

LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA POR INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS BÁSICAS DE ACTUACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Alonso Macías Luís*

Resumen: El presente ensayo tiene como objetivo analizar el incumplimiento de las normas básicas de actuación de los servidores públicos en materia de derechos humanos como un supuesto para la determinación de la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos y policiales, realizando un estudio de las normas constitucionales que rigen la responsabilidad individual por desviación, abuso de poder, y violación de los derechos consagrados en el texto fundamental y los tipos de sanciones establecidas en la Ley del Estatuto de la Función Pública y el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Estatuto de la Función Policial aplicables al caso del incumplimiento del decreto contentivo de las normas de actuación.

Palabras clave: Función Pública; Derechos Humanos; Destitución; Responsabilidad.

Summary: The purpose of this essay is to analyze the non-compliance with the basic rules of action of public servants in the field of human rights as an assumption for determining the disciplinary responsibility of public and police officials, conducting a study of the constitutional rules that govern individual responsibility for deviation, abuse of power, and violation of the rights enshrined in the fundamental text and the types of sanctions established in the Law on the Statute of Public Function and the Decree with Rank, Value and Force of Law of the Statute of the Police Function applicable to the case of non-compliance with the decree containing the rules of action.

Key words: Public function; Human rights; Dismissal; Responsibility.

Sumario: 1. Breve consideraciones sobre los derechos humanos en la Constitución de la República y su relación con el ejercicio de la función pública. 2. Contexto previo a la promulgación de las Normas Básicas de Actuación de los Servidores Públicos en Materia de Derechos Humanos. 3. Las Normas Básicas de Actuación de los Servidores Públicos en Materia de Derechos Humanos. 3.1. Noción de servidores públicos. 3.2. Finalidad de las normas. 3.3. Actuación en materia de derechos humanos. 4. La

* Abogado egresado de la Universidad José María Vargas en el año 2006. Especialista en Derecho Administrativo egresado de la Universidad Fermín Toro en el año 2010. Docente de pregrado en las cátedras de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo I, Derecho Administrativo II, Contencioso Administrativo en la Universidad Fermín Toro. Director Ejecutivo del Escritorio Jurídico Almao, Macías & Asociados.

responsabilidad disciplinaria en la Ley del Estatuto de la Función Pública y en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Estatuto de la Función Policial. **4.1.** Tipos de sanciones disciplinarias. **4.2.** Sanciones dependiendo del grado de las faltas estipuladas en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Estatuto de la Función Policial. **5.** El incumplimiento de las Normas Básicas de los Servidores Públicos en Materia de Derechos Humanos como causal de destitución. Conclusiones.

1. Breve consideraciones sobre los derechos humanos en la Constitución de la República y su relación con el ejercicio de la función pública

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela¹, contiene una amplia regulación respecto a los derechos humanos, mucho más extensa que la establecida en la derogada Constitución de 1961.

Dentro de la parte dogmática del texto constitucional, encontramos la regulación de los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación, en el contenido de las normas correspondientes a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, educativos, culturales y ambientales.

Especial referencia merece el capítulo VIII, del título III, contentivo de los artículos 119 al 126, correspondiente a los derechos de los pueblos indígenas que significaron un avance enorme con relación al texto constitucional derogado que en modo alguno hacía mención de estos derechos.

Particular alusión merece el contenido del artículo 25 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual estipula: “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”.

Según lo dispuesto en la norma constitucional, los funcionarios públicos que violen o menoscaben los derechos humanos incurrir en responsabilidad dependiendo de la gravedad de la violación a los derechos fundamentales que realicen, pudiendo está ser de naturaleza penal, cuando cometan un delito o falta; civil, la obligación de indemnizar a las víctimas de violaciones

¹ Publicada en Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.860, de fecha 30-12-1999, reimpressa por error materia del ente emisor en la Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.453, de fecha 24-03-2000.

a los derechos fundamentales garantizados por la Constitución y los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República; y, administrativa, dentro de la cual se incluye la disciplinaria, correspondiéndole a la máxima autoridad del órgano o ente público realizar el procedimiento administrativo de destitución conforme lo dispone la ley.

El contenido del artículo antes citado, reviste especial importancia con relación a la responsabilidad disciplinaria y en general con el régimen de la función pública, en virtud que de la simple lectura de la norma se deduce claramente que los funcionarios públicos incurrn en este tipo de responsabilidad cuando dicten un acto que viole o menoscabe los derechos humanos.

De igual forma, el artículo 139 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela adquiere valor en materia de responsabilidad disciplinaria por cuanto el mismo dispone: “El ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o por violación de esta Constitución o de la ley”.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia interpretó el contenido de este artículo mediante la sentencia N° 1581, de fecha 12-07-2005, en el siguiente sentido: “... el Estado despliega sus múltiples actividades a través de sus órganos, los cuales, en virtud de la ley, se encuentran investidos de potestades públicas que son ejercidas por personas naturales (funcionarios públicos), quienes responden individualmente por los ilícitos que llegasen a cometer en el ejercicio de sus cargos. Así, la responsabilidad que acarrea el ejercicio de la función pública puede ser civil, penal, administrativa y disciplinaria”².

La interpretación realizada por la Sala Constitucional, no hace más que confirmar el contenido del artículo 139 de la Constitución de 1999, al disponer que los funcionarios públicos responden individualmente por los ilícitos que llegasen a cometer, pudiendo ser esa responsabilidad civil, penal, administrativa y disciplinaria.

Ahora bien, la Constitución como un todo orgánico debe ser interpretada de forma concatenada, por ello la mención a los funcionarios públicos que realiza el fallo de la Sala Constitucional y el artículo 25 de la carta fundamental, encuentra asidero dentro del título IV, capítulo I, sección tercera del mismo texto, correspondiente a la función pública, normas estas que con su implantación dieron un giro con relación al antiguo régimen establecido

² En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/1581-120705-04-2534.HTM>

en la derogada Constitución de 1961, y por supuesto durante la vigencia de la Ley de Carrera Administrativa.

El primer cambio estipulado dentro del ordenamiento jurídico constitucional es el referido a la importancia de un estatuto de la función pública que regule las normas sobre el ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los funcionarios públicos al servicio de la Administración Pública.

Esta disposición constitucional se materializó con la entrada en vigencia de la Ley del Estatuto de la Función Pública³, la cual vino a regular todos los aspectos inherentes a dicha función incluyendo dentro de su articulado las normas referentes a la responsabilidad disciplinaria, los procedimientos administrativos para hacer efectiva dicha responsabilidad y el proceso contencioso administrativo funcionarial que sirve para anular aquellos actos dictados por la Administración Pública que contengan vicios de nulidad, así como, el conocimiento de las vías de hecho y las abstenciones en materia funcionarial.

Dicha norma jurídica también define claramente que son los funcionarios públicos en su artículo 3 al disponer que: "... será toda persona natural que, en virtud de nombramiento expedido por la autoridad competente, se desempeñe en el ejercicio de una función pública remunerada, con carácter permanente".

Así mismo, el artículo 145 del texto constitucional venezolano trajo consigo la ratificación del principio por el cual los funcionarios públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna. Dicha disposición encontraba su fundamento dentro del contenido del artículo 122 de la Constitución de 1961.

El constituyente del año 1999 precisó en la redacción del artículo 145 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que el nombramiento o remoción no puede estar determinado por la afiliación u orientación política⁴.

Un cambio fundamental con relación al régimen constitucional del texto del año 1961, es la mención estatuida en la norma relativa a que los cargos de los órganos de la Administración Pública son de carrera, previendo de manera expresa la excepción en cuanto a los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los contratados y los obreros al servicio de la Administración. Es decir, que la ampliación del ámbito del funcionario

³ Publicada en Gaceta Oficial N° 37.522, de fecha 06-09-2002.

