

**ANÁLISIS DEL ALCANCE DEL PRINCIPIO DE  
CONFIANZA LEGÍTIMA EN LOS CASOS DE  
RENUNCIA DEL JURADO CALIFICADOR EN  
EL PROCEDIMIENTO PARA LA  
DESIGNACIÓN DE LOS TITULARES DE LA  
UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA DEL  
PODER PÚBLICO MUNICIPAL**

**Caso de Estudio: Renuncia de los miembros del Jurado  
Calificador para la designación del Auditor Interno del  
Concejo Municipal de Naguanagua**

**Trabajo Especial de Grado para optar al título de Especialista en Derecho  
Administrativo**



**UNIVERSIDAD JOSÉ ANTONIO PÁEZ**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**  
**VICERRECTORADO ACADÉMICA**  
**ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**ALCANCE DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN LOS CASOS DE  
RENUNCIA DEL JURADO CALIFICADOR EN EL PROCEDIMIENTO PARA LA  
DESIGNACIÓN DE LOS TITULARES DE LA UNIDAD DE AUDITORÍA  
INTERNA DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL**

**Caso de Estudio: Renuncia de los miembros del Jurado Calificador para la designación del  
Auditor Interno del Concejo Municipal de Naguanagua**

**Autor:** Abog. Aniccia Santander  
**Tutor:** Lcdo. Yohan Ramos

**San Diego, Diciembre de 2017**



**UNIVERSIDAD JOSÉ ANTONIO PÁEZ  
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE POSTGRADO  
VICERRECTORADO ACADÉMICA  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**ALCANCE DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN LOS CASOS DE  
RENUNCIA DEL JURADO CALIFICADOR EN EL PROCEDIMIENTO PARA LA  
DESIGNACIÓN DE LOS TITULARES DE LA UNIDAD DE AUDITORÍA  
INTERNA DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL**

**Caso de Estudio: Renuncia de los miembros del Jurado Calificador para la designación del  
Auditor Interno del Concejo Municipal de Naguanagua**

**Trabajo Especial de Grado para optar al título de Especialista en Derecho  
Administrativo**

**Autor:** Abog. Aniccia Santander  
**Tutor:** Lcdo. Yohan Ramos

**San Diego, Diciembre de 2017**



**UNIVERSIDAD JOSÉ ANTONIO PÁEZ**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**  
**VICERRECTORADO ACADÉMICA**  
**ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**CONSTANCIA DE ACEPTACIÓN DEL TUTOR**

Mediante la presente hago constar que he leído el Trabajo Especial de Grado elaborado por la ciudadana **Abog. Aniccia de Jesús Santander López**, titular de la cédula de identidad N° **V-17.822.963**, para optar al grado académico de **Especialista en Derecho Administrativo**, cuyo título es “**Alcance del Principio de Confianza Legítima en los Casos de Renuncia del Jurado Calificador en el Procedimiento para la Designación de los Titulares de la Unidad de Auditoría Interna del Poder Público Municipal**”, adscrito a la línea de investigación: **Estado y Administración Pública**.

Y declaro que acepto la tutoría del mencionado proyecto durante su etapa de desarrollo hasta su presentación y evaluación por el jurado evaluador que se designe; según las condiciones del Reglamento de Estudios de Postgrado de la Universidad José Antonio Páez.

En San Diego, a los 08 días del mes de Diciembre del año Dos Mil Diecisiete.

---

**Lcdo. Yohan Manuel Ramos Hernández**  
**C.I. N° V – 16.289.039**  
**Profesor Universitario**  
**Especialista en Derecho Administrativo**

## ÍNDICE DE CONTENIDO

	<b>Página</b>
<b>INDICE DE CONTENIDO</b>	v
<b>LISTA DE CUADROS</b>	vii
<b>DEDICATORIA</b>	viii
<b>AGRADECIMIENTO</b>	ix
<b>RESUMEN</b>	x
<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>I EL PROBLEMA</b>	5
Planteamiento del Problema	5
Objetivos de la Investigación	12
Objetivo General	12
Objetivos Específicos	12
Justificación de La Investigación	13
<b>II MARCO TEÓRICO</b>	15
Antecedentes de la Investigación	15
Bases Teóricas	20
La Administración Pública en Venezuela	20
Estructura de la Administración Pública en Venezuela	22
Administración Pública Nacional	22
Administración Pública Estatal	22
Administración Pública de los Distritos Metropolitanos	23
Administración Pública de los Municipios	23
Sistema Nacional de Control Fiscal	24
Principios que rigen el Sistema Nacional de Control Fiscal	24
La Superintendencia Nacional de Auditoría Interna	24
La Confianza Legítima	25
La Confianza Legítima en Venezuela	26
Sistema Jurídico del “Common Law”	27
La Comunidad Europea	27
La Función Pública	28
La Función Pública como organización	29
La Carrera Administrativa y los Concursos Públicos de Mérito	30
Los Concursos Públicos	32
La Noción de Poder Público y la Función Pública	32
El Sistema de la Función Pública	33
La Función Pública Francesa	34
La Función Pública Alemana	35
La Función Pública en Italia	36

La Función Pública en Venezuela	37
La Profesionalización de la Administración Pública	39
Los Jurados Evaluadores	41
La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos	42
Supuestos generadores de responsabilidad administrativa	46
La Responsabilidad Administrativa como sanción moral	47
La Ética Pública	48
Auditoría Interna	49
Bases Legales	51
Definición de Términos Básicos	68
<b>III MARCO METODOLÓGICO</b>	<b>133</b>
Tipo y Diseño de la Investigación	133
Unidad y Categoría de Análisis	134
Técnicas e Instrumentos de Recolección de los Datos	135
Procedimiento de la Investigación	136
Técnicas de Procesamiento y Análisis de los resultados	137
<b>IV INTERPRETACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS</b>	<b>139</b>
<b>V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>147</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>150</b>

## LISTA DE CUADROS

<b>CUADRO</b>		<b>Página</b>
1	Operacionalización de los Objetivos Específicos.....	135

## **DEDICATORIA**

En primer lugar a Dios, por todas las bendiciones recibidas.

A mis padres, quienes con sus valores me han guiado por los senderos de la rectitud.

A mis hermanos, por sus ayudas en todo momento.

A mi pareja, por su apoyo incondicional día a día.

A mis hijos Marian Valeria y Jesús Arturo, mis motivos para ser mejor cada día.

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a Dios, por cada día darme vida y fortaleza para continuar seguir creciendo personal y profesionalmente.

A mis padres, por ser el motor que me impulsa a transitar por el camino del éxito.

A mi familia, por ser parte fundamental de mi desarrollo.

A mis compañeros de clases, por todas las experiencias vividas en las aulas, por el aprendizaje compartido y por hacer llevadero cada una de las jornadas académicas en las que estuvimos juntos.

A mi tutor, Lcdo. Yohan Ramos, por su tiempo y disposición a colaborar con el desarrollo de este Trabajo Especial de Grado.

A los profesores del programa de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad José Antonio Páez, quienes dedicaron su tiempo y esfuerzo para compartir sus experiencias en este aprendizaje.



**UNIVERSIDAD JOSÉ ANTONIO PÁEZ**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**  
**VICERRECTORADO ACADÉMICA**  
**ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA RENUNCIA DEL JURADO  
CALIFICADOR EN EL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN DE TITULARES  
DE LAS UNIDADES DE AUDITORÍA INTERNA**

**Caso de Estudio: Concejo Municipal de Naguanagua**

**Autor:** Abog. Aniccia Santander

**Tutor de Contenido:** Lcdo. Yohan Ramos

**Fecha:** San Diego, Octubre de de 2017

**RESUMEN**

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, plantea la profesionalización de la administración pública y en consecuencia, de la función pública. De lo antes mencionado, se tiene que los cargos en los órganos de la Administración Pública son de carrera, excepto los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los contratados, los obreros y los demás que determine la Ley. Es por ello, que para el caso de los titulares de los órganos de control fiscal interno, se ha previsto que los mismos sean seleccionados mediante concurso público. En consecuencia a ello, el órgano a autoridad a quien corresponda hacer la convocatoria a concurso, deberá designar dos representantes en el Jurado con sus respectivos suplentes, los cuales quedan investidos de las más amplias facultades para efectuar las revisiones, evaluaciones y correcciones a que hubiere lugar, a los efectos del pronunciamiento definitivo. No obstante, es posible que durante la realización de dichos procesos ocurran, por excepción, situaciones imprevistas asociadas a eventos fortuitos o de fuerza mayor que pueden obstaculizar su curso o, incluso, impedir su continuación. En consonancia a lo anterior, el presente estudio se encuentra enmarcado dentro de la línea de investigación “Estado y Administración Pública”, teniendo como objetivo general: Analizar las consecuencias jurídicas de la renuncia del jurado calificador, partiendo del principio de confianza legítima en el procedimiento de designación del titular de la Unidad de Auditoría Interna del Concejo Municipal de Naguanagua. En cuanto a la metodología, la investigación se concibe bajo la modalidad de documental, con un nivel de tipo descriptiva, para la recolección de los datos, se aplicaron diversas técnicas e instrumentos, consultándose fuentes secundarias contentivas de bibliografía, recursos audiovisuales, leyes y publicaciones especializadas relacionadas con el tema objeto de estudio.

**PALABRAS CLAVES:** Concurso, Estabilidad, Objetividad, Procedimiento, Expectativas Legítimas, Auditor Interno.



**UNIVERSIDAD JOSÉ ANTONIO PÁEZ**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**  
**VICERRECTORADO ACADÉMICA**  
**ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**LEGAL CONSEQUENCES OF THE RENUNCIATION OF THE  
QUALIFYING JURY IN THE APPOINTMENT PROCEDURE OF INTERNAL  
AUDIT UNIT HOLDERS**

Case Study: Municipal Council of Naguanagua

Author: Abog. Aniccia Santander  
Content Tutor: Lcdo. Yohan Ramos  
Date: San Diego, October 2017

**SUMMARY**

The Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, raises the professionalization of the public administration and, consequently, of the public function. Of the aforementioned, it is necessary that the positions in the organs of the Public Administration are career, except those of popular election, those of free appointment and removal, those hired, the workers and others that the Law may determine. , that for the case of the holders of the internal fiscal control bodies, it has been foreseen that they will be selected through public tender. As a result, the body to which the corresponding call to tender is concerned, shall designate two representatives in the Jury with their respective alternates, who shall be vested with the broadest powers to carry out the reviews, evaluations and corrections that may exist. place, for the purposes of the final pronouncement. However, it is possible that during the execution of these processes, unforeseen situations associated with unforeseen events or events of force majeure may occur, which may hinder its course or even prevent its continuation. In line with the above, this study is framed within the line of research "State and Public Administration", having as a general objective: Analyze the legal consequences of the resignation of the qualifying jury, based on the principle of legitimate expectation in the procedure of designation of the head of the Internal Audit Unit of the Municipal Council of Naguanagua. Regarding the methodology, the research is conceived in the form of a documentary, with a level of descriptive, for the collection of data, various techniques and instruments were applied, consulting secondary sources containing bibliography, audiovisual resources, laws and publications specialized related to the subject matter of study.

