la Administración para afectar los derechos del ciudadano, por lo cual el debido proceso se caracteriza por ser justo imparcial, transparente e idóneo, es la herramienta más importante de la persona en defensa de la libertad, bienes, derechos, valores. Donde ha sido concebido en diferentes tratados, pactos y convenciones que Venezuela ha suscrito y ratificado así como también incluido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV, 1999), como garantía de Derechos Humanos.

El debido proceso garantiza el cumplimiento de todos y cada uno de los actos o fases que conducen a una decisión final bien sea por órganos jurisdiccionales o administrativos, siendo este último interés de la investigación, el cual permite alcanzar los valores y fines del Estado, en lo que comprende a los procedimientos administrativos sancionatorios hacia la diversidad de trabajadores y trabajadoras que prestan su servicio a la Administración Pública. Principios descriptos en la Carta Magna y en el ordenamiento jurídico que deben ser acatados por toda autoridad administrativa en el ejercicio de sus funciones.

Es por ello, que el debido proceso administrativo debe fundamentarse en el principio de legalidad administrativa, pues es el punto de partida como garantía y obligación del Estado en el cumplimiento de las normas de derecho existentes para desarrollar un procedimiento que surja entre las diferentes Administraciones Públicas en cualquiera de sus modos, o las surgidas entre esas mismas Administraciones Públicas y los administrados. Por lo tanto, constituye, un principio jurídico procesal fundamental de rango constitucional.

De igual forma, el procedimiento administrativo sancionatorio, consiste en una serie de actos formalizados de acuerdo a un orden y forma de ejecutarlo, en función del acto perseguido como decisión administrativa que pretende declarar el ente público contra el particular. En otras palabras, está constituido por una serie de actos intermedios o procedimentales cumplidos por la Administración y los Administrados, con la finalidad de preparar una decisión final o acto Administrativo.

Es así, como el derecho a la defensa debe estar presente en cada una de fases que constituye el procedimiento administrativo sancionador, como garantía de un debido proceso constitucional que permita a todo individuo inmerso en una situación por actividad u omisión antijurídica a evitar que se violenten sus derechos fundamentales descritos en la CRBV, como en acuerdos internacionales suscritos y ratificados por la República Bolivariana de Venezuela.

Al precisar la contextualización del debido proceso, así como, el derecho a la defensa en el contexto de la Administración Pública, específicamente en la Fundación Trujillana de la Salud, ente autónomo rector de la administración de salud en el Estado Trujillo, donde se desarrolló el presente estudio, se reconoce por medio de observaciones y diversidad de experiencias compartidas por los trabajadores y trabajadoras la constante violación a esta garantía y derecho fundamental como lo es el debido proceso. Estas apreciaciones, son objeto de motivación para el investigador, pues su interacción en el ámbito laboral conlleva a señalar que tal situación tiene su

asidero en el desconocimiento de la Ley, aunado a la falta de capacitación en el área por parte de la autoridad administrativa y por ausencia de valores éticos.

Estas premisas, permiten reflexionar acerca de la necesidad de estudiar todo el proceso que se lleva a cabo en la Fundación Trujillana de la Salud, acerca del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionatorios al personal que labora para la misma, desde un dilatado contenido bibliográfico como jurisprudencias del máximo órgano de administración de justicia, puesto que el conocer el comportamiento del ente sujeto a estudio permitió construir elementos que contribuyen al mejoramiento de la aplicación de este proceso en el contexto de la función pública.

Dentro de este marco de referencia se presenta la investigación realizada en el ente autónomo Fundación Trujillana de la Salud, cuyo propósito general es analizar el debido proceso en los procedimientos administrativos sancionatorios al personal del ente objeto de estudio, producto de la descripción de criterios doctrinales y jurisprudenciales del debido proceso, aunado a los procedimientos administrativos sancionatorios aplicados al personal que labora en el mencionado órgano de la Administración, así como, la indagación de las causas que ocasionan el incumplimiento de esta garantía constitucional. Todo ello bajo un enfoque documental y un nivel descriptivo, (Arias, 1999), apoyada en análisis de contenido.

En este orden de ideas, la presente investigación tiene como punto de partida, en el primer capítulo criterios doctrinales y jurisprudenciales del debido proceso contenidos en la CRBV. Posteriormente se muestra el capítulo II, los procedimientos administrativos sancionatorios al personal que labora para Fundación Trujillana de la Salud. Subsiguientemente, se presenta el capítulo III, donde se reflejan las causas que ocasionan el incumplimiento de derecho y garantías constitucionales en los procedimientos administrativos sancionatorios de aplicación al personal que labora para Fundación Trujillana de la Salud.

En el capítulo IV, se presenta como construcción teórica elementos que coadyuven a la Administración y a los administrados en el cumplimiento del debido proceso en el procedimiento administrativo sancionatorio llevados a cabo en la Fundación Trujillana de la Salud, como soluciones alternativas del debido proceso administrativo, tales como: técnica para la aplicación de derecho, conocimiento de la ley, capacitación y desarrollo del personal, capacitación y formación permanente, fortalecimiento del sistema de administración de personal, fortalecimiento de valores éticos, entre otros.

Finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones, para luego sellar con la presentación de las referencias bibliográficas citadas en el contenido de la investigación.

Capítulo I

Criterios Doctrinales y Jurisprudenciales del Debido Proceso Contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

La Constitución de 1999 representa una amplia protección a los derechos humanos, derechos que se ven afectados por actuaciones de diversa índole, entre ellas, las del propio Estado en contra de sus ciudadanos y ciudadanas mediante aplicación de mecanismos administrativos no acordes con la norma suprema, como por ejemplo, aquellos que se llevan a cabo en las distintas dependencias que conforman la Administración Pública Nacional.

Es importante hacer mención que CRBV, constituye al Proceso en una garantía que a través de la cual reúne una serie de actos siguiendo un orden con el objeto de resolver una determinada situación de índole judicial mediante la aplicación de normas materializadas en un ordenamiento jurídico, y que a su vez trascienden en materia de derechos humanos y que tienen como punto de partida el propio texto fundamental, siendo estos:

Artículo 19:

El Estado garantizara 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.

De este artículo se recalca cuando el propio Estado adopta dentro de su actuación y ordenamiento jurídico valores superiores que conlleven al respeto inquebrantable a todo derecho humano y por ende de justicia, así mismo, está en la obligación de garantizar el cumplimiento cabal de estos derechos fundamentales, mediante la adecuación de procesos que permitan determinar la existencia de violaciones a los mismos, así como, sancionar legalmente a las autoridades que cometan quebrantamientos a estas garantías, conforme lo establece el artículo 29 del texto fundamental al indicar “El Estado está obligado a investigar y sancionar legalmente los delitos contra los derechos humanos cometidos por sus autoridades”.

Artículo 7:

“La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta Constitución.”

Lo cual implica que todos aquellos ciudadanos que ejerzan funciones dentro de los órganos del Poder Público, en todo su contexto deben estar subordinados al texto Fundamental precisamente por su rango de norma superior dentro del marco Constitucional y legal.

Artículo 257:

El proceso constituye un elemento fundamental para la realización de la justicia. Las leyes procesales establecerán la simplificación, uniformidad, y eficacia de los trámites y adoptarán un procedimiento breve oral y público. No se sacrificará la justicia por la omisión de formalidades no esenciales.

De esta norma, es importante manifestar que el legislador hace hincapié al indicar que el proceso es la guía o elemento fundamental para la realización de la justicia, por lo tanto, el Estado debe garantizar a cada ciudadano derechos constitucionales procesales para alcanzar la efectividad de la justicia mediante un debido proceso, así como, el respeto a los derechos humanos en el marco del proceso bien sea jurisdiccional como administrativo, donde se asegura el derecho material de las personas.

En esta línea, el proceso constituye una herramienta para alcanzar uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico constitucional contentivo de los derechos y garantías fundamentales, sirve como instrumento para lograr el valor superior del ordenamiento jurídico como lo es la justicia, donde se desenvuelve en una serie de actos que van desde la presentación de la demanda en el caso de una actuación en órganos jurisdiccionales, contentiva de la pretensión hasta la materialización o ejecución de la sentencia y en caso que se trate de actuaciones de índole administrativa desde que se inicia el procedimiento administrativo hasta la culminación del mismo mediante la emisión de un acto administrativo definitivo.

De igual forma, el proceso como máximo enunciado de las garantías constitucionales debe reunir un conjunto de condiciones mínimas que contribuyan dentro del marco del procedimiento legal, al respeto de los derechos constitucionales, es decir, desde el inicio de la acción, pasando por las diferentes fases hasta llegar a la decisión bien sea judicial o administrativa y dentro de los lapsos establecidos por el ordenamiento jurídico.

De lo anterior se desprende, que los derechos fundamentales cuentan con garantías que permiten a las personas hacerlos valer en actuaciones jurisdiccionales y administrativas y donde la garantía del proceso debe caracterizarse de ser justo, razonable, confiable y a su vez reunir un mínimo de elementos primordiales que tienda a evitar que se violente los derechos de las personas, por lo tanto la tutela de

los derechos fundamentales a través de procesos jurisdiccionales, así como, la auto tutela administrativa, conduce a que se garantice el debido proceso material y formal de los ciudadanos.

En este sentido, los derechos fundamentales constituyen la base esencial entre el sujeto y la comunidad y como apoyo de la democracia, lo cual induce al respeto de los derechos elementales de las personas y la búsqueda de la paz y la justicia social por tanto, la democracia, es el medio para el respeto de las libertades, de la igualdad y de los derechos humanos, es el instrumento para la formación de la paz y la armonía social, para la disminución de desigualdades y de la mejor distribución de las riquezas, es en si el establecimiento de un Estado Democrático Social de Derecho y de Justicia.

De lo anteriormente expuesto se tiene que el debido proceso, es uno de los derechos fundamentales presentes en la Carta Magna. Se trata de un principio básico de la organización de cualquier sociedad, que se coloca como base estructural tanto del Estado de Derecho como del Estado Democrático, donde, en un Estado de Derecho el poder se ejerce de acuerdo a los debidos procesos establecidos en las leyes, la democracia, no es más que la institucionalización de un debido proceso para el ejercicio del poder en sus distintas manifestaciones.

En este orden de ideas, el constituyente haciendo énfasis en los derechos fundamentales del ser humano entre ellos el sometimiento de toda acción del Estado contra alguna persona la misma, debe estar regida por un debido proceso, por constituir este un derecho fundamental presente en la norma suprema, protegido mediante garantías que obligan a las autoridades a respetar en cada una de las fases que lo integran asegurándole al particular decisiones justas y razonables.

Principios que se Derivan del Derecho Fundamental al Debido Proceso Consagrados en la CRBV

En ocasión al debido proceso el artículo 49 de CRBV, indica que el mismo se debe aplicar a todas actuaciones judiciales y administrativas, por lo que se deriva que la defensa es un derecho inviolable en cualquier grado y estado de la causa, ya que permite a los individuos acceder a los demás derechos y garantías procesales con el propósito de alcanzar decisiones justas como fines del Derecho.

En este sentido, a continuación se presentan una precisión básica de los principios que se derivan del principio al debido proceso:

Derecho a la Defensa

Artículo 49.1 constitucional establece:

La defensa y la asistencia jurídica son derechos inviolables en todo estado y grado de la investigación y del proceso. Toda persona tiene derecho a ser notificada de los cargos por los cuales se le investiga, de acceder a las pruebas y de disponer del tiempo y de los medios adecuados para ejercer su defensa. Serán nulas las pruebas obtenidas mediante violación del debido proceso. Toda persona declarada culpable tiene derecho a recurrir del fallo, con las excepciones establecidas en esta Constitución y la Ley.

Este precepto corresponde al derecho a la defensa que tiene todo ciudadano que comprende el derecho a impugnar, alegar, excepcionar los elementos de hecho o de derecho que beneficien a sus intereses, a probar, a recurrir del fallo que le perjudique, es decir, todos aquellos medios de prueba enmarcados en el principio de legalidad que le ayude en la defensa.

El derecho de defensa en opinión de Rivera (2008):

Es un derecho fundamental de la persona que se encuentra indisolublemente unido a la garantía del debido proceso. Además, permite proteger otros derechos como la libertad, seguridad, certeza, etc., que de no ser por esta facultad, otorgada a las partes, sería muy difícil materializarlo. Como tal derecho fundamental es irrenunciable e inalienable. Si se produjese en cualquier caso que una parte renunciara al derecho de defensa, en cualquier momento lo puede, ejercer que le sea exigida formalidad para superar la renuncia, simplemente se considera aquella como no válida. Tampoco, obviamente, puede ser sustraído o traspasado a terceras personas (p.485).

Es un derecho que permite a las personas acceder a otros derechos y garantías procesales lo cual forma la potestad que tienen precisamente esos individuos para actuar dentro del tiempo o lapso legalmente establecido todas aquellas acciones que consideren pertinentes que le sean favorables dentro del proceso, es decir, notificación de cargos, derecho a presentar pruebas y a su vez, nulidad de pruebas ilícitas, asistencia jurídica, doble instancia.

Presunción de Inocencia

Artículo 49.2 constitucional establece; “Toda persona se presume inocente mientras no se pruebe lo contrario”.

De acuerdo a este principio, la persona a quien potencialmente deba imponérsele una sanción se presume inocente, a menos que existan pruebas fehacientes y pertinentes que demuestren lo contrario, así mismo, es importante señalar que antes y durante el proceso debe presumirse la inocencia del sujeto por cuanto se trata de un derecho fundamental.

En ocasión a la presunción de inocencia el profesor Rivera (2007) da a entender:

La aplicación del imperio del derecho supone la aceptación del principio de que toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe culpabilidad. La culpabilidad personal del acusado deberá probarse en todo caso (p.103).

Por su parte Bello y Jiménez (2006) explica:

Conforme a esta garantía constitucional procesal, corresponde al Ministerio Público demostrar -carga de la prueba- la culpabilidad del sujeto, pues su inocencia, se encuentra amparada por una presunción desvirtuable con medios probáticos que debe aportar quien alegue la culpabilidad, dado que la inocencia se encuentra relevada de prueba como consecuencia de la presunción constitucional (p.472).

Ambos criterios dan a entender que al individuo que se encuentra en una situación fáctica, debe ser tratado con todo el respeto que amerita su estado de inocencia, ya que al obviar este principio transgrediría el principio de igualdad de las partes y el derecho de tener un juicio o procedimiento justo conforme a las reglas del debido proceso, y en un segundo plano, estaría respaldando el desconocimiento del ordenamiento jurídico, logrando, con ello, agrietar las bases de un sistema social y democrático cuyo postulado principal es la prevalencia de los derechos fundamentales del ser humano.

Derecho de Toda Persona a ser Oída

Artículo 49.3 constitucional establece:

Toda persona tiene derecho a ser oída en cualquier clase de proceso, con las debidas garantías y dentro del plazo razonable determinado legalmente,

por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad. Quien no hable castellano, o no pueda comunicarse de manera verbal, tiene derecho a un intérprete.

Constituye un derecho fundamental e inherente al ser humano, ya que implica facultades de individuo de acceder a órganos administrativos y jurisdiccionales a los fines de presentar peticiones o reclamos referentes a una determinada situación fáctica que afecta sus derechos. Toda persona puede ejercer esa facultad permitiéndole el derecho a la palabra independientemente de su situación política, económica o social. El derecho a ser oído, se vincula al derecho a la defensa.

El derecho a ser oído tiene diversos efectos, en este sentido en opinión del profesor Rivera (2007):

..entre ellos de derecho de alegar y argumentar en defensa de sus derechos que tiene un correlato de deber, pues, debe dársele repuesta a sus afirmaciones; quien debe oír en caso de un proceso en un tribunal, es un juez, no puede delegar esas obligaciones; tiene derecho a ser oído en el idioma oficial del país, caso que no domine el idioma debe designarse un intérprete (p.59).

Sumado a lo referido por el autor, el derecho a un intérprete es una garantía procesal al debido proceso, más aun como derecho a la defensa ya que si el individuo no entiende o sabe hablar el idioma castellano la ayuda de un interlocutor del idioma garantiza el derecho que tiene la persona a ser oída.

Ahora bien, si el proceso se desarrolla en el seno de la Administración Publica el derecho a ser oído que tiene el ciudadano objeto de un determinado procedimiento debe tener la oportunidad de exponer sus alegatos y presentar los medios de prueba que considere convenientes, por cuanto si bien corresponde a la Administración

demostrar y verificar el ilícito administrativo, dado que el particular se presume inocente, éste de cualquier modo, debe tener la posibilidad de ejercer una cabal defensa contra la actuación que el Estado lleva en su contra.

Principio del Juez Natural

El Artículo 49.4 constitucional establece:

Toda persona tiene derecho a ser juzgada por sus jueces naturales a las jurisdicciones ordinarias, o especiales, con las garantías establecidas en esta constitución y en la Ley. Ninguna persona podrá ser sometida a juicio sin conocer la identidad de quien lo juzga, ni podrá ser procesada por tribunales de excepción o por comisiones creadas para tal efecto.

Esta garantía constitucional que tiene todo ciudadano de ser juzgado por sus jueces naturales, pero ¿qué se entiende por un juez natural?, según Bello y Jiménez (2006):

Juez natural es aquel que ha sido creado por la Ley con antelación a la ocurrencia del hecho que se pretende juzgar, que se encuentre investido de jurisdicción y de competencia, con antelación al hecho motivador del proceso judicial, que según su régimen orgánico y procesal, no permita calificársele como excepcional o ad hoc, Luego se trata de un juez objetivo e imparcial, un juez que no reciba ordenes de nadie, autónomo y soberano, que solo se deba a la Constitución y la Ley, que no se arbitrario, que preexista al momento o hechos que se juzgan (p.372).

Por su parte, en el análisis objetivo de la independencia e imparcialidad de los jueces, referido al juez natural el profesor Rivera (2007):

En el proceso judicial se debe garantizar la mejor forma de administrar justicia en atención a las partes. Por eso, estas últimas, tienen el derecho a

ser juzgadas por su juez natural, es decir, por una autoridad jurisdiccional competente según la materia, cuantía y territorio: a través de las normas jurídicas se establece las competencias y atribuciones que tienen los jueces en referencia la controversia planteada (p.162).

Sumado a estos criterios, el principio del juez natural garantiza a los individuos que se encuentran inmersos en conflictos jurídicos cuyas causas sean de conocimiento de jueces ad hoc que puedan ser nombrados para determinado fin y cuyas valoraciones sobre las causas no correspondan con el imperio de la legalidad, ya que el juez natural es aquel a quien la ley le ha otorgado el conocimiento de ciertos casos para su arreglo en atención a la competencia que le corresponda conforme al ordenamiento jurídico.