⁴ Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*, Tomo I, 4° ed., Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2004, p. 290.

de carrera es la regla general que determina la norma constitucional y por el contrario la excepción son los cargos de elección popular, libre nombramiento y remoción, así como, los contratados y obreros de la Administración⁵.

El referido artículo en su parte *in fine*, confiere rango constitucional a los concursos públicos, situación está que no encontraba regulación dentro del texto constitucional derogado, pero sí tenían una previsión dentro del artículo 35 de la extinta Ley de Carrera Administrativa.

Sobre el particular Brewer-Carías señala: “La consecuencia del principio de carrera es que el ingreso de los funcionarios públicos a los cargos de carrera deben realizarse mediante concurso público, fundamentado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia”⁶.

Es menester acotar que, sin importar la categoría de funcionario público que sea, todos pueden incurrir en responsabilidad individual cuando mediante un acto, un hecho u omisión violenten los derechos humanos de cualquier generación consagrados en la Constitución de la República como en los tratados, pactos y convenciones suscritos y ratificados por la República.

2. Contexto previo a la promulgación de las Normas Básicas de Actuación de los Servidores Públicos en Materia de Derechos Humanos

Desde la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional en el año 2009⁷, las normas básicas de actuación encuentran asidero legal dentro del ordenamiento jurídico, en vista que el artículo 65 de dicha ley las regula de la siguiente manera:

Son normas básicas de actuación de los funcionarios y funcionarias de los cuerpos de policía y demás órganos y entes que excepcionalmente ejerzan funciones del servicio de policía:

1. Respetar y proteger la dignidad humana, defender y promover los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación por motivos de origen étnico, sexo, religión, nacionalidad, idioma, opinión política, posición económica o de cualquier otra índole.

⁵ Jesús Caballero Ortiz, “Bases constitucionales del derecho de la función pública”, *Revista de Derecho Constitucional*, N° 5, Editorial Sherwood, Caracas, 2001, p. 27.

⁶ Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999*, Ob. cit., p. 290.

⁷ Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.940, de fecha 07-12-2009.

2. Servir a la comunidad y proteger a todas las personas contra actos ilegales, con respeto y cumpliendo los deberes que les imponen la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y demás leyes.
3. Ejercer el servicio de policía con ética, imparcialidad, legalidad, transparencia, proporcionalidad y humanidad.
4. Valorar e incentivar la honestidad y en consecuencia, denunciar cualquier acto de corrupción que conozcan en la prestación del servicio de policía.
5. Observar en toda actuación un trato correcto y esmerado en sus relaciones con las personas, a quienes procurarán proteger y auxiliar en las circunstancias que fuesen requeridas.
6. Velar por el disfrute del derecho a reunión y del derecho a manifestar pública y pacíficamente, conforme a los principios de respeto a la dignidad, tolerancia, cooperación, intervención oportuna, proporcional y necesaria.
7. Respetar la integridad física de todas las personas y bajo ninguna circunstancia infligir, instigar o tolerar ningún acto arbitrario, ilegal, discriminatorio o de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, que entrañen violencia física, psicológica y moral, en cumplimiento del carácter absoluto del derecho a la integridad física, psíquica y moral garantizado constitucionalmente.
8. Ejercer el servicio de policía utilizando los mecanismos y medios pertinentes y ajustados a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela para la preservación de la paz y la garantía de la seguridad individual y colectiva.
9. Extremar las precauciones, cuando la actuación policial esté dirigida hacia los niños, niñas y adolescentes, así como hacia los adultos y adultas mayores y las personas con discapacidad, para garantizar su seguridad e integridad física, psíquica y moral.
10. Abstenerse de ejecutar órdenes que comporten la práctica de acciones u omisiones ilícitas o que sean lesivas o menoscaben los derechos humanos garantizados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela o en los tratados internacionales sobre la materia, y oponerse a toda violación de derechos humanos que conozcan.
11. Denunciar violaciones a los derechos humanos que conozcan o frente a los cuales haya indicio de que se van a producir.
12. Asegurar plena protección de la salud e integridad de las personas bajo custodia, adoptando las medidas inmediatas para proporcionar atención médica.

Se colige de lo anterior que las normas están enmarcadas a la actuación policial realizada por los funcionarios prestos a ese servicio, y no van dirigidas en modo alguno a otras categorías de servidores públicos bien sean estos de carrera, libre nombramiento y remoción, contratados o de elección popu-

lar, regulados por la Ley del Estatuto de la Función Pública o por otra norma estatutaria especial.

También, se deduce del contenido del artículo 65 de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional, que no todas las normas de actuación van dirigidas a proteger y garantizar la efectiva vigencia de los derechos humanos.

Sin embargo, a pesar de la existencia de esas normas básicas de actuación contenidas en una ley de carácter orgánico que regula la organización y funcionamiento de un servicio público esencial prestado únicamente por el Estado como lo es el de policía, en los años posteriores a su publicación el accionar de los funcionarios policiales adscritos a los distintos cuerpos de policía ha sido violatorio de los derechos humanos consagrados en la Constitución de 1999 y en los tratados internacionales que regulan la materia.

En tal sentido, el Informe Anual del 2014, elaborado por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH)⁸, reflejó la grave situación en relación a estos, en específico por el control de las manifestaciones populares producto del descontento generalizado por la situación política, económica y social de ese entonces. El aparte 381 del mencionado informe estipula lo siguiente:

381. En relación con las detenciones de manifestantes, la CIDH ha sido informada sobre un supuesto contexto de “detenciones masivas” y un alto número de detenciones que se habrían llevado a cabo sin orden judicial, con falta de presentación oportuna ante una autoridad judicial, y con el supuesto impedimento de contacto inicial con abogados y familiares. La Comisión también recibió información que indica que varias de las detenciones se realizaron en un contexto en el cual *agentes de la fuerza pública realizaron supuestos allanamientos ilegales y arbitrarios en la búsqueda de personas supuestamente involucradas en las protestas*, y se denunció una supuesta práctica de “imputaciones genéricas” de delitos a personas que eran detenidas de forma grupal y sin que existiera una descripción individualizada de la conducta que presuntamente acarrearía su responsabilidad penal. (Cursivas nuestras).

Cabe recordar que dentro de los derechos humanos consagrados en la Constitución de 1999, encontramos la inviolabilidad del hogar doméstico, el cual solamente podrá ser allanado mediante orden judicial para impedir la perpetración de un delito o para cumplir las decisiones dictadas por los tribunales, en consecuencia, los funcionarios actuantes siempre deberán respetar la dignidad de la personas involucradas en el hecho.

⁸ En <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2014/docs-es/Anual2014-cap4Venezuela.pdf>

Por lo tanto, en el contexto de las manifestaciones del año 2014, los funcionarios de los distintos cuerpos policiales del Estado incumplieron con sus obligaciones inherentes a la protección de los derechos humanos consagradas en el texto constitucional, así como, con las normas de actuación consagradas en el citado artículo 65 de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional, teniendo como indefectible consecuencia que los funcionarios actuantes en esos allanamientos ilegales señalados en el informe de la Comisión se encuentren dentro del supuesto jurídico contenido en el artículo 139 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, es decir, tienen una responsabilidad individual penal, civil, administrativa y disciplinaria pudiendo ser destituidos del ejercicio de la función pública.

A pesar de esa apreciación, no existen cifras oficiales emitidas por el Cuerpo de Policía Nacional en relación con las actuaciones que en materia disciplinaria debió emprender dicho organismo en contra de los funcionarios actuantes por la violación de los derechos humanos durante las manifestaciones acaecidas en el año 2014.