**KEY WORDS:** Contest, Stability, Objectivity, Procedure, Legitimate Expectations, Internal Auditor.

## CAPÍTULO I

### EL PROBLEMA

#### Planteamiento del Problema

Tradicionalmente, viene entendiéndose que al ciudadano que tiene relaciones laborales con la Administración Pública, se le denomina servidor público; y este vínculo resulta ser mucho más duradero y exigente que el que comúnmente se tiene con la empresa privada ya que otorga posibilidades de ascenso y de permanencia a través de “la carrera”; de ahí que, Álvarez (2006), expresa que “la consecuencia del principio de la carrera es que el ingreso de los funcionarios públicos y a los cargos de carrera deben realizarse mediante concurso público, fundamentado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia”. (p. 167)

Esta relación de seguridad y estabilidad, otorga al funcionario la ventaja de permanecer inactivo, siempre que exista justificación, por largos períodos sin que se afecte la permanencia de éste en la administración. No obstante, el control aplicado a la relación laboral en el sector público, resulta ser más exigente y con consecuencias administrativas, penales y civiles, que pueden ir desde la inhabilitación para el ejercicio de la función pública, la imposición de multas, hasta la privación de libertad.

No obstante, la seguridad y estabilidad relativa que otorga la administración pública, es fluctuante y depende de las regulaciones que en materia del ejercicio de la función pública se dicten, así como, de los estatutos internos y de las políticas de admisión que se establezcan, como los llamados a concursos públicos y los ingresos vía contratación.

En este contexto, conviene destacar que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2009) y la Ley del Estatuto de la Función Pública (2002), plantean la profesionalización de la administración pública y para ser amplios, de la función pública. De acuerdo a Álvarez (2006), se entiende por profesionalización, la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos “como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la

honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia”. (p. 164). Es de hacer notar, que el constituyente venezolano del año 1999, buscó la calificación de quienes manejan el sector público, así las cosas, se requieren personas aptas y con experiencia para manejar la cosa pública. Y esta es la premisa constitucional.

En este contexto, es deseable no confundir el término profesionalización con lo que se conoce como carrera administrativa, ya que en general, según lo planteado por Guigni y Parra (1991), debe estarse claro con el hecho de que no todas las personas que ingresan al sector público “se consideran legalmente como funcionarios de carrera; sin embargo, ello no es óbice para comprender, que la cosa pública y su complejidad cotidiana exige capacitación; es decir, la profesionalización de los que ingresan al sector”. (p. 4)

Ahora bien, el régimen de empleo público comprende las siguientes materias: La dirección y gestión de la Función Pública, que en todo caso compete a las máximas autoridades jerárquicas; el régimen de los funcionarios Públicos en particular, que incluye los requisitos para ejercer un determinado cargo (Nacionalidad, nivel académico, experiencia profesional, actualización profesional, entrevistas, otros); la clasificación de los cargos (de carrera y de confianza); los derechos y deberes de los funcionarios públicos, las prohibiciones; las incompatibilidades; lo relacionado con el personal contratado.

De lo antes mencionado, la Carta Magna Venezolana en el artículo 146, señala que los cargos en los órganos de la Administración Pública son de carrera, excepto los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los contratados, los obreros y los demás que determine la Ley que al efecto se dicte. Añade el mencionado artículo que el ingreso de los funcionarios públicos y funcionarias públicas a la carrera es por concurso público.

Partiendo de lo precedentemente enunciado, es menester señalar que los órganos y entes de la Administración Pública tienen el deber de preservar los intereses del Estado, por lo tanto, cobra suma relevancia el que los funcionarios públicos que lo integran se manejen de forma íntegra en sus funciones, esto es, que se desempeñen en las labores encomendadas con fiel cumplimiento de las obligaciones de contenido ético y moral y en acatamiento del deber general de fidelidad que se traduce en la solidaridad y firmeza con la institución, supervisores, compañeros y subalternos, lo que conlleva a un respeto hacia la Administración.

Es por ello, que para el caso de los titulares de los órganos de control fiscal interno y externo municipal, se ha previsto que los mismos sean seleccionados mediante concurso público, actividad que ha sido regulada mediante un Reglamento en el cual se prevén los requisitos para optar a los cargos de Contralor Municipal, Distrital y de los Auditores Internos de los órganos y entes del poder público, nacional, estatal y municipal. En este sentido, es el concurso público en el cumplimiento de sus requisitos mínimos exigidos, el que sirve de instrumento para el logro de una óptima selección de quienes pretenden ejercer funciones públicas de control.

En este orden de ideas, es preciso destacar que el objetivo que tiene el Sistema Nacional de Control Fiscal, cuyos integrantes están establecidos en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (2010), siendo estos: La Contraloría General de la República, la Contraloría de los Estados, de los Distritos, Distritos Metropolitanos y de los Municipios, la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional, las Unidades de Auditoría Interna de las entidades referidas en el artículo 9, numerales 1 al 11 de la Ley *ut supra*; es el de fortalecer la capacidad del Estado para ejecutar eficazmente su función de gobierno, lograr la transparencia y la eficiencia en el manejo de los recursos del sector público y establecer la responsabilidad por la comisión de irregularidades relacionadas con la gestión de los órganos y entes públicos sujetos a la norma antes comentada.

En tal sentido, resulta importante señalar que en Venezuela las unidades de Auditoría Interna juegan un papel importante dentro de las organizaciones, ya que según refiere la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (2010), estas unidades dentro de sus competencias podrán realizar inspecciones, exámenes, entre otras cosas, y evaluar el cumplimiento y resultados de los planes. En cuanto a la capacidad de las unidades de control, la Ley, antes mencionada, establece en el artículo 41, lo siguiente:

Las unidades de auditoría interna en el ámbito de sus competencias, podrán realizar auditorías, inspecciones, fiscalizaciones, exámenes, estudios, análisis e investigaciones de todo tipo y de cualquier naturaleza en el ente sujeto a su control, para verificar la legalidad, exactitud, sinceridad y corrección de sus operaciones, así como para evaluar el cumplimiento y los resultados de los planes y las acciones administrativas, la eficacia, eficiencia, economía, calidad e impacto de su gestión. (p.11)

Esto es indicativo de que el nuevo enfoque de Control de Estado, concibe a las Unidades de Auditoría Interna como un órgano garante de la calidad de la administración pública, pues es responsable de opinar sobre el cumplimiento y resultados de los planes, así como del impacto de la gestión en la sociedad, lo que hace necesario que se le provea de recursos, humanos, materiales y presupuestarios, suficientes para su funcionamiento.

Ahora bien, conviene mencionar que el procedimiento de selección mediante concurso público de los titulares de los órganos de auditoría interna, guarda correspondencia con la doctrina del control público, según la cual debe procurarse la puesta en vigor de los mecanismos institucionales que garanticen el ejercicio de las funciones inspectoras y fiscalizadoras del patrimonio público, con independencia y objetividad, aunque el órgano al que se encomienden esas tareas así como su titular, sean parte de la estructura interna de las organizaciones. En ese contexto, el proceso de concurso público persigue “garantizar la mejor selección entre los participantes y la objetividad e imparcialidad del procedimiento”, conforme lo prescribe el artículo 1 del citado Reglamento Sobre los Concursos Públicos para la Designación de los Contralores Distritales y Municipales, y los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional, Estadal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados.

En efecto, el aludido texto reglamentario tiene por objeto establecer las bases que regirán los concursos públicos para la designación de los titulares de los órganos de control fiscal de los entes y organismos indicados en los numerales 1 al 11 del artículo 9, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, con las excepciones previstas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley, así como establecer la metodología aplicable para evaluar credenciales, experiencia laboral, entrevista de panel y el nivel en que los aspirantes satisfacen o superan los requisitos mínimos exigidos para el cargo, ello en aras de garantizar la mejor selección entre los participantes y la objetividad e imparcialidad del procedimiento.

De modo pues, que los órganos y entidades que conforman el Poder Público Nacional, Estadal y Municipal, deben cumplir con el llamado a Concurso Público de los

Titulares de las Unidades de Auditoría Interna, de conformidad con lo establecido en el Reglamento *Supra* y dar estricto cumplimiento al mismo.

En referencia a lo antes expuesto, vale la pena decir que constitucionalmente se ha establecido en la función pública, el principio de la igualdad y de mérito como técnica de acceso y de promoción en el servicio del Estado. Así, mientras el empresario privado puede escoger a su personal en la forma que tenga por conveniente, atendiendo a razones objetivas o subjetivas, sin necesidad de garantizar en la asignación del empleo la igualdad de todos los ciudadanos y sin la exigencia imperativa de nombrar o promocionar al más idóneo, para la Administración esto no es posible; más aún, es algo ilegítimo y antijurídico, estando siempre obligada a seleccionar y a promocionar al mejor; por lo menos, en la teoría debe ser así.

En cuanto a la evaluación de credenciales, resulta oportuno destacar que las mismas adquieren su más alta valoración cuando se aprecian desde un punto de vista rigurosamente ético con perspectiva de probidad administrativa, esto es, bajo el sometimiento a las más estrictas normas de honradez, decencia y rectitud en toda gestión pública de control.

En consecuencia a ello, el órgano a autoridad a quien corresponda hacer la convocatoria a concurso, en este caso específico, para la designación de los titulares de las Unidades de Auditoría Interna que ejercen el Poder Público Nacional, Estatal, Distrital y Municipal, deberá designar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la convocatoria, dos (2) representantes en el Jurado con sus respectivos suplentes.

En relación a lo explanado con anterioridad, se tiene que el jurado lo conformará además un (1) representante de la Contraloría del Distrito o del Municipio, según corresponda con el ámbito de competencia.

En concordancia a lo anterior, el jurado del concurso estará integrado por tres (3) miembros principales, quienes tendrán sus respectivos suplentes y deberán reunir los requisitos previstos en los numerales 1 al 5 del artículo 16 del Reglamento de Concursos, referidos a: Tener nacionalidad Venezolana, no menos de veinticinco (25) años, ser de reconocida solvencia moral, poseer título universitario expedido por una universidad Venezolana o extranjera, reconocido o revalidado y estar inscrito en el respectivo colegio profesional si lo hubiere, entre otros. Es de referir que los miembros del jurado y sus respectivos suplentes podrán ser o no funcionarios del ente u organismo que los designe.

El Jurado se constituirá y sesionará válidamente con la presencia de sus tres (3) miembros principales. Sólo se requerirá la presencia o incorporación de los miembros suplentes cuando algún miembro principal se ausente o tenga algún impedimento para comparecer, en cuyo caso será reemplazado por el suplente respectivo.

Siendo oportuno mencionar, que los miembros del Jurado quedan investidos de las más amplias facultades para efectuar las revisiones, evaluaciones y correcciones a que hubiere lugar, atinentes a las tramitaciones y actuaciones ejecutadas, a los efectos del pronunciamiento definitivo cumplidas como hayan sido las demás etapas reglamentarias del procedimiento.

No obstante es posible que durante la realización de dichos procesos ocurran, por excepción, situaciones imprevistas asociadas a eventos fortuitos o de fuerza mayor que pueden obstaculizar su curso o, incluso, impedir su continuación, como en el presente caso de estudio, donde los miembros del Jurado Calificador, principales y suplentes, designados por el Concejo Municipal de Naguanagua del estado Carabobo, presentaron la renuncia en el lapso previsto para la evaluación de las credenciales de los aspirantes que manifestaron su voluntad de participar, lo que aparejó una falta de quórum reglamentario y, en consecuencia, impidió la continuación del procedimiento de selección del titular de la Unidad de Auditoría Interna del precitado Órgano Legislativo.

