

## Tema 30. Régimen Disciplinario

Sumario: TEORÍA DE LA RESPONSABILIDAD FUNCIONARIAL: Responsabilidad personal. Responsabilidad disciplinaria. POTESTAD DISCIPLINARIA: Principios. Faltas y sanciones disciplinarias. Extinción de la responsabilidad disciplinaria.

### TEORÍA DE LA RESPONSABILIDAD FUNCIONARIAL

---

#### A. RESPONSABILIDAD PERSONAL

§1275. **Introducción** — El funcionamiento de la Administración Pública es materializado por los funcionarios públicos que actúan en su nombre, siendo entonces una ficción jurídica necesaria trasladar las faltas cometidas por los funcionarios públicos al Estado o Administración Pública, con el fin de proteger al perjudicado por los daños que se le causen, lo que no quiere decir que los funcionarios públicos no sean responsables nunca por sus actos, pues cuando medie una falta de servicio y pueda efectivamente detectarse y conectarse a una “falta personal” de los funcionarios públicos, estos podrán quedar comprometidos patrimonialmente sea frente a las víctimas, sea frente al propio Estado por vía de las acciones de regreso, en caso de que el Estado sea demandado directamente y condenado a indemnizar.

En tal sentido, la importancia del problema de la responsabilidad personal del funcionario público tiene como finalidad evitar el abuso del poder y asegurar las garantías efectivas de los derechos fundamentales de todas las personas.

§1276. **Concepto** — Responsabilidad es una expresión que genéricamente indica la obligación de aquel a quien por cualquier título incumben las consecuencias de un hecho dañoso.

Hemos dicho que el vínculo que crea la relación de empleo público comporta un conjunto de derechos y deberes funcionariales. Ahora, cuando en el ejercicio de sus funciones el funcionario público realiza hechos o actos que transgredan los deberes funcionariales aparece la responsabilidad funcionarial, esto es, la obligación de reparar o satisfacer el daño causado, sea a las personas, a otros funcionarios públicos o a la Administración Pública misma.

Establecer si la responsabilidad del funcionario público es o no personal obliga a distinguir entre: (i) la falta pura de servicio; (ii) la falta personal pura y, por último, (iii) la falta personal impura.

§1277. **Falta pura de servicio** — El caso de una falta pura de servicio es cuando las faltas cometidas por el funcionario público son puramente funcionales e inseparables del ejercicio de sus funciones públicas, acarreado como consecuencia la responsabilidad única de la Administración Pública; de lo contrario, ningún funcionario público firmaría ningún acto administrativo materializando las competencias de la Administración Pública ni laboraría para ella.

§1278. **Falta personal pura** — Se da en el caso extremo contrario, es decir, cuando la falta personal exonera de responsabilidad a la Administración Pública y se imputa únicamente al funcionario público. Para ello, es necesaria una falta personal pura, esto es, totalmente desconectada del servicio. Nada mejor para entenderlo que un buen ejemplo: un policía que esté de vacaciones y le proporciona lesiones graves a un hombre por los celos que le ocasiona el que dicho hombre moleste a su amiga. Obsérvese aquí que se está en presencia de una desconexión total del servicio policial.

En consecuencia, la falta personal es aquella que se comete por parte del funcionario público tanto dentro como fuera del servicio, la cual debe ser separable del ejercicio de sus funciones ya que, de lo contrario, si no es separable no estaríamos en presencia de falta personal sino de falta pura de servicio, acarreado como consecuencia la responsabilidad única de la Administración Pública. Igualmente, la falta personal muestra al funcionario público como ser humano, en su vida privada, con desenfrenos, debilidades, pasiones, etc.

§1279. **Falta personal impura** — En último lugar, se puede originar la responsabilidad solidaria entre la Administración Pública y el funcionario público, cuando la falta personal del funcionario público está vinculada con el servicio, lo que se ha denominado falta personal impura.

En tal sentido, nada mejor para entenderlo que un buen ejemplo: un policía que estando en horas laborales, utiliza su arma de trabajo para herir a un joven que tomaba una manzana del árbol de la casa de un vecino.

## **B. RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA**

### **I. RÉGIMEN JURÍDICO**

§1280. **Sistema de responsabilidad funcional** — Junto a la responsabilidad patrimonial del Estado por el ejercicio de la función pública, la Constitución también ha previsto la responsabilidad del funcionario público en general, según se desprende de los Arts. 25, 139 y 141, *eiusdem*.