Las únicas cifras existentes fueron aportadas por el Ministerio Público el 05-05-2014 a la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, reflejadas en el aparte 383 del informe anual emitido ese año, en la cual solo señaló sobre la responsabilidad penal que: “había iniciado 142 investigaciones por ‘presunta vulneración de derechos por parte de funcionarios policiales’ (139 por ‘trato cruel’, ‘2 casos por homicidio consumado’, y 1 caso de tortura). El Estado informó que por estos hechos, 17 funcionarios se encontraban privados de libertad, 3 con medida sustitutiva de libertad y 5 con ‘órdenes de aprehensión por ejetar’”.

La conducta de los 142 funcionarios policiales referidos en la información aportada por el Ministerio Público a la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, encuadra en las causales de destitución establecidas en los numerales 2, 6 y 9 del artículo 97 de la Ley del Estatuto de la Función Policial⁹, vigente para la fecha de la ocurrencia de los hechos, reformada posteriormente mediante ley habilitante en el año 2015¹⁰, teniendo como circunstancia agravante el haber actuado mediante un plan que manifiesta una modalidad operativa, es decir, realizando allanamientos sin orden judicial, infringiendo tratos crueles y torturas en contra de los presuntos mani-

⁹ Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.940, de fecha 07-12-2009.

¹⁰ Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley del Estatuto de la Función Policial, publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.210, de fecha 30-12-2015.

festantes, según lo dispone el numeral 1 del artículo 99 de la mencionada norma estatutaria.

Sin embargo, no existe certeza sobre si a esos funcionarios policiales les fue aplicada la medida disciplinaria de destitución por parte del cuerpo policial respectivo, esta incertidumbre se deriva de la ausencia absoluta de informes de gestión que reflejen la aplicación de las normas en materia funcionarial.

La situación de los derechos humanos no mejoró para los años siguientes. En el Informe Anual del 2015, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, nuevamente detectó unaviolación a los derechos fundamentales por parte de los funcionarios públicos prestos al servicio policial, en tal sentido, la Comisión destaca en los apartes 33 y 34, lo siguiente:

33... durante las audiencias públicas sobre la situación general de los derechos humanos en Venezuela, celebradas en marzo y octubre de 2015, las organizaciones participantes... se refirieron a la documentación de 590 casos de presuntas ejecuciones extrajudiciales y 51 de presuntas torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes para el período de enero a junio de 2015, lo cual implicaría conforme al monitoreo realizado para el mismo período en 2014, un incremento de 18% para ejecuciones extrajudiciales y 28% de denuncias sobre supuestas torturas presuntamente cometidas por agentes estatales.

34... en un monitoreo realizado por COFAVIC en 23 estados del país, de enero a julio de 2015, se contabilizaron 641 casos de presuntas violaciones de DDHH, en los que 590 corresponden a presuntas ejecuciones extrajudiciales, lo que representa un aumento de un 18% de estos casos, con respecto al mismo período del año 2014 y un incremento de 24% en lo que respecta a casos de torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes.

En el 54% de los casos analizados, entre los cuerpos de seguridad presuntamente implicados destacan las policías estatales y municipales y en un 30% la presunta participación de funcionarios del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC). De acuerdo con el estudio, el 60% de las muertes ocurren bajo la modalidad de operativos¹¹.

Según lo señalado en el informe emitido por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, los funcionarios adscritos a los cuerpos de policiales estatales y municipales incurrieron en responsabilidad individual tanto en materia penal como disciplinaria por la violación al derecho a la

¹¹ En <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/informeannual2015-cap4-venezuela-es.pdf>

vida y al respeto a la integridad física, psíquica y moral a los derechos humanos.

Así mismo, según lo preceptuado en los numerales 2, 6 y 9 del artículo 91 de la Ley del Estatuto de la Función de la Policía de Investigación¹², las personas adscritas al Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC), incurrir en causales de destitución por las violaciones a los derechos humanos correspondientes a las ejecuciones extrajudiciales, las torturas y maltratos crueles reseñadas en el informe de la Comisión.

A pesar de ello, reiteramos que no existen cifras oficiales sobre la gestión en materia funcionaria emitido por las máximas autoridades de los cuerpos de policías estatales y municipales, ni tampoco por los funcionarios de dirección del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas.

Por otro lado, el informe de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos también refleja la violación al derecho de libertad de expresión de los trabajadores de la prensa libre, por parte de funcionarios policiales. A modo de ejemplo, traemos a colación dos casos reseñados en el informe:

El *primero* correspondiente a la denuncia interpuesta por el periodista Luís Córdoba del diario El Tiempo de Anzoátegui, en contra de la actuación desproporcionada de efectivos de la Policía Municipal de Anaco y de la Policía Nacional Bolivariana, agrediendo físicamente mientras cubría una protesta frente a la Alcaldía del Municipio Anaco del Estado Anzoátegui¹³.

En ese caso, la actuación desplegada por los funcionarios policiales nacionales y municipales se encuentra en contravención de lo dispuesto en el artículo 46 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, relativo al respeto a la integridad física, estipulando la misma norma que los funcionarios que incurran en esa conducta será sancionado de acuerdo a la ley, siendo que en materia disciplinaria se encuentran incursos en las causales de destitución antes señaladas.

El *segundo* ejemplo reflejado en el informe de la Comisión, corresponde a la detención sin orden judicial y a las agresiones físicas y psíquicas sufridas por la periodista Beatriz Lara y el reportero gráfico Alfredo Paradas del diario El Araguense por parte de funcionarios del Cuerpo de Investigación Cien-

¹² Publicada en Gaceta Oficial N° 39.945, de fecha 15-06-2012.

¹³ Informe Anual 2015, p. 688.

tíficas, Penales y Criminalísticas, el 19-06-2015, mientras cubrían el traslado de presos de alta peligrosidad en Villa de Cura, Estado Aragua¹⁴.

Sobre este caso en particular, el Estado venezolano reportó a la Comisión que los funcionarios policiales actuantes fueron imputados por la presunta Comisión de los delitos de lesiones, privación ilegítima de libertad y tratos inhumanos, crueles y degradantes, es decir, tienen una responsabilidad penal por el hecho delictual cometido, y en consecuencia una responsabilidad de tipo disciplinaria como lo preceptúa la norma estatutaria que rige a los miembros de la policía de investigación.

Para el año 2016, la situación con relación a los derechos humanos en Venezuela distaba mucho de mejorar. La Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, nuevamente, reportó mediante su informe anual la violación de diversos derechos humanos cometidos por funcionarios policiales en el marco de la Operación de Liberación del Pueblo (OLP), bajo el siguiente *modus operandi*:

...esta operación lleva a cabo allanamientos sorpresivos, masivos e ilegales, por fuerzas policiales y militares, de hogares en sectores humildes en cuyo contexto se han producido graves violaciones a los derechos fundamentales, sin que los agentes estatales rindan cuentas de su accionar. Señalaron que en 24 de estos operativos se realizaron 14,000 detenciones masivas y arbitrarias, de las que solo 100 habrían sido imputadas. Indicaron que en los operativos de la OLP 445 personas han muerto.

Las organizaciones participantes indicaron que han recibido el testimonio directo de las víctimas respecto a que, por lo menos, 20 personas habrían sido ejecutadas tras haber sido neutralizadas. Asimismo, indicaron que se trata de allanamientos llevados a cabo durante la noche, con robo de enseres, destrucción de propiedad, incendio de viviendas y que en las detenciones no se les comunica las causas de las mismas. Denunciaron una respuesta insuficiente del Ministerio Público y de la Defensoría del Pueblo. Señalaron que la OLP repite las actuaciones irregulares de las fuerzas policiales que ya habían sido identificadas desde 2006 por la Comisión Nacional de Reforma Policial y que viola la Constitución respecto a que los órganos de seguridad ciudadana sean de carácter civil¹⁵.