Derecho a no Confesar Contra sí Mismo

Artículo 49.5 constitucional establece:

Ninguna persona podrá ser obligada a confesarse culpable o declarar contra sí misma, su cónyuge, concubino o concubina, o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. La confesión solamente será válida si fuere hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

En el trabajo de Rivera (como se cita en Ferrajoli, 1997) se da a entender que en la historia de los delitos y las penas ha existido una lucha incesante entre el ser humano para defenderse del poder de una falsa acusación o para ocultar su fechoría; en el momento que el poder asumió la potestad del juzgamiento se inventaron formas para arrancarle al ser humano la “verdad”, mediante el tormento cruel e inhumano. Entonces, la confesión no era la declaración espontánea del acusado sobre su culpa, sino, la declaración arrancada por el tormento físico o psíquico.

En torno a esta garantía constitucional procesal, para Bello y Jiménez (2006) consiste:

...en que nadie puede ser obligado a declarar en su contra- contra sí mismo- o contra los sujetos antes señalados, lo que no quiere decir, que pueda declarar voluntariamente en su contra sí mismo esto es, declararse culpable de la comisión de un hecho que le acarreará responsabilidad penal o el reconocimiento de un hecho controvertido que le traerá consecuencias jurídicas desfavorables, pues la declaratoria de culpabilidad y la confesión del sujeto, es perfectamente válida en la medida que sea voluntaria, todo lo cual se traduce, en que la garantía en cuestión lo que prohíbe es obligar al sujeto a declararse culpable o a confesar hechos que le sean desfavorables (p.449).

Tal principio permite al sujeto evitar traer al proceso aspectos que le sean desfavorables que permita encontrarse en una situación de desventaja en la decisión final, sin embargo, si existe un reconocimiento sobre un hecho y se realiza de forma voluntaria aun cuando el mismo le sea desfavorable no se incurriría en lesión al artículo 49.5 Constitucional.

Principio de Legalidad

Artículo 49.6 constitucional establece: “Ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes.”

El sometimiento al imperio de la ley de toda actuación administrativa y jurisdiccional es garantía fundamental para el desarrollo del debido proceso, aspecto que será desarrollado en párrafos subsiguientes por ser parte fundamental en el desarrollo de procedimientos administrativos sancionatorios aplicados al personal que

labora para Fundación Trujillana de la Salud, tema central del Capítulo II de la presente investigación.

Principio Non Bis InIdem

Artículo 49.7 constitucional establece: “Ninguna persona podrá ser sometida a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgada anteriormente.”

Este principio está vinculado estrechamente con el principio de res iudicata (cosa juzgada), que implica la inmutabilidad de las decisiones adoptada en la sentencia firmes, excepto cuando estas pueden ser modificadas por circunstancias supervinientes. Este principio de non bis in ídem se refiere en materia penal, que la res iudicata se extiende a todas las sentencias judiciales restantes. A su vez es importante mencionar que la cosa juzgada tiene como finalidad la seguridad jurídica, cerrar el paso a la incertidumbre.

Es un derecho fundamental pues constituye una garantía constitucional que consiste en el hecho de que ninguna persona puede ser sometida a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales ha sido ya juzgada, es decir, en actuaciones tanto administrativas como jurisdiccionales evita que el individuo sea sujeto de un nuevo proceso por el cual anteriormente fue tomada una decisión convirtiendo la misma en cosa juzgada.

Derecho a Obtener Reparación del Estado por Errores Judiciales

Artículo 49.8:

Toda persona podrá solicitar del Estado el restablecimiento o reparación de la situación jurídica lesionada por error judicial, retardo u omisión injustificados. Quedan a salvo el derecho del o de la particular de les exigir la responsabilidad personal del magistrado o magistrada, juez o jueza y del Estado, y de actuar contra éstos o éstas.

De igual forma en el último aparte del artículo 255 del texto constitucional, se determina la responsabilidad de los jueces:

Los jueces o juezas son penalmente responsables, en los términos que determine la ley, por error, retardo u omisiones injustificados, por la inobservancia sustancial de las normas procesales, por denegación, parcialidad y por los delitos de cohecho y prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones.

Conforme a las normas transcritas la responsabilidad del Estado y de los jueces puede surgir por causas tales como: error judicial, retardo u omisiones injustificados, Inobservancia sustancial de normas procesales, por parcialidad y por formas dolosas cualquiera de estos elementos conducen a diferentes recursos establecidos en el ordenamiento jurídico, sin perjuicio que se pueda exigir indemnización al Estado.

Pero ¿cómo opera en nuestro sistema legal la responsabilidad de los operadores de justicia en el ejercicio de la función pública jurisdiccional?

Para responder a esta pregunta y parafraseando lo comentado por (Bello y Jiménez, 2006) en relación a la responsabilidad del Estado, el proceso judicial está conformado por un conjunto de actos que deben realizarse en forma preclusiva para llegar a la decisión que resuelva en forma definitiva la controversia sometida a consideración del órgano jurisdiccional, destacándose, que todo debido proceso legal, como mínimo, debe cumplir con un conjunto de garantías procesales constitucionales; este amplio panorama del proceso ordinario, muestra las etapas o fases del mismo, existen reglas que deben cumplir las partes y el órgano jurisdiccional, así como los lapsos procesales que también deben observarse en forma obligatoria, sin que sea pertinente su relajamiento, ello salvo las excepciones que establece la ley.

Ahora bien, cuanto el juez en el ejercicio de su función jurisdiccional incurre en errores en cuanto a la aplicación o interpretación de las normas, que no puedan justificarse mediante criterios jurídicos razonables, dejando de manifiesto su ignorancia y desconocimiento sobre el derecho, que ponen en tela de juicio su idoneidad para el ejercicio de la función pública, es decir; cuando incurre en “error judicial inexcusable”, conforme el artículo 255 Constitucional ut supra transcrito, es personalmente responsable por tales hechos, responsabilidad que puede ser de carácter civil, penal, administrativa o disciplinario.

En este orden de ideas, el artículo 259 Constitucional también hace referencia a este punto al indicar la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración, así como, disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

La CRBV garantiza el derecho a la defensa, cuando es limitado, lesionado, mermado o impedido, produce la indefensión de los sujetos, que se encuentra prohibida en el marco constitucional y legal, por ende esta situación conducen al individuo a ejercer diferentes recursos que involucra desde la nulidad del acto hasta el amparo, sin perjuicio que se logre exigir la indemnización al Estado.

Existen criterios doctrinales y jurisprudenciales con respecto al debido proceso que orientan al estudio del mismo, para lograr mejorar el entendimiento a lo que se refiere el texto constitucional en referencia del llamado Estado Democrático Social de Derecho y de Justicia y del proceso como instrumento para la realización de la justicia, describiendo estas posiciones aspectos importantes que fundamentan el debate en función de justicia.

Criterios Doctrinales

Es oportuno indicar que antes de conceptualizar el debido proceso, es preciso hacer mención que el mismo mantiene una evocación como derecho humano continental, puesto que ha avanzado a ritmos acelerados como bien lo trata la obra de Petit (como se cita en Zamudio, 2002) que da entender que en buena parte de los ordenamientos constitucionales latinoamericanos se ha vigorizado la tendencia hacia la superioridad de los tratados internacionales sobre las disposiciones legales internas, aun cuando se conserva la supremacía de la ley fundamental, pero en el campo de los derechos humanos, los instrumentos internacionales adquieren una jerarquía todavía más elevada, que llega hasta el reconocimiento de nivel constitucional.

Lo antes expuesto se demuestra la constitucionalización de los derechos fundamentales del ser humano el cual no conoce fronteras y que por ende debe tener garantías mínimas tanto en procesos judiciales como administrativos, con la finalidad de producir justicia.

Debido Proceso

Diversas son las opiniones encontradas en la doctrina sobre la definición del debido proceso, puesto que para algunos autores el mismo es visto como una garantía, para otros como un derecho, así como, una corriente que lo considera derecho-garantía.

En este sentido, para el profesor Rivera (2007) bajo la denominación del debido proceso señala que:

La nueva cultura jurídica engloba, al comenzar el siglo XXI, el conjunto de garantías que aseguran los derechos del ciudadano frente al Poder Judicial y que establecen los límites al poder jurisdiccional del Estado para afectar los derechos de las personas. Tal vez, no es exagerado afirmar que el debido proceso al juicio imparcial, transparente e idóneo es el instrumento más importante del ser humano en defensa de su vida, libertad, valores, bienes y derechos. Es importante destacar que

conforme al artículo 49 de la Constitución Nacional, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, de 1966 y el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969, el debido proceso no se aplica exclusivamente a la actuación judicial (civil, penal, contencioso-administrativa, laboral, agraria, familia, constitucional, penal-militar) sino también a las administrativas (p.77).

Esta definición indica que el debido proceso reúne una serie de elementos necesarios que conllevan a la persona a un desenvolvimiento justo en el desarrollo de una actividad incoada en su contra bien sea ante autoridades jurisdiccionales o administrativas, de forma tal que la garantía procesal se materializa con un único fin como lo es de proteger al individuo.

Dentro de esta corriente también se enmarca Gozaini (2004) quien explica su posición:

De ser un proceso legal se pasó a estimar un proceso constitucional, con el agregado de principios y presupuestos que conciliaban en el argumento de que sin garantías procesales efectivas y certeras, no había posibilidad alguna para desarrollar los derechos fundamentales.

A partir de esta concepción, el proceso como herramienta al servicio de los derechos sustanciales pierde consistencia: No se le asigna un fin por sí mismo, sino para realizar el derecho que viene a consolidar.

Con ello decimos que el proceso abandone el rol que permite ejercer los derechos materiales; ni que haya perdido su condición de modelo técnico; se trata simplemente de advertir que su fisionomía debe resultar permeable a las exigencias del tiempo en que ocurre, de forma tal que no sea un mero procedimiento, sino una garantía esencial para los derechos humanos (p.9).

Lo expuesto por el autor, conlleva a que el debido proceso es una garantía respaldada por el texto fundamental, ya que engloba un conjunto de elementos que se tienen que interrelacionar entre sí con el propósito de responder a posibles alteraciones que se presenten en el transcurso de un procedimiento bien sea de índole jurisdiccional o administrativo y por lo tanto relativo a derechos humanos.

No obstante diferente es el criterio para Petit (2011) puesto que señala que: "...el Debido Proceso es un derecho humano absoluto de índole complejo, comprendido por un conjunto de garantías y derechos en su conjunto, que constituyen el instrumento de realización de la justicia" (p. 67).

Continuando bajo este razonamiento, en el trabajo de Petit (como se cita en Baumeister 2004) se da a entender conforme a doctrina reiterada, el debido proceso como derecho individual de carácter fundamental, es aquel integrado por un conjunto de garantías constitucionales procesales mínimas, que permiten su efectividad y cuyas bases son las garantías que debe tener el individuo frente al estado para que sus asuntos y conflictos sea tramitados bajo un proceso razonable.

Lo antes expuesto indica que el debido proceso es visto como un derecho fundamental, dando oportunidad al individuo de hacer uso de garantías constitucionales para proteger sus derechos en el desarrollo de un procedimiento que se le sigue.

En este orden de ideas, parte de la doctrina consultada considera al debido proceso como un derecho – garantía como lo señala los autores Bello y Jiménez (2006):

Aquel proceso integrado por: un conjunto de derechos o garantías constitucionales procesales mínimas, que permiten su efectividad, el cual encuentra sus bases en la garantía que tiene el individuo por parte del Estado, de un proceso justo, razonable y confiable, al momento de la actuación de los órganos jurisdiccionales o administrativos (p.343).

Lo que significa que el debido proceso engloba en si una serie de elementos interrelacionados, como derecho-garantía del Estado a la persona siendo una oportunidad favorable a la persona en cuanto al proceso que se desarrolle por acción de órganos jurisdiccionales o administrativos en respeto a los derechos humanos del cual es titular.

Así mismo, en el trabajo de Petit (como se cita en Rivera 2002) se da a entender que el debido proceso se estatuye como una garantía y un derecho fundamental. Como garantía en cuanto recoge el proceso como tutela efectiva de los derechos y que aquel debe movilizarse bajo la legalidad de obrar y la fundamentación adecuada de cada una de sus resoluciones. Como derecho en cuanto a pertenecer a la esfera personal de la persona y constituye un mandato para los jueces y para cualquier autoridad (poder), sea de la naturaleza que sea, abarcando incluso las relaciones entre particulares.

De acuerdo a los aspectos considerados anteriormente se entiende el debido proceso como el conjunto de elementos que integran o forman parte de un procedimiento bien sea de índole jurisdiccional o administrativo, enmarcados en derechos y garantías constitucionales, con el único propósito de proteger a la persona durante el proceso que se le sigue.

El Debido Proceso Administrativo

Para un mejor entendimiento del debido proceso administrativo, es menester partir del Principio de Legalidad Administrativa contemplado en el artículo 137 de CRBV el cual señala: “Esta Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cualidades debe sujetarse las actividades que realicen.”, a este respecto, se refiere en el sentido amplio a toda la Administración Pública.

En este orden, el Principio de Legalidad viene a constituir el principio rector para ajustar el desempeño de la administración frente a los administrados como bien lo describe Brewer-Carias (2004):

Para la Administración, el orden al cual deben someterse los órganos administrativos está conformado por todas las fuentes de derecho, comprendidas la Constitución, las leyes, los reglamentos en el ámbito que resulte en la jerarquía administrativa el órgano en particular; y por supuesto, comprendidos también los principios generales del derecho (p.449).

En este aspecto, el artículo 141 del texto fundamental, hace mención a los principios de la Administración Pública, al indicar:

La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

De acuerdo a la norma antes descrita, en el trabajo de Pérez-Marchan (como se cita en Araujo, 2008) se da a entender que en el precepto constitucional 141 vigente, la faceta típica en que se manifiesta la Administración Pública. Como se establece expresamente, la Administración Pública actúa con sometimiento pleno a la ley y al derecho. Esa dualidad de vinculación a la ley y al derecho no es un mero concepto retórico o desiderativo como todos los conceptos constitucionales, son estrictamente conceptos normativos, a los que hay que atribuirles la plenitud de los efectos jurídicos. Señala que al concepto hoy constitucional de imperio de la ley consagrado también entre nosotros en el Preámbulo de la Constitución ha de entenderse no en su sentido estricto de imperio de las leyes formales, pues imperio de la ley es, en la Constitución misma, imperio de ley y del Derecho, ya que en efecto, no debe olvidarse que el concepto básicoconstitucional es el

Estadodemocrático y social de Derecho, al igual que lo consagra nuestra Constitución, con el agregado de la cláusula Estado de Justicia.

La norma indicada, engloba a la Administración Pública al sometimiento del imperio de la ley y de la propia Constitución, enmarcado en un conjunto de derechos y garantías de las cuales son titulares los individuos en el transcurso de un proceso de índole administrativo.

En esta línea, el debido proceso resulta de una ramificación del Principio de Legalidad Administrativa constituye para (Pérez-Marchan, 2014. p. 18)

un principio jurídico procesal fundamental, de rango supraconstitucional según el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, destinadas a asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, al permitírsele tener la oportunidad de ser oído y hacer valer sus pretensiones legítimas frente a la autoridad administrativa.

Conforme a esta definición, el debido proceso administrativo, mantiene un conjunto de garantías mínimas que la Administración está en la obligación de respetarlas por ser un mandato constitucional y estar subordinada de igual forma ante las leyes, y de esta forma pueda producirse una justicia equilibrada, es decir, que desde el inicio del acto administrativo a través de todas sus fases, debe comprender una serie de elementos que garanticen la transparencia del mismo, de modo que eviten la presencia de posibles violaciones a los derechos del administrado.

Ahora bien, en el marco del debido Proceso administrativo como garantía que tiene los administrados en la actividad pública, se encuentra el procedimiento administrativo como mecanismo para llevar a cabo envolturas jurídico administrativo, pero en el cual engloba una serie de aspectos y/o fases que en el desarrollo del mismo garantizan derechos inobjetables de los particulares frente a la autoridad administrativa.

En este sentido, y en ocasión al derecho a la defensa el profesor Hernández-Mendible (2013) expone:

Se considera que el derecho a la defensa ante la Administración, supone el derecho que el interesado sea notificado de la apertura del procedimiento administrativo y de la oportunidad para presentar alegatos de defensa, en especial cuando este se ha iniciado de oficio; el Derecho de libre acceso al expediente con el propósito de examinar en cualquier estado del procedimiento las actas procesales; el derecho a presentar y evacuar medios probatorios legales y pertinentes en tiempo oportuno, que permita desvirtuar los alegatos ofrecidos en su contra por la Administración; el Derecho a obtener una decisión final sobre el fondo del asunto, a recibir oportuna respuesta a su solicitud, así como a conocer las razones en que se fundamenta el acto administrativo y ser notificado de la decisión que afecte sus derechos e intereses y el derecho a ser informado de los recursos y medios de defensa en vía administrativa o jurisdiccional (p.32).

Atendiendo a estos aspectos, el debido proceso debe estar presente en todo procedimiento administrativo, como garantía constitucional frente a posibles desproporciones emanadas de la autoridad administrativa, y donde el particular está protegido por el derecho a la defensa para el logro de una tutela administrativa efectiva.

Criterios Jurisprudenciales

Es importante señalar que el Tribunal Supremo de Justicia ha sostenido una serie de criterios en relación al Debido Proceso tanto en Sala Constitucional como en Sala Político Administrativa, siendo definido este en una de las sentencias líder con respecto a esta materia, la cual es tomada en otras sentencias de forma constante, como es el caso de la emitida por la Sala Constitucional (2000) donde señala:

...Se denomina *debido proceso* a aquél proceso que reúna las garantías indispensables para que exista una tutela judicial efectiva. Es a esta noción a la que alude el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cuando expresa que el debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas.

Pero la norma constitucional no establece una clase determinada de proceso, sino la necesidad de que cualquiera sea la vía procesal escogida para la defensa de los derechos o intereses legítimos, las leyes procesales deben garantizar la existencia de un procedimiento que asegure el derecho de defensa de la parte y la posibilidad de una tutela judicial efectiva (párr.16).