En este sentido, es oportuno precisar que en la norma *supra citada* no está prevista la posibilidad de dejar sin efecto el concurso público iniciado, en tanto una vez que éste comienza debe llegar a su etapa conclusiva (publicación de los resultados del concurso), salvo que el concurso sea declarado desierto lo cual procede cuando ninguno de los participantes alcanzare la puntuación mínima de aprobación o cuando no hubiere participado un mínimo de dos aspirantes, en cuyo caso la máxima autoridad del ente respectivo, deberá convocar a un nuevo concurso dentro de los treinta días hábiles siguientes a la declaratoria, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de concursos antes señalado.

A propósito de lo antes enunciado, conviene traer a colación lo explanado por la Dirección General de Servicios Jurídicos de la Contraloría General de la República, respecto a las actuaciones del Jurado Calificador en los concursos públicos, la cual señala en Memorando N° 06-00-1369, de fecha 17 de agosto de 2006, lo siguiente:

De manera, que el citado Reglamento es un acto administrativo de efectos generales, el cual se caracteriza por tener **eficacia jurídica** una vez publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela y por ende, de obligatorio cumplimiento, por lo tanto, **el Jurado debe ceñirse a las disposiciones establecidas en el aludido Reglamento**, en el entendido que éste contiene las **bases que regulan los concursos** y así las dudas que se presenten en la aplicación de este instrumento, serán resueltas por el Contralor General de la República, previa consulta de la máxima autoridad jerárquica del respectivo ente u organismo o del Jurado del concurso, en el caso bajo análisis, a tenor de lo dispuesto en el artículo 51 de dicho Reglamento. (p. 3)

En este orden de ideas, es significativo mencionar que la renuncia de los miembros del Jurado Calificador, al margen de las implicaciones que tal conducta podría tener en el ámbito de la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos que se encuentran ejerciendo temporalmente tales funciones, en particular cuando la renuncia es inusual o intempestiva, podría afectar el procedimiento de la selección del auditor interno al extremo de dejarlo sin efecto, trayendo como consecuencia una pérdida de recursos públicos, administrativos, humanos, entre otros y, por la otra, afectar las expectativas legítimas de quienes han atendido a la convocatoria a un concurso público.

Al respecto, es de destacar que las expectativas legítimas, son el objeto de protección del principio de la confianza legítima, y su vulneración, la configuración de dicho principio. Por lo tanto, la vulneración de la confianza legítima genera responsabilidad del Estado, ya que se configuran los tres elementos generadores de dicha responsabilidad: El daño antijurídico y la imputabilidad del Estado y el nexo de causalidad entre el daño antijurídico y la imputabilidad del Estado. En este sentido, el principio de la confianza legítima, pese a no tener una consagración normativa, jurisprudencialmente ha sido considerado un principio constitucional que impone límites a la administración pública y al Estado, el cual no puede cambiar súbitamente las reglas del juego o condiciones que han generado unas expectativas legítimas en los administrados.

En razón de lo antes expuesto, es necesario formular las siguientes interrogantes:

¿Cuál es el alcance del principio de confianza legítima en los casos de la renuncia del jurado calificador en el procedimiento de designación de los titulares de las unidades de auditoría interna?

¿Cuáles son los fundamentos normativos y teóricos que enmarcan el procedimiento de selección de los titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Municipal?

¿Cuáles son los basamentos doctrinales que sustentan el principio de confianza legítima?

¿Cuál es el régimen de responsabilidad al que están sujetos los miembros del jurado calificador en el procedimiento de designación de los titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Municipal.

## **Objetivos de la Investigación**

### **Objetivo General**

Analizar el alcance del principio de confianza legítima en los casos de renuncia del jurado calificador en el procedimiento de designación del titular de la Unidad de Auditoría Interna, del Concejo Municipal de Naguanagua.

### **Objetivos Específicos**

- Conocer los fundamentos normativos y teóricos que enmarcan el procedimiento de designación de los titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Municipal.
- Determinar el régimen de responsabilidad al que están sometidos los miembros del jurado calificador en el procedimiento de designación de los titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Municipal.
- Explicar los basamentos doctrinales que sustentan el principio de Confianza Legítima para la determinación de los parámetros que configuran su alcance dentro

del procedimiento de concurso público para la selección de los titulares de la Unidad de Auditoría Interna de los Órgano del Poder Público Municipal.

- Describir la normativa constitucional y legal que sustenta el principio de Confianza Legítima y su relación con el procedimiento de designación del titular de la Unidad de Auditoría Interna, del Concejo Municipal de Naguanagua.

### **Justificación de la Investigación**

Las Unidades de Auditoría Interna son las encargadas de prestar el servicio de auditoría interna para evaluar el sistema de control interno, incluyendo el grado de operatividad y eficacia de los sistemas de administración y de información gerencial del órgano o ente sujeto a su control, así como el examen de los registros y estados financieros, para determinar su pertinencia, confiabilidad y la evaluación de la eficacia, eficiencia y economía en el marco de las operaciones realizadas, podrá a tal efecto realizar auditorías, inspecciones, exámenes, estudios análisis e investigaciones de todo tipo en dicho ente, y además tienen atribuidas potestades investigativas y sancionadoras dentro del ámbito de su competencia.

En este sentido, la presente investigación será de utilidad, en primer lugar, para el Concejo Municipal de Naguanagua y en segundo, para los demás órganos y entes del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal que deben seleccionar a los titulares de los órganos de control fiscal interno mediante la figura del concurso público, por cuanto el análisis de las situaciones no previstas en el Reglamento para la Designación de los Contralores Distritales y Municipales, y los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional, Estatal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados, en este caso específico la renuncia del Jurado Calificador durante el lapso de evaluación de credenciales, pudiera servir de guía para garantizar la eficacia de las actuaciones llevadas a cabo, así como sobre la disposición de los recursos públicos, administrativos y humanos, empleados con ocasión a la convocatoria a concurso público.

De igual manera, pudiera servir al órgano rector del sistema nacional de control fiscal como referencia para la emisión de algún dictamen que sustente y le de validez a lo analizado en el marco del problema planteado.

Desde una perspectiva metodológica, el análisis realizado permitirá estudiar el procedimiento para la selección de los titulares de las unidades de auditoría interna; así como las implicaciones que la renuncia de los miembros del Jurado Calificador para la designación del Auditor Interno del Concejo Municipal de Naguanagua tiene el concurso público emprendido a tal efecto.

Desde el punto de vista práctico, para los Jurados Calificadores, servirá para velar por la garantía de expectativa legítima que los participantes en el concurso público puedan tener. De igual forma, coadyuvará a que las decisiones tomadas por los miembros del jurado, se encuentren enmarcados dentro de los principios rectores del procedimiento administrativo: Legalidad, eficacia, acto administrativo, debido proceso, recursos administrativos; conllevando a materializar el Estado Social de Derecho y de Justicia previsto en el artículo 2 del Texto Constitucional.

Asimismo, contribuirá a la generación de un antecedente sobre el estudio del procedimiento de concurso público, el cual servirá de guía a futuros investigadores que quieran indagar sobre el presente estudio.

En lo que concierne a al investigador, el estudio le permitirá ampliar los conocimientos en cuanto al procedimiento administrativo de selección de los titulares de las Unidades de Auditoría Interna, para de esta manera brindar una mayor colaboración a cualquier persona que manifieste interés sobre el tema objeto de estudio. Finalmente la elaboración del mismo, enmarcado dentro de la línea de investigación “Estado y Administración Pública”, cuya línea de trabajo es “La Administración Pública y su Rol como elemento Legitimador del Estado Venezolano”, bajo el tema de acción: “Derecho Funcionario y sistema de moral pública”, permite cumplir con un requisito de la Universidad José Antonio Páez, para poder alcanzar el título de Especialista en Derecho Administrativo.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO TEÓRICO**

El "marco teórico" (o conceptual): Es una de las fases más importantes de un trabajo de investigación, consiste en desarrollar la teoría que va a fundamentar el proyecto con base al planteamiento del problema que se ha realizado. Existen numerosas posibilidades para elaborarlo, la cual depende de la creatividad del investigador. Una vez que se ha seleccionado el tema objeto de estudio y se han formulado las preguntas que guíen la investigación, el siguiente paso consiste en realizar una revisión de la literatura sobre el tema. Esto consiste en buscar las fuentes documentales que permitan detectar, extraer y recopilar la información de interés para construir el marco teórico pertinente al problema de investigación planteado.

#### **Antecedentes de la Investigación**

Para el desarrollo de la presente investigación, fue necesaria la revisión de trabajos documentales de quienes con anterioridad han realizado indagaciones del problema objeto de estudio, aun cuando los mismos se hayan realizado con un sistema de variables, tiempo y espacios diferentes, pero que resultan de incalculable valía.

En este orden de ideas, Ortiz (2015), elaboró el trabajo especial de grado titulado: “Los Concursos Públicos de Mérito en la Carrera Administrativa en Colombia respecto a la convocatoria N° 001 de 2005”, en la Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia. Es de destacar, que la investigación fue realizada como requisito para optar al título de Magíster en Derecho Administrativo.

El objetivo general de la investigación buscó analizar el alcance de los principios fundamentales, de igualdad, transparencia, debido proceso y mérito en el proceso de

selección relacionado con la ejecución de la Convocatoria No. 001 de 2005, para el acceso a cargos públicos de carrera administrativa ordinaria; para lograr este propósito, se indagó y analizó sobre los principales antecedentes históricos de la carrera administrativa y los concursos de mérito, el contenido de la norma en esta materia, las etapas de los procesos de selección, así como el desarrollo de la Convocatoria No. 001 de 2005, para finalmente determinar si se vulneran estos principios constitucionales en el proceso de selección de los aspirantes para el acceso a empleos públicos. Al ser un estudio documental, no planteó población y muestra.

El tipo de investigación fue el documental; ya que estuvo diseñada para fundamentar sus resultados en la comprensión hermenéutica del sistema de carrera administrativa en Colombia, los procesos de selección en el marco de los concursos públicos de mérito, y el desarrollo de la Convocatoria No. 001 de 2005.

El enfoque esencialmente normativo permitió apreciar, de manera directa, la evolución histórica de la carrera administrativa, los concursos públicos de méritos y las instituciones antecedentes de la Comisión Nacional del Servicio Civil y el papel que desempeñó cada normatividad en cada uno de los momentos en que se generaron los grandes cambios institucionales del país.

Las conclusiones más relevantes a las cuales llegó el investigador, se encuentran referidas a afirmar que la reglamentación de carrera administrativa está constituida por principios y derechos, entre ellos están, el principio de transparencia, igualdad, debido proceso y especialmente el de mérito, entendido este último como la garantía de la escogencia del servidor idóneo para su formación profesional y moral; que conduzca a la administración pública a cumplir con los fines esenciales del estado procurando el buen servicio; así como el derecho constitucional del particular de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.

Asimismo, refirió que el sistema de carrera administrativa tiene como propósito la realización de los principios de eficacia y eficiencia en la función pública, así como procurar la estabilidad en los cargos públicos, buscando que la administración este conformada por personas competentes, desde los puntos de vista de capacitación profesional e idoneidad moral.

Dentro de este contexto, es necesario precisar que el aporte que realiza el precedente estudio a esta investigación versa sobre la indagación y análisis que el autor realiza sobre los principales antecedentes históricos de la carrera administrativa y los concursos de mérito, el contenido de la norma en esta materia y las etapas de los procesos de selección.