Todos estos allanamientos sin orden judicial realizados en el marco de la Operación de Liberación del Pueblo, violentan los derechos humanos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, lo cual requiere por parte de los organismos competentes no sólo la investiga-

¹⁴ *Ibíd.*, p. 689.

¹⁵ En <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2016/docs/InformeAnual2016cap4B.Venezuela-es.pdf>

ción para la determinación de responsabilidades penales de los funcionarios actuantes, también es necesaria la apertura de los procedimientos administrativos disciplinarios correspondientes en base a las normas estatutarias que rige la función policial.

Así mismo, el citado informe anual del año 2016, indaga sobre situaciones en donde nuevamente la actuación de los funcionarios policiales de los distintos cuerpos de seguridad del Estado, violentan los derechos humanos consagrados en la Constitución de 1999 y los tratados internacionales que rigen la materia.

Al efecto, podemos ejemplificar la situación con el caso de los periodistas Fabiana Delgado y Humberto Matheus del diario La Versión; José Antonio González y María Fuenmayor de La Verdad; Ángel Romero y José López de Noticia al Día, quienes el 28-03-2016 fueron retenidos, golpeados, intimidados y amenazados por efectivos de la Policía del Estado Zulia mientras documentaban la cobertura de una confrontación entre los detenidos y custodios del centro de detención preventiva El Marite de dicha entidad territorial¹⁶.

El informe de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, no se limitó a señalar únicamente la actuación violatoria de los derechos humanos por parte de los funcionarios policiales, sino que también, acotó las declaraciones estigmatizantes de los Altos Funcionarios Públicos entre ellos el Presidente de la República Nicolás Maduro y el Diputado de la Asamblea Nacional y Primer Vicepresidente del Partido Socialista Unido de Venezuela Diosdado Cabello, quienes señalan que los dueños y miembros de los medios de comunicación social forman parte de un presunto intento de golpe de estado impulsado por gobiernos extranjeros.

Sobre el particular, el informe de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos cita el contenido de la sentencia del 28-01-2009 emanada de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en el caso: Perozo, Ríos y otros contra Venezuela, en la cual se reitera que:

...los funcionarios públicos tienen una posición de garante de los derechos fundamentales de las personas y, por tanto, sus declaraciones no pueden desconocer éstos ni constituirse en formas de injerencia directa o indirecta o presión lesiva en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento. Este deber de especial cuidado se ve particularmente acentuado en situaciones de mayor conflictividad social, alteraciones del orden público o polarización social o política, precisa-

¹⁶ *Ibíd.*, p. 677.

mente por el conjunto de riesgos que pueden implicar para determinadas personas o grupos en un momento dado¹⁷.

En consecuencia, las declaraciones de los funcionarios públicos deben propender al respeto y garantía de los derechos humanos, por tanto, al momento de emitir comentarios públicos no pueden desconocer la existencia de los derechos fundamentales de los individuos.

Ahora bien, en el caso particular señalado por el informe de la Comisión, se debe acotar que los altos funcionarios públicos también pueden ser sujetos a la declaratoria de responsabilidad penal, civil o administrativa, siendo que en supuesto de la responsabilidad por violación a los derechos humanos derivados de la comisión de un delito éstos cuentan con prerrogativas especiales que limitan el ejercicio de cualquier acción penal en su contra sin el cumplimiento previo de estos procedimientos, dichos procesos se encuentran reconocidos en el contenido de los numerales 2 y 3 del artículo 266 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Con relación a la responsabilidad disciplinaria la misma no es aplicable a los funcionarios de elección popular, como es el caso de los señalados en el informe de la Comisión, sin embargo, esta sí puede ser declarada con lugar a los funcionarios de carrera, bien sea que presten servicio en un órgano de seguridad ciudadana o en cualquier otra institución pública, conforme a las normas estatutarias que rigen la materia.

3. Las Normas Básicas de Actuación de los Servidores Públicos en Materia de Derechos Humanos

Bajo ese contexto de violaciones constantes a los derechos humanos, el Presidente de la República en el año 2017, emite el Decreto N° 2.654, contenido de las Normas Básicas de Actuación de los Servidores y Servidoras Públicas¹⁸, el cual encuentra sustento en los valores superiores contenidos en el artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en el Plan Nacional de Derechos Humanos 2016 – 2019¹⁹.

Las normas básicas de actuación en materia de derechos humanos tienen como objeto el establecimiento de principios y criterios de obligatorio cumplimiento en la actuación de los servidores públicos a los fines de forta-

¹⁷ *Ibíd.*, p. 680.

¹⁸ Publicado en Gaceta Oficial N° 41.069, de fecha 06-01-2017.

¹⁹ Publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.218, de fecha 02-03-2016.

lecer el respeto, garantía y protección de los derechos humanos en el territorio nacional.

Es importante señalar que estas normas van dirigidas a los funcionarios, empleados, contratados y obreros al servicio de la Administración Pública Nacional, excluyendo de su aplicación a aquellos que ejerzan una función en el Poder Legislativo, Judicial, Ciudadano y Electoral, como se colige del exhorto realizado en el artículo 4 sobre la incorporación de las normas contenidas en el decreto dentro de los estatutos vinculados con los poderes públicos mencionados.

Con respecto a los órganos y entes del Poder Estatal y Municipal, las normas de actuación no hacen mención alguna sobre su aplicabilidad dentro de estos niveles territoriales.

Así mismo, existe un lineamiento directo sobre la inclusión de las normas en los procesos de ingreso, formación continua y ascenso de los servidores públicos regulados en la Ley del Estatuto de la Función Pública.

3.1. Noción de servidores públicos

En el párrafo único del artículo 1 de las normas básicas de actuación en materia de derechos humanos se establece una definición de lo que debe entenderse por servidor público en el siguiente sentido: "...A los fines de este Decreto se entiende por servidores públicos y servidoras públicas todo el personal que ejerce la función pública, así como el personal contratado y obrero, de conformidad con las leyes aplicables".

El decreto asimila el concepto de servidor público con todas aquellas personas que prestan un servicio para la Administración Pública, sin importar la diferenciación técnica que existe entre funcionario público, empleado público, contratado y obrero.

Situación similar ocurre con lo estipulado en el Código de Conducta de los Servidores Públicos, al disponer que: "las expresiones 'funcionario público', 'empleado público' y 'servidor público' tendrán un mismo y único significado"²⁰.

Es menester conceptualizar cada categoría a los fines de un mejor entendimiento de lo dispuesto en la norma, en tal sentido, la Ley del Estatuto de la Función Pública define a los funcionarios públicos como toda persona

²⁰ Publicado en Gaceta Oficial N° 36.496, de fecha 15 de julio de 1998.

natural, que en virtud de nombramiento ejerce una función pública remunerada con carácter permanente.

Al efecto LARES MARTÍNEZ desarrolla los elementos que trae consigo esa definición de la siguiente manera:

Es necesario que el ingreso a la administración se realice en virtud de nombramiento de la autoridad competente, de elección popular o del cuerpo calificado para ello... es indispensable que el individuo... participe en el ejercicio de funciones públicas, cualquiera sea la naturaleza de éstas... no puede ser calificado como funcionario público quien no esté al servicio directo de una persona pública estatal: la República, un Estado, un Municipio, un instituto autónomo²¹.

En cuanto a los empleados públicos para DE PEDRO esta expresión es: "... más genérica, más extensa; engloba tanto a los propios funcionarios públicos sometidos a un régimen particular (generalmente estatutario) como a otros servidores públicos regulados por el derecho ordinario o común, en especial por el Derecho del Trabajo, como es el caso de los contratados u otros"²².