En efecto, el Art. 25 de la C dispone lo siguiente:

Todo acto dictado en ejercicio del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución y la ley es nulo, y los funcionarios públicos y funcionarias públicas que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores.

Por su parte, el Art. 139 de la C consagra: “El ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o por violación de esta Constitución o de la ley”.

El Art. 141 de la C establece:

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.

Y de manera más particular, en desarrollo de las disposiciones constitucionales mencionadas, el Art. 79 de la LEFP dispone que los funcionarios públicos responderán penal, civil, administrativa y disciplinariamente por los delitos, faltas, hechos ilícitos e irregularidades administrativas cometidas en el ejercicio de sus funciones. Esta responsabilidad no excluirá la que pudiere corresponderles por efecto de otras leyes o de su condición de ciudadanos.

Asimismo, la LEFP dispone que aquel funcionario público que estando en la obligación de sancionar, no cumpla con su deber, será sancionado por la autoridad correspondiente conforme a lo establecido en la presente Ley, sus reglamentos y demás leyes que rijan la materia. Esta responsabilidad no excluirá la que pudiere corresponderles por efecto de otras leyes o de su condición de ciudadanos o ciudadanas (Art. 79 de la LEFP).

Y por último, la LEFP dispone que los funcionarios públicos que renuncien, disminuyan o comprometan sus competencias de dirección o de gestión en la función pública, mediante actos unilaterales o bilaterales, serán responsables de los perjuicios causados a la República por responsabilidad administrativa, civil y penal, de conformidad con la ley (Art. 80 de la LEFP).

**§1281. Clases** — Del incumplimiento de los deberes por el funcionario público puede originarse una cuádruple responsabilidad: (i) la responsabilidad civil; (ii) la responsabilidad penal; (iii) la responsabilidad administrativa y, por último, (iv) la responsabilidad disciplinaria, las cuales obedecen a pro-

cedimientos diferentes, a sujetos distintos que la imponen, y guardan entre sí una real y verdadera autonomía, aun cuando pueden ser originados por un mismo hecho (Véase Sent. del TSJ/SPA (1030), de fecha 9 de mayo de 2000, RDP N<sup>o</sup> 82, p. 778).

Estos distintos tipos de responsabilidad funcional no son excluyentes entre sí, pues si bien es sabido que el principio *non bis in idem* implica la prohibición de la imposición sucesiva o simultánea de más de una sanción cuando existe identidad de sujeto, supuesto de hecho y fundamento y bien jurídico protegido; ello no impide la imposición de responsabilidades de distinta naturaleza y finalidades específicas e inconfundibles (principio de independencia) (ARAUJO-JUÁREZ).

**§1282. Jurisprudencia** — Finalmente, el Alto Tribunal (Véase Sent. N<sup>o</sup> 943 del TSJ/SPA, de fecha 15 de abril de 2001, caso *Gladys Josefina Jorge Saad (viuda) de Carmona y otros*), sobre la responsabilidad personal del funcionario público, ha sostenido que quien es funcionario público, *per se* tiene esa cualidad las 24 horas del día, en palabras populares: esa cualidad se la lleva para su casa; por ello, por ejemplo, las regulaciones normativas de carácter general o particular destinadas a prohibir que mientras se es funcionario público puedan ejercerse otros cargos públicos o incluso privados que se contrapongan con la actividad de servicio público correspondiente (con las excepciones legales, tal como la aceptación de cargos de docencia, etc.).

## II. ACCIÓN PÚBLICA

**§1283. Legitimación** — De conformidad con el Art. 285, num. 5 de la C, en concordancia con el Art. 81 de la LEFP, le corresponderá al Ministerio Público intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, ello no menoscabará el ejercicio de los derechos y acciones que correspondan a las personas o a otros funcionarios públicos, de conformidad con la ley.

## POTESTAD DISCIPLINARIA

**§1284. Jerarquía administrativa** — La relación jurídica que vincula entre sí los órganos administrativos y los funcionarios públicos mediante poderes de subordinación con el fin de coordinar y dar unidad a la acción de todos ellos, constituye la jerarquía administrativa. La consecuencia lógica de la subordinación jurídica que implica la jerarquía administrativa es la existencia de una potestad jerárquica que se manifiesta de diversos modos, cada uno

de los cuales constituye un poder o potestad: disciplinaria, reglamentaria, de instrucción, de control y de revocación.