En dicho fallo el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional no hace mención si el debido proceso corresponde a un derecho o una garantía, sin embargo, en posterior decisión esta misma Sala (2001) ha sostenido:

...es menester indicar que el derecho a la defensa y al debido proceso constituye garantías inherentes a la persona humana y en consecuencia aplicable a cualquier clase de procedimientos. El derecho al debido proceso ha sido entendido como el trámite que permite oír a las partes, de la manera prevista en la Ley, y que ajustado a derecho otorga a las partes el tiempo y los medios adecuados para imponer sus defensas (párr.25).

Donde se desprende el doble tratamiento que le otorga la Sala Constitucional al debido proceso, al indicar que el mismo corresponde a un derecho y a la vez una garantía, ahora bien, cuando existe un tratamiento relativo a derechos humanos estos deben estar garantizados en toda actuación judicial o administrativa, entonces el debido proceso reúne un conjunto de dispositivos que fortalecen el saneamiento procesal del cual es titular todo individuo sometido a determinadas acciones, por lo

tanto, estos aspectos constitucionales le proporciona al sujeto confianza, tranquilidad, en el desarrollo de un procedimiento en el cual pueda estar inmerso.

En este contexto, tomando como referencia la función administrativa del Estado donde la extensa complejidad existente en el manejo de la Administración Pública hace que el propio Estado establezca mecanismos que permita al administrado hacer valer sus derechos y garantías frente al actuación de la autoridad administrativa en su contra, violentando derechos fundamentales del cual es titular, en este aspecto en criterio del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político Administrativa (2006) sostiene:

El derecho a la defensa, pilar fundamental de nuestro sistema constitucional de derechos y garantías, se manifiesta en el procedimiento administrativo a través de las siguientes formas: cuando se garantiza el derecho a ser oído, puesto que no podría hablarse de defensa alguna, si el administrado no cuenta con esta posibilidad; el derecho a ser notificado de la decisión administrativa, a los efectos de que le sea posible al particular presentar los alegatos que en su defensa pueda aportar al procedimiento; el derecho a tener acceso al expediente, justamente con el propósito de que el particular pueda examinar en cualquier estado del procedimiento las actas que lo componen, permitiendo un real seguimiento de lo que acontece en su expediente administrativo; el derecho que tiene el administrado de presentar pruebas que permitan desvirtuar los alegatos ofrecidos en su contra por la Administración; y finalmente, el derecho que tiene toda persona a ser informado de los recursos y medios de defensa, a objeto de ejercer esta última frente a los actos dictados por la Administración (párr.77).

Toda actuación de índole administrativa que se le sigue a un individuo tiene que llevar consigo una serie de elementos que a su vez garanticen la efectividad del Debido Proceso, pues cada fase por el cual debe transcurrir el correspondiente procedimiento administrativo, es garantía que a dicho administrado no se le violente el derecho a la defensa y por consiguiente a la tutela administrativa.

En este orden de ideas, en criterio del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional (2009) sostiene:

La protección del debido proceso en fase administrativa ha quedado expresamente garantizada por el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cuando dispone que “(...) *se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas*”.

En tal sentido, este importante postulado implica el respeto del derecho de los administrados que se vean afectados por un procedimiento administrativo instaurado en su contra a conocer ese procedimiento, lo cual conlleva a que sea válidamente llamado a participar en él, es decir, que sea notificado del inicio del procedimiento administrativo y que conozca la causa del mismo, sin agotarse tal derecho con el conocimiento del inicio de un procedimiento administrativo por parte de los administrados, sino que además de ello, debe la Administración garantizarle el acceso a las actas que conforman el expediente en el cual le corresponda participar.

En ese orden de ideas, la Administración debe respetar el derecho a ser oído del administrado, quien puede participar activamente en la fase de instrucción del procedimiento administrativo, por lo que debe serle otorgada oportunidad para probar y controlar las pruebas aportadas al proceso, alegar y contradecir lo que considere pertinente en la protección de sus derechos o intereses.

Por último, el administrado tiene derecho a que se adopte una decisión oportuna, dentro del lapso legalmente previsto para ello, que abarque y tome en cuenta todas y cada una de las pruebas y defensas aportadas al proceso, así como que esa decisión sea efectiva, es decir, ejecutable, lo que se traduce en que no sea un mero ejercicio académico (parr.48).

Dado lo anterior, para comprender el estudio del debido proceso en el ámbito administrativo, es importante verificar que se haya cumplido los requisitos, formas y actos que en su conjunto integran el proceso para lograr una decisión ajustada a derecho todo ello en virtud del principio “Iuria novit curia”, dado al supuesto que el órgano administrativo conoce del derecho para dar fiel cumplimiento a las disposiciones establecidas en el ordenamiento jurídico que permita a su vez garantizar al administrado los derechos fundamentales del cual es titular.

En este orden, el debido proceso se convierte en cada fase del desarrollo de un procedimiento administrativo, a manera de una obligación para el cumplimiento de requisitos y formalidades esenciales que lo integran, respaldando el derecho a la defensa como derecho fundamental así como garantía constitucional.

Es importante señalar a título de resumen, que el debido proceso está consagrado en el artículo 49 de la Carta Magna, el cual se aplica a todas las actuaciones judiciales y administrativas, lo cual se traduce en que el Estado está en la obligación de crear un conjunto de garantías y derechos constitucionales de forma tal que abarque el proceso, cuyo caso en estudio es del proceso en sede administrativa, dándole a los administrados o particulares que de manera efectiva aseguren sus derechos humanos frente a un accionar de la Administración Pública, que le es adversa.

Diversos son las posiciones adoptadas por la doctrina y por la jurisprudencia consultada, en relación al debido proceso, ya que en estos criterios se vislumbra como una garantía, como un derecho, como una garantía y derecho o de forma

amplia como un derecho absoluto acompañado de garantías constitucionales, con el objeto de que los ciudadanos se le garantice sus derechos humanos contemplados tanto en la CRBV, como en acuerdos y convenios internacionales.

En este sentido, debido proceso Administrativo, es consecuencia del Principio de Legalidad Administrativa que de igual forma se encuentra constitucionalizado y donde toda la actuación del Estado en el carácter sublegal debe estar subordinado a este principio rector, por lo tanto el individuo que se encuentra en una situación de índole administrativa como es caso de un procedimiento administrativo, este a su vez debe garantizarle al administrado un conjunto de garantías mínimas frente al poder del Estado a través de la autoridad administrativa.

Capítulo II

Procedimientos Administrativos Sancionatorios de Aplicación al Personal que Labora para la Fundación Trujillana de la Salud

La Fundación Trujillana de la Salud es un ente estatal autónomo creado por ley en el año 1996, con personalidad jurídica y patrimonio propio, e independiente del fisco regional, adscrito al poder ejecutivo del Estado Trujillo, donde laboran un promedio de nueve mil quinientos personas ejerciendo labores médico asistenciales, administrativas y obreras en toda la geografía regional, distribuidas en la red de hospitales y ambulatorios que conforman esta entidad administrativa.

Ahora bien, para una mejor comprensión de los procedimientos disciplinarios llevados a cabo por la Fundación Trujillana de la Salud dirigidos al personal que labora en su seno, se considera necesario analizar aspectos preliminares de gran importancia tales como Principio de Legalidad, Potestad Administrativa Sancionatoria, Actividad Administrativa, Procedimiento Administrativo, Procedimiento Administrativo Sancionatorio, para luego precisar los procedimientos administrativos Sancionatorios de Aplicación para el Personal que Labora en la Fundación Trujillana de la Salud, lo que se sustenta a continuación.

Principio de Legalidad

Cuando se hace referencia a la Administración Pública, la sola expresión es itinerario de un complejo sistema de órganos del Estado constituidos en personas jurídicas pero también se identifica a un conjunto de actividades propias llevadas a cabo por estos órganos, dicho en otras palabras la Administración Pública está conformada tanto por los órganos de las personas jurídicas estatales como unidades administrativas como por algunas de dichas personas que la ley denomina entes conforme a si lo establece el artículo 15 de la Ley Orgánica de Administración Pública (LOAP, 2014):

Los órganos, entes y misiones de la Administración Pública se crean, modifican y suprimen por los titulares de la potestad organizativa,

conforme a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley. En el ejercicio de sus funciones, los mismos deberán sujetarse a los lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada.

Se entiende como órganos, las unidades administrativas de la República, de los estados, de los distritos metropolitanos y de los municipios a los que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos, o cuya actuación tenga carácter regulatorio.

Tendrá el carácter de ente toda organización administrativa descentralizada funcionalmente con personalidad jurídica propia; sujeta al control, evaluación y seguimiento de sus actuaciones por parte de sus órganos rectores, de adscripción y de las directrices emanadas del órgano al cual compete la planificación central.

Ahora bien, la Administración Pública en sentido general debe estar sujeta tanto a preceptos constitucionales como al ordenamiento jurídico, o dicho de otro modo al Bloque de la Constitucionalidad y al Bloque de la Legalidad, de manera tal que se garanticen los derechos fundamentales de todo ciudadano.

En referencia al Principio de Legalidad Administrativa la LOAP establece:

Artículo 4. La Administración Pública se organiza y actúa de conformidad con el principio de legalidad, por el cual la asignación, distribución y ejercicio de sus competencias se sujeta a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, las leyes y los actos administrativos de carácter normativo dictados formal y previamente conforme a la ley, en garantía y protección de las libertades públicas que consagra el régimen democrático, participativo y protagónico.

En este sentido la Administración Pública se fundamenta en el Principio de Legalidad y de acuerdo a la CRBV artículo 141 se constituye como el “sometimiento pleno a la Ley y al derecho”, por consiguiente la Fundación Trujillana de la Salud, como instituto autónomo creado por ley, como se ha mencionado ut supra, forma parte de la Administración Pública descentralizada y regida por lo que establece la Constitución y las leyes, por ende enmarcada en el principio de legalidad.

Potestad Administrativa Sancionatoria

Potestad Disciplinaria

Las sanciones administrativas que se derivan de la potestad disciplinaria preservan el orden interno de cada organización por la relación que existe entre la Administración y el administrado ya que viene a regular una estructura definida entre la Administración pública y los miembros de un conjunto determinado con la finalidad de salvaguardar un desarrollo en completa armonía de las actividades que estos individuos llevan a cabo.

En este ámbito, en el trabajo de Rivera (como se cita en Rondón, 2004) da a entender lo característico de la relación disciplinaria es el vínculo entre los sujetos que implica una relación jerárquica, esto es, la circunstancia de que, el que ejerce la potestad es un funcionario de alto rango frente a un sujeto de inferior rango. Por tanto es necesaria la existencia de un vínculo y la permanencia de una relación. En todo caso, la responsabilidad disciplinaria es la consecuencia negativa que recae sobre un sujeto sometido a una estructura organizativa, donde hay normas que tutelan la relación y son aplicadas por el jerarca.

Continúa comentado el referido autor, que en esta clase de sanciones es donde empieza a disolverse la teoría del derecho público, de la manifestación del ius puniendi, pues en las sanciones de carácter general o correctivo es obligatoria la

presencia de los diversos principios constitucionales como es el caso del principio de legalidad y reserva legal en sanciones de carácter disciplinario.

Ahora bien, de acuerdo a lo anteriormente expuesto y conforme lo señala el párrafo segundo del artículo 8 de LOAP:

Las funcionarias públicas y funcionarios públicos incurren en responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria, según el caso, por los actos, hechos u omisiones que en el ejercicio de sus funciones violen o menoscaben los derechos garantizados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley, sin que les sirva de excusa órdenes superiores.

Lo mencionado en este instrumento jurídico y llevándolo a la esfera de la facultad sancionatoria del Estado o el ius puniedi, la Doctrina y la Jurisprudencia han sostenido que también abarca a la Administración Pública, y en opinión de Rivera (2008) da a entender:

La potestad administrativa sancionadora constituye un instrumento de autoprotección, en cuanto contribuye a preservar el orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilita para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye indudablemente a la realización de sus cometidos (p.403).

En este sentido, se hace necesario el estudio de aspectos constitucionales y legales que conlleven a la defensa de los administrados que cada vez son susceptibles a la potestad sancionatoria de la Administración pública, precisamente por el uso indiscriminado de dicha facultad por la autoridad administrativa, por lo cual se hace necesario conocer el procedimiento que utiliza los entes de la Administración

Publica en el momento de imponer sanciones disciplinarias para resaltar los mecanismos de defensa que otorga el propio Estado a sus ciudadanos.

A su vez es importante resaltar, que es de vieja data la potestad sancionatoria, de la Administración Pública, es decir, desde 1830, sin embargo no existe un mecanismo jurídico que regule un procedimiento general de tipo sancionatorio que establezca normas respecto al mismo, no obstante, se ha venido utilizando por lo general el procedimiento ordinario indicado en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA).

Actividad Administrativa

Dentro de las funciones del Estado en el aspecto material Brewer-Carias (2004, p.25) expone:

La actividad administrativa es toda actividad desarrollada por los órganos competentes de la Administración Pública o con autorización de la misma, de carácter sublegal, realizada en ejecución de las funciones del Estado para el cumplimiento de sus cometidos, y de cuyas consecuencias o efectos responden tanto los funcionarios como las personas jurídicas estatales a las cuales representan.

Aunado a lo anterior, en sentido amplio el acto administrativo se podría definir como toda manifestación emanada del Estado a través de sus órganos generadora de efectos jurídicos y desde el punto de vista restringido vendría a ser toda declaración individual que produzca efectos jurídicos, todo ello enmarcado en la función pública.

Procedimiento Administrativo

Es importante señalar que para el desarrollo de la actividad administrativa se tiene el procedimiento administrativo como garantía del Estado y de los administrados, y para su mejor comprensión la profesora (Pellegrino, 2009, p.12) explica:

Para la producción de cualquier acto administrativo en los distintos organismos del Estado, debe realizarse previamente un procedimiento administrativo, a través del cual, no solamente los particulares puedan ejercer su derecho a la defensa, sino que también la Administración Pública establezca los hechos y el derecho aplicable a una determinada situación fáctica, para con ello determinar la procedencia o no de un acto administrativo.

Ahora bien, partiendo de este criterio la Administración Pública está en la obligación constitucional y legal de cumplir con mecanismos idóneos para lograr garantizar derechos de los administrados, que en el proceso de la función administrativa se ha podido alterar por arbitrariedades de la administración, sin embargo se hace necesario precisar la conceptualización del procedimiento administrativo donde la doctrina consultada ha establecido criterios, siendo para la autora (Pellegrino,2009, p.14) como:

Desde un punto de vista técnico jurídico, el procedimiento administrativo consiste en una pluralidad de actos o en un encadenamiento de actos tramitados según un orden y formas de proceder, en función del fin o del acto perseguido, que es la decisión administrativa que pretende proferir el órgano o ente público. Para llegar a la decisión final, es decir, a la meta el órgano o ente público debe seguir antes de su adopción un camino o vía predeterminada por el derecho.

Por lo tanto, el procedimiento administrativo es una serie de elementos interrelacionados entre sí, pre ordenados y concatenados, guiados por el derecho, para alcanzar un propósito final pero que a su vez engloba el acto administrativo como expresión del Estado.

En las actuaciones administrativas la garantía que otorga el debido proceso al administrado se traduce en el derecho a la defensa, pues si esta actuación es un procedimiento administrativo y la aplicación de esta garantía constitucional queda

compensada cuando la Administración le permite al individuo participar en el mismo, garantizándole el respeto de sus derechos legítimos, es decir, el derecho de acceder al expediente, el derecho a obtener copias del mismo, el derecho a presentar pruebas sobre los hechos controvertidos, derecho a ser oído entre otros.

En la legislación patria, específicamente en la LOPA establece el procedimiento administrativo ordinario, el cual ha servido de guía a procedimientos especiales, contemplado en el artículo 47 “los procedimientos administrativos contenidos en leyes especiales se aplicaran con preferencia al procedimiento ordinario previsto en este capítulo en materia que constituya esta especialidad”.

Procedimiento Administrativo Sancionatorio

En el ejercicio de la función pública suelen ejecutarse acciones u omisiones antijurídicos que afecta la disciplina o el buen funcionamiento del servicio, bien sea por personas investidas de autoridad administrativa o simplemente por servidores públicos, tal comportamiento da origen a responsabilidad disciplinaria, las cuales se sancionan con medidas establecidas en el ordenamiento jurídico y que son llevadas a cabo por la competencia que tiene las autoridades administrativas como la manifestación del ius puniendi del Estado, siendo estas sanciones regularizadas por un procedimiento administrativo sancionatorio.

Es un procedimiento administrativo interno, que se desarrolla de oficio, e implica regular el ejercicio de los poderes disciplinarios de la Administración respecto a sus administrados, con el fin de conservar el buen orden en el desarrollo de la función pública.

La afirmación anterior, conduce a conceptualizar el procedimiento administrativo sancionador por lo tanto en el trabajo de Rivera (como se cita en Garberi, 1989) se da a entender como la facultad de regular ciertos comportamientos de los administrados y la imposición de medidas restrictivas de derechos ante la inobservancia de las reglas que prescriben aquellos.

Por su parte, en atención procedimiento administrativo sancionatorio De Grazia (2003, p. 179) indica: “es el conjunto concatenado de actos que deben seguirse para imponer una sanción administrativa.”

Partiendo de esta definición si bien el procedimiento administrativo sancionatorio se deriva de una actuación antijurídica por parte del administrado, no es menos cierto que este procedimiento debe realizarse con la garantía de un debido proceso, a los fines de que la Administración no vulnere los derechos fundamentales del individuo, por lo que es importante mencionar que el mismo debe instruirse a través de un expediente administrativo.

De conformidad con lo anterior De Grazia (2003, p.179) revela:

Dicho procedimiento tiende, fundamentalmente, a cumplir dos objetivos, en primer lugar, constituye un mecanismo de corrección de la actividad administrativa, desde que permite al órgano con potestad sancionadora comprobar fehacientemente si se ha cometido algún ilícito; en segundo término, es el medio que asegura al presunto infractor, ejercer su derecho a la defensa, alegando y probando lo que le resulte favorable y controlando a la par, la actuación inquisitiva de la Administración.

Cabe destacar que la Administración al emitir un acto sancionatorio pero a su vez este carezca del correspondiente procedimiento, al igual de una ausencia de garantía para la participación activa del administrado en el mismo, trae como consecuencia la nulidad absoluta del acto.

Conforme a lo anteriormente expuesto se entiende al procedimiento administrativo sancionador como el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la Administración en el ejercicio de sus poderes disciplinarios. Por tanto en la Fundación Trujillana de la Salud, se regula por la Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP, 2001) y para el caso de aquellos servidores públicos que no gozan de la condición de funcionarios, la sanción administrativa se lleva a cabo mediante los preceptos establecidos en la Ley Orgánica del Trabajo, Trabajadores y Trabajadoras (LOTTT, 2012).