Podemos afirmar entonces que las nociones de funcionario público y empleado público no son similares, en un sentido estricto, aunque en la *praxis* no tiene ninguna utilidad intentar diferenciar ambas categorías dado que dentro del ordenamiento jurídico tienen un alcance equivalente.

En relación a los contratados, según lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, sólo se procederá por la vía contractual en aquellos casos en que se requiera de un personal altamente calificado para realizar tareas específicas y por un tiempo determinado.

A pesar de que la norma es clara en su redacción, los órganos y entes de la Administración Pública han utilizado la vía contractual como una fórmula cotidiana para el ingreso de las personas a los cargos públicos que son de carrera según lo establecido en la Constitución de 1999.

Esta situación trajo como consecuencia una nueva categoría de funcionarios públicos como son los de hecho, quienes son aquellos individuos que ejercen funciones públicas como si fueran verdaderos funcionarios como consecuencia de una investidura irregular pero admisible²³.

²¹ Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, 12° ed., Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2001, pp. 360-361.

²² Antonio De Pedro Fernández, *Derecho de la Función Pública. La Experiencia Venezolana*, Vadell Hermanos Editores, Caracas, 2004, pp. 56-57.

²³ Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, Ob. cit., pp. 399-400.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, mediante sentencia N° 189, de fecha 11-03-2015, recaída en el caso: Carmen Gallardo, estableció sobre esta particular categoría de funcionarios públicos lo siguiente:

...antes de la Carta Magna de 1999 se admitió que las personas que habían sido designadas o prestaban sus servicios de manera irregular, bien como funcionarios de hecho o contratados, adquirirían estabilidad con el mero transcurso del tiempo. La entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela modificó tal situación e impide que se ingrese a la carrera funcional en circunstancias anómalas, sin que ello suponga menoscabo del derecho que tienen los empleados designados o contratados a percibir los beneficios económicos derivados de la efectiva prestación de servicios, aun cuando no gocen de estabilidad.

Esta categoría de empleados públicos (designados, contratados, temporales y suplentes) se encuentran (al igual que los funcionarios de libre nombramiento y remoción), sometidos a una relación especial de sujeción que puede concluir a consecuencia de múltiples causas que son o no dependientes de la voluntad del Estado. Entre las circunstancias que dependen de la voluntad del Estado denominadas por la doctrina como causas generales, figura la revocación como una causa excepcional y correlativa a la facultad de nombrar a los empleados públicos cuya designación no está reglada, es decir, que opera sobre aquellos empleados públicos que no han ingresado por concurso²⁴.

La Sala reconoce la existencia de los funcionarios de hecho al garantizar que estos tienen beneficios económicos que se derivan de la prestación del servicio, y al estipular como una de las causas de terminación de esa especial relación de empleo público a la revocación de los contratos emitidos por los órganos y entes de la Administración Pública que afectan la carrera funcional dispuesta tanto en las normas constitucionales como legales.

Esta especial categoría de funcionarios públicos entraría dentro de la noción de servidor público que dispone las normas básicas de actuación en materia de derechos humanos.

Caso particular sucede con los obreros al servicio de la Administración Públicas quienes según lo dispone el artículo 6 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras²⁵, se encuentran amparados por las disposiciones contenidas en esa norma y las que regulan la seguridad social.

Es decir, los obreros no están amparados por las normas estatutarias sino por la legislación laboral, a pesar de ello, sí entran dentro de la noción

²⁴ En <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/175199-189-11315-2015-14-1147.HTML>

²⁵ Publicado en Gaceta Oficial Extraordinario N° 6.076, de fecha 07-05-2012.

de servidores públicos regulada en las normas de actuación en materia de derechos humanos, por lo cual, también tienen la obligación de asegurar el respeto, garantía y protección de los derechos humanos de las personas.

Compartimos plenamente el criterio expresado por ROJAS PÉREZ quien al analizar el punto sobre los sujetos de aplicación en el Código de Conducta de los Servidores Públicos estipuló que: "...estamos convencidos que la intención del reglamentista, más allá de hacer esta equiparación, fue la de dirigir la aplicación de dicho reglamento a todos los empleados al servicio de la Administración Pública, en su sentido más amplio"²⁶.

Similar situación ocurre con la noción de servidores públicos dada por las normas básicas de actuación en materia de derechos humanos, en el sentido que la Presidencia de la República dirigió la aplicación del decreto a todas las personas que prestan servicio en los órganos y entes de la Administración Pública, sin hacer una diferenciación técnica entre funcionarios, empleados, contratados u obreros, por lo cual, todos están sujetos a la aplicación de la mencionada norma.

3.2. Finalidad de las normas

El decreto presidencial contenido de las normas básicas de actuación de los servidores públicos en materia de derechos humanos, tiene cinco grandes fines los cuales van dirigidos a: (i) asegurar el respeto, garantía y protección de los derechos fundamentales de los individuos; (ii) contribuir al fortalecimiento institucional de los órganos y entes de la Administración Pública en relación con el incremento de la eficiencia en la protección de esos derechos; (iii) promover la cultura del respeto a los referidos derechos en el Estado; (iv) garantizar que la actuación de los servidores públicos se desarrolle con apego a los valores y principios desarrollados en la Constitución y en los tratados internacionales que regulan la materia; y (v) contribuir a que las actividades desplegadas por los servidores del Estado sea ética, honesta, imparcial, expedita, sin dilaciones indebidas, eficaz, eficiente y con calidad.

Es de hacer notar que los fines de las normas básicas son un desarrollo de los principios por los cuales se fundamenta la actuación de la Administración Pública, contenidos en el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

²⁶ Manuel Rojas Pérez, "Principios del Código de Conducta de los Servidores Públicos", *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, N° 2, Universidad Monteávila, Caracas, 2014, p. 142.

3.3. Actuación en materia de derechos humanos

El artículo 3 de las normas básicas de actuación de los servidores públicos en materia de derechos humanos dispone de una amplia gama de orientaciones que buscan en definitiva la protección, el respeto y la garantía de esos derechos fundamentales.

El mencionado artículo dispone de catorce numerales que tienen relación directa con las garantías estipuladas en el texto fundamental sobre el goce y ejercicio irrenunciable de los derechos humanos; el principio de igualdad ante la ley; los distintos aspectos que componen el debido proceso; la prohibición de dictar actos que violen o menoscaben esos derechos sin que le sirvan de excusa órdenes superiores; así como, el deber de brindar protección a las personas especialmente vulnerables, tales como los niños, niñas y adolescentes, adultos mayores y personas con diversidad funcional, salvaguardando sus derechos fundamentales en caso de alguna posible violación.

Especial referencia merece el numeral 8 del referido artículo, el cual dispone una prohibición expresa a los servidores públicos de ordenar, realizar, admitir, tolerar o promover amenazas o violaciones a los derechos humanos, teniendo como consecuencia para aquellos servidores públicos que incurran en cualquiera de estas conductas la declaratoria de responsabilidad en el ámbito penal, civil, administrativo y disciplinario, como puede ser la destitución del cargo que ejerzan dentro de los órganos y entes que componen la Administración Pública Nacional.

4. La responsabilidad disciplinaria en la Ley del Estatuto de la Función Pública y en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Estatuto de la Función Policial

Debemos iniciar este punto trayendo a colación la conceptualización realizada por CANÓNICO SARABIA sobre la responsabilidad disciplinaria, siendo que esta es: "...aquella que, luego del procedimiento correspondiente, declaran las máximas autoridades de los propios organismos públicos donde laboran los funcionarios a quienes ella afecta, cuando tales empleados hayan incumplido sus deberes en la función pública, sin que exista una ra-

zón que excuse su conducta lo cual conduce a que les amoneste, suspenda o destituya. Dicha responsabilidad no comporta una sanción pecuniaria”²⁷.