Al respecto, se tiene la investigación de Ramos (2014), elaborada como requisito para optar al título de Especialista en Control y Gestión de las Finanzas Públicas en la Universidad José Antonio Páez, San Diego, Carabobo; la cual fue titulada: “Propuesta de Lineamientos que permitan la evaluación del cumplimiento del requisito de solvencia moral exigido para optar al cargo de Contralor Municipal en el Estado Miranda”.

En esta investigación, se planteó como objetivo fundamental General proponer lineamientos que permitan la evaluación de cumplimiento del requisito de solvencia moral exigido para optar al cargo de Contralor Municipal en el Estado Bolivariano de Miranda. En lo que respecta a la metodología, se consideró aplicar una investigación dentro de la modalidad de proyecto factible, apoyada en un estudio de diseño no experimental, con un nivel aplicado y descriptivo, además, el tipo de estudio es documental, permitiendo indagar sobre el tema y disponer de un sustento teórico sólido. Para la recolección de los datos, se aplicaron diversas técnicas e instrumentos, como la entrevista, la observación directa y el cuestionario respectivamente, cuyas preguntas se desarrollarán de forma dicotómicas.

Entre las conclusiones más relevantes a las cuales llegó el autor, se tiene que en la actualidad, la Constitución Nacional, establece preceptos dirigidos a definir la organización del poder público en Venezuela, resaltando entre su división el Poder Ciudadano, el cual está integrado, entre otros, por la Contraloría General de la República como Órgano Rector del Sistema Nacional de Control Fiscal, cuya composición, de acuerdo a la Ley adjetiva, es de la siguiente forma: La Contraloría General de las Fuerzas Armadas, Las Contralorías Estadales y Municipales, la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna, las Unidades de Auditoría Interna y los Ciudadanos; cuya función es la de coadyuvar en la gestión de gobierno, para garantizar el uso transparente de los recursos públicos.

En este orden de ideas, se tiene que tanto la Carta Magna como la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal; así como, el Reglamento respectivo, han definido el alcance y las competencias de los órganos que integran el referido sistema, tanto internos como externos, cuyos titulares, a excepción del

Contralor General de la República y de los Estados, son designados mediante concurso público de credenciales, cuyo método de evaluación está definido en un instrumento normativo elaborado y promovido por el máximo órgano de control fiscal y sancionado como un Reglamento por la Asamblea Nacional.

En tal sentido, se hace necesaria una labor legislativa que realmente responda a los postulados constitucionales, procurando la modificación del Reglamento de Concursos Públicos, para definir el alcance de los requisitos referidos al desempeño profesional de los aspirantes o a la promulgación de un instrumento normativo que facilite la evaluación de las credenciales, sobre todo en los elementos subjetivos y cualitativos, como lo referido a la Solvencia Moral.

En concordancia con lo antes indicado, se tiene que Molina (2012), realizó un trabajo de grado en la Universidad Fermín Toro titulado: “La Vulneración del Principio de la Confianza Legítima genera responsabilidad Administrativa en Colombia”, elaborado como requisito para optar al título de Abogado en la Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, Colombia.

El objetivo de dicho trabajo, fue analizar la responsabilidad administrativa que se ocasiona con la vulneración del principio de la confianza legítima; a partir del análisis de la jurisprudencia adoptada por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en Colombia. Para ello, recurrió a una investigación de tipo cualitativo, descriptivo, técnico-jurídica, comparativa y documental; en donde se utilizó el método hermenéutico esencialmente, bajo la modalidad de interpretación sistemática de un texto o conjunto de símbolos susceptibles de ser interpretados como tal. De esta manera, se efectuó un ejercicio de rastreo y selección de material bibliográfico, incluyendo estudios doctrinales, ensayos, compilaciones y textos jurisprudenciales. Las técnicas para la recolección de la información fueron resúmenes de textos, fichas bibliográficas y revisión bibliográfica. Al tratarse de una investigación documental, no se incluyó información sobre población y muestra.

Cabe destacar, que las conclusiones a las cuales arribó fueron: El principio de Confianza Legítima, pese a no estar consagrado formalmente en la Constitución, goza de validez dentro del ordenamiento jurídico colombiano puesto que su existencia se fundamenta en el principio de la buena fe y el principio de la seguridad jurídica. Por tanto aseveramos que la confianza legítima en Colombia tiene rango constitucional. En lo

referente al principio de la buena fe, es un principio general del Derecho, que impone un modelo de conducta para permitir el equilibrio entre las relaciones sociales, su origen moral constituye la base del buen obrar de todas las personas.

Del mismo modo, compartió la postura, frente al objeto de protección de la confianza legítima el cual radica exclusivamente en las expectativas legítimas que el estado genera en los administrados, por lo tanto los derechos adquiridos por gozar de mecanismos normativos para su defensa, no hacen parte de la protección de este principio. Y por último, encontró como base de la tesis para determinar la responsabilidad del Estado, que el principio de la confianza legítima, es un principio constitucional que impone límites a las funciones de la administración pública, el cual también la obligación de resarcir los perjuicios causados como consecuencia de su acción u omisión, teniendo como fin la protección de los derechos e intereses de los ciudadano.

De lo anteriormente expuesto, se indica que el aporte del referido estudio hacia la presente investigación, viene dado por la amplia descripción realizada por el autor sobre la noción de los principios de Confianza Legítima y Buena Fe, los cuales pudieran verse vulnerados en la suspensión del procedimiento de concurso público, cuando sea por causas imputables al convocante.

Con el mismo propósito, se alude la investigación de Baptista, (2010), quien a los efectos de cumplir con la presentación de su tesis para optar al título de Magister en Derecho Procesal Civil, de la Universidad del Zulia, Venezuela, realizó un estudio titulado: “La Conciliación en el Procedimiento Contencioso Administrativo Funcionario Venezolano”.

La precitada investigación tuvo como propósito analizar la conciliación en el procedimiento contencioso administrativo funcionario. La temática de este trabajo de investigación refirió a los medios alternos para la resolución de conflictos previstos en el derecho positivo vigente, en especial la conciliación desarrollando sus virtudes y debilidades en un ámbito tan importante como lo es la función pública. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela integra expresamente al sistema judicial los medios alternativos de justicia (artículo 253); y prescribe que la ley promoverá el arbitraje, la mediación, la conciliación y cualesquiera otros medio alternativos para la solución de los conflictos (artículo 258).

Esto supone necesariamente la introducción de la conciliación, la mediación y el arbitraje como medios intrajudiciales de solución del conflicto en una primera fase preliminar del proceso, para luego estudiar la conciliación en el proceso funcional propiamente dicho. Para tal fin se realizó una investigación descriptiva-documental aplicada al campo jurídico. Para la elaboración del precitado trabajo de grado, se utilizaron como fuentes de información secundarias: textos, revistas, prensa, diccionarios, documentos y otras fuentes de consultas.

De allí pues, que se tomó en cuenta para la presente investigación, dado que desarrolló conceptos referidos a la función pública y a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, elementos que resultaron de importancia en el estudio del procedimiento de concurso público.

### **Bases Teóricas**

Es indispensable para cualquier investigación situar la problemática en teorías que avalen inicialmente el estudio y que servirán de referente teórico para evitar abstracciones que puedan cuestionar la investigación. En tal sentido, las bases teóricas son definidas por Arias (2012), como: "... el desarrollo amplio de los conceptos y proposiciones que conforman el punto de vista o enfoque adoptado, para sustentar o explicar el problema planteado" (p. 107)

### **La Confianza Legítima**

En cuanto al surgimiento del principio; este aparece en los tres grandes sistemas jurídicos del Derecho Comparado: Sistema del CommonLaw, Sistema Alemán (Vertrauenshutz), Sistema Latino y Comunidad Europea en general. Molina (2012), refiere que el principio de confianza legítima:

Surge en Alemania a fines de la década de los años 20, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, adquiriendo su desarrollo en 1956 en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Alemana y de los tribunales administrativos, fundamentándose en la idea del "Vertrauenshutz" que alude principalmente a la protección.

Pero fue con la sentencia proferida el 14 de noviembre de 1956, por el Tribunal Superior alemán, que se hace una verdadera alusión a este principio, esto con el fin de resolver la situación de una anciana, viuda de un servidor público, a la cual se le había reconocido la pensión de su marido, y le habían garantizado que al cambiar de domicilio, se le entregaría dicha pensión en iguales condiciones, pero al llegar a Berlín, cuando las autoridades encargadas de entregar la mesada pensional a la anciana, se dan cuenta que la resolución del reconocimiento de la misma era ilegal por un asunto de competencia, por ello deciden solicitar ante el Tribunal Superior Alemán su revisión, pero esta corporación decidió no revisarla basándose en la teoría del respeto de los actos propios. (p. 25)

### **Confianza Legítima en Venezuela**

En Venezuela, no existe una disposición legal que contenga expresamente el principio de la confianza legítima, pero ha sido desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Venezuela. Un ejemplo de ello fue la sentencia proferida el 11 de agosto de 1977, por parte de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela, en la cual se decidió decretar la nulidad de un acto administrativo en el que, las autoridades competentes del Distrito Federal desconocieron una situación jurídica creada por un acto anterior, el cual concedió el permiso para el levantamiento de una edificación en un predio que posteriormente fue afectado por afectar una zona verde.

Valbuena (2007), cita la referida sentencia en los siguientes términos:

En providencia del 29 de marzo de 2001, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, al fallar un proceso promovido por la firma The Coca-Cola Company contra el Ministerio de la Producción y el Comercio, dejó consignado que “las actuaciones reiteradas de la administración pública hacen nacer expectativas jurídicas que han de ser apreciadas por el juez, y reconoció que los criterios administrativos si bien pueden ser cambiados, son idóneos para crear tales expectativas. (p. 251)

En el ámbito del derecho administrativo, la protección a la confianza legítima adquiere especial preeminencia, ya que constituye una protección sobre el ejercicio de los poderes de invalidación, que corresponden a la administración pública y las actuaciones de ésta frente a los ciudadanos; lo que se conoce con el nombre de “Acto Administrativo, el cual es definido por Molina (2012), citando a Zanobini, como: “... cualquier declaración de voluntad, juicio, deseo o conocimiento, realizada por un sujeto de la Administración

Pública en el ejercicio de una potestad administrativa (distinta de la potestad reglamentaria)”. (p. 20)

En consonancia a lo anterior, refiere Molina (2012), que:

Con este principio, los ciudadanos tenemos el derecho a que las normas, reglamentos y procedimientos establecidos por la administración sean respetados, pues siendo éstas pautas preestablecidas, no deben ser variadas por la administración, toda vez que ello implicaría; el desconocimiento de la confianza que tienen los ciudadanos en determinados trámites, operaciones y procedimientos que se realizaban de determinada forma y bajo cierta regulación... (p. 20)

### **Sistema Jurídico del “Common Law”**

En el sistema jurídico del Common Law, el principio de la confianza legítima recibe, de acuerdo a Molina (2012), “...el nombre de “Legitimate Expectation”, utilizado ampliamente en la contratación privada y en los contratos de seguro. (p.26). En las sentencias en las cuales se ha aplicado este principio no se menciona explícitamente, sino que este ha adquirido el sentido de “Consistency”; el cual ha sido entendido como el deber de la administración de mantener una conducta, con los criterios que ha planteado.