## A. PRINCIPIOS

§1285. **Planteamiento** — El tratamiento de los principios generales referidos al procedimiento administrativo en general, son de aplicación al procedimiento administrativo disciplinario en particular, sin perjuicio de los que son específicos a este último (ARAUJO-JUÁREZ).

En tal sentido, existe un doble criterio diferenciador en atención a la directa relación o no que los principios generales presentan en sede del procedimiento administrativo: (i) los que informan la actuación de los órganos del Poder Público en un plano general y, por ende, directamente aplicables a la organización y actividad de la Administración Pública y (ii) aquellos otros que tienen directa repercusión en el procedimiento administrativo como instituto jurídico, y en ambos casos, los que por tener tan amplia proyección se erigen en principios de cabecera, capaces de aglutinar, a su vez, otros principios derivados y más específicos como se ponen de relieve en el procedimiento administrativo disciplinario.

§1286. **Principio de la legalidad sancionatoria** — El principio de legalidad que debe vincular toda actuación administrativa (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 30 de julio de 1984, RDP N<sup>o</sup> 19, p. 25) adquiere, en el contexto de la potestad disciplinaria, caracteres específicos, la cual, como manifestación de la potestad represiva del Estado, debe adecuarse, con sus particularidades, al principio de legalidad sancionatoria recogido en el Art. 10 de la LOPA.

En este sentido, podemos dividir lo que puede denominarse manifestaciones del principio de la legalidad, que a su vez se traducen en limitaciones en materia sancionatoria, en los aspectos fundamentales siguientes: (i) el principio de la reserva legal; (ii) el principio de tipicidad; (iii) el principio de prohibición de sufrir indefensión; (iv) el principio de la irretroactividad y, por último, (v) el principio de control.

§1287. **Principio de la reserva legal** — El principio de legalidad en la vertiente sancionatoria implica la no existencia de infracción ni sanción administrativa sin norma legal que la prevea (principio de la reserva legal), o basada en norma distinta o de rango inferior a las de rango legal, dentro de los límites determinados por la ley (Art. 10 de la LOPA), como por ejemplo, un reglamento, en los términos fijados por la jurisprudencia (Véase Sent. de la CSJ/SPA (95), de fecha 05 de junio de 1986, caso *Difedemer C.A.*, RDP, N<sup>o</sup> 27, p. 88. En el mismo sentido: CSJ/SPA, de fecha 14 de febrero de 1991,

RDP, N<sup>o</sup> 46, p. 87; CSJ/CP, de fecha 13 de febrero de 1997, caso *Venevisión*, JCSJ, 1997, N<sup>o</sup> 2, p. 87).

**§1288. Principio de la tipicidad** — El principio de legalidad, desde la perspectiva del principio de la tipicidad (Véase Sent. de la CPCA, de fecha 13 de diciembre de 1984, RDP, N<sup>o</sup> 20-128; 28 de enero de 1986, RDP, N<sup>o</sup> 25, p. 86), significa que la conducta antijurídica (falta administrativa) y su consecuencia (sanción) deben estar no solo previstas en una norma preexistente de rango legal (legalidad de la sanción), sino descritas con la suficiente concreción de todos sus elementos.

En consecuencia, el principio de la tipicidad excluye la interpretación analógica o las cláusulas abiertas (Véase Sent. de la CPCA, de fecha 28 de enero de 1986, RDP, N<sup>o</sup> 25, p. 86).

**§1289. Principio de prohibición de sufrir indefensión** — El respeto del principio de prohibición de sufrir indefensión, esto es, del derecho a la defensa, es reconocido en el Art. 49 de la C, que es de aplicación a los procedimientos administrativos disciplinarios que la Administración Pública debe seguir para la imposición de sanciones disciplinarias (Véase Sent de la CPCA, de fecha 13 de diciembre de 1984, RDP, N<sup>o</sup> 20, p. 128).

La garantía del derecho a la defensa está consagrada, a su vez, en los Arts. 10 y 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948; en el artículo XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948; y finalmente en los Arts. 8 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos del Pacto de San José de Costa Rica del 1969.