Ahora bien, los principios del procedimiento administrativo son del ser mismo de mencionados instrumentos jurídicos y se derivan de los principios generales de la ley natural, en tal sentido se tiene:

Principio de Sometimiento al Derecho

La Administración Pública debe servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno a la ley y al derecho, así como, reafirmar contundentemente la vigencia plena del Estado de Derecho que regla la actuación de la Administración ahora bien, en referencia a la actividad administrativa, ésta, por supuesto, no sólo está sometida a la Constitución, sino también al ordenamiento jurídico vigente, de allí la importancia de los Principios Generales del Derecho que han guiado la elaboración de instrumentos legales relacionados con procedimientos administrativos, constituidos a través de la aplicación jurisprudencial.

En este sentido, este principio de sometimiento de la Administración al derecho encuentra, en este conjunto de leyes, una consagración expresa en tres aspectos que en opinión de Brewer-Carias (1998, p.13):

... en primer lugar, en el carácter siempre sublegal de la actividad de la Administración y del acto administrativo; en segundo lugar, en la regulación misma del régimen de los procedimientos, que tiene carácter obligatorio, proscribiéndose las vías de hecho; y, en tercer lugar, aun cuando no haya regulación general del procedimiento, en la importancia del principio del paralelismo de las formas como un elemento que debe guiar la actuación de la Administración.

Cabe señalar que se comprende el carácter sublegal de la actividad administrativa por cuanto es el que conduce al elemental principio del sometimiento de la Administración a la Ley y al derecho donde es importante resaltar que en Venezuela

se plantea un esquema de relaciones entre la ley y el acto normativo de la Administración mediante el reglamento.

Principio de Impulsión de Oficio

La Administración está obligada a dirigir el procedimiento para determinar la verdad material y por ello el carácter sustanciador del procedimiento administrativo en aras del debido proceso, por lo tanto, un procedimiento administrativo puede ser iniciado de oficio o a petición de parte, la impulsión de éste corresponde en todos los casos a la Administración Pública, por lo cual tiene su razón de ser debido a que en la actuación de los órganos administrativos no debe satisfacerse simplemente un interés individual sino también un interés colectivo, y el propio interés administrativo ya que la inacción del administrado no pueda determinar en ningún caso la paralización del procedimiento iniciado, por lo tanto la regla imperante en el procedimiento administrativo no es la impulsión de las partes, sino la impulsión de oficio.

Es un procedimiento que pertenece al ordenamiento jurídico todo, es un derecho-garantía de rango constitucional por cuanto comprende el derecho a ser oído, el derecho a la defensa, derecho a la asistencia jurídica, derecho a ofrecer y producir pruebas y el derecho a una decisión fundada.

Sin embargo, lo descrito anteriormente no significa que toda impulsión procesal deba proceder de la Administración ya que en el desenvolvimiento del procedimiento administrativo la iniciación del procedimiento depende del particular al efectuar recursos administrativos, reclamaciones, por lo tanto es obvio que el impulso inicial lo provee el administrado aunque luego de ese acto del individuo retoma su aplicación el principio general, y la continuación del procedimiento administrativo se rige nuevamente por el principio de la impulsión de oficio.

Principio del Debido Procedimiento Administrativo

Es un procedimiento que pertenece al ordenamiento jurídico todo, es un derecho-garantía de rango constitucional por cuanto comprende el derecho a ser oído, el derecho a la defensa, derecho a la asistencia jurídica, derecho a ofrecer y producir pruebas y el derecho a una decisión fundada, es fundamental la obligación que tiene la autoridad administrativa de que los actos administrativos se emitan siguiendo el procedimiento administrativo indicado en la ley, el cual se establece, no sólo para garantizar la eficacia de las acciones administrativas, sino también para garantizar los derechos de los administrados ante la Administración Pública.

En este sentido si un acto de la Administración Pública pudiera afectar los derechos para poder emitirlo la misma está obligada a seguir el procedimiento administrativo pautado legalmente para ello, en el cual la garantía del debido proceso debe respetarse y, particularmente, debe garantizarse el derecho a la defensa.

Principio de Buena Fe

Los principios que se derivan de la Constitución y la LOPA y que rigen la actividad administrativa, se complementan con los especificados en el Artículo 10 de la LOAP, donde se establece que la actividad de la Administración Pública se debe fundamentar en principios de economía, celeridad, simplicidad, responsabilidad, eficacia, proporcionalidad, oportunidad, objetividad, imparcialidad, participación, accesibilidad, uniformidad, modernidad, honestidad, transparencia, buena fe, paralelismo de las formas, responsabilidad, sometimiento a las leyes y supresión de formalidades no esenciales.

Ahora bien, con respecto al principio de la buena fe, al cual se vincula el principio de la confianza legítima y que ha sido reconocido como uno de los que rigen la actividad administrativa, en el sentido de que cuando en las relaciones jurídicas que se establecen entre la administración y los administrados, se ha creado expectativas de actuación legítimas, la misma debe respetar tales expectativas.

En relación al principio de la confianza legítima Brewer-Carias (1998, p.6) sostiene:

...rige la relación entre los administrados y el Estado, y por consiguiente éste último debe reconocer la naturaleza legítima de las expectativas basadas en sus propias acciones reiterativas previas, así como respetar dichas expectativas, prohibiéndosele que las modifique irracional, abrupta o repentinamente y sin advertir sobre los efectos que dichas modificaciones podrían causar.

Por tal razón el administrado debe confiar en que cuando la Administración adopta una decisión, por ejemplo, autorizando una conducta y el ejercicio de ciertos derechos, la misma está actuando de buena fe y no en fraude al administrado, de igual forma, continua manifestando el referido autor que los administrados no pueden iniciar una relación jurídica con la Administración con la idea de que ésta ha actuado de mala fe y no va a cumplir y respetar sus decisiones, o las que resultan de las mismas, el administrado tiene que actuar con la legítima confianza de que la administración va a adoptar las subsiguientes decisiones que derivan de su acto anterior, y no pueden partir del supuesto de que la administración simplemente no va a actuar de manera acorde a lo que ha autorizado o permitido anteriormente.

Principio de Verdad Material

La Administración está obligada a ajustarse a la verdad material de los hechos, sin que la obliguen los acuerdos entre los interesados acerca de tales hechos ni la exima de investigarlos, así mismo, la Administración debe lograr con éxito la verdad por constituir está el objetivo fundamental del procedimiento administrativo que debe culminar mediante una decisión objetiva.

Este principio es fundamental respecto a la decisión que finalmente adopte la Administración en el procedimiento ya que el órgano que debe resolver está sujeto al principio de la verdad material, y debe en consecuencia ajustarse a los hechos,

prescindiendo de que ellos hayan sido alegados y probados por el administrado o no, como ejemplo se expone el caso de la existencia de pruebas que sean de conocimiento público, pero que se encuentren en poder de la administración por otras circunstancias, que estén en expedientes paralelos o distintos, que la administración conozca de su existencia y pueda verificarlos, etc. Si la decisión administrativa no se ajusta a los hechos materialmente verdaderos, su acto estará viciado por esa sola circunstancia.

Es importante mencionar que resulta igualmente obligatorio para la Administración que está obligada a comprobar la autenticidad de los hechos por mandato constitucional y legal ajustarse al principio de la verdad material, en aras de respetar los derechos ciudadanos.

Imparcialidad del Órgano que Conoce y Dirime el Asunto

El principio de imparcialidad significa que la Administración debe ser imparcial aunque en el procedimiento esté en juego el interés general, el Estado de Derecho impone tal condición para alcanzar la justicia como fines del propio Estado, este principio se encuentra consagrado en el artículo 145 CRBV, conforme al cual “Los funcionarios públicos y funcionarias públicas están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna”, asimismo, la LOPA, al enumerar en su artículo 30 los principios que deben regir la actividad administrativa, incluye el de imparcialidad como uno de estos principios.

En este contexto, los órganos administrativos deben actuar en función del interés general y por lo tanto decidir en asuntos que se llevan a su conocimiento, sin ningún tipo de consideraciones extrañas al interés colectivo, ahora bien, se vulnera, en consecuencia tal principio, y por lo tanto se contraviene el ordenamiento jurídico-administrativo, cuando la autoridad administrativa participa en la solución de un asunto en el cual tiene algún interés personal, sea de carácter pasional,

familiar, ideológico, político, económico o de cualquier otra especie lo que se conoce como imparcialidad objetiva.

Sumado a lo anteriormente descrito De Grazia (2003) indica:

La imparcialidad y objetividad supone que el órgano a quien compete decidir un asunto, no tenga una posición preconcebida, que pueda influirlo a decidir en una determinada forma (imparcialidad subjetiva), de manera que no queda satisfecho el referido principio cuando en la fase decisoria interviene, activamente, un funcionario que ha participado como perito o testigo en el procedimiento; y mucho menos se respeta la garantía de imparcialidad y objetividad, cuando la decisión es adoptada por un funcionario que ha adelantado opinión sobre el caso que le corresponde decidir (párr. 9).

Este principio es una garantía vinculado al derecho a la igualdad y no discriminación del individuo, así mismo, se extiende a toda la actividad administrativa, el cual es fundamental su observancia en el desarrollo de un determinado procedimiento administrativo.

Principio de Informalismo en Favor del Administrado

El principio legitima el incumplimiento de formalidades por el administrado, que no sean esenciales, y que puedan ser cumplidas posteriormente subsanando el vicio así mismo, debe considerarse esencial la formalidad que sea imprescindible para la validez del acto que se trate, vale decir, es una garantía que evita la pérdida del derecho del administrado por aplicación de formalismos intrascendentes, pero no puede ser invocado al pasar, sin un análisis previo y concreto para cada caso en particular.

De igual forma, no se podrá disponer de aspectos inalcanzables o difíciles de producir para el administrado que impliquen hacer riguroso el procedimiento, perjudicando al particular en su derecho a la defensa, lo cual constituye una aplicación del principio de que el informalismo es sólo en beneficio del administrado, y que la administración no puede desligarse de las formas, en aras de la economía procesal, cuando tales formas están dadas en interés o beneficio del recurrente.

Principio de Economía, Celeridad y Eficacia

En el procedimiento administrativo sancionatorio debe asegurarse la celeridad, simplicidad y economía del mismo y evitarse la realización o exigencia de trámites o formalismos innecesarios que dificulten su desenvolvimiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos (LSTA,2014):

La simplificación de los trámites administrativos tiene por finalidad racionalizar y optimizar las tramitaciones que realizan las personas ante la Administración Pública a los fines de mejorar su eficacia, eficiencia, pertinencia, utilidad, para así lograr una mayor celeridad y funcionalidad en las mismas, reducir los gastos operativos, obtener ahorros presupuestarios, cubrir insuficiencias de carácter fiscal y mejorar las relaciones de la Administración Pública con las personas.

Lo cual da a entender que deben evitarse complicados, costosos o lentos trámites administrativos burocráticos que dificulten el desenvolvimiento del expediente por cuanto de permitirse tal anomalía se estaría incurriendo en violación al debido proceso administrativo.

Principio de Flexibilidad

La flexibilidad autoriza cierta discrecionalidad en cuanto a la exigencia de requisitos y cuestiones de detalle, que no sean fundamentales y que permitan

solucionar problemas prácticos y en relación al procedimiento administrativo el mismo debe ir orientado a una decisión favorable al derecho.

Aunado a lo anteriormente descrito, la doctrina y la jurisprudencia consultada han sostenido que todo procedimiento administrativo sancionador debe englobar un conjunto de garantías necesarias para la protección de los derechos fundamentales del administrado que se encuentra bajo una actuación de índole administrativa y en el marco de la fase de sustanciación dar cumplimiento a cada uno de los actos procedimentales así como a formalidades básicas que la disponen.

El Derecho a la Defensa en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio

Como se ha venido indicando el derecho a la defensa está ligado al debido proceso administrativo, porque constituye un derecho - garantía contemplado en el texto fundamental, señalado en el artículo 7 de LOAP, ya que en este instrumento jurídico se establecen derechos que tiene el administrado frente a la Administración, puesto que indica los principios que rigen el procedimiento administrativo, en este sentido:

“Las personas en sus relaciones con la Administración Pública tendrán los siguientes derechos:

1. Conocer, en cualquier momento, el estado de los procedimientos en los que tengan interés, y obtener copias de documentos contenidos en los archivos que se lleven a tales efectos, siempre y cuando no estén calificados como reservados o confidenciales de conformidad con la normativa aplicable, a excepción de los jueces y las partes interesadas.
2. Conocer la identidad de las funcionarias o funcionarios al servicio de la Administración Pública bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.
3. Obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban cursar en un procedimiento.

4. Obtener copias certificadas de expedientes o documentos en los términos previstos en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica y demás normativa aplicable.
5. Formular alegatos y presentar documentos en los procedimientos administrativos en los cuales tengan interés, en los términos o lapsos previstos legalmente.
6. Presentar sólo los documentos exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate.
7. Obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.
8. Acceder a los archivos y registros de la Administración Pública en los términos previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y demás normativa aplicable.
9. Ser tratados con respeto y deferencia por las funcionarias y funcionarios, los cuales están obligados a facilitar a las personas el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
10. Ejercer, a su elección y sin que fuere obligatorio el agotamiento de la vía administrativa, los recursos administrativos o judiciales que fueren procedentes para la defensa de sus derechos e intereses frente a las actuaciones u omisiones de la Administración Pública, de conformidad con la ley, salvo el procedimiento administrativo previo a las acciones contra la República.

Ahora bien, la omisión de alguno de estos numerales señalados se estaría en presencia de una violación al debido proceso y al derecho a la defensa, por cuanto cada uno constituye una fase en el desenvolvimiento de un procedimiento administrativo sancionatorio y como consecuencia un perjuicio al administrado.

Cabe destacar que toda sanción administrativa seconstituye a través de un acto administrativo el cual es producto de un procedimiento administrativo sancionatorio

como medio para sustanciar la presunta actividad u omisión antijurídica del administrado, en torno a esta situación en opinión (De Grazia, 2003, p.179):

La necesidad del procedimiento sancionatorio deriva del derecho a la defensa, el cual, conforme reiterado criterio del Tribunal Supremo de Justicia, es extensible en su aplicación tanto al procedimiento constitutivo del acto administrativo como a los recursos internos consagrados por la ley para depurar aquél. En consecuencia, la emisión de un acto sancionatorio en cumplir el procedimiento respectivo, y fundamentalmente, sin garantizar la participación activa del interesado, aparece su nulidad absoluta.

El procedimiento administrativo sancionatorio, establece una garantía del derecho a la defensa, ya que la inexistencia de este resultaría dificultoso para que las partes expongan sus alegatos y presenten pruebas en defensa de sus intereses y derechos así mismo, engloba a su vez aspectos esenciales para que el administrado pueda materializar sus derechos fundamentales como el derecho a la notificación para determinar de qué hecho se le investiga y las disposiciones legales aplicables a los mismos, derecho a ser oído conocido también como *audi alteram partem* es decir, para que la Administración pueda oír sus argumentos así como la garantía a una decisión expresa motivada y fundada en derecho.

Con relación al derecho a presentar pruebas en el procedimiento administrativo en criterio del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político-Administrativa (2000) sostiene:

Ciertamente, la garantía constitucional del *derecho a la defensa* exige que el acto administrativo, cualquiera que fuese, más aún si se trata de un acto sancionatorio, como en este caso, sea el producto de un procedimiento en el que el funcionario tenga la oportunidad de aportar y proponer las pruebas pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga, en otras palabras, la Administración debe permitirle hacer

uso de todos los medios de prueba y contradicción que éste considere oportuno en la defensa de sus derechos e intereses (párr.31).

Por lo tanto, la prueba es una actividad procesal cuyo fin es demostrar la autenticidad o no de determinados hechos que han de servir de sostén a una decisión y la carga de esta diligencia corresponde a la Administración, en este aspecto (Brewer-Carias, 2007, p.557) señala “Conforme al principio inquisitivo, la prueba en el procedimiento administrativo, básicamente es una carga para la propia Administración debiendo esta verificar y probar los hechos”.

Es de destacar que forma parte del derecho a la defensa y al debido proceso, el derecho que ostenta el administrado de acceder a las pruebas, controlarlas, contradecirlas e impugnarlas, no obstante, la ausencia de este derecho durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionatorio da lugar a una violación flagrante a las garantía constitucional del individuo investigado y vicia de nulidad absoluta el acto que se dicte en dicho procedimiento, de la misma manera ocurre cuando las pruebas obtenidas sin la anuencia del afectado violentan el debido proceso administrativo.

Ahora bien, hay un quebrantamiento al derecho a la defensa cuando la Administración desecha los hechos originarios que se le imputan al administrado y estableciendo en la posterior decisión hechos nuevos, o en una nueva calificación legal a los que se le imputaron en la enunciación previa, por supuesto esta variación a la calificación jurídica conforma la inconstitucionalidad de lo actuado, ya que se estaría en presencia de una acción violatoria del debido proceso.

De acuerdo a lo anteriormente descrito, es rigurosamente necesario la investigación preliminar a los fines que la misma arroje indicios con contenido eficaz, para que posteriormente se realice una adecuada y sujeta a derecho formulación de cargos pero en la condición de imputado.

Otro aspecto a considerar en el derecho a la defensa, es el derecho a impugnar al acto administrativo sancionatorio, puesto que este derecho constitucional mediante el uso de recursos lo cual implica que la decisión tomada por la Administración se

encuentre debidamente fundada, es decir, debe existir expresa consideración de los argumentos propuestos en el procedimiento aunado a que la decisión sea motivada, de lo contrario existe violación al derecho de la defensa a su vez este derecho de recurrir involucra al derecho de ser informado de los recursos que posteriormente proceden contra el acto efectuado por la autoridad administrativa incluyendo sus lapsos.

En esta línea, el derecho a recurrir como medio de defensa contra los actos administrativos para (Brewer-Carias, 2007, p.558) “exige la previsión formal de medios de recursos administrativos, es decir, que puedan formularse ante la propia Administración”.