El precitado autor, manifiesta que:

En Inglaterra, el principio de la Confianza Legítima surge a través de la figura del “Estoppel”, la cual consiste en un mecanismo de protección para las personas que han actuado conforme a la apariencia de las declaraciones y a la posición previamente adoptada por la contraparte, y que posteriormente dicha posición pretenda ser desconocida aduciendo su inexistencia. (p. 27)

El origen de esta figura, se da en Inglaterra aproximadamente en los siglos XII y XIII. Tal como manifiesta Molina (2012), “En sus orígenes fue básicamente una regla de procedimiento que era empleada para imposibilitar a manera de excepción, que otra persona incurriera en contradicciones en el curso de la actuación procesal”: (p. 27)

### **La Comunidad Europea**

La Comunidad Europea y países bajos, también han incorporado la tesis del principio de confianza legítima en el derecho público; por lo que se le concierne a los países bajos

una manifestación de éste principio en una sentencia proferida en 1935, en materia contencioso judicial. Sobre el particular, Molina (2012), señala que:

La Corte de Justicia de la Comunidad Europea; es la que más ha desarrollado el principio de confianza legítima, equiparándolo con el de la buena fe y seguridad jurídica y considerando la confianza legítima, como un principio de derecho comunitario. La protección de confianza legítima fue invocada por primera en esta corte en la sentencia del 22 de mayo de 1961; apareciendo posteriormente expresada en la sentencia del 13 de julio de 1965, el cual fue invocado en el proceso “LemmerzWerke vs. Alta autoridad, introduciéndose en ésta, la expresión (p. 42)

### **La Administración Pública en Venezuela**

Al hacer referencia a la administración pública, es necesario, definirla en términos generales, señalando que esta no es más que el conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin, orientados hacia el bienestar de la colectividad, a través de la ejecución de políticas públicas que se traducen en servicios públicos generales, la cual se encuentra regulada, en todos sus aspectos, por normas de derecho público, es decir, de derecho administrativo.

De lo anterior, se desprende, tal como lo define Machicado, J. (2012):

La Administración Pública es aquella función del Estado que consiste en una actividad concreta, continua, práctica y espontánea de carácter subordinado a los poderes del Estado y que tienen por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado dentro el orden jurídico establecido y con arreglo a este. (p.16)

En referencia a lo precedentemente señalado, es importante mencionar que la administración pública, tiene base social, es decir, su fin es el servicio y la utilidad pública, cuyas decisiones son tomadas por un conjunto de personas que actúan por imperio del Estado. Su estructura es compleja y la función es de naturaleza servicial, por cuanto está a disposición de todos los ciudadanos y ciudadanas, el incentivo principal no es pecuniario, sino el bienestar general. Otro de los rasgos que caracteriza a la administración es que sus programas deben cumplirse, están vinculados a una planificación que tiene asignados recursos, por lo cual tienen que ejecutarse, incluso, utilizando el poder coercitivo.

Dentro de ese orden de ideas, la Administración Pública venezolana es una organización conformada por las personas jurídicas estatales (entes) y por sus órganos, como lo precisa la Ley Orgánica de la Administración Pública, en el artículo 15. Esta se rige por una serie de principios contemplados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 141, como lo son: la honestidad, la participación, la celeridad, la eficacia, la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas; así como en las diferentes leyes que forman parte del ordenamiento jurídico del país, entre los cuales se encuentra la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, quien resalta en su artículo 45, los principios de honestidad, equidad, decoro, lealtad, vocación de servicio, disciplina, eficacia, responsabilidad, puntualidad y transparencia.

Por añadidura a lo antes referido, la honestidad obliga a todo funcionario público a enmarcar sus actuaciones bajo un comportamiento honrado, actuar con probidad; la equidad obliga a actuar sin ningún tipo de discriminación, solo basados en el respeto hacia las personas que demanden o soliciten su servicio; el decoro impone el uso de un lenguaje idóneo y respetuoso; la lealtad demanda la fidelidad, solidaridad y constancia para la institución donde presten sus servicios; la vocación de servicio implica la satisfacción de las demandas y necesidades de la población; la disciplina, comporta el cumplimiento estricto del ordenamiento jurídico; la eficacia comprende el cumplimiento en el menor tiempo posible y de manera óptima de las metas y objetivos propuestos por los entes y órganos del poder público; la responsabilidad exige voluntad, iniciativa y disposición para ejecutar las labores encomendadas; la puntualidad implica la ejecución dentro del tiempo establecido de los compromisos adquiridos, es decir, realizarlos de forma eficaz; y la transparencia, comprende la realización de las actividades considerando siempre la verdad y la observancia del ordenamiento legalmente establecido.

De lo anterior, se desprende que tanto la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, como la Ley Orgánica de la Administración Pública, han desarrollado principios que son aplicables a todos los órganos que ejercen el Poder Público, tal como lo indica el artículo 136 constitucional: En su distribución vertical o territorial (Poder Municipal, Poder Estatal y Poder Nacional); y en el nivel Nacional, en su distribución horizontal (Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral).

## **Estructura de la Administración Pública en Venezuela**

**Administración Pública Nacional.** Se rige por las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública, la cual fue creada con la finalidad de ampliar y organizar la administración del Estado atendiendo a la organización y competencias de los poderes públicos, establecidos en la carta magna; siendo los órganos superiores de dirección de la administración pública central, según lo dispuesto en la ley *in comento*, artículo 45, el presidente o presidenta de la república, el vicepresidente ejecutivo, el consejo de ministros y los viceministros.

En atención a lo antes señalado, resulta procedente citar a Brewer- Carías (2010), el cual refiere, sobre la administración pública y la aplicabilidad de la Ley *ut supra* identificado, lo siguiente:

Siendo una ley nacional, por supuesto, sus disposiciones son básicamente “aplicables a la Administración Pública Nacional” (art. 2). La ley, sin embargo, no define que ha de entenderse por ello; pero de su normativa se deduce que abarca la Administración Pública que conforman los {órganos que ejercen el Poder Ejecutivo Nacional y aquéllos que conforman la Administración Pública Nacional descentralizada sometida al control de aquél, con forma de derecho público. (pág. 15)

**Administración Pública Estatal.** Los Estados, son entidades autónomas, con personalidad jurídica plena, obligadas a mantener la soberanía, integridad nacional e independencia y a cumplir la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, posee autonomía administrativa, tributaria, jurídica y política, la cual en cuanto al ejercicio de sus competencias tiene sus límites establecidos en la Constitución.

De acuerdo a la carta magna, artículo 160, la administración de los Estados corresponde a los gobernadores, las funciones legislativas estarán a cargo del Consejo Legislativo y el sistema de planificación que corresponde a los Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, los cuales actuarán para coordinar políticas de descentralización y su gestión será vigilada por el Contralor del Estado.

**Administración Pública de los Distritos Metropolitanos.** Los distritos metropolitanos bien sean de una misma entidad federal o distinta, surgen cuando dos (2) o

más municipios advierten unirse, bien para compartir la misma actividad económica, social o física, lo cual será evaluado por la Asamblea Nacional.

La administración de los Distritos Metropolitanos se realizará atendiendo al desarrollo económico y social, así como a las condiciones poblacionales; según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 172, las competencias metropolitanas serán asumidas por los órganos de gobierno del respectivo distrito metropolitano.

**Administración Pública de los Municipios.** La administración de los municipios corresponde al Alcalde; el poder legislativo compete al Concejo Municipal integrado por los concejales, el Consejo Local de Planificación y Políticas Públicas (C.L.P.P.), que forma parte del sistema de planificación; y el control y vigilancia de los ingresos y gastos que corresponde a la Contraloría Municipal, los cuales gozan de autonomía orgánica, funcional y administrativa según lo contemplado en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

### **Sistema Nacional de Control Fiscal**

Según Ramos (2016), se entiende por Sistema Nacional de Control Fiscal:

El conjunto de órganos, estructuras, recursos y procesos que, integrados bajo la rectoría de la Contraloría General de la República, interactúan coordinadamente a fin de lograr la unidad de dirección de los sistemas y procedimientos de control que coadyuven al logro de los objetivos generales de los distintos entes y organismos sujetos a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control Fiscal, así como también al buen funcionamiento de la Administración Pública. (p. 22)

De lo anterior, se desprende además que el Sistema Nacional de Control Fiscal tiene como objeto fundamental fortalecer la capacidad del Estado para ejecutar eficazmente su función de gobierno, lograr la transparencia y la eficiencia en el manejo de los recursos del sector público y establecer la responsabilidad por la comisión de irregularidades relacionadas con la gestión de las Entidades Públicas sometidas a su control.

La función de control estará sujeta a una planificación que tomará en cuenta los planteamientos y solicitudes de los órganos del Poder Público, las denuncias recibidas, los resultados de la gestión de control anterior, así como la situación administrativa, las áreas

de interés estratégico nacional y la dimensión y áreas críticas de los entes sometidos a su control.

### **Principios que rigen el Sistema Nacional de Control Fiscal**

Según lo indicado por la Contraloría General de la República, los principios que rigen el Sistema Nacional de Control Fiscal son:

- a. La capacidad financiera y la Independencia presupuestaria de los órganos encargados del control fiscal, que le permitan ejercer eficientemente sus funciones.
- b. El apoliticismo partidista de la gestión fiscalizadora en todos los estratos y niveles del control fiscal.
- c. El carácter técnico en el ejercicio del control fiscal, de manera que su costo no exceda de los beneficios esperados.
- d. La celeridad en las actuaciones de control fiscal.
- e. La participación ciudadana en la gestión contralora.

### **Superintendencia Nacional de Auditoría Interna (SUNAI)**

Dentro del mismo contexto, resulta importante mencionar que la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna es un órgano del Poder Ejecutivo, que debe planificar sus acciones en función de los objetivos de la planificación estatal, y las políticas públicas, garantizar razonablemente la existencia de un sistema de control interno eficiente que, además de resguardar los bienes públicos y verificar la legalidad de los procesos, proporcione un flujo de información cierta, real y oportuna a las autoridades de cada ente, para introducir los correctivos necesarios durante la ejecución y lograr la continuidad de las acciones, sobre la base de resultados de cada ejercicio.

En virtud de esto, el sistema de control interno y la auditoría interna eficientes constituyen mecanismos garantes del empleo de los recursos públicos en el cumplimiento de los fines del Estado, del cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas diseñadas para alcanzar esos fines y satisfacer las necesidades colectivas, así como de

honrar los requerimientos de retroalimentación de los procesos para ajustarlos al entorno cambiante.

En relación a lo antes señalado, se debe mencionar que las funciones rectoras que la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado confiere a la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna están dirigidas a esos objetivos, así como a lograr una rendición de cuentas acorde con el principio de responsabilidad, a proporcionar información a los entes públicos, así como al Presidente de la República, al Vicepresidente y al Ministerio de Finanzas para que tomen las decisiones que les corresponden. Así mismo, conforme al principio de transparencia, debe proporcionar información pública, destinada expresamente por la Ley a los ciudadanos, para permitirles el ejercicio de sus derechos de participación y como medio de facilitación de la contraloría social. Para todo ello requiere capacidad de acción ágil y oportuna, en el ejercicio de las potestades que le confiere la Ley para el cumplimiento de sus funciones.