**§1290. Principio de la irretroactividad** — Es también manifestación del principio de legalidad, el que la norma que prevea y tipifique la conducta debe ser anterior a la comisión de la misma, prohibiéndose la retroactividad de la norma sancionadora o desfavorable.

**§1291. Principio de control** — Y por último, el control o revisión de la potestad disciplinaria por parte de: (i) la propia Administración Pública a través de los pertinentes recursos administrativos y (ii) de la Jurisdicción Contencioso Administrativa funcionarial mediante la oportuna acción procesal (Véase Sent. de la CPCA, de fecha 11 de mayo de 1980, RDP, N<sup>o</sup> 3, p. 108).

**§1292. Principio de la proporcionalidad** — Cabe hablar del principio de la proporcionalidad entre los hechos y las sanciones disciplinarias adoptadas. De tal modo que las sanciones disciplinarias entre límites variables –un mínimo y un máximo– han de ser siempre proporcionadas a los fines que las justifican y a los hechos que las motivan.

En este sentido, el Art. 12 de la LOPA, consagra expresamente el principio de proporcionalidad como límite al poder sancionatorio de la Administración Pública. Según la jurisprudencia del Alto Tribunal, la referida norma establece que cuando la autoridad competente esté facultada para imponer una sanción, ésta tiene la obligación de hacerlo con la debida adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción (Véase Sents. N<sup>o</sup> 1666 del TSJ/SPA, de fecha 29 de octubre de 2003; y N<sup>o</sup> 47 del TSJ/SPA, de fecha 19 de enero de 2011). Así, cuando una disposición establece, por ejemplo, que por la infracción de una norma se puede aplicar una sanción entre dos límites, máximo y mínimo, según la gravedad de la falta, a juicio de la autoridad administrativa, dentro de su libre apreciación de la situación, la Administración Pública no puede ser arbitraria y aplicar medidas desproporcionadas. La decisión que tome tiene que ser proporcional al supuesto de hecho.

**§1293. Principio *non bis in idem*** — El principio constitucional conforme al cual nadie podrá ser sometido a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiere sido juzgado anteriormente, constituye un postulado fundamental en el campo de la aplicación del procedimiento administrativo debido y, en especial, de los procedimientos administrativos sancionatorios (Véase Sent. de la CPCA, de fecha 24 de enero de 1991, caso *Francisca B. Silguero*, RDP, N<sup>o</sup> 45, p. 182).

Por tanto, el principio *non bis in idem* (Véase Sent. de la CPCA, de fecha 20 de mayo de 1994 caso *Federación Venezolana de Deportes Ecuéstrés*, RDP, N<sup>o</sup> 57/58, p. 185), implica la prohibición de la imposición sucesiva o simultánea de más de una sanción administrativa por el mismo hecho (Véase Sent. de la CPCA, de fecha 9 de agosto de 1984, RDP, N<sup>o</sup> 20, p. 120), salvo que el Ordenamiento jurídico permita una dualidad de procedimientos administrativos, y en cada uno de ellos, el enjuiciamiento y calificación se hagan de manera independiente, si resulta de la aplicación de normativas diferentes (Véase Sent. de la CPCA, de fecha 28 de enero de 1986, RDP, N<sup>o</sup> 25, p. 86), esto es, la aplicación en forma acumulativa de varias sanciones por un mismo hecho, con carácter de principales o una de ellas accesoria (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 21 de junio de 1990, RDP, N<sup>o</sup> 43, p. 47).

**§1294. Principio de la presunción de inocencia** — Sin perjuicio de que se califique la presunción de inocencia como un derecho a ser asegurado en ella —el cual, además, es de naturaleza fundamental—, lo cierto es que la misma ha de ser considerada como un principio informador del *ius puniendi* del Estado. En tal sentido, el principio de la presunción de inocencia no puede entenderse reducido al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, sino que debe también entenderse de absoluta aplicación dentro

del procedimiento administrativo sancionatorio, pues ambos son manifestaciones del Ordenamiento punitivo del Estado.

Por ello, la presunción de inocencia, principio general en materia de procedimientos administrativos sancionatorios, opera con la misma función e igual intensidad en el ejercicio de la potestad administrativa disciplinaria, por lo que se concluye, la carga de probar los hechos constitutivos de cada falta disciplinaria corresponde a la Administración Pública, sobre la base de una doble certeza: (i) la de los hechos imputados, y (ii) la de la culpabilidad (A. NIETO).