En líneas generales se tiene que todo procedimiento administrativo sancionador enfoca una serie de elementos básicos, los cuales garantizan el debido proceso administrativo siendo estos:

Derecho a participar en el procedimiento, lo cual se lleva a cabo mediante la notificación de la decisión administrativa para conocer los motivos o fundamentos expuestos por la administración y de esta manera presentar las defensas necesarias; derecho al acceso al expediente administrativo, por cuanto permite al administrado tener conocimiento sobre las situaciones de hecho y fundamentos de derecho que le es adverso, las actas que lo constituyen, además de la diferente documentación que soporta lo presentado por la Administración; derecho a ser oído, el administrado debe gozar de oportunidad para presentar los alegatos necesarios así como los medios de prueba oportunos para concretar su defensa frente a la actuación que lleva la Administración en su contra; derecho que tiene el particular de ser informado de los recursos y medios de defensa, contemplados en leyes por la cuales se rige la actuación pública, enmarcadas en el principio de legalidad y a los efectos de contradecir a la Administración en lo que le sea favorable y finalmente derecho a una oportuna repuesta en el tiempo previsto por la ley.

Para finalizar, es importante resaltar que el procedimiento administrativo sancionatorio objeto del presente estudio no debe confundirse con las sanciones previstas en otras leyes aplicables debido a la complejidad de lo cual se requiere ser analizado bajo los lineamientos de cada una de las leyes que los regula, tal es el caso de las sanciones descritas en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la Republica y del Sistema Nacional de Control Fiscal, Ley de Contrataciones Públicas, Ley Contra la Corrupción, entre otras. Conforme a lo señalado, a continuación se especifican los Procedimientos Administrativos Sancionatorios de Aplicación para el Personal que Labora en la Fundación Trujillana de la Salud cumpliendo así con otro de los objetivos de la presente investigación.

Partiendo del vínculo o relación funcional que une al funcionario o servidor público con una institución del Estado, su contenido comprende derechos y deberes jurídicos recíprocos entre sus sujetos, donde los deberes funcionales consisten en desempeñar las funciones inherentes al cargo en el tiempo, lugar y en la forma establecida por las normas reguladoras de la actividad pública.

En este orden de ideas, las sanciones disciplinarias aplicadas a los funcionarios públicos y demás trabajadores de la Fundación Trujillana de la Salud, en razón del desempeño de sus cargos, se fundamentan conforme lo establecido al régimen disciplinario de la Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP, 2002) y Ley Orgánica del Trabajo, Trabajadores y Trabajadoras (LOTTT, 2012), las cuales se especifican en el siguiente orden.

Amonestación Escrita

La amonestación escrita es una sanción disciplinaria aplicada por la Administración, con el objeto de regular y mejorar la conducta del funcionario público en el desempeño de sus funciones, así como también dar origen al procedimiento administrativo sancionatorio de destitución por cuanto con un mínimo de tres amonestaciones escritas se conforma una causal de destitución, establecido

LEFP artículos 82 y 83, detallando en este ultimo las causales de amonestación escrita las siguientes:

1. Negligencia en el cumplimiento de los deberes inherentes al cargo.
2. Perjuicio material causado por negligencia manifiesta a los bienes de la República, siempre que la gravedad del perjuicio no amerite su destitución.
3. Falta de atención debida al público.
4. Irrespeto a los superiores, subalternos o compañeros.
5. Realizar campaña o propaganda de tipo político o proselitista, así como solicitar o recibir dinero u otros bienes para los mismos fines, en los lugares de trabajo.
6. Recomendar a personas determinadas para obtener beneficios o ventajas en la función pública.

Procedimiento Para Aplicar la Sanción de Amonestación Escrita

El procedimiento de amonestación escrita es llevado por el supervisor inmediato del funcionario incurso en una causal de amonestación, quien notifica al funcionario en cuestión para que presente los alegatos en su defensa en un lapso de cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación; posteriormente el supervisor inmediato emitirá un informe el cual contendrá la relación de los hechos así como de las conclusiones que haya llegado. Si se comprobare la responsabilidad del funcionario el supervisor aplicara la sanción de amonestación escrita.

En el acto administrativo en que se declare la responsabilidad del funcionario deberá indicarse el recurso pudiere intentarse contra dicho acto y la autoridad que deba conocer del mismo. Se remitirá copia de la amonestación a la oficina de recursos humanos respectiva. Todo de conformidad con lo establecido en el artículo 4 LEFP.

Con relación al procedimiento que se lleva a cabo en la fase recursiva, la LEFP en su artículo 85, señala con carácter facultativo que tiene el funcionario público que ha sido amonestado de interponer el correspondiente recurso jerárquico por ante la

máxima autoridad del ente de la Administración pública, en el caso de estudio, por el Concejo Directivo de la Fundación Trujillana de la Salud, dentro de un plazo de quince días hábiles contados a partir de la fecha de su notificación, sin necesidad del ejercicio previo de reconsideración, de acuerdo a lo dispuesto en la LOPA.

Ya interpuesto el recurso jerárquico, la máxima autoridad deberá decidir el recurso dentro del término de treinta días hábiles siguientes a su recepción. De transcurrir treinta días sin que se haya producido respuesta al recurso jerárquico interpuesto se considerara como silencio administrativo negativo y el administrado podrá ejercer ante el tribunal competente el recurso contencioso administrativo funcional, dentro de un lapso de tres meses contados a partir del día que se produjo el hecho o en que fue notificado del acto, conforme lo señala el artículo 94 de LEFP.

En ocasión al artículo 87 LEFP, Las faltas de los funcionarios públicos sancionados con amonestación escrita prescribirán a los seis meses a partir del momento en que el supervisor inmediato tuvo conocimiento del hecho y no inicio el procedimiento correspondiente.

Destitución

Esta medida disciplinaria en opinión del profesor De Pedro (2004):

Constituye la sanción disciplinaria más grave, más drástica. Implica la ruptura del vínculo funcionario-Administración, la cesación de la relación de empleo público por parte de la Administración ante una conducta o hecho de funcionario, legalmente establecido como grave o lesivo a los intereses o a la actividad administrativa. Afecta a la esencia misma de la carrera administrativa y actúa contra el derecho básico de los funcionarios, cual es la estabilidad (p 89).

Las causales se encuentran establecidas en el Artículo 86 LEFP siendo estas:

1. Haber sido objeto de tres amonestaciones escritas en el transcurso de seis meses.

2. El incumplimiento reiterado de los deberes inherentes al cargo o funciones encomendadas.
3. La adopción de resoluciones, acuerdos o decisiones declarados manifiestamente ilegales por el órgano competente o que causen graves daños al interés público, al patrimonio de la Administración Pública o al de los ciudadanos o ciudadanas. Los funcionarios o funcionarias públicos que hayan coadyuvado en alguna forma a la adopción de tales decisiones estarán igualmente incurso en la presente causal.
4. La desobediencia a las órdenes e instrucciones del supervisor o supervisora inmediato, emitida por este en el ejercicio de sus competencias, referidas a tareas del funcionario o funcionaria público, salvo que constituyan una infracción manifiesta, clara y terminante de un precepto constitucional o legal.
5. El incumplimiento de atender los servicios mínimos que hayan sido establecidos en caso de huelga.
6. Falta de probidad, vías de hecho, injuria, insubordinación, conducta inmoral en el trabajo o acto lesivo al buen nombre o a los intereses del órgano o ente de la Administración Pública.
7. La Arbitrariedad en el uso de la autoridad que cause perjuicio a los subordinados o al servicio.
8. Perjuicio material severo causado intencionalmente o por negligencia manifiesta al patrimonio de la República.
9. Abandono injustificado al trabajo durante tres días hábiles dentro de lapso de treinta días continuos.
10. Condena penal o auto de responsabilidad administrativa dictado por la contraloría general de la República.
11. Solicitar o recibir dinero o cualquier otro beneficio, valiéndose de su condición de funcionario o funcionaria pública.

12. Revelación de asuntos reservados, confidenciales o secretos de los cuales el funcionario o funcionaria pública tenga conocimiento por su condición de tal.

13. Tener participación por sí o por inter puestas personas, en firmas o sociedades que estén relacionadas con el respectivo órgano o ente cuando estas relaciones estén vinculada directa o indirectamente con el cargo que se desempeña.

14. Haber recibido tres evaluaciones negativas consecutivas de conformidad con el Artículo 58 de esta Ley.

La aplicación de estas causales de destitución, en un determinado procedimiento administrativo que se le pudiera efectuar a un funcionario público, es preciso que la Administración tenga presente el debido proceso, como garantía constitucional en cada una de las fases que lo integran a los fines de evitar la indefensión por parte del administrado.

Procedimiento Disciplinario de Destitución

Se encuentra establecido en el artículo 89 LEFP, cuyos extremos se indican a continuación:

Solicitud de apertura de averiguación administrativa.

1. El funcionario o funcionaria público de mayor jerarquía dentro de la respectiva unidad, solicitará a la oficina de recursos humanos la apertura de la averiguación a que hubiere lugar.

Instrucción del expediente y determinación de cargos.

2. La oficina de recursos humanos instruirá el respectivo expediente y determinará los cargos a ser formulados al funcionario o funcionaria público investigado, si fuere el caso.

Notificación para acceder al expediente y ejercer el derecho a la defensa.

3. Una vez cumplido lo establecido en el numeral precedente, la oficina de recursos humanos notificará al funcionario o funcionaria público

investigado para que tenga acceso al expediente y ejerza su derecho a la defensa, dejando constancia de ello en el expediente. Si no pudiere hacerse la notificación personalmente, se entregará la misma en su residencia y se dejará constancia de la persona, día y hora en que la recibió. A tal efecto, cuando el funcionario o funcionaria público ingrese a la Administración Pública deberá indicar una sede o dirección en su domicilio, la cual subsistirá para todos los efectos legales ulteriores y en la que se practicarán todas las notificaciones a que haya lugar. Si resultare impracticable la notificación en la forma señalada, se publicará un cartel en uno de los periódicos de mayor circulación de la localidad y, después de transcurridos cinco días continuos, se dejará constancia del cartel en el expediente y se tendrá por notificado al funcionario o funcionaria público.

Formulación de cargos y descargos.

4. En el quinto día hábil después de haber quedado notificado el funcionario o funcionaria público, la oficina de recursos humanos le formulará los cargos a que hubiere lugar. En el lapso de cinco días siguientes, el funcionario o funcionaria público consignará su escrito de descargo.

Acceso al expediente.

5. El funcionario o funcionaria público investigado, durante el lapso previo a la formulación de cargos y dentro del lapso para consignar su escrito de descargo, tendrá acceso al expediente y podrá solicitar que le sean expedidas las copias que fuesen necesarias a los fines de la preparación de su defensa, salvo aquellos documentos que puedan ser considerados como reservados.

Pruebas.

6. Concluido el acto de descargo, se abrirá un lapso de cinco días hábiles para que el investigado o investigada promueva y evacue las pruebas que considere conveniente.

Dictamen jurídico.

7. Dentro de los dos días hábiles siguientes al vencimiento del lapso de pruebas concedidas al funcionario o funcionaria público, se remitirá el expediente a la Consultoría Jurídica o la unidad similar del órgano o ente a fin de que opine sobre la procedencia o no de la destitución. A tal fin, la Consultoría Jurídica dispondrá de un lapso de diez días hábiles.

Decisión y notificación de recursos a interponer.

8. La máxima autoridad del órgano o ente decidirá dentro de los cinco días hábiles siguientes al dictamen de la Consultoría Jurídica y notificará al funcionario o funcionaria público investigado del resultado, indicándole en la misma notificación del acto administrativo el recurso jurisdiccional que procediere contra dicho acto, el tribunal por ante el cual podrá interponerlo y el término para su presentación.

Constancia de lo actuado.

9. De todo lo actuado se dejará constancia escrita en el expediente.

Aunado a estas causales la LEFP señala una causa más y es aquella que va dirigida a quienes estando obligados a cumplir con el procedimiento de destitución no lo realicen, en cuyo caso se refiere a los titulares de las oficinas de recursos humanos.

Es menester indicar conforme al LEFP en cuanto a las faltas de los funcionarios o funcionarias públicos sancionadas con destitución, prescribirán a los ocho meses a partir del momento en que el funcionario o funcionaria público de mayor jerarquía dentro de la respectiva unidad tuvo conocimiento, y no hubiese solicitado la apertura de la correspondiente averiguación administrativa.

En este mismo orden de ideas, en el presente estudio cuando se hace referencia “a demás trabajadores” se trata también de servidores públicos al igual que los funcionarios públicos pero diferenciándose de estos por la condición laboral que presentan estos ante el ente administrativo, vale decir, como personal obrero fijo y empleado contratado por tiempo indeterminado ambos se rigen por la LOTTT, donde la Fundación Trujillana de la Salud en su condición de patrón y fundamentándose en este instrumento jurídico impone como sanción disciplinaria el despido contemplado en el artículo 79 eiusdem, de acuerdo a esta norma serán causas justificadas de despido los siguientes hechos del trabajador o trabajadora:

- a) Falta de probidad o conducta inmoral en el trabajo.
- b) Vías de hechos, salvo en legítima defensa.
- c) Injuria o falta grave a respeto y consideración debidos al patrono o la patrona, a sus representantes o a los miembros de su familia que vivan con él y ella.
- d) Hecho intencional o negligencia grave que afecte a la salud y la seguridad laboral.
- e) Omisiones o imprudencias que afecten gravemente a la seguridad o higiene del trabajo.
- f) Inasistencia injustificada al trabajo durante tres días hábiles en el período de un mes, el cual se computará a partir de la primera inasistencia.

La enfermedad del trabajador o trabajadora se considerará causa justificada de inasistencia al trabajo. El trabajador o trabajadora deberá siempre que no exista circunstancia que lo impidan, notificar al patrono o a la patrona la causa que lo imposibilite para asistir al trabajo.

- g) Perjuicio material, causado intencional o con negligencia grave en las máquinas, herramientas y útiles de trabajo, mobiliario de la entidad de trabajo, materias primas o productos elaborados o en elaboración, plantaciones y otras pertenencia.

- h) Revelación de secretos de manufactura, fabricación o procedimiento.
- i) Falta grave a las obligaciones que impone la relación de trabajo.
- j) Abandono del trabajo.
- k) Acoso laboral o acoso sexual.

Se entiende por abandono del trabajo:

- a) La salida intempestiva e injustificada del trabajador o trabajadora durante las horas laborables del sitio de trabajo, sin permiso del patrono o de la patrona o de quien a este represente.
- b) La negativa a trabajar en las tareas a la que ha sido destinado, siempre que ellas estén de acuerdo con el respectivo contrato o con la Ley. No se considerará abandono del trabajo, la negativa del trabajador o trabajadora a realizar una labor que extraña un peligro inminente y grave para su vida o su salud.
- c) La causa injustificada de asistencia al trabajo de parte del trabajador o trabajadora que tuviese a su cargo alguna tarea o máquina cuando esa falta signifique una perturbación en la marcha del proceso productivo, la prestación del servicio o la ejecución de la obra.

Procedimiento Disciplinario de Despido

Se encuentra establecido en el artículo 422 LOTTT, siendo este el siguiente:

1. Se inicia con solicitud que realiza el patrón mediante escrito al Inspector del Trabajo indicando su identificación y el carácter con el cual se presenta; el nombre y el cargo o función del trabajador a quien se pretende despedir y las causas que se invoquen para ello.
2. Dentro del lapso establecido por la ley y la hora fijada por el Inspector del Trabajo el patrón se presentara bien a ratificar la solicitud de calificación de falta, conciliar o desistir del procedimiento solicitado.

3. De no lograrse la conciliación el Inspector del Trabajo ordenara abrir una articulación probatoria de ocho días hábiles, de los cuales los tres primeros serán para promover pruebas y los cinco restantes para su evacuación.

4. Terminada la etapa probatoria, las partes tendrán dos días hábiles para presentar sus conclusiones.

5. Terminado el lapso establecido en el numeral anterior, el Inspector del Trabajo decidirá en un lapso de diez días.

En resumen la Fundación Trujillana de la Salud como ente público, para la realización de un acto administrativo el cual va a repercutir en contra del administrado por la presunción de una actividad u omisión antijurídica efectuada por este que da origen a una sanción disciplinaria, en este aspecto la Administración debe realizar previamente un procedimiento administrativo sancionatorio conforme lo determina el Principio de Legalidad Administrativa.

La finalidad de este procedimiento administrativo se basa en el derecho fundamental a la defensa, del cual es titular el administrado, así mismo, permite a la Administración establecer los hechos y el derecho aplicable a una determinada situación fáctica, este procedimiento a su vez debe estar constituido por varias fases o elementos básicos, que en su conjunto garantizan el debido proceso administrativo.

Los procedimientos administrativos sancionatorios aplicados al personal que labora para la Fundación Trujillana de la Salud corresponden a los señalados en la L EFP, es decir, los procedimientos de amonestación escrita y destitución así como, el procedimiento de despido contemplado la LOTT.

Capítulo III

Causas que Ocasianan el Incumplimiento de Derechos y Garantías

Constitucionales en los Procedimientos Administrativos Sancionatorios de Aplicación al Personal que Labora Para la Fundación Trujillana de la Salud

Desde el punto de vista organizacional, la función pública se refiere a la suma de recursos humanos, puestos al servicio de las organizaciones administrativas, donde estos operan dentro del marco institucional mediante valores y principios éticos morales para alcanzar niveles adecuados de eficiencia, eficacia y efectividad en el cumplimiento de las labores que le han sido encomendadas para el logro de los objetivos propuestos por la Administración.

Es menester señalar, la existencia de situaciones fácticas originando que la función pública desvirtúe su esencia al realizar acciones de carácter inconstitucional y antijurídico llevado a cabo por la autoridad administrativa, representando estas acciones violaciones al debido proceso en los procedimientos administrativos.

Es el caso concreto de la Fundación Trujillana de la Salud, como ente de la Administración Pública, donde en la mayoría de los casos se incumple con derechos y garantías constitucionales en la aplicación de procedimientos administrativos sancionatorios a funcionarios y servidores públicos por encontrarse estos en supuestos de hechos u omisiones antijurídicas, todo ello se origina por diversas causas las cuales se indican a continuación.

Falta de Técnica Jurídica por Parte de la Autoridad Administrativa

Si bien la técnica jurídica se refiere a un conjunto de elementos esenciales para la aplicación del derecho, estos son desconocidos por la autoridad administrativa encargada de la aplicación del respectivo procedimiento administrativo sancionatorio al personal subordinado a este y el cual se encuentra en una situación fáctica por presunta actividad u omisión antijurídica, tal situación se traduce en que el supervisor inmediato del administrado prescinde del cumplimiento de requisitos legales en mencionado procedimiento cuya omisión trae como consecuencia violación a derechos fundamentales del individuo.

Sumado a lo anterior, la interpretación de las leyes según Cabanellas (2003, p.472) se entiende como: “La aclaración fundada de la letra y del espíritu de la normas legales, para conocer su verdadero sentido y determinar su alcance o eficacia general o en su caso particular”. Sin embargo, la autoridad administrativa no lo enfoca desde este punto de vista, pero le otorga un criterio distinto originando un error de interpretación jurídica.