### **La Función Pública**

De acuerdo a De Pedro (1997), La Administración Pública es:

Un conjunto de órganos que tienen a su cargo la actividad de administrar y la actividad en si misma, nace, necesariamente, tanto de una normativa reguladora y organizadora de la propia estructura administrativa de los órganos y entes administrativos como aquella capaz de establecer las relaciones de trabajo generales con sus servidores.... (p. 42)

Dentro de la Administración Pública existe una diferenciación entre la Administración Pública Nacional, la Estatal y la Municipal, sin embargo, cada una en su nivel tiene por objetivo común la acción de administrar la satisfacción de necesidades de la población mediante la ejecución de políticas, planes y programas desarrollados por las distintas dependencias que la integran, por lo cual es obvia la importancia del rol del funcionario público.

De esta manera, se evidencia la íntima relación existente entre la concepción, estructura y organización de la función pública, con la estructura y la organización de la propia administración pública nacional, estatal y municipal. En el conjunto de relaciones

integrantes de la vinculación de sus servidores con la administración pública, esta la esencia de lo que se conoce como función pública, la cual busca dar respuesta a la naturaleza de esa relación, de ese vínculo de unión entre el servidor público y la administración.

Según Cátala (1998) la función pública como institución es el conjunto de valores, principios y normas, formales e informales, que pautan el acceso, la promoción, la retribución, la responsabilidad, el comportamiento general, las relaciones con la dirección política y con los ciudadanos y, en general, todos los aspectos de la vida funcional considerados socialmente relevantes.

La función pública es, desde luego, una institución jurídica, pero su institucionalidad no se agota en lo jurídico-formal. Existe también una institucionalidad informal integrada por los modelos mentales y las expectativas de los funcionarios y los ciudadanos hacia el comportamiento adaptativo en la función pública.

### **La Función Pública como organización**

La función pública como organización es un concepto completamente diferente, se refiere a la suma de recursos humanos concretos puestos al servicio de una o del conjunto de las organizaciones público-administrativas. Esta suma de personas concretas opera dentro del marco institucional de la función pública; pero se encuentra ordenado para obtener los resultados específicos de su organización.

En realidad, los funcionarios y empleados públicos están sometidos a dos órdenes normativos: a) por un lado al orden jurídico institucional, determinante, junto al orden institucional informal, del sistema de construcciones e incentivos, y b) al orden organizacional, determinado por los mandatos organizativos, procedentes de la autoridad responsable de la eficacia y la eficiencia de la organización e investida de la potestad autoorganizatoria, así como por la cultura administrativa específica de cada organización.

Las normas institucionales y las normas organizativas de la función pública tienen naturaleza enteramente diferente. Las primeras no sólo son indisponibles, sino que gozan de una estabilidad y hasta rigidez importantes. Sólo el legislativo puede proceder a su cambio, y en el marco siempre de los parámetros constitucionales. Por lo demás, el margen del cambio se limita a los aspectos formales: sobre los aspectos institucionales informales se

puede influir, pero en absoluto prever ni el resultado ni la velocidad del cambio, dada la complejidad de factores de los cuales éste depende.

Contrariamente, las normas organizativas de la función pública tienen naturaleza instrumental, son disposiciones orientadas a la más eficaz y eficiente consecución de los objetivos de la organización administrativa correspondiente. Mientras las normas institucionales de la función pública garantizan valores y principios de convivencia social a veces incluidos en la propia Constitución, las normas organizativas son normas de disposición y gestión instrumental de recursos humanos para la consecución de los fines de la organización. El bien jurídico protegido por unas y otras es completamente diferente. La autoridad que puede producirlas, y el procedimiento para su producción y modificación, también.

La primera constatación que se impone a quien pretenda estudiar la Función pública en el mundo es la de extrema diversidad dentro del cuadro de las estructuras nacionales. Cada país tiene su propia concepción de Función Pública, la cual es el reflejo de su civilización, de sus tradiciones, de su geografía, de sus estructuras políticas, económicas y sociales. Estas funciones públicas difieren entre sí.

Distintos autores clasifican de diversa forma los esquemas o modelos de la Función Pública. Para De Pedro (1997) existen dos concepciones opuestas de la Función Pública, las cuales son construcciones del intelecto pero que informan los sistemas existentes y pueden designarse bajo los vocablos de función Pública de estructura abierta y de estructura cerrada. Según él, “en su oposición está la clave de toda la diversidad y de toda la complejidad del problema de la Función Pública”. (p. 45). Tales sistemas no solamente son dos estructuras técnicas opuestas, sino dos filosofías, dos concepciones de la vida profesional y de la existencia que se oponen entre sí. En los diferentes países existe una mezcla de ambos sistemas, con una interconexión constante.

### **La Carrera Administrativa y los Concursos Públicos de Mérito**

La carrera administrativa a través de la historia así como en la actualidad, se ha instituido como un componente significativo para la selección y administración del

personal de las diferentes entidades estatales, que busca garantizar la aplicabilidad de los principios constitucionales en los procesos de gestión y administración del personal.

La carrera administrativa busca que mediante una serie de mecanismos o procedimientos contemplados en la ley por mandato constitucional, el Estado elija a las personas más idóneas y capaces para el desempeño de las funciones públicas con el fin de prestar el mejor servicio a la comunidad, así lo ha reiterado en varias sentencias la Corte Constitucional. Por tanto no es objeto de la carrera administrativa la estabilidad de los funcionarios, sino en organizar una administración pública que sirva de manera eficiente a los administrados; de acuerdo a Obando (2010), “este objeto exige la escogencia de los más útiles e idóneos” (p. 300).

En este sentido el precitado autor, define la carrera administrativa como “...un “sistema técnico de selección, suministro y manejo de personal, que comprende el conjunto de disposiciones jurídicas del buen funcionamiento de la Administración pública, regula los procedimientos de ingreso, permanencia, ascenso y retiro al empleo público, y consagra derechos y deberes” (p. 298)

Desde esta perspectiva, se tiene que el sistema de carrera administrativa tiene como finalidad la realización de los principios de eficacia y eficiencia en la función pública, así como procurar la estabilidad en los cargos públicos, con base en estos principios y en la honestidad en el desempeño de los mismos. Dentro de este contexto, Villegas (2013) refiere que lo anterior:

Busca que la carrera administrativa permita al Estado contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos, a partir de concepto según el cual el Estado social de derecho exige la aplicación de criterios de excelencia en administración pública. (p. 314).

Por otro lado, es fundamental mencionar la diferencia que se presenta entre los tipos de servidores, relacionada con la forma de vinculación, las actividades por realizar, los derechos por ejercer y el grado de voluntariedad en la aceptación o el rechazo de la vinculación, según Puentes (2009), así:

En el caso de los empleados públicos la vinculación se da a través de un acto administrativo (decreto o resolución), que está regulado por normas de carácter

general, y al empleado nombrado le queda la potestad de aceptar o no la designación; en el evento de aceptar, su vinculación se efectuará a través de un acto solemne que se llama posesión, y bajo la gravedad del juramento están dispuestos a defender la Constitución y desempeñar los deberes que se le imponen. En el caso de los empleos de carrera administrativa, el régimen aplicable para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro es el concurso como regla general. Para los trabajadores oficiales su vinculación es a través de un acuerdo de voluntades o contrato de trabajo... (p. 65)

La Carrera Administrativa es de origen constitucional, por tal motivo esta se encuentra totalmente delimitada y normada, no solo a través de la Constitución Nacional, sino a través de leyes, decretos e incluso jurisprudencia; así las cosas de acuerdo a la normatividad vigente en carrera administrativa, es posible determinar, de acuerdo a Obando (2010), "...que el nominador no opera con el criterio de la discrecionalidad, sino bajo el imperio de la reglamentación del estatuto técnico de la función administrativa" (p.299)

### **Los Concursos Públicos**

Tradicionalmente, viene entendiéndose que el ciudadano que tiene relaciones labores con la Administración Pública, se le denomina funcionario; y este vinculo resulta ser mucho más duradero y exigente que el que comúnmente se tiene con la empresa privada, ya que otorga posibilidades de ascenso y de permanencia a través de "la carrera". Esta relación de seguridad y estabilidad, otorga al funcionario la ventaja de permanecer inactivo, siempre que exista justificación, por largos períodos sin que se afecte la permanencia de éste en la administración. No obstante, el control aplicado a la relación laboral en el sector público, resulta ser más exigente y con consecuencias administrativas, penales y civiles, que pueden ir desde la inhabilitación para el ejercicio de la función pública, la imposición de multas, hasta la privación de libertad.

No obstante, la seguridad y estabilidad relativa que otorga la administración pública, es fluctuante y depende de las regulaciones que en materia del ejercicio de la función pública se dicten, así como, de los estatutos internos y de las políticas de admisión que se establezcan, como los llamados a concursos públicos y los ingresos vía contratación.

## **La noción de Poder Público y de ejercicio de la función pública**

La noción de Poder Público y de ejercicio de la función pública la vincula esencialmente el constituyente con la idea de la Administración Pública y del desempeño del cargo administrativo. Lo anterior, se pone en evidencia con el hecho de que al referirse la nueva Constitución a la función pública, en realidad está haciendo referencia a la relación de empleo público con la Administración Pública, en todos sus niveles: Nacional, Estatal y Municipal.

Sin embargo, esta relación de empleo público no es igual cuando los gobernantes son distintos o cuando se refiere a sistemas de administración pública en diferentes países. El Estado tiene un papel regulador primordial con respecto al ingreso, el cual se estima siempre debe ser por concurso público, lo que implica que el llamado se haga a través de medios de difusión masivos y en igualdad de condiciones para hombres y mujeres, siendo el punto en común que debe predominar la preparación académica y la trayectoria profesional; además de valores muy subjetivos como la solvencia moral y la ética en el ejercicio de la carrera.

## **El sistema de la Función Pública**

En palabras de Sánchez (2001), en “el sistema de Función Pública cerrado la Administración Pública es considerada como un mundo aparte dentro de una nación, que exige especiales normas y un personal que consagre a ella toda su actividad profesional” (p.32). En este sistema existe un personal que consagra toda su actividad profesional a la Administración, y se encuentra organizado a través de un sistema que les permita ascender y promocionarse, esto es, un sistema que se denomina carrera, que, junto al estatuto, conforman los dos elementos fundamentales de este sistema que considera al funcionario público como un grupo de empleados distintos a los trabajadores privados.

Elementos fundamentales de este sistema son el estatuto, el cuerpo y la carrera. El Estatuto de la Función pública, impone requisitos, deberes y derechos que deben cumplir los funcionarios para el efectivo desempeño de las tareas que le son asignadas; así como, el procedimiento de destitución, amonestación y/ o llamado de atención cuando se incurra en

actos hechos u omisiones que atenten contra la ética pública y que signifiquen desatención a los deberes asignados.