Según el autor, la responsabilidad disciplinaria es aquella en la que incurren los funcionarios públicos cuando incumplan con sus deberes inherentes al puesto de trabajo sin que medie ninguna excusa que justifique su accionar.

De igual forma, LARES MARTÍNEZ también aporta al tema explicando que: “incurre en responsabilidad... el agente público que, en ejercicio de sus funciones, por acción u omisión, afecta la disciplina o el buen funcionamiento del servicio... Las infracciones a los deberes del funcionario, se sanciona con medidas disciplinarias”²⁸.

La doctrina nacional afirma que cuando el funcionario público por acción u omisión incumplan con sus deberes, sin que exista ninguna excusa válida que ampare su conducta, afectando con su actuar el buen funcionamiento que debe imperar dentro de la función pública, incurre en responsabilidad disciplinaria pudiendo ser amonestado, suspendido o destituido dependiendo de la gravedad de la falta.

La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo mediante sentencia N° 2018-0028, de fecha 31-01-2018, recaída en el caso: Ali Pérez Silva contra el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, estableció sobre el régimen disciplinario de la Administración Pública, lo siguiente:

...el fundamento principal de la existencia de un régimen disciplinario reside en la necesidad que tiene la Administración, como organización prestadora de servicios, de mantener la disciplina interna y de asegurar que los funcionarios cumplan las obligaciones inherentes a su cargo, el incumplimiento de los deberes del funcionario o la incursión de éstos en alguna causal contemplada en la Ley como falta conlleva a la imposición de una sanción por parte de la Administración, ello con el fin de evitar el desequilibrio institucional que pudiera ser generado por desacatos a las normas reguladoras del organismo público²⁹.

Lo expresado por la Corte Primera adquiere relevancia en cuanto afirma que la Administración Pública ostenta la facultad legal de mantener la disciplina interna, asegurándose que los funcionarios que incumplan las normas y obligaciones inherentes a su cargo sean sancionados conforme a los proce-

²⁷ Alejandro Canónico Sarabia, “El reparo como forma de determinación de la responsabilidad civil del funcionario público”, *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, N° 16, Universidad Monteávil, Caracas, 2018, pp. 95-96.

²⁸ Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, Ob. cit., p. 411.

²⁹ En <http://jca.tsj.gob.ve/DECISIONES/2018/ENERO/1477-31-AP42-R-2014-000956-2018-0028.HTML>

dimientos legales dispuestos en las normas estatutarias, con el fin último de evitar la existencia de un desequilibrio institucional, y en el caso particular de una posible amenaza o violación de un derecho fundamental del particular.

Es así que la legislación nacional en materia funcionarial regula en el título VI, las responsabilidades y el régimen disciplinario de los funcionarios públicos. Al efecto, cabe destacar el contenido del artículo 79 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, es cual 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.

El mencionado artículo no es más que un desarrollo del dispositivo constitucional que regula la responsabilidad individual en el ejercicio de la función pública.

En el caso de la función policial, el decreto ley dispone en su artículo 88, que los distintos cuerpos policiales desarrollarán un sistema de supervisión continua y regular de sus funcionarios, con el fin de identificar las posibles desviaciones en el cumplimiento de sus obligaciones, pudiendo intervenir a fin de corregir y subsanar las situaciones que incidan en el deficiente desempeño de dicha función.

Esto resulta un indicativo de la naturaleza preventiva del régimen sancionatorio de los funcionarios policiales, ello en base de la labor particular que estos desempeñan, así como, en razón de los bienes jurídicos a los que ellos están llamados a tutelar motivado a sus funciones³⁰.

En consecuencia, el régimen regulado en la Ley del Estatuto de la Función Pública responde al desarrollo constitucional de la responsabilidad individual de los funcionarios públicos. En cambio, el desarrollado en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Estatuto de la Función Policial encuentra basamento en la idea preventiva de las sanciones que puedan ser impuestas a los agentes policiales en razón de la labor que prestan y los bienes que protegen en el ejercicio de sus obligaciones legales.

³⁰ Iván D. Paredes Calderón, “La función policial: un régimen funcionarial sui generis”, *Revista de Derecho Funcionario*, N° 20-22, Fundación Estudios de Derecho Administrativo y Centro para la Integración y el Derecho Público, Caracas, 2018, p. 27.

4.1. Tipos de sanciones disciplinarias reguladas en la Ley del Estatuto de la Función Pública

La Ley del Estatuto de la Función Pública regula en el capítulo II del título VI, correspondiente a los artículos 82 al 88, dos tipos de sanciones disciplinarias. A saber:

(i) La amonestación escrita está establecida en los artículos 83, 84 y 85 de la Ley del Estatuto de la Función Pública y constituye la sanción menos grave dentro del régimen disciplinario, pretendiendo el legislador con la implantación de la misma que la Administración Pública sancione al funcionario cuando se encuentre incurso en hechos que atentan contra la buena prestación del servicio, que por su gravedad no ameritan la destitución, sin embargo, deben ser igualmente controlados por el órgano o ente público³¹.

(ii) La destitución como lo señala el maestro LARES MARTÍNEZ significa:

...la manifestación unilateral de la Administración mediante la cual el agente queda definitivamente separado del cargo. La facultad de destituir puede ser discrecional o reglada. Es discrecional cuando la autoridad que la ejerce puede obrar con prudente arbitrio, por los motivos que estime convenientes, sin obligación de expresar las razones de su decisión; es lo que ocurre cuando son funcionarios de libre nombramiento y remoción. La destitución es reglada, cuando sólo puede ejercer esa facultad, fundada en causales determinadas en la Ley, y después de cumplidos los trámites de procedimiento legal establecido al efecto; es lo que ocurre cuando se trata de los funcionarios de carrera, los cuales no pueden ser destituidos, sino en razón de ser las irregularidades... y previo estudio del expediente elaborado por la respectiva oficina de personal³².

Esta manifestación de voluntad de la Administración trae como consecuencia que el funcionario público deba separarse definitivamente del cargo que viene ejerciendo, pudiendo ser discrecional o regladas. Así mismo, DE PEDRO expresa sobre la destitución que esta “constituye la sanción disciplinaria más grave, pues con esta se rompe la relación de empleo público existente entre el funcionario y la Administración, afectando así la esencia misma de la carrera administrativa y actuando contra el derecho básico de los funcionarios de carrera: la estabilidad”³³.

³¹ Thairy Daza, “Las causales de destitución en la Ley del Estatuto de la Función Pública”, *Anuario de la Especialización de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela*, Centro para la Integración y el Derecho Público, Caracas, 2017, p. 61.

³² Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, Ob. cit., p. 397.

³³ Antonio De Pedro Fernández, *Comentarios a la Ley del Estatuto de la Función Pública*, 2° ed., Vadell Hermanos Editores, Caracas, 2004, p. 89.

Sobre este punto, la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo ha señalado que la destitución es la sanción disciplinaria más severa de las establecidas en la ley, por cuanto implica una ruptura en la relación de empleo público, presuponiendo la comisión de una falta ocasionando el egreso del funcionario de la Administración por la comprobación de hechos de extrema gravedad que comprometen su responsabilidad en el ejercicio de sus funciones³⁴.

En consecuencia, al incurrir el funcionario público en alguna de las causales de destitución establecidas en la ley, le corresponde al órgano público iniciar el procedimiento administrativo correspondiente otorgando todas las garantías derivadas del debido proceso para comprobar la veracidad de los hechos y así dar por finiquitada la relación de empleo público sostenida con la persona que ejerce la función pública.