Ahora bien, la interpretación de las leyes se fundamenta y se caracteriza por dar respuesta precisa para el esclarecimiento de los hechos y el análisis de las normas cuya aplicación se quiere realizar, implica el entendimiento de las reglas que han de aplicarse en una situación determinada, no obstante la autoridad administrativa al aplicar un texto legal no está interesado en saber la consecuencia jurídica que acarrea mencionado error.

Es importante mencionar que la autoridad administrativa, dentro de la estructura organizacional de la Fundación Trujillana de la Salud, por lo general no son abogados, pues también los hay de otras profesiones, sumado a otros funcionarios que carecen de alguna formación universitaria, sin embargo, realizan la interpretación jurídica lo que la doctrina denomina “interpretación combleceún”, el problema se presenta cuando estos al interpretar la norma para conocer si la actividad efectuada por el administrado esta investida de legalidad o no, ignoran a su vez consultar con los operadores de derecho ubicados dentro de la misma estructura organizativa como lo es el departamento de Consultoría Jurídica y el resultado es que al aplicar el procedimiento administrativo respectivo este se encuentra viciado de nulidad por violentar garantías y derechos fundamentales.

Ignorancia de la Ley

Como segunda causa se encuentra la ignorancia de la ley, en este aspecto el Código Civil Venezolano (1982) en su artículo 2 establece: “La ignorancia de la ley no excusa su cumplimiento” sin embargo, la autoridad administrativa en completo desconocimiento del instrumento jurídico lleva a cabo acciones contrarias a derecho

al emitir actos administrativos dirigidos a los administrados sin respaldo de la norma jurídica o en su defecto aplica una norma que en nada tiene que ver con el asunto que se pretende tratar y como resultado se obtiene una violación a derechos fundamentales del individuo.

En relación a lo anteriormente descrito, el desconocimiento de la ley por parte de la autoridad administrativa, vale decir, que no tenga dentro de sus conocimientos los deberes y derechos que la norma legal le impone y por tanto realice una actividad u omita la misma violentando el orden jurídico, a esta persona no le valdrá como excusa la ignorancia de la ley frente a responsabilidades que dieran lugar tal actitud.

La ignorancia de la ley por parte de la autoridad administrativa, contribuye a que se cometan actos violatorios a derechos fundamentales, ya que una vez que llega a ocupar un cargo de supervisión dentro de la Administración sin tener el mínimo conocimiento de lo que se va a hacer y al iniciar un determinado procedimiento administrativo comete una serie de errores contradictorios a la norma legal, que desembocan en actos violatorios de derechos humanos. Parte de esta problemática se ocasiona por la excesiva injerencia de partidos políticos en la actividad pública colocando miembros militantes de estos en cargos donde se requiere un alto nivel de capacitación, tal situación conlleva al estudio como causa que ocasiona el incumplimiento de derechos y garantías constitucionales en los procedimientos administrativos sancionatorios que seguidamente se analiza.

Falta de Capacitación de Personal

En cuanto a los planes de capacitación y desarrollo del personal que labora para Administración pública, la LEFP establece:

Artículo 63. El desarrollo del personal se logrará mediante su formación y capacitación y comprende el mejoramiento técnico, profesional y moral de los funcionarios o funcionarias públicos; su preparación para el desempeño de funciones más complejas, incorporar nuevas tecnologías y corregir deficiencias detectadas en la evaluación; habilitarlo para que asuma nuevas responsabilidades, e adapte a los cambios culturales y de las

organizaciones, y progresar en la carrera como funcionario o funcionaria público.

Mencionada norma se refiere específicamente a la necesidad que requiere Administración en cuanto a capacitación y desarrollo del personal con el único propósito de que la actividad pública para el logro de sus objetivos sea eficaz, eficiente y efectiva.

Mientras la Ley de la Fundación Trujillana de la Salud (LFTS, 1996) en el artículo 2.19 establece:

La Fundación Trujillana de la Salud como ente rector del Sistema de Salud del Estado Trujillo tiene por objeto:

19. La ejecución de políticas de adiestramiento y capacitación del personal, de acuerdo con las necesidades regionales y en coordinación con el Ejecutivo Nacional.

Por su parte, la LOTTT señala:

Artículo 295. La formación colectiva, integral, continua y permanente de los trabajadores y trabajadoras constituye la esencia del proceso social de trabajo, en tanto que desarrolla el potencial creativo de cada trabajador y trabajadora formándolos en, por y para el trabajo social liberador, con base en valores éticos de tolerancia, justicia, solidaridad, paz y respeto a los derechos humanos.

Refiere estas normas la obligatoriedad que tiene el Estado de propiciar la capacitación y desarrollo del personal que presta sus servicios para la Administración, sin embargo, se evidencia en la Fundación Trujillana de la Salud no existe una política de dirección de personal que establezca lineamientos materiales y morales imprescindibles para que el trabajador ya sea funcionario de carrera o no se sienta impulsado a rendir más en función de los fines del Estado, por el contrario este funcionario ejerciendo el rol de autoridad administrativa comete abusos en contra de derechos y garantías fundamentales descritos en la norma suprema como

en el ordenamiento jurídico cuando le corresponde iniciar un determinado procedimiento administrativo sancionatorio.

Inadecuado Sistema de Administración de Personal

Un inapropiado sistema de administración de personal es causa que en forma directa afecta el debido proceso en la realización de procedimientos administrativos sancionatorios, por la inobservancia del perfil del funcionario público que es enviado a cumplir funciones en un cargo no acorde con sus actitudes, aptitudes y competencias conforme lo establece el artículo 40 LEFP a saber:

El proceso de selección de personal tendrá como objeto garantizar el ingreso de los aspirantes a los cargos de carrera en la Administración Pública, con base en las aptitudes, actitudes y competencias, mediante la realización de concursos públicos que permitan la participación, en igualdad de condiciones, de quienes posean los requisitos exigidos para desempeñar los cargos, sin discriminaciones de ninguna índole.

Al interpretar el enunciado de la norma antes expuesta, la Fundación Trujillana de la Salud le ha dado una interpretación errónea al artículo 40 del LEFP, puesto han permitido el ingreso de personas que no cumplen con las cualidades antes descritas pero aun cumpliéndolas no ejercen las funciones para lo cual fue llamado a participar, como ejemplo un contador no debería ejercer las funciones de ingeniero en el departamento de mantenimiento, o como este profesional lo haría en el departamento de contabilidad, situación fuera de lo común, sin embargo, esta situación se presenta en referido organismo, como consecuencia de la excesiva injerencia de partidos políticos determinantede la discrecionalidad de las decisiones públicas y la utilización de las lealtades partidistas personales como sustituto de la competencia de los funcionarios.

Este hecho constituye un desequilibrio en cuanto a la administración de personal, ya que para el momento de realizar un determinado procedimiento administrativo sancionatorio quien haga las funciones de autoridad administrativa no tiene conocimiento pleno de las funciones inherentes al cargo que desempeña así como las

del personal que tiene bajo su cargo y al aplicar cualquier procedimiento, impera la ignorancia sobre el debido proceso que se le debe seguir al administrado.

Debilidad de Valores Éticos

Como otra de las causas que ocasionan el incumplimiento de derechos y garantías, es el trastocado de los valores como esas cualidades que tienen existencia y sentido para el hombre en situaciones concretas, dependiendo estos de la sinceridad de vida de quien transmite estos principios. Ahora bien, existe una profunda crisis en el cumplimiento de los valores, pues estos han venido perdiendo fuerza por el nivel cultural del individuo, observándose como los antivalores han campeado a su gusto en las últimas décadas.

Si bien es cierto que existen dentro de la actividad pública valores éticos que regulan la conducta del individuo, también es posible la existencia de bipolaridad de estos valores, es decir su valor contrario o antivalor, la injusticia se opone a la justicia, la mentira a la verdad, deshonestidad a la honestidad, entre otros. Estos contravalores han invadido los órganos de la administración pública, donde la Fundación Trujillana de la Salud no se encuentra excepta a tal situación prevaleciendo actitudes negativas que se manifiestan abiertamente o recubiertas por componentes afectivos, cognitivos o conductuales.

A lo anteriormente se adiciona la disposición conductual asumida por la autoridad administrativa para el momento de iniciar un determinado procedimiento administrativo sancionatorio, es decir, en el trabajo Marín, (1976): “la actitud como un estado mental de disposición, adquirido a través de la experiencia, que ejerce una influencia directiva o dinámica sobre las repuestas del individuo ante toda clase de objeto y situaciones con las que se relaciona” (p.68); por lo que se infiere que el funcionario investido de autoridad, va predispuesto a realizar una acción en contra del administrado sin importar la forma como lo realice, violentando derechos y garantías al individuo.

En resumen, lo anteriormente expuesto se traduce en gran parte como una carencia de valores éticos que todo funcionario en el ámbito de sus funciones debe tener presente y que este tipo de conducta por parte del funcionario público en el desempeño de autoridad administrativa contradice los objetivos desarrollados por LEFP como lo es crear un régimen que oriente la actuación de los funcionarios públicos hacia una conducta intachable, regida por los códigos de ética y moral administrativa, con el más alto sentido de dedicación y compromiso para la realización de los principios y normas de la Constitución.

Carencia de Manuales de Normas y Procedimientos

Como otra causa de incumplimiento de normas y garantías en procedimientos administrativos sancionatorios al personal que labora para la Fundación Trujillana de la Salud, se encuentra la falta de manuales de normas y procedimientos para la realización de actividades propias de la administración y que el trabajador público está obligado a conocer para poder cumplir cabalmente con sus obligaciones.

El encabezamiento del artículo 34 de las Normas de Control Interno dictadas por la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, señala:

La máxima autoridad jerárquica, los gerentes, jefes o autoridades administrativas de cada órgano o ente son responsables de que existan manuales, su divulgación y capacitación al personal, para su adecuada implementación y aplicación. Dichos manuales, deben incluir los diferentes pasos y condiciones de las operaciones a ser autorizadas, aprobadas, revisadas y registradas, así como, lo relativo al archivo de la documentación justificativa que le sirva de soporte; y ser aprobados por la máxima autoridad jerárquica del órgano o ente.

En torno a esta disposición, la autoridad administrativa no lleva una adecuada supervisión ya que ordena a quienes se encuentran bajo su mando la realización u omisión de actividades no acordes a la función pública, donde el administrado se ve

en la necesidad bien sea de ejecutarlas de acuerdo al ensayo y error o bien omitirla, tal situación posiblemente implica un hecho no acorde con lo requerido por la actividad administrativa lo cual origina una sanción disciplinaria para el trabajador por incumplimiento de las labores inherentes al cargo que este desempeña en el órgano o ente.

Si bien es cierto que existe un manual descriptivo de cargos el cual especifica las funciones de cada trabajador, no es menos cierto, que la carencia de un manual de normas y procedimientos en el área donde se encuentra ubicado físicamente el individuo, contribuye a que el administrado lleve a cabo funciones no descritas en el cargo que desempeña y a su vez realice desempeños ajenos a la naturaleza para el cual fue aprobado su ingreso a la Administración Pública en este caso la Fundación Trujillana de la Salud.

Por lo tanto, si la actividad ejecutada por la persona bajo su cargo no satisface a la autoridad administrativa es susceptible de enfrentar sanciones disciplinarias de amonestación escrita, destitución o despido del ente, lo cual acarrea violaciones a normas y garantías constitucionales, pues tanto la autoridad administrativa como el administrado, desconocen la existencia o no de manuales de procedimientos para la realización de una determinada tarea.

Como ejemplo de lo anteriormente expuesto, un analista de contabilidad al realizar funciones diferentes a su cargo como analista de personal, aun cuando tenga conocimientos en la materia debe estar sujeto a normas y procedimientos necesarios para cumplir con los fines del servicio sin embargo, de incurrir en una actividad antijurídico u omisión en el desempeño de la función encomendada por desconocimiento e inexistencia del procedimiento es apto para que se inicie un procedimiento administrativo sancionador en su contra.

Ausencia de Normas que Englobe la Estructura Organizativa y Funcionamiento del Ente, en la Ley de la Fundación Trujillana de la Salud

Otra causa que origina la violación de derechos y garantías al administrado, es la falta de normas que englobe la estructura organizativa de la Fundación Trujillana de la Salud; ente creado como órgano rector de la salud en el Estado Trujillo sin embargo, dentro de este cuerpo normado no se encuentra normas que hagan referencia a las funciones que cada dirección o unidades que lo integran, situación que trae como consecuencia que la autoridad administrativa, así como, el trabajador no tenga conocimiento pleno de las actividades que en cada unidad administrativa estos realizan.

Aunado a lo anterior este órgano administrativo carece de un reglamento el cual es fundamental para la ejecución del mencionado instrumento jurídico, donde no están descritas las funciones inherentes a cada unidad administrativa en mencionada ley, tal situación trae como consecuencia la ejecución de actividades contrarias a derecho, tanto de la autoridad administrativa como el administrado, siendo este último susceptible de sanciones disciplinarias, violentando el debido proceso administrativo.

En resumen, dentro de la Administración Pública diversos son los problemas que se presentan durante el desarrollo de la actividad pública, asuntos que con el transcurrir del tiempo va en aumento acelerado ocasionando distorsiones en el cumplimiento de principios establecidos tanto en el llamado Bloque Constitucional como en el Bloque de Legalidad.

En la Fundación Trujillana de la Salud como ente perteneciente a la Administración Pública, no está exenta de tal problemática pues continuamente se presentan situaciones que alteran el desarrollo de derechos y garantías constitucionales a individuos que prestan sus servicios para dicha entidad, ya que al estar estos inmersos en una determinada situación fáctica y en la aplicación de procedimientos sancionatorios por parte de la autoridad administrativa, el debido proceso administrativo es violentado y cuyo origen se debe a causas tales como falta

de capacidad jurídica de la autoridad administrativa, ignorancia de la Ley, falta de capacitación de personal, inadecuado sistema de administración de personal, debilidad de valores éticos, carencia de manuales de normas y procedimientos y por ultimo carencia de normas que englobe la estructura organizativa y funcionamiento del ente, en la Ley de la Fundación Trujillana de la Salud.

Capítulo IV

Elementos que Coadyuvan a la Administración y a los Administrados en el Cumplimiento del Debido Proceso en los Procedimientos Administrativos

Sancionatorios en la Fundación Trujillana de la Salud

En el cumplimiento de las funciones del Estado para el desempeño de sus cometidos, se hace necesario que dentro estructura organizacional de la Fundación Trujillana de la Salud, todos los miembros que la integran, entre ellos, funcionarios de carrera, de libre nombramiento y remoción así como el personal obrero, ejerzan funciones de autoridad administrativa adecuadas a las actividades inherentes a su competencia, para el desenvolvimiento armonioso con relación al resto de los miembros que hacen parte de la organización pública, donde cada uno está obligado a regirse por el imperio del Derecho.

En este sentido, la Fundación Trujillana de la Salud requiere para el adecuado cumplimiento del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionatorios, englobar diferentes aspectos o elementos necesarios para cumplir con principios constitucionales y legales, por lo que a continuación especifica los elementos en función de las causas ya indicadas ut supra, es así, como se dan a conocer elementos que contribuyen al conocimiento y cumplimiento del debido proceso en procedimientos administrativos sancionatorios tanto por la autoridad administrativa como por el administrado.

Técnica Para la Aplicación del Derecho

La técnica jurídica como rama de la ciencia del Derecho que se entiende como la aplicación del conocimiento jurídico, (Flores, 1995, p.18) la clasifica en cuatro aspectos siendo estos: “1. La técnica para la creación del derecho, 2. La técnica para la aplicación de derecho, 3. La técnica para la investigación del derecho, y 4. La técnica para la enseñanza del derecho”.

Para el presente estudio, el investigador hace referencia a la técnica para la aplicación de derecho, ya que tomando en consideración la técnica jurídica en sentido estricto se refiere a la aplicación de derecho recae en el juez, pero si se lleva a cabo

en el ejercicio de la función pública se infiere que corresponde a la autoridad administrativa, sin embargo, es fundamental hacer hincapié que no toda autoridad administrativa tiene conocimiento amplio de técnicas elementales correspondientes a la aplicación del Derecho.

Por lo tanto la autoridad administrativa se exhorta a tener conocimientos básicos referentes a esta técnica jurídica, pues la misma tiene por objeto determinar el sentido y alcance de las normas jurídicas en el desarrollo de la actividad administrativa, por ello se hace necesario tener en consideración algunos aspectos relevantes para la correcta aplicación, sin embargo, es importante hacer énfasis en que el investigador no pretende dar una explicación detallada sobre la aplicación del derecho por ser un tema bastante extenso y de riguroso análisis.

El Derecho se manifiesta mediante preceptos que establecen los principios que tratan de resolver los problemas que resulten de aplicar las normas que integran el sistema en cuestión, siendo uno de los problemas más predominantes resulta ser el de la interpretación de las leyes, en relación a este punto el autor Cabanellas (2003, p.472) indica que “La interpretación de las leyes es la aclaración fundada de la letra y del espíritu de las normas legales para conocer su verdadero sentido y determinar su alcance o eficacia general o en un caso particular”.

De acuerdo a esta definición, la interpretación jurídica es el resultado de esclarecer el sentido de la ley, es decir, el intérprete debe servir de intermediario entre la ley y su aplicación y no confundirla con la hermenéutica jurídica pues esta es la disciplina que estudia los métodos y tipos de interpretación de la ley.

Es menester señalar con el transcurrir del tiempo la falsa creencia se ha identificado la interpretación como una labor exclusiva del juez, en este aspecto (Flores, 1995. p.27) sostiene:

Cualquier persona que inquiera el sentido de una disposición normativa puede realizarla puesto, que la calidad de los autores de la interpretación puede variar. Por razón del sujeto la interpretación será autentica o legislativa si la realiza el legislador; judicial o jurisdiccional si por lo

contrario la lleva acabo el juez y finalmente doctrinal o privada si es un abogado o cualquier particular quien la realiza.

Conforme a este criterio y con relación a la interpretación doctrinal o privada se trata del sentido que le otorga cualquier persona diferente a la facultad que tiene un legislador o un juez, pero que en el caso de una persona con funciones de autoridad administrativa debe efectuarla en razón de su alcance o eficacia.