El cuerpo significa que el reclutamiento se hace para ingresar, no en un puesto concreto, sino en un colectivo jerarquizado que tiene a su cargo la responsabilidad del funcionamiento de un servicio público, en el que se permanece ocupando sucesivamente los empleos que ese cuerpo tiene reservados, cada vez de mayor importancia, responsabilidad y remuneración, la selección no se hace para un puesto de trabajo, sino para un cuerpo y dentro de él se tiene derecho a una progresión profesional reglada, un derecho al ascenso, a hacer carrera. Sobre ello, Sánchez (2001), refiere lo siguiente:

Aquí, la carrera significa que la entrada del funcionario en la Administración no se realiza únicamente para ocupar un puesto de trabajo determinado, sino bajo la promesa de la ocupación sucesiva de una serie determinada de empleos organizados jerárquicamente. Este sistema permite a los funcionarios adquirir la experiencia correspondiente y el sentido del servicio público, que los hace sensibles a las necesidades del interés general y no sólo a la rentabilidad inmediata. Empero, ninguno de estos sistemas se da en estado puro, pero es claro que inspiran los modelos históricos de función pública que, adscribiéndose a un sistema cerrado o abierto, admiten elementos del otro o caminan en dirección opuesta a sus orígenes. (p. 36)

De la experiencia de dichos sistemas en varios países resulta importante destacar, por ejemplo, que en Francia los funcionarios de la administración pública gozan de estabilidad absoluta aún cuando cambie el régimen de gobierno, se modifiquen los partidos políticos e inclusive se altere la conformación de las instituciones del Estado; lo cual se traduce en que el sistema de administración pública, se organiza y funciona bajo la premisa de la meritocracia.

### **La Función Pública Francesa**

Sobre la base de lo expuesto, Acosta (2008), refiere que “...la función pública francesa se caracteriza igualmente por la atención que se presta a la formación de los funcionarios, que ha llevado a un nivel ciertamente extraordinario a sus cuerpos superiores” (p. 11). La formación es específica para cada cuerpo y se alcanza básicamente a través de un riguroso y exigente sistema de oposiciones o concursos orientados a seleccionar a los

mejores, forzando al propio tiempo a los aspirantes a adquirir los conocimientos, tanto generales como específicos (jurídicos, económicos, técnicos), necesarios para el desempeño de las funciones atribuidas al cuerpo y al servicio o función pública que éste tiene a su cargo.

En este mismo orden de ideas, el precitado continúa su análisis, mencionando lo siguiente:

De igual forma, cabe destacar la experiencia en el Reino Unido, donde muchas cosas han cambiado desde que hace más de un siglo, cuando se creó el Civil Service en el Reino Unido, pero los principios jurídicos por los que se rige el funcionariado británico siguen siendo los tradicionales que, de tomarlos al pie de la letra, impedirían hablar de la existencia de un régimen jurídico de función pública, pues nada está más lejos, ciertamente, de la estabilidad que sugiere el concepto de funcionario público que la regla secular de que el Civil Servant depende enteramente de la Corona a la que debe el empleo, el cual puede serle revocado at pleasure por la simple voluntad del soberano, sin que pueda ser esgrimido ningún derecho contractual, ni ejercitada acción alguna ante los Tribunales. (p. 15)

Sin embargo, la seguridad del funcionario público en su empleo es tan respetada, o más, que la de los funcionarios continentales, no obstante su proclamación en textos legales y el amparo de los Tribunales. Algunas de las más importantes peculiaridades de la función pública inglesa es la selectividad, la organización de las carreras según las titulaciones generales del sistema educativo, la neutralidad política y la representatividad del funcionariado, todo ello concebido, y he aquí la singularidad de la aportación británica, con carácter general para el conjunto de la Administración y no para cada departamento u organismo especializado, como venía ocurriendo en Francia y en otros países de su influencia.

Ahora bien, vale destacar, otros ejemplos que representan la laboralización de la función pública, como lo llama Acosta (2008), citando a Parada (1992), a saber:

El sistema de función pública alemán y el sistema de función pública italiano, aunque diversos entre sí, y con otros matices de interés, revelan un fuerte proceso de penetración del Derecho del Trabajo en la función pública, donde se observa una coexistencia entre el régimen laboral y el régimen funcional (p. 421).

### **La Función Pública Alemana**

Se observa que el régimen del funcionariado en Alemania se asemeja desde sus orígenes prusianos al propio de un militarismo medieval. Fundado sobre un juramento de fidelidad al Monarca se entiende que también engendraba en la Corona un deber recíproco de lealtad para con el funcionario, siendo así una relación funcionario-Administración más rigurosa que la relación estatutaria del Derecho francés. En el mismo orden de ideas, refiere Acosta (2008), que:

Aprobada la Ley de Participación y Representación del Personal en Alemania (LPRP, 1955), se produjo un espíritu de mayor convivencia y de acercamiento entre del Derecho funcional y el de los otros agentes públicos sujetos al Derecho privado o laboral. El resultado ha sido que la dependencia del Derecho del Trabajo de los agentes públicos es más formal que material, por la aplicación creciente a este colectivo del Derecho de la función pública. En este sentido es significativo que en los contratos privados en todo caso, se establezcan que éstos se sujetarán a una “relación de servicio y fidelidad que comporta para dentro y fuera del servicio unos derechos y obligaciones análogas a las de los funcionarios” (p. 423).

Así, en el régimen alemán de función pública los funcionarios han dejado de ver en el Derecho del Trabajo un peligro para su posición y van aceptando algunas de sus ventajas. Como resultado final, a través de un proceso en el que a costa, claro está, de la Administración, cada colectivo reivindica e incorpora a su régimen jurídico las ventajas de otro, se ha gestado una nueva unidad, un nuevo Derecho de la función pública, a mitad de camino entre las reglas tradicionales propias del funcionariado alemán y de las del Derecho del Trabajo.

### **La Función Pública en Italia**

El sistema de función pública en Italia, aunque inspirado principalmente por el sistema francés, lo trae a colación Acosta (2008), citando al catedrático español Parada (1992), no por esta circunstancia, sino porque en él se ha evidenciado un “fenómeno de laboralización” (p. 13). Notable aunque no pasa, como en Alemania, por la división del personal de las Administraciones Públicas en dos colectivos, de funcionarios y

trabajadores, sino por la vía de la aplicación de una de las instituciones típicas del Derecho Laboral, la negociación colectiva, al conjunto del funcionariado de carrera.

A propósito del tema, cabe hacer referencia también a la experiencia en España, donde, con la entrada en vigencia de la Ley de Medidas (LM, 1984) arrancó el decantamiento definitivo hacia un modelo de función pública abierto, tan cercano al modelo norteamericano como alejado del que es propio de los demás países europeos, e incluso de sus mismas Comunidades. Destaca asimismo, de acuerdo a Acosta (2008), la admisión paralela, a imitación del sistema alemán, de un “régimen de empleo público laboral”. (p. 15)

De otro lado, la admisión del personal laboral fijo en régimen laboral se produce en términos discriminatorios para los funcionarios, dado que ese personal es admitido sin la etapa de formación previa que comporta el sistema de oposiciones y los cursos en las escuelas de funcionarios, y disfrutan de regímenes más ventajosos en materia de jubilación y pensiones, lo cual trae la consigo la conclusión de que la admisión de esa dualidad de regímenes no es racional y crea tensiones entre ambos colectivos de personal que, lógicamente, han de perturbar la buena marcha de los servicios.

La Administración es, ante todo, una suma de servicios públicos concretos y no una gran empresa regida por un criterio de rentabilidad y dirigida a la producción de un determinado producto o a la prestación de un único servicio. Cada servicio público exige, pues, unos hombres especialmente instruidos para él, permanentemente responsabilizados de su funcionamiento en compensación a que los titulares últimos del poder, la clase política, sólo de forma precaria y transitoria ocupa los puestos superiores de dirección.

### **La Función Pública en Venezuela**

Dentro de este contexto, es de mencionar que en Venezuela el artículo 146 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece que “Los cargos de los órganos de la Administración Pública son de carrera”, haciendo ciertas excepciones de manera puntual y, se reitera, de manera excepcional a lo que debe ser la regla, esto es, a la existencia de cargos de carrera administrativa dentro de los distintos órganos y niveles del Poder Público.

Por su parte, para reafirmar más aún el sistema estatutario de la función pública venezolana, por lo cual, por interpretación a contrario, no admitiría laboralización alguna en sus aspectos fundamentales (ingreso, ascenso, evaluaciones, retiro, reingreso, régimen disciplinario), en el primer párrafo del artículo 8 de la Ley Orgánica del Trabajo (LOT, 1997) se precisa claramente que los funcionarios públicos se regirán por sus propias normas sobre carrera administrativa, en todo lo relativo a su ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro, sistemas de remuneración, estabilidad y régimen jurisdiccional.

Lo descrito es lo que el autor español Sánchez (2001), denomina “la teoría estatutaria de la relación funcionarial, que se refiere a que la situación jurídica del funcionario es una situación puramente objetiva...” (p. 37), definida por leyes, en el caso Venezolano, la Ley del Estatuto de la Función Pública, y reglamentos, lo cual implica aspectos como: el acceso a la función pública debe obedecer a un concurso y no mediante contratos y, además, la relación del funcionario se regula de forma impersonal por normas generales y no por contratos individuales.

Así, existiendo un sistema estatutario, no se podría negociar ningún tipo de adaptación individual, toda vez que el estatuto, al ser un conjunto de normas jurídicas, no puede ser modificado por la mera voluntad de las partes, y mucho menos por la voluntad del intérprete. Ello trae consigo que todo intento de modificación individual sería automáticamente considerado como una violación del principio de igualdad que debe presidir las relaciones entre los funcionarios públicos, en especial a los que sí se les ha aplicado el estatuto.

No obstante lo anterior, dado que la República Bolivariana de Venezuela se constituye en un Estado Social de Derecho y de Justicia, se debe enfatizar que, una vez entrada en vigencia la Constitución Nacional, quien haya ingresado a la Administración Pública -mediante designación o nombramiento- a un cargo calificado como de carrera, sin la realización previamente del debido concurso público, gozarán de estabilidad provisional o transitoria en sus cargos, hasta tanto la Administración decida proveer definitivamente dicho cargo mediante el correspondiente concurso público. Este derecho a la estabilidad provisional nacerá una vez superado el período de prueba.

En tal sentido, según se desprende de la sentencia N° 1596 de fecha 14-08-2008, de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo esta estabilidad provisional supone, que

aquel funcionario que se encuentre en la aludida situación de transitoriedad no podrá ser removido, ni retirado de su cargo por causa distinta a las contempladas en la LEFP, en el artículo 78, hasta tanto el cargo que ocupa temporalmente sea provisto mediante el correspondiente concurso público. Es importante destacar, que como instrumento referencial se utiliza el Título IV de la Constitución, Capítulo I, Secciones Segunda y Tercera (1999); así como, en primer lugar, la exposición de motivos, que señala:

Es precisamente en el marco de estas normativas donde deberán ser desarrolladas por la ley, el espacio en el cual se debe garantizar los niveles de idoneidad tanto profesional como ético de las personas que ingresen en la Administración Pública. El principal freno a las conductas contrarias a la legalidad y a la moral pública depende, en buena parte, de las políticas de ingreso.

### **La profesionalización de la Administración Pública**

Respecto a éste tema, la Carta Marga en el artículo 141, establece que la Administración Pública está al servicios de las personas; de igual manera, indica el fundamento que ésta tiene en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad.

Como se ha observado, la Constitución Nacional, en el artículo 146, establece como requisito de ingreso a la Administración Pública como funcionario de carrera, la realización de un concurso público, el cual debe ser propiciados y realizados por la Administración, quien debe ser la primera interesada en hacer cumplir el precepto constitucional, pues obviamente, a las personas que ocupan los cargos de carrera, sin la realización del concurso previo, no se les puede atribuir responsabilidad alguna en su forma de ingreso, lo anterior se desprende de la sentencia N° 1596 de fecha 14-8-2008 de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, esto no significa de manera alguna que tales funcionarios en ejercicio de cargos de carrera sin la celebración del concurso público establecido en la Constitución Nacional, pueda adquirir una estabilidad definitiva como la que se establece en el artículo 30 de la ley del Estatuto de la Función Pública, cuyo significado es el de permanecer en la carrera hasta que sea debidamente separado de ella por causa legal de las prevista en el artículo 78 de la ley del estatuto de la Función Pública.