4.2. Sanciones dependiendo del grado de las faltas estipuladas en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Estatuto de la Función Policial

Como señalamos anteriormente, el régimen disciplinario estipulado en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Estatuto de la Función Policial, tiene una naturaleza preventiva, en el cual el legislador estableció un sistema sancionatorio por grados en atención a la magnitud de la falta cometida.

Dicha clasificación se ordena dependiendo de la gravedad de la falta en más leves, leves, menos graves y graves, teniendo como objetivo la orientación de los órganos de control interno de los cuerpos de policía en la aplicación de las medidas.

(i) Las faltas más leves son sancionadas como lo dispone el artículo 94 de la norma estatutaria en materia de función policial con un llamado de atención, el cual consiste en una medida disciplinaria de señalamiento escrito realizado por el supervisor directo en contra del agente policial por encontrarse incurso en una de las causales dispuestas en la ley como falta más leve.

³⁴ CSCA N° 2017-0822, de fecha 08-11-2017. Caso: Gladys Carreño contra el Instituto Autónomo de Policía del Estado Bolivariano de Miranda, en <http://jca.tsj.gob.ve/DECISIONES/2017/NOVIEMBRE/1478-8-AP42-R-2016-000728-2017-0822.HTML>

(ii) Las faltas leves serán sancionadas mediante la aplicación de la medida de asistencia voluntaria, que consiste en: “la participación del funcionario o en un programa corto de supervisión correctiva en el área o materia correspondiente a la falta leve que fue cometida y que podrá estar a cargo del supervisor directo del funcionario o de algún otro supervisor, o unidad de reentrenamiento y formación, dentro del correspondiente cuerpo policial con una duración que no excederá de ocho horas”³⁵.

(iii) Las faltas menos graves son sancionadas con la medida de asistencia obligatoria, siendo esta correspondiente al sometimiento del funcionario policial a cumplir con un programa de supervisión intensiva de corrección, a cargo del supervisor directo del agente, teniendo una duración que no podrá exceder de las cuarenta (40) horas.

(iv) Por último, sobre las faltas graves es importante resaltar que la Ley del Estatuto de la Función Policial del año 2009 estipulaba este supuesto como *causales de destitución*, pero ello fue modificado con la reforma del año 2015 en donde se pasó a denominar a estas causales como faltas graves³⁶.

En todo caso, las faltas graves como lo establece el Decreto Ley del Estatuto de la Función Policial conllevan a la destitución del prestador de servicio, debiendo separarse definitivamente del cargo, correspondiéndole al Consejo Disciplinario de Policía ponderar las circunstancias atenuantes y agravantes que puedan presentarse.

5. El incumplimiento de las Normas Básicas de los Servidores Públicos en Materia de Derechos Humanos como causal de destitución

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, tiene un carácter supremo sobre cualquier otra norma legal dentro del ordenamiento jurídico, en consecuencia, es la esencia del derecho positivo, teniendo una fuerza vinculante sobre los órganos que componen el Poder Público, los operadores jurídicos y los particulares³⁷.

Siendo de este modo, las normas contenidas en el texto fundamental, aun cuando no regulan todos los supuestos concretos, sirve como base fun-

³⁵ Iván D. Paredes Calderón, “La función policial”, Ob. cit., p. 28.

³⁶ Ibíd., p. 25.

³⁷ Antonieta Garrido de Cárdenas, “La naturaleza del debido proceso en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999”, *Revista de Derecho Constitucional*, N° 5, Editorial Sherwood, Caracas, 2001, p. 94.

damental para determinar consecuencias jurídicas en asuntos particulares que deban ser resueltos por la Administración Pública y por los tribunales.

Es así que en el caso que nos atañe la Constitución de 1999 estipula de forma clara el obligatorio respeto y garantía de los derechos humanos por parte de los órganos y entes del Estado, al igual que la responsabilidad individual que acarrea la desviación y abuso de poder o la violación a las disposiciones contenidas en el texto fundamental, tales como las normas que regulan los derechos humanos de cualquier generación.

Concatenado con la normativa que dispone la responsabilidad individual encontramos a la que establece la nulidad de todo acto dictado por el Poder Público que viole o menoscabe los derechos humanos, correspondiéndole a los funcionarios públicos que ordenen o ejecuten dicha violación la declaratoria de responsabilidad en el ámbito penal, civil y administrativo, dependiendo del caso concreto, sin que le sirva al servidor público de excusa el haber actuado bajo órdenes superiores.

Estas disposiciones constitucionales encuentran un desarrollo legislativo en el texto del artículo 8 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública³⁸, el cual estipula que los funcionarios públicos están obligados a cumplir y hacer cumplir la Constitución, pudiendo incurrir en responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria, por los actos, hechos u omisiones que en el ejercicio de sus funciones violen o menoscaben los derechos garantizados en el texto constitucional.

De este modo se encuentra un sustento jurídico para la creación en el año 2017 de las normas básicas de actuación de los servidores públicos en materia de derechos humanos y la posibilidad de determinar la responsabilidad disciplinaria de algún funcionario público que se encuentre incurso en el incumplimiento de las referidas normas.

El problema surge en virtud que dentro de las causales taxativas expresadas en el artículo 86 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, ninguna encuentra referencia a la violación de algún derecho humano o el incumplimiento reiterado de alguna normativa de carácter sub legal que proteja esos derechos comprometiendo con ese accionar la prestación del servicio, esto motivado a que la legislación estatutaria es anterior a las normas de actuación.

Del contenido de ese artículo se colige que las más asimilables al caso concreto son las contenidas en los numerales 2 y 4, las cuales disponen: “2. El incumplimiento reiterado de los deberes inherentes al cargo o funciones

³⁸ Publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.147, de fecha 17-11-2014.

encomendadas” y “4. La desobediencia a las órdenes e instrucciones del supervisor o supervisora inmediato, emitidas por éste en el ejercicio de sus competencias, referidas a tareas del funcionario o funcionaria pública, salvo que constituya una infracción manifiesta, clara y terminante de un precepto constitucional o legal”.

Con relación al incumplimiento de los deberes inherentes al cargo, haciendo un análisis concatenado del artículo 8 de la Ley Orgánica de Administración Pública y del numeral 1 del artículo 3 de las normas básicas de actuación, encontramos que todos los funcionarios públicos están obligados a cumplir y hacer cumplir la Constitución, es decir, es un deber inherente a toda persona que ostente un cargo público, sin importar su categorización, así mismo, el decreto dispone que la actuación de los servidores debe estar dirigida a respetar, garantizar y proteger los derechos humanos, por lo cual, cuando un agente del Estado en el cumplimiento de sus funciones no respeta, garantice o proteja estos derechos no solamente está infringiendo los deberes que comporta el acatamiento del texto fundamental sino que también por acción u omisión, dependiendo del caso concreto, puede encontrarse ante una situación de quebrantamiento de los derechos fundamentales del individuo.

Si bien es cierta esta solución es un tanto compleja, no es menos cierto que los funcionarios que le correspondan la sustanciación y decisión del procedimiento administrativo de destitución podrían enmarcar la conducta del servidor público en el incumplimiento reiterado de los deberes inherentes a su cargo, concatenando las normas jurídicas antes esbozadas, todo esto con la finalidad que el acto administrativo declaratorio de la responsabilidad disciplinaria no sea anulado por violación al principio de tipicidad contenido en el numeral 6 del artículo 49 de la Constitución de 1999.

Es importante acotar que para que los funcionarios que les corresponde el conocimiento del asunto puedan utilizar esta vía, deben verificar que el incumplimiento de esas obligaciones sea reiterado, configurándose este requisito: “cuando se incumple dos o más veces los deberes inherentes al cargo o funciones encomendadas, siempre que tal incumplimiento previo haya sido sancionado”³⁹.