Continua comentando el prenombrado autor al indicar que una norma abarca lo mismo que la letra de la Ley, la interpretación será declarativa, sin embargo, cuando la norma abarca más de lo que el espíritu de la ley señala la interpretación deberá ser restrictiva. Si la norma en su sentido lingüístico usual significa más de lo que la voluntad de su autor quería, corresponde reducir su aplicación para que concuerde con la razón que le dio origen. Por el contrario, cuando la norma abarca menos de lo que el espíritu de la ley consagra la interpretación deberá ser extensiva. Si resulta que la norma en su sentido lingüístico vulgar representa menos que la voluntad de su creador, corresponde ampliar su aplicación para que coincida con la causa que lo motivo.

Ahora bien, en cuanto a la aplicación del derecho, la norma debe estar vigente para su aplicación considerando este aspecto como regla general, es decir, que la autoridad competente la haya reconocido como jurídicamente obligatoria en razón de tiempo, y territorio determinado. Es importante acotar que la vigencia de la ley no es suficiente con su aprobación sino que resulta necesaria su publicación en Gaceta Oficial puesto que los derechos y obligaciones de los venezolanos tienen autenticidad y vigor desde su publicación en mencionado instrumento.

A su vez entre la publicación y puesta en vigencia, la ley debe mediar un periodo para que el instrumento jurídico sea del conocimiento general y a su vez obligatoria a este periodo de tiempo se le conoce como *vacatio legis*, así mismo, la cesación de la vigencia de una norma jurídica ocurre cuando una nueva norma le haga perder el carácter de obligatoriedad, según el cual el principio de la ley posterior deroga la ley anterior.

Sumado a la vigencia de las leyes, también es importante hacer mención a la abrogación y la derogación, entendiéndose la primera como la pérdida total de vigencia de una ley artículo 74 CRBV, mientras que la derogación es la privación parcial de vigencia de una ley, es decir, que se derogue un párrafo, todo el artículo, todo el capítulo, un título, o todo el libro, artículo 7 CCV.

En cuanto a la aplicabilidad de la ley, en principio opera como regla general que la norma jurídica se aplique solamente a aquellas situaciones de ámbito legal que se presentan después de su entrada en vigor y durante el tiempo que perdure su vigencia, sin embargo, existen excepciones y puede tener vigencia más allá del tiempo de vigencia como es el caso de la irretroactividad de la ley, ya que según el precepto 24 de la CRBV tendrá efecto retroactivo cuando imponga menor pena. Redacción que se ha venido manteniendo invariable en las Constituciones venezolanas desde 1874.

Sin embargo con el transcurrir del tiempo se ha venido avanzando en materia de derechos humanos por lo tanto el principio de irretroactividad de la ley como la prohibición de efectos retroactivos, a normas que limiten derechos de libertad, y que en opinión de Espinoza (2006, p. 8) indica:

La interpretación teleológica nos indica que la regla del artículo 24 tiene por objeto la protección del principio de seguridad jurídica. Según tal principio, el cual, el ciudadano debe encontrarse en condiciones de establecer lo más claramente posible cuáles son los presupuestos de la norma que establece prohibiciones o limitaciones, para poder adecuar su comportamiento a ellas. Con ello obtenemos una delimitación precisa de su ámbito de aplicación: aquellas normas que tengan por objeto establecer una consecuencia desfavorable a una situación fáctica nacida con anterioridad a su vigencia.

Por lo que se entiende que una ley que busca beneficiar a trabajadores públicos mediante el incremento de sueldo con efecto retroactivo no se estaría violentando el orden constitucional sino, haciendo valer derechos fundamentales del ser humano,

es decir, un beneficio a los trabajadores del Estado estaría dentro de su ámbito de aplicación. Distinta sería la situación, por ejemplo del aumento de salarios en el ámbito del derecho laboral. Se trataría de una limitación de un derecho de libertad del patrono y, por tanto debe regirse por la garantía de irretroactividad de la ley.

Conocimiento de la Ley

Otro elemento de importante interés que viene a cumplir un importante rol en la búsqueda de soluciones a la Administración y al administrado para un mejor desenvolvimiento durante el ejercicio de la actividad pública, viene dado por el conocimiento de la ley por todos los individuos que forman parte activa de la Administración, donde la regla general establece que para que una norma pueda ser aplicada debe ser conocida por los sujetos a los que se les aplica, sin embargo, la ignorancia de la ley no excusa de su cumplimiento, es la excepción que pone a prueba la regla general.

Ante el desconocimiento de la norma por quienes están obligados a aplicarla y aquellos a quienes se le aplica, la Fundación Trujillana de la Salud cuenta dentro de su estructura organizacional, oficinas de consultoría jurídica encargadas de solventar aquellos aspectos de índole legal que se suscitan entre la Administración y los administrados.

Desarrollo del Personal

La preparación que el personal debe tener para el buen desarrollo de la función pública y en el desenvolvimiento de la actividad administrativa gran interés para el Estado puesto que es sinónimo de desarrollo, en torno a ello, la Carta Iberoamericana de la Función Pública Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2003) señala en su preámbulo:

La profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.

El referido documento establece aspectos en materia de profesionalización en la función pública, como mecanismo idóneo para un mejor desempeño de la actividad administrativa contribuyendo al fortalecimiento institucional y a la solidez del sistema democrático, por lo que se hace necesaria la tarea de los recursos humanos al servicio del Estado incorporando criterios jurídicos, técnicos y organizativos, así como, las políticas y prácticas que caracterizan a un manejo transparente y eficaz de los recursos humanos.

Mencionado documento hace referencia a la profesionalización gerencial en el sector público, como los requerimientos de profesionalidad de la Administración que son consustanciales a la función pública se extienden a la franja directiva o gerencial de los sistemas políticos-administrativos, por lo tanto esta carta entiende por tal aquel segmento de cargos de dirección inmediata subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos. Se trata de una función diferenciada tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria. La adecuada definición y consolidación de una dirección pública profesional son básicas para un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos.

En este contexto, el logro de una función pública profesional y eficaz es, para cualquier sociedad democrática un propósito permanente, que encuentra en todo caso múltiples áreas de mejoras de los arreglos institucionales existentes, no ajena a esta realidad debe tener como política la Fundación Trujillana de la Salud creando y estimulando la participación de todos sus miembros en tareas concernientes al desarrollo de una función pública que satisfaga las necesidades por las cuales fue creada tanto en ámbito externo como el interno.

Capacitación y Formación Permanente

La capacitación es considerada un proceso estratégico aplicado de manera organizada y sistémica, donde se adquieren o desarrollan conocimientos y

habilidades específicas relativas a un área de trabajo, dirigido a modificar actitudes frente a los quehaceres de la organización, el puesto o el ambiente laboral.

En cuanto a la formación se refiere al desarrollo de las habilidades, destrezas, capacidades grupales e individuales con miras a fortalecer y enriquecer el trabajo que se quiera realizar: También se considera un proceso continuo, planeado con base a las necesidades individuales o grupales orientando a la acumulación de conocimientos, de tal manera que el personal que labora para una institución, pública o privada asuma valores, tales como el compromiso, participación, responsabilidades, respeto, rectitud, ante las actividades asignadas.

A su vez, tanto la capacitación como la formación viene a constituir un elemento fundamental en el desarrollo de la función pública, por lo tanto la Fundación Trujillana de la Salud, está en la necesidad de transformaciones que permitan la adquisición de nuevos conceptos, procedimientos, actitudes, roles para el mejoramiento de la práctica profesional, pues, la formación permanente del personal es un proceso integral continuo mediante políticas, planes, programas, proyectos, entre otros, al permitir actualizar y mejorar el nivel de conocimientos y desempeño de los servidores públicos.

Visto de esta manera la formación integral de la persona, permite la preparación para la vida, para la atención al otro, al requerir compromiso consciente de sus actividades de una manera dinámica y protagónica con los nuevos tiempo, paradigmas, demandas sociales, donde cada día el hombre se hace más participe, tomando decisiones cada vez más significativas e involucrándose en las transformaciones cotidianas del entorno.

Ahora bien, en el marco de los programas de capacitación y formación del personal que labora para la Fundación Trujillana de la Salud deben estar dirigidos a establecer políticas adecuadas que comprendan el mejoramiento técnico, profesional de los servidores públicos, prepararlos para realizar funciones más complejas,

incorporar nuevas tecnologías, paradigmas, estrategias en función de corregir deficiencias detectadas, o simplemente atender las necesidades de desarrollo profesional de igual forma, habilitar a sus miembros para que asuman nuevas responsabilidades, adaptándose los cambios culturales y de la organización y por ende progresar en la carrera administrativa, todo ello en el marco de la Constitución y las leyes.

Es por estas ideas, que toda persona que ha ingresado la Administración Pública, debe ser capacitado continuamente por el Estado adquiriendo conocimientos idóneos para ocupar puestos de trabajo esenciales para el desenvolvimiento de la actividad administrativa, ahora bien, si se trata de ejercer funciones de autoridad administrativa el requerimiento es mayor, por ser características fundamentales que debe tener toda persona llamada a ejercer ese rol, donde el desarrollo de las Competencias dependerá de los valores, la actitud, la aptitud, la educación, la experiencia y el entorno que rodea a cada persona.

De allí que la formación forma parte de la vida competitiva de todo ser humano, donde esta es parte de ello, integrado a su vez al status profesional, al clima y por ende al contexto laboral. En este sentido, las competencias son lo que una persona sabe hacer, puede hacer y hace, tal como se necesita, en este orden, (Álvarez, 2006, p.161) da a entender:

Las Competencias establecen el aporte esperado de cada persona al sistema en el cual se desempeña; definen lo que una persona es y se refleja en todo lo que hace; en la intención de llevar adelante una acción, en ejecutarla y en los resultados que ella genere. Constituyen cualquier característica individual que pueda medirse de un modo fiable, que se expresan en niveles de desarrollo y se diferencian de una manera significativa entre aquellas personas que mantienen un desempeño excelente y quienes están en niveles inferiores.

Este criterio plantea la demarcación de competencia, en principio, cada profesión busca el monopolio del ejercicio profesional en el ámbito de su competencia, pero

dicho monopolio no está consolidado de la misma manera en todas las profesiones ni en todos los países y culturas dentro de la misma profesión

Partiendo de lo anteriormente descrito en opinión de la Universidad Nacional Abierta (UNA, 2007):

El buen profesional tiene que ser competente en aquello en que consiste precisamente su profesión. Esta competencia ha sido adquirida tras un largo esfuerzo de estudio y socialización dentro del correspondiente grupo profesional. No se es ingeniero si uno es el único ingeniero. Se es profesional por pertenecer a un grupo de profesionales; y para pertenecer a ese colectivo hay que haber pasado por una preparación prolongada (p.347).

Ahora bien, en el proyecto del acuerdo de profesionalización de los niveles directivos y supervisores en el sector público de fecha 29 de septiembre de 1986, el cual no fue suscrito por las partes (partidos políticos), de acuerdo (Álvarez 2006, p.163) indica:

En el mismo se trató de conceptualizar la profesionalización de los niveles directivos y supervisorios en el sector público, en los siguientes términos:

a. Para la Administración.

Poder contar con equipos directivos y supervisorios idóneos, estables, consustanciados con los objetivos y políticas de la organización, decididos a hacer más eficiente y democrático el Estado, dotados de una preparación tecnológica del mejor nivel y plenamente identificados con los grandes problemas socio-económicos y objetivos nacionales.

b. Para el Personal Directivo y Supervisorio.

Poder hacer de su actividad una ocupación permanente y estable, con expectativas ciertas de desarrollo personal, económico, intelectual y social; y poder contar, en el desempeño de su gestión, con la autoridad y recursos que requiere en función de las atribuciones y responsabilidades de su cargo.

De acuerdo a lo expuesto, la Fundación Trujillana de la Salud debe establecer políticas orientadas a la capacitación y profesionalización de las autoridades administrativas a los fines de dar cumplimiento a preceptos constitucionales y legales cuando exista la necesidad de llevar a cabo un procedimiento administrativo de carácter sancionatorio, por cuanto sirve de mecanismo orientador en la aplicación del debido proceso administrativo.

Fortalecimiento del Sistema de Administración de Personal

Lo anteriormente indicado, surge un nuevo elemento como es adecuar de forma general el sistema de administración de personal al marco constitucional y legal, en este sentido, la LEFP establece todo lo relativo al sistema de dirección y de gestión de la función pública, así como el sistema de administración de personal, el cual incluye la planificación del recurso humano, valoración y clasificación de cargos, escala de sueldos, permisos y licencias, régimen disciplinario y normas para el ingreso y egreso, sin embargo cuando se trata de personal contratado así como obrero que prestan su servicio a la Administración se regulariza por la LOTTT.

Haciendo nuevamente énfasis en la Carta Iberoamericana de la Función Pública Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2003):

Son los objetivos de esta Carta Iberoamericana de la Función Pública que constituye, para los países que la adoptan, un referente común en materia de función pública. El texto define un marco de referencia genérico, no vinculante, que deberá adaptarse en cada caso a la idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional propios de cada país. Su desarrollo admite concreciones normativas y políticas diferentes, acordes con dicha heterogeneidad.

Recoge este texto en el capítulo cuarto requerimientos fundamentales relacionados con esta investigación, donde todo sistema de función pública necesita articular un instrumental de planificación, mediante el cual la organización realiza el estudio de sus necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos a corto,

medio y largo plazo, contrasta las necesidades detectadas con sus capacidades internas, e identifica las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias.

La planificación constituye el nexo obligado entre la estrategia organizativa y el conjunto de políticas y prácticas de gestión del empleo y las personas. Este documento contiene un conjunto de elementos que se considera integrantes de un sistema de función pública a la altura de los fines y desafíos de las administraciones posmodernistas, donde, la Fundación Trujillana de la Salud debe considerar los criterios allí descritos como referencia en el proceso de adecuación para el desarrollo de un adecuado sistema de administración de personal.

En este orden de ideas, LEFP instrumento jurídico que regula la actividad entre la Administración y los administrados en cuanto a la función pública está perfectamente delineado y ajustado a los preceptos constitucionales, con base a ello, las personas encargadas del manejo de personal de la Fundación Trujillana de la Salud deben acatar de manera obligatoria las normas allí contenidas, pues de lo contrario podría acarrearles severas sanciones administrativas.

Lo anterior conlleva hacer un llamado a reflexionar a las autoridades administrativas de la Fundación Trujillana de la Salud, entre las condiciones que tradicionalmente se han venido efectuando al sistema de administración de personal y los nuevos paradigmas que se materializan a través de los instrumentos jurídicos, los cuales exigen una transformación en el ámbito de la cultura organizacional, con el objeto llevar a cabo una transformación idónea como fines del Estado dejando atrás los paradigmas ortodoxos e ingresar nuevas posturas como lo exige la postmodernidad.

Fortalecimiento de Valores Éticos

La función pública entendida como la ejercida por personas naturales en nombre del Estado, cuya finalidad es la que a través de relaciones laborales lograr el cumplimiento de los fines del propio Estado, pero a su vez para el desarrollo de esta actividad debe estar acompañada de un conjunto de valores, principios y normas que reglamentan el acceso, la promoción, la retribución, la responsabilidad y el comportamiento general. Es una institución puesto su tarea es la de ofrecer un servicio público para satisfacer las necesidades de los usuarios y por ende de la comunidad.

Todo ciudadano al servicio de la Administración Pública, debe estar investido de principios y valores que contribuyan a una óptima calidad de vida de los miembros de la comunidad, pues los valores son considerados como esos principios que describen el modo en que las personas operan día a día expresados a través de sus conductas o comportamientos, creencias, estimaciones e interpretaciones a los acontecimientos, determinando las preferencias, expectativas, aspiraciones, esperanzas del ser humano conformando el sistema de decisiones y acciones de éste.

El fortalecimiento de los valores en las organizaciones permite a los empleados configurar en sus conocimientos, capacidades, actitudes para practicar aquellos principios contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, ya que educar en valores permite al hombre comprender el mundo primero, para comprenderse así mismo después.

En este contexto, el compromiso de la Administración radica en la promoción de los valores como la: solidaridad, justicia, participación, responsabilidad, libertad, igualdad, respeto, tolerancia, paz, comprensión, entre otros, lo que requiere de una práctica diaria, puesto que ésta permite el desarrollo de la conciencia de la persona para obrar correctamente,

mediante esa adhesión voluntaria a los valores compartidos por el grupo social al que pertenece para el cumplimiento de los deberes que la sociedad le exige cada día.

Lo arriba planteado, permite reafirmar que el objetivo fundamental del Estado, es formar un ciudadano ejemplar por su conciencia cívica, elevado valor ético, de solidaridad, con un compromiso activo por actuar con la nueva visión de desarrollo de país, el cual debe gozar de total libertad para el ejercicio de sus derechos y deberes, por lo que las instituciones públicas están llamadas hacer grandes esfuerzos para fortalecer al personal en valores, a fin de que puedan asumir con carácter ético la práctica de sus profesiones.

En este orden de ideas, la ética constituye un saber que orienta la acción humana en un sentido racional sobre qué y cómo debemos orientar nuestra conducta, ya sea individual o colectivamente. Es el componente imprescindible de toda actividad humana, la búsqueda de la calidad, de hacer el bien, lo que hace virtuoso al hombre, prestando un servicio de calidad, por lo que se puede decir que en el hacer el bien, está es la calidad de servicio.

La ética adquiere significado cuando es portadora de principios rectores que conlleven a una convivencia digna inspirada en el bienestar del ser humano en armonía con su entorno, social, cultural. Este autor considera que dentro del contexto educativo, la eticidad del personal, es altamente influenciada por los directivos, donde es muy poco lo que se puede lograr si estos no asumen seriamente el compromiso mostrando coherencia tanto en su prédica como en su práctica ética.

La formación de la eticidad está asociada a todas las acciones que ejecuta el individuo en el contexto laboral, educativo, social, familiar, entre otros. Ahora bien, es importante mencionar la formación que recibe el ser humano a lo largo de su vida le permite establecer una escala de valores conforme a lo que piensa y actúa; este sistema de reglas o normas, más o menos determinados por la sociedad, puede ser entendido como ética, donde cada persona vive su ética de una manera universal; la experimenta como un deber que se hace extensible a los demás.

En este orden de ideas, toda persona que ejerza la función pública, tiene el deber de desarrollar una ética profesional que refleje la lealtad que le debe a su trabajo, a su profesión, compañeros de labor, siendo la ética profesional un conjunto de normas, por medio de las cuales se definen como buenas o malas sus relaciones profesionales, donde la prestación de un servicio exige condiciones éticas profesionales, entre ellas: competencia, servicio al cliente, responsabilidad social, solidaridad, compromiso y por último confiabilidad.