## **B. FALTAS Y SANCIONES DISCIPLINARIAS**

**§1295. Faltas disciplinarias** — Las faltas disciplinarias son determinadas conductas de los funcionarios públicos que se expresan en hechos relacionados con los deberes, prohibiciones y derechos que la ley les señala para el ejercicio de sus cargos.

De acuerdo con el Art. 82 de la LEFP, independientemente de las sanciones previstas en otras leyes aplicables a los funcionarios públicos en razón del desempeño de sus cargos, estos quedarán sujetos a las siguientes sanciones disciplinarias: (i) amonestación escrita y (ii) destitución.

**§1296. Sanciones disciplinarias** — Son una consecuencia necesaria de la organización administrativa y del principio de jerarquía dentro de la Administración Pública, y buscan asegurar el respeto del principio de jerarquía y, en general, el exacto cumplimiento de los deberes funcionariales.

Para su aplicación correcta han de observarse las formas propias del procedimiento administrativo disciplinario consagradas en los Arts. 89, 90 y 91 de la LEFP, cuya finalidad es investigar exhaustivamente la existencia de las faltas y comprobar el incumplimiento que las provoca. En cuanto a las clases de sanciones administrativas disciplinarias estas son de dos tipos: (i) la amonestación escrita y (ii) la destitución.

**§1297. Amonestación escrita** — Se trata de una sanción de naturaleza correctiva, que tiene por objeto la enmienda del funcionario público que ha incurrido en una falta de naturaleza leve, y no produce la ruptura de la relación de empleo público. Son faltas administrativas disciplinarias o causales de amonestación escrita las que se encuentran tipificadas en el Art. 83, num. 1 al 7 de la LEFP.

**§1298. Destitución** — Es una sanción exclusivamente disciplinaria, la más grave de las previstas en la LEFP, y al contrario de la anterior, consiste en

la expulsión del funcionario público al producir la ruptura de la relación de empleo público. La misma es aplicable tanto a los funcionarios públicos de carrera como a los de libre nombramiento y remoción que incurran en faltas graves.

Por último, son faltas administrativas disciplinarias o causales de destitución las mencionadas expresamente en el Art. 86, num. 1 al 14 de la LEFP.

### **C. EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA**

§1299. **Concepto** — La extinción de la responsabilidad disciplinaria del funcionario público tiene lugar con el cumplimiento de la sanción, la muerte del funcionario público, o prescripción de la falta o de la sanción.

Ahora bien, la LEFP se refiere únicamente a la prescripción de las faltas como forma de extinción de la responsabilidad disciplinaria. En efecto, de acuerdo con el Art. 87 de la LEFP, las faltas de los funcionarios públicos sancionados con amonestación escrita prescribirán a los seis (6) meses, a partir del momento en que el supervisor inmediato tuvo conocimiento del hecho y no inició el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente.

Asimismo, de acuerdo con el Art. de la LEFP, las faltas de los funcionarios públicos sancionados con la destitución, prescribirán a los ocho (8) meses, a partir del momento en que el funcionario público de mayor jerarquía dentro de la respectiva unidad tuvo conocimiento, y no hubiere solicitado la apertura de la correspondiente averiguación administrativa.

### **BIBLIOGRAFÍA**

ARAUJO-JUÁREZ, J., *Derecho Administrativo General*. Vol. II *Administración Pública* Paredes Editores, Caracas, 2012, Vol. V *Procedimiento y Recurso Administrativo*, Paredes Editores, Caracas, 2010; CARRILLO ARTILES, C. L., “La Tutela del Derecho a la Defensa en los Procedimientos Disciplinarios de la Ley del Estatuto de la Función Pública”, en *RIDPA* N° 6, Año 6, San José de Costa Rica, 2006 y “La reorbitación de los derechos y deberes de los funcionarios públicos en la Ley del estatuto de la Función Pública”, en *El régimen jurídico de la función pública en Venezuela. Homenaje a la Doctora Hildegard Rondón de Sansó*, FUNEDA, Caracas, 2003; NIETO, A., *Derecho Administrativo Sancionador*, Barcelona, 1974; ORTIZ ÁLVAREZ, L., *La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*, Ed. Sherwood, Caracas, 2002.