Con respecto al numeral 4 del artículo 86 de la Ley del Estatuto de la Función Pública correspondiente a la desobediencia a las órdenes e instrucciones del supervisor inmediato, es menester acotar que dentro de los principios dispuestos en la ley que regula a la Administración Pública encontramos al de jerarquía, el cual establece que los distintos órganos y

³⁹ Thairy Daza, “Las causales de destitución”, Ob. cit., p. 64.

entes de la administración están ordenados de manera jerárquica, siendo que los órganos inferiores están sometidos a la dirección, supervisión, evaluación y control de los superiores, teniendo como consecuencia que ese incumplimiento acarrea responsabilidad del funcionario actuante.

Cabe recalcar que según la ley estatutaria le corresponde al Presidente de la República ejercer la dirección de la función pública, siendo que dicha autoridad fue la que dictó las normas básicas de actuación de los servidores públicos en materia de derechos humanos, por lo cual, según lo preceptuado en el artículo 1 del decreto las referidas normas establecen criterios y principios de obligatorio cumplimiento para todos los funcionarios públicos, correspondiéndole a las máximas autoridades de los órganos y entes del Estado y a los funcionarios que ejercen funciones de supervisión de personal garantizar el respeto y cumplimiento de lo dispuesto en el decreto.

En consecuencia, cuando un servidor público desobedezca la orden de acatamiento de cualquiera de las normas de actuación en materia de derechos humanos dada por el supervisor inmediato, el funcionario incurre en responsabilidad disciplinaria configurándose así una causal de destitución.

Sobre el particular, compartimos plenamente el criterio expresado por DAZA cuando acota acerca de la configuración de la causal de desobediencia a las órdenes e instrucciones dadas por el superior inmediato que:

...es necesario que se verifique la concurrencia de todos los elementos establecidos en la norma: (a) la orden o instrucción desobedecida debió emanar del supervisor inmediato; (b) emitida por este en el ejercicio de sus competencias; (c) referidas a tareas propias del cargo del funcionario y no cualquier tarea aislada; (d) siempre que no constituya una infracción manifiesta, clara y terminante de un precepto constitucional o legal; y además (e) que tal desobediencia se haya dado de manera voluntaria por parte del funcionario⁴⁰.

En relación al ordenamiento jurídico que regula la actuación de los funcionarios policiales y su régimen disciplinario, este no presenta complejidad al momento de abordar como causal de destitución el incumplimiento del decreto contentivo de las normas básicas de actuación de los servidores públicos en materia de derechos humanos.

La ley que regula el servicio de policía y al cuerpo nacional de policía, contiene dentro de su articulado un principio vinculado con el respeto a los derechos humanos como desarrollo del artículo 19 constitucional, por lo cual, los organismos policiales actuarán con estricto apego y respeto a los

⁴⁰ *Ibíd.*, pp. 69-70.

derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales que regulan la materia.

Al respecto, PAREDES CALDERÓN señala que el cumplimiento al respeto de los derechos humanos por parte de los funcionarios policiales no puede ser obviado ya que:

... sería ir en contra de la noción de seguridad ciudadana y del Estado de Derecho. Así, resulta importante citar la noción que de seguridad ciudadana señala el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), conforme al cual: “De acuerdo con el paradigma del desarrollo humano, (...) nos referimos a la seguridad ciudadana como aquella situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos humanos y en la que existen mecanismos institucionales eficientes para prevenir y controlar las amenazas o coerciones ilegítimas que pueden lesionar tales derechos”, así, “El derecho a la seguridad ciudadana en un Estado Democrático y de Derecho, consiste en el conjunto de garantías que debe brindar el Estado a sus habitantes para el libre ejercicio de todos sus derechos”.

Es por lo anterior que, al tener la noción de seguridad ciudadana como eje central el respeto a los Derechos Humanos, los cuerpos de policía en el ejercicio de sus funciones deben velar por actuar siempre apegados a ellos⁴¹.

En concordancia con el principio de respeto a los derechos humanos, el numeral 5 del artículo 99 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Estatuto de la Función Policial regula un supuesto dentro de las faltas graves que se adecua perfectamente a la situación planteada, dado que se estipula como una causal de destitución la: “violación reiterada de reglamentos, manuales, protocolos, instructivos, órdenes, disposiciones y en general, comandos e instrucciones, de manera que comprometan la prestación del servicio o la credibilidad y respetabilidad de la Función Policial”.

Por lo cual en el momento en que un funcionario policial incumpla con el contenido de las disposiciones del artículo 3 de la normas básicas de actuación en materia de derechos humanos, este incurre en un supuesto de responsabilidad disciplinaria al violentar una normativa de carácter nacional teniendo como consecuencia la posible destitución del cargo que ejerce en el cuerpo policial.

Conclusiones

Los funcionarios públicos y policiales deben actuar siempre apegados a lo dispuesto en el texto constitucional en relación al respeto y garantía de

⁴¹ Iván D. Paredes Calderón, “La función policial”, Ob. cit., p. 17.

todos los derechos fundamentales de los individuos, esto con el fin último de evitar situaciones que puedan vulnerar los mismos, como las acontecidas en el país antes de la entrada en vigencia de las normas de actuación en materia de derechos humanos y reseñadas en el estudio.

En el caso de no acatar las disposiciones que protegen los derechos constitucionales, la propia carta fundamental dispone como consecuencia jurídica que los funcionarios incurso en estos hechos atentatorios de derechos humanos tienen responsabilidad individual en materia penal, civil, administrativa y disciplinaria, como lo es la destitución del servidor público del cargo que ejerce en la Administración Pública.

Para proteger estos derechos fueron dictadas en el año 2017 las normas básicas de actuación de los servidores públicos, que buscan orientar la actuación de estos hacia el respeto, garantía y protección de los derechos humanos, siendo de obligatorio cumplimiento para todas aquellas personas que ejercen la función pública.

Como consecuencia de la promulgación del decreto presidencial contenitivo de las normas básicas, los funcionarios públicos están en la obligación de vincular su actuación en la normativa de rango su legal, garantizando con ello la efectiva vigencia de los derechos humanos dentro de la acción desplegada por los órganos y entes de la Administración Pública.

Sin embargo, en aquellos casos en que los funcionarios públicos incumplan con las normas de actuación, incurren en responsabilidad disciplinaria dependiendo de la gravedad de la falta, pudiendo llegar su conducta a encontrarse enmarcada en una causal de destitución dispuesta en la legislación estatutaria.

De lo anterior, se deriva una problemática que trae consigo el establecimiento de las causales taxativas de destitución estipuladas en la Ley del Estatuto de la Función Pública, en virtud que no existe un supuesto concreto en el cual se disponga que el incumplimiento de las normas de actuación pueda causar la destitución del funcionario público.

A pesar de ello, se establecieron fórmulas que vinculan la aplicación concatenada de varias normativas, no con la finalidad de evadir la legislación estatutaria y con ello la violación del principio de tipicidad consagrado en el texto constitucional, sino con el fin último de ampliar las causales de destitución para que se involucre el incumplimiento de las normas de actuación de los servidores públicos en materia de derechos humanos dentro de estos supuestos legales.

Para ello recomendamos a la Asamblea Nacional como órgano legislativo competente que modifique la Ley del Estatuto de la Función Pública con

el fin de ampliar las causales de destitución agregando la violación de los derechos humanos por parte de los funcionarios públicos, así como, el incumplimiento de las normativas que involucren modos de actuación que propendan al respeto, garantía y protección de estos derechos fundamentales del individuo.