Para el logro de esto, debe existir una ética profesional bien desarrollada, estableciéndose códigos éticos, concentrando en estos, valores organizacionales, base en que toda persona perteneciente a una organización debe orientar su comportamiento, para el cumplimiento de su misión y visión. En resumen, la ética tiene que ver con el sentido de la vida, los valores, la búsqueda de la realización mediante la vivencia basada en determinados valores o criterios adquiridos, ya sea en contexto familiar, educativo, social o cultural, así como los derivados del ejercicio profesional o simplemente del proceso de realización integral.

Elaboración de Manuales de Normas y Procedimientos

Como elemento esencial para el buen desenvolvimiento de la actividad administrativa se encuentra los manuales de normas y procedimientos, que sirve de ayuda tanto a la Administración como al administrado en cuanto a las funciones que cada uno de los trabajadores realiza de acuerdo a las tareas encomendadas. El uso de estos manuales dentro de la Administración Pública obedece a los señalamientos establecidos en los artículos 25, 49.6, 137 y 141, establecidos en CRBV, en resguardo de las garantías de derechos fundamentales de las personas.

En atención a lo anterior, el artículo 10 LOAP establece:

La actividad de la Administración Pública se desarrollará con base en los principios de economía, celeridad, simplicidad, rendición de cuentas,

eficacia, eficiencia, proporcionalidad, oportunidad, objetividad, imparcialidad, participación, honestidad, accesibilidad, uniformidad, modernidad, transparencia, buena fe, paralelismo de la forma y responsabilidad en el ejercicio de la misma, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, y con supresión de las formalidades no esenciales.

El desarrollo de la actividad administrativa está sujeto como se ha venido mencionando al principio de legalidad, por ende, los órganos o entes de la Administración debe organizar sus estructuras estableciendo controles adecuados que den paso a la eficiencia, eficacia y efectividad.

En este orden de ideas, el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, establece el Sistema de Control Interno definiéndolo:

El control interno es un sistema que comprende el plan de organización, las políticas, normas, así como los métodos y procedimientos adoptados dentro de un ente u organismo sujeto a esta Ley, 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.

Dentro de este sistema, se ubican los manuales administrativos, que son documentos que contienen en forma breve, clara, descriptiva y explícita información e instrucciones referentes al ente, así como, la descripción de un procedimiento.

A su vez toda la información e instrucciones que contiene estos documentos es clasificada de acuerdo a su objeto en manual de organización, manual específico de operación, manual de cargos y manual de normas y procedimientos, donde el

investigador hace énfasis en este último, por constituir elemento fundamental que aporta información oportuna sobre un posible procedimiento sancionatorio y por ende al debido proceso administrativo.

De acuerdo al criterio que maneja el Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior (MPPEs, 2011, p.15):

El Manual de Normas y Procedimientos constituye un instrumento del Sistema de Control Interno define en forma detallada, lógica y secuencial los pasos a seguir para la realización de un proceso, procedimiento o actividad, identificando en forma explícita la unidad administrativa y el responsable de la ejecución de cada uno de los pasos. En el mismo se indican las normas que rigen cada proceso o procedimiento

Para este órgano administrativo los Manuales de Normas y Procedimientos en su calidad de instrumentos administrativos, tienen por objeto compilar en forma ordenada, secuencial y detallada las operaciones a cargo de la institución, los puestos y unidades administrativas que intervienen, precisando su participación en dichas operaciones y los formatos a utilizar para la realización de las actividades indicadas en el procedimiento, uniformar y controlar el cumplimiento de las rutinas de trabajo y evitar su alteración arbitraria, determinar en forma sencilla las responsabilidades por fallas o errores, facilitar las labores de auditoria, la evaluación del control interno y su vigilancia, aumentar la eficiencia de los empleados, indicándoles lo que deben hacer y cómo deben hacerlo, ayudar en la coordinación del trabajo y evitar la duplicidad de las funciones, constituir una base para el análisis posterior del trabajo y el mejoramiento de los sistemas, procedimientos y métodos.

La implementación de este manual de normas y procedimientos por parte de la Fundación Trujillana de la Salud no solo estaría cumpliendo con el principio de legalidad sino que permite que haya transparencia en el desenvolvimiento de la función pública en cada unidad administrativa que a su vez forma parte de la

estructura organizacional de esta institución, así mismo, contribuye a fortalecer el sistema de administración de personal, ya que tanto a la autoridad administrativa como el administrado les da a conocer las funciones a ejercer en el área donde labora.

En este orden, si el administrado realizare alguna actividad u omisión considerada antijurídica, el manual de normas y procedimientos otorga información necesaria para determinar si lo llevado a cabo por el individuo investigado corresponde ciertamente a un hecho susceptible de responsabilidades administrativas descritas en el ordenamiento jurídico, pero a su vez le brinda la oportunidad al administrado de servir como prueba puesto que el mismo se limitó a cumplir con normas y procedimientos en la ejecución de una labor descritas en mencionado manual.

Reforma de la Ley de la Fundación Trujillana de la Salud

Toda reforma de ley implica modificar, cambiar, sustituir, cambiar un instrumento jurídico vigente para mejorarlas y adaptarla a una realidad existente, en este aspecto la LFTS, es un instrumento legal que data de 1996 y requiere de adaptarlo a preceptos del vigente Texto Constitucional con la finalidad de dar cumplimiento al mandato que establece la máxima norma en cuanto a derechos y garantías de todo ciudadano que hace uso de un servicio de salud así como de los propios miembros que conforman la organización.

En este sentido, las autoridades administrativas de la Fundación Trujillana de la Salud están obligadas a elaborar un proyecto de ley que regule el funcionamiento de este ente, estableciendo un conjunto de normas que derechos y garantías tanto a la comunidad a quien servicio hacia los beneficiarios para el cual fue creado como para el personal que en labora en el mismo. Este documento deberá ser presentado en la Asamblea Legislativa aspirando a convertirse en una ley integradora del bloque de legalidad.

Este proyecto de ley debe estar conformado por un conjunto de normas que incluyan semblantes propios de funcionamiento y estructura organizacional con sus respectivas competencias de cada unidad administrativa que conforma la institución, pero además de ello debe establecer mecanismos idóneos en el caso del aspecto funcionarial.

Dentro de este aspecto debe incluirse normas que especifiquen derechos y obligaciones de los funcionarios públicos al igual que el resto de las personas que integran la organización, es decir, personal obrero y empleado contratado, todo ello mediante un sistema de administración de personal que los agrupe sin perjuicio a lo establecido en otras leyes.

En este marco se deben establecer reglas relativas a situaciones administrativas de los funcionarios al igual que el resto de los servidores públicos es decir personal obrero y empleado contratado indicando en ellas responsabilidades y régimen disciplinario sin menoscabo a lo establecido en el resto del ordenamiento jurídico, todo ello con la finalidad de indicar derechos y garantías de individuos que podrían encontrarse en una posible situación fáctica, y orientados al debido proceso administrativo.

Además de este proyecto se debe elaborar un reglamento de ley, con la finalidad de facilitar la aplicación del instrumento jurídico detallándolo y operándolo para llevar a cabo el efecto del contenido de la norma, además que sirva de orientación no solo a la autoridad administrativa sino a los administrados de manera tal que con esta serie de reglas en conjunto con la ley le ayuden para hacer valer sus derechos y garantías ciudadanas.

La Fundación Trujillana de la Salud como institución al servicio de la comunidad, mantiene una estructura organizacional la cual no se encuentra enmarcada en la realidad existente regida por la Constitución y las leyes. En este sentido debe realizar ajustes a su organización para que el desarrollo de la

actividad administrativa sea eficiente y eficaz tanto en sentido intrínseco como extrínseco.

En este ajuste debe contemplarse aspectos relevantes que contribuyan a ejecutar los fines del Estado, en tal sentido, corresponde elaborar adecuadas políticas y asumir responsabilidades para el cumplimiento del mismo, por lo tanto se hace necesario reorganizar de acuerdo al ordenamiento jurídico, todo lo relacionado con la administración de personal y a su vez estableciendo sistemas administrativos y operativos que faciliten el proceso que implica la actividad administrativa y por ende la función pública, aunado a la implementación de un nuevo instrumento jurídico que contenga entre sus normas el respeto a las libertades ciudadanas, así como procedimientos administrativos acordes con la norma Constitucional, garantizando derechos y garantías de los administrados.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

Considerando los propósitos de la investigación, la revisión y análisis de la información sobre el debido proceso, así como los procedimientos administrativos sancionatorios, emergen las reflexiones más significativas de la investigación realizada en la Fundación Trujillana de la Salud, donde se aprecia el debido proceso como una garantía y derecho de una amplia como un derecho absoluto acompañado de garantías constitucionales con el objeto de que a las personas se les garanticen sus derechos humanos contemplados tanto en la Constitución del República Bolivariana de Venezuela suscrito por la República.

Asimismo, el debido proceso administrativo es consecuencia del Principio de Legalidad Administrativa, que de igual forma se encuentra constitucionalizado y donde toda actuación del Estado en el carácter sub legal debe estar subordinado a este principio rector, por lo cual todo procedimiento administrativo debe ejecutarse garantizándole al administrado un conjunto de garantías mínimas frente al poder del Estado a través de la autoridad administrativa.

En cuanto a los procedimientos administrativos sancionatorios de aplicación al personal que labora para la Fundación Trujillana de la Salud, corresponde a los señalados en la ley del Estatuto de la Función Pública, es decir los procedimientos de amonestación escrita y destitución; así como el procedimiento de despido contemplado en la Ley Orgánica del Trabajo, Trabajadores y Trabajadoras, donde es menester indicar que el ente en cuestión, no considera la garantía constitucional del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionatorios, lo cual trae como consecuencia violación a derechos fundamentales del administrado.

Dentro de la Fundación Trujillana de la Salud, como ente de la Administración pública continuamente se presentan situaciones que alteran el

desarrollo del derecho y garantías constitucionales del administrado, ya que al estar estos inmersos en un procedimiento Administrativo sancionatorio el debido proceso es violentado, y cuyo origen se debe a causas, tales como: falta de capacidad jurídica de la autoridad administrativa, ignorancia de la ley, falta de capacitación del personal, inadecuado sistema de administración de personal, debilidad de valores éticos, carencia de manuales de procedimientos, y por ultimo carencia que englobe la estructura organizativa y funcionamiento del ente rector recogidas en la ley de la Fundación Trujillana de la Salud.

Se indican elementos que pudiesen contribuir para el fortalecimiento del sistema de administración de personal, permitiendo que tanto a trabajadores como a administrados se les garantice el debido proceso en los procedimientos administrativos sancionatorios que pudieran estar incurso, de esta manera estar en sintonía con acuerdos, pactos y convenciones establecidos y suscritos por la República en el marco de los Derechos Humanos, así como lo previsto en el artículo 49 de la Carta Magna.

Desde la certidumbre de lo reflejado en cada apartado de la investigación, permitió estudiar todo lo referente al debido proceso en los procedimientos sancionatorio al personal del ente autónomo Fundación Trujillana de la Salud, para una mayor comprensión de su razón de existencia en el marco del ejercicio de la Función Pública, como un instrumento fundamental garantizador del actuar de los ciudadanos frente al poder del Estado en el ejercicio de la actividad administrativa.

Recomendaciones

A la Fundación Trujillana de la Salud.

Cumplir antes de la aplicación de una medida disciplinaria un procedimiento administrativo conforme lo determine la norma jurídica y en función al principio de legalidad Administrativa y por ende en la Constitución Nacional, basándose en el

derecho fundamental a la defensa del cual es titular el administrado, asimismo, establecer los hechos y el derecho aplicable a una determinada situación fáctica.

Realizar ajustes a su organización para que en el desarrollo de la actividad administración sea eficiente y eficaz, contemplando aspectos relevantes que contribuyan a ejecutar los fines del Estado por medio de la elaboración e implementación de adecuadas políticas.

Reorganizar de acuerdo al ordenamiento jurídico todo lo relacionado con la administración de personal, estableciendo sistemas administrativos y operativos que faciliten la actividad administrativa, aunado a la implementación de una reforma a su actual Ley que la rige.

Referencias

Álvarez, C. (2006). Profesionalización de la Administración Pública Venezolana. Recuperado de servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc29/art6.pdf.

Araujo, J. (2008). *Derecho Administrativo. Parte General*. Caracas: Ediciones Paredes.

Arias, F. (1999). *El proyecto de investigación*. (4ta ed.) Caracas: Editorial Espíteme.

Baumeister, T. (2004). *Garantías procesales de un proceso justo*, XIX, Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal y V Congreso Venezolano de Derecho procesal (obra Colectiva). Caracas.

Bello, T. “y” Jiménez, R. (2006). *Tutela judicial efectiva y demás derechos constitucionales*. Caracas- Venezuela: Ediciones Paredes.

Brewer-Carias. (1998). *Los Principios De Legalidad Y Eficacia En Las Leyes De Procedimientos Administrativos En América Latina*. Recuperado de: www.allanbrewercarias.com/.../ii,%204,%20..374.%20los%20principios%20de.

Brewer-Carias. (2007). *El Derecho administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Caracas: Editorial jurídica venezolana.

Brewer-Carias. (2004). *La Administración Pública*. Recuperada de: <http://www.allanbrewercarias.com>. pdf.

Cabanellas, G. (2007). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Argentina: Editorial Heliasta.

Carta Iberoamericana de la Función Pública respaldada por la XIII de jefes de Estado y de Gobierno. (2003). Recuperado de www.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf

Código Civil Venezolano. (1982.) Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 2990. (Extraordinario), julio 26, 1982.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999) . Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 5253. (Extraordinario), marzo 24, 2000.

De Gracia, C. (2003). Derechos de los particulares en los procedimientos administrativos sancionatorios (adaptado a la Constitución del 1999). Recuperado de www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/.../4/deryso_2003_4_175-247.pdf

De Pedro, A. (2004) Comentarios a la Ley del Estatuto de la Función Pública. Caracas: Editorial Nelvin.

Espinoza, A. (2006). Principios de Derecho Constitucional. Recuperado de www.estudiosconstitucionales.com/glosario_Archivos/134.htm.

Ferrajoli, L. (1997). Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal. Madrid: Editorial Trotta.

Flores, I. (1995). La Técnica jurídica en la Aplicación del Derecho. Revista de la Facultad de Derecho ISSN-201. Recuperado de www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=facdermx&n=20.pdf.

García de Enterría, E. (2001) Curso de Derecho Administrativo. Madrid: Editorial civitas ediciones.

Garberi, J. (1989). La aplicación de los derechos humanos y las garantías constitucionales y el procedimiento administrativo sancionador. Madrid.

Gozaini, O. (2004). El debido proceso en la actualidad. En obra colectiva, "Proceso y Constitución" Buenos Aires. Editorial Rubinzal-Culzoni Editores.

Hernandez—Mendible, V. (2013). *Estudios jurisprudencial de las nulidades, potestades de la administración y poderes del juez en el derecho (1930-2011) administrativo (1930-2011)*. Caracas: Editorial Lifo- Forma.

Ley de la Contraloría General de la República. (2001) *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 37347, diciembre, 17, 2001

Ley Orgánica de la Administración Pública. (2014). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 40.542. (Extraordinario), noviembre 17, 2014.

Ley de la Fundación Trujillana de la Salud. (1996). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, (Edición Extraordinaria), enero 11, 1996.

Ley del Estatuto de la Función Pública. (2002). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 37522, septiembre 6, 2002.

Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. (1981). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 2818. (Extraordinario), julio 01, 1981.

Ley Orgánica del Trabajo, Trabajadores y Trabajadoras. (2012). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 6076. (Extraordinario), mayo 07, 2012.

Ley Simplificación de Trámites Administrativos. (2014). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 40549 (Extraordinario), noviembre 26, 2014.

Marín, I. (1986). *Educación en Valores*. El Hatillo: Editorial Paulinas.

Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior. (2011) *Taller para la Elaboración y control de Manuales y Procedimientos*. Recuperado es.slideshare.net/argenisr81/elaboracin-de-manuales-de-normas-y-procedimientos.

Normas Generales de Control Interno. (2015). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela 40851, febrero, 18, 2016.

Petit, L. (2011). *Estudios sobre el Debido Proceso Una visión global: Arargumentaciones como derecho fundamental y humano*. Caracas: Ediciones Paredes II

Pellegrino, C. (2009). *Revista de la Facultad de Derecho N° 64*. Recuperado de biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/Revderecho64.pdf.

Pérez, M. (2014). *El Debido proceso ante los órganos y entes de la administración pública*. Caracas. Dirección eiecitiva de la Magistratura de Caracas. Recuperado de www.profesorcarlosperez.com.ve/.../el%20debido%20proceso%20...

Rivera, R. (Comp). *Constitucionalismo y Proceso Hoy*. Barquisimeto: Editorial Horizonte. 2008.

Rivera, M. (2007). *Nulidades Procesales, Penales y Civiles*. Barquisimeto: Editorial Horizonte.

Rivera, M. (2002). *Aspectos constitucionales del proceso; Libro homenaje al Doctor. José Andrés Fuenmayor* (obra colectiva), Tribunal Supremo de Justicia N° 8. Caracas: Editorial Texto.

Rondón, H. (2004). *“Responsabilidad administrativa y disciplinaria de los funcionarios públicos en la Ley del Estatuto de la Función Pública y en la ley contra la Corrupción”*. *Obra Conjunta el Régimen jurídico de la Función Pública en Venezuela*. Caracas: Fundación estudios de Derecho Administrativo.

Tribunal Supremo de Justicia. En Sala Constitucional sentencia 97, de fecha 15 de marzo del 2000. Recuperado de <http://www.tsj.gov.ve>.

Tribunal Supremo de Justicia. En Sala Constitucional sentencia 05, de fecha 24 de enero de 2001. Recuperado de <http://www.tsj.gov.ve>.

Tribunal Supremo de Justicia. En Sala Político Administrativo sentencia 0148 de fecha 08 de junio del 2006. Recuperado de <http://www.tsj.gov.ve>.

Tribunal Supremo de Justicia. En Sala Político Administrativo sentencia 01202 de fecha 25 de mayo del 2000. Recuperado de <http://www.tsj.gov.ve>.

Tribunal supremo de justicia. En Sala Constitucional sentencia 1734, de fecha 16 de diciembre de 2009. Recuperado de <http://www.tsj.gov.ve>.

Universidad Nacional Abierta. (2000). *Temas de Ética: eje crítico*. Caracas:

Zamudio, H. (2002). *Introducción al Derecho Procesal Constitucional, colección Derecho, administración y política*: México: primera Edición.