Si bien es igualmente cierto que la parte final del artículo 40 de la comentada Ley señala que “serán absolutamente nulos los actos de nombramientos de funcionarios o funcionarios de carrera, cuando no se hubiesen realizado los respectivos concursos de ingreso, de conformidad con esta Ley”, ello ha de ser entendido en el sentido estricto de la referencia normativa, que se refiere a la designación de funcionarios como de “carrera”.

Lo anterior, ocurre por dos razones fundamentales: La primera: existe una prohibición constitucional de dar categoría de funcionario de carrera a un funcionario público, sin la realización previa del concurso y segundo: la Administración, en muchas ocasiones necesita del recurso humano con acelerada prontitud para el desempeño que son propias de funcionarios que ocupan cargos de carrera y no le es posible en cada ocasión hacer el llamado a concurso, es entonces cuando, sin darle la categoría de funcionarios de carrera, puede realizar designaciones para que se cumpla la función administrativa necesaria para el cumplimiento de sus fines.

Lo precitado no implica que al funcionario designado para ocupar el deferido cargo sin la realización previa del concurso pueda ser considerado funcionario de carrera, por lo que el nombramiento debe contener necesariamente la advertencia que tal nombramiento se realiza hasta la celebración del concurso público para el mencionado cargo y de no contenerla, debe considerarse implícita en el nombramiento realizado al defecto, por consiguiente estos funcionarios han sido calificados con “Funcionarios de Hecho”. Este proceder, sería idóneo para no obstaculizar el que hacer administrativo, pero queda supeditado el ingreso definitivo del funcionario a la realización del concurso previsto en la constitución.

Por otra parte es necesario acotar que el régimen que tendrían estos funcionarios, sería el de una estabilidad provisional hasta la realización del concurso, pudiendo ser retirados de la Administración luego de superado el período de prueba, sólo mediante las causas establecidas en el artículo 78 de la Ley del Estatuto de la Función Pública mediante la debida evaluación del desempeño establecido en la Constitución y como causa adicional, si una vez sea celebrado el concurso no lo ganare.

Tal determinación se hace, porque el funcionario público, para el mejor desarrollo de su actividad, debe tener garantizada su estabilidad aún cuando esta sea provisional, porque no es su responsabilidad la falta de realización del concurso, siendo en este caso el débil

jurídico sometido a la merced de la Administración, el cual en un Estado Social de Derecho y de Justicia debe gozar de la protección con la finalidad de nivelar las opciones de igualdad ante la ley y

En tal sentido esta es la primordial finalidad del Estado, el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad y la inestabilidad en el ejercicio del cargo de manera indefinida, sin normas que la regulen, estando sólo a la merced de la voluntad del jerarca administrativo, es atentatorio contra los derechos de la persona, lo cual se ha propuesto respetar y defender el estado Venezolano como su primera finalidad, definida en el artículo 3 del Texto Fundamental.

En razón de lo antes expuesto, debe entenderse que el derecho de estabilidad, le otorga a quien no haya ingresado a la Administración mediante concurso público, la permanencia en el cargo hasta la celebración del respectivo concurso público o hasta que sea retirada de la Administración, por alguna de las causales establecidas en el artículo 78 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, de acuerdo a lo contenido en la Sentencia N° 1596 de fecha 14-08-2008 de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo.

De todo lo anteriormente indicado, se colige que si tanto la Constitución como la Ley del Estatuto de la Función Pública consagran suficientes mecanismos para lograr la buena marcha de la Administración, no sería en ningún modo aceptable desconocer las bases fundamentales que, en materia de función pública, se han establecido en los instrumentos jurídicos correspondientes, haciendo, por el contrario, una interpretación demasiado extensiva y, hasta inconstitucional, al hacer caso omiso al mecanismo del concurso como forma para ingresar a la Administración Pública, con lo cual, consecuentemente, se respetará la estabilidad de todos los funcionarios públicos.

La vulneración de la anterior situación, el ingreso por concurso, indiscutiblemente ocasiona que tampoco se respete un derecho inherente a la función pública, como lo es la estabilidad, pero sobretodo, genera una altísima rotación de personal en los organismos públicos, y una especie de laboralización de la función pública, la cual no se encuentra regida por normas de Derecho Laboral, sino por normas propias y de carácter estatutario.

## **Los Jurados Evaluadores**

Con respecto a la conformación del jurado salvo lo previsto en el Reglamento de Concursos Públicos dictado por la Contraloría General de la República, no existe normativa específica que establezca su regulación, no obstante, pueden mencionarse algunas prácticas o lecciones aprendidas que pueden ser de utilidad. Debe considerarse un número de evaluadores adecuado; no muy poco (para dotar de mayor objetividad al proceso) pero tampoco demasiados (pues la carga administrativa se haría inmanejable y los tiempos podrían atentar con la factibilidad del concurso). Deben incorporarse personas realmente comprometidas, que comprendan la importancia de tomarse el tiempo suficiente para seleccionar a los futuros funcionarios que ingresarán a la Administración Pública.

En cuanto a lo antes planteado, Bonilla y otros (2005), refieren lo siguiente:

Resulta obvio que el proceso no logrará su cometido sin el compromiso de la alta dirección, pero esto no es suficiente, adicionalmente, es recomendable que en las diversas fases participen individuos asociados a diversas unidades de la institución. En todo caso, resulta recomendable que algún experto de Recursos Humanos acompañe el proceso y finalmente, que se sumen individuos que formen parte del área específica de trabajo a la que se incorporará el aspirante; como complemento siempre es posible pensar en algún asesor externo que pueda participar y al mismo tiempo fungir de veedor del proceso. (p. 261)

## **La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos**

La doctrina francesa en el año 1873, difundió una famosa sentencia del Consejo de Estado Francés: Caso *Pelletier* donde estimó que la falta personal y la falta de servicio eran nociones excluyentes. O había falta personal teniendo la víctima acción solamente contra el agente, por lo que se aceptaba la irresponsabilidad de la administración; o había falta de servicio teniendo la víctima acción solamente contra la Administración Pública. En este sentido, Becerra (2009), refiere que:

Luego la jurisprudencia creó la teoría del –cúmulo de faltas- que aceptaba que junto a una falta personal de un funcionario público, podía coexistir también una falta en el servicio, que se combinaban para producir un daño cierto y

directo, por lo que la víctima podía demandar por el todo al servicio o ente público. (p. 105)

Desde 1918 en adelante, el estado Francés reconoce la Responsabilidad de la Administración inclusive por las faltas cometidas por los agentes fuera del servicio o con ocasión del mismo, cuando aquella no estén desligadas del servicio, con lo cual se crea un sistema justo y protector para las víctimas, quienes tienen la posibilidad de demandar un patrimonio solvente como es el del Estado.

Dentro de este orden de ideas, es necesario mencionar que el Capítulo I del Título VI de la Ley del Estatuto de la Función Pública señala los diversos tipos de Responsabilidad en que pueden incurrir los funcionarios públicos, el cual debe circunscribirse a las atribuciones y deberes que las normas jurídicas les trazan dentro del Derecho Administrativo venezolano.

Lares (2001), sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos, indica que la misma es “una institución esencial del derecho público” (p. 409). Poco valdría la definición de las atribuciones y deberes de los agentes públicos si éstos pudieran extralimitarse en el ejercicio de sus funciones y dejar de observar el cumplimiento de las normas jurídicas. Continúa el referido autor señalando que: “No es suficiente con la declaración de nulidad de los actos administrativos contrarios a derecho. Es necesario, además, que mediante sanciones de diverso orden, se mantenga a los funcionarios dentro del círculo preciso de las atribuciones y deberes que las normas jurídicas trazan”. (p. 409)

En el ámbito nacional, el principio de responsabilidad de los funcionarios públicos está consagrado en el artículo 139 de la Constitución Nacional, conforme al cual, “el ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o por violación de la Constitución o las leyes”. De igual modo, se prevé que todo acto de poder público que viole o menoscabe los derechos garantizados por la Carta Magna es nulo, y los funcionarios o empleados públicos que los ordenen o ejecuten incurren en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos sin que les sirvan de excusas órdenes superiores manifiestamente contrarias al ordenamiento jurídico.

Brewer- Carías (2010), refiere que se consagra así, constitucionalmente y con carácter general “la responsabilidad personal e individual de los funcionarios públicos, por las

acciones y omisiones que realicen en ejercicio de sus funciones, y que puede ser de carácter civil, penal o administrativa...” (p. 273.

Según el numeral 5 del artículo 285 de la Carta Magna, corresponde al Ministerio Público, intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, laboral, militar, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios del sector público, con motivo del ejercicio de sus funciones. De igual manera, Lares (2001), señala:

Hay otra forma de responsabilidad (...) en la cual pueden incurrir ciertos altos funcionarios públicos o gobernantes- los ministros y los gobernadores de Estado- y es la *responsabilidad política*, que se traduce en los votos de censura y, en ciertas ocasiones, en la remoción. (p. 409)

Por otro lado, es menester señalar que los funcionarios públicos a título personal, también pueden ser patrimonialmente responsables por sus faltas personales cometidas en el ejercicio de la función pública.

En este sentido, explica Becerra (2009), lo siguiente:

Es absolutamente necesario que queden demostrados legalmente los presupuestos de ocurrencia que hacen viable en un momento dado el reclamo a todo régimen de responsabilidad a saber:

- a) Imputabilidad: el daño debe ser atribuido a las acciones formales o materiales u omisiones cumplidas por el funcionario.
- b) Daño: el administrado debe experimentar un menoscabo o pérdida en sus bienes, derechos o intereses y para ello quien reclama o alega su preparación, no sólo debe probar su existencia, sino también su consistencia en el sentido de que debe demostrar que se ha causado un perjuicio y además, debe abordar los elementos que permitan cuantificar el daño ocasionado, que debe ser cierto no eventual, personal y directo.
- c) Relación causa- efecto: es necesario que exista un nexo de causalidad entre el daño y la acción u omisión imputada al funcionario al cual se le exige la reparación. No basta con que el Patrimonio Público haya sufrido daños, sino que además es necesario que dichos daños puedan atribuirse a la actuación u omisión del funcionario. (p. 109)

Dentro de este contexto, se tiene que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, contempla cuatro clases de responsabilidad:

**Responsabilidad Penal:** una vez declarada se impone a una persona la consecuencia de sufrir una pena corporal por la comisión de un hecho calificado por la ley como delito, que le es imputable en concreto por su dolo o culpa.

Sobre ello, sostiene Brewer-Carías (2010), que:

En materia penal, los funcionarios públicos son plenamente responsables de conformidad con la Ley. El principio tradicional (...) nadie puede ser condenado en causa penal sino por delitos tipificados en el Código Penal o en las leyes especiales y con las penas establecidas en esos textos (...), también se aplica a los funcionarios públicos. (p. 273)

En esta forma, éstos pueden ser condenados por los delitos contra la independencia y la seguridad de la nación, en particular, los de traición a la patria y otros delitos contra ésta; y por supuesto, por todos los delitos comunes que prevé el Código Penal, y en particular por los delitos contra la cosa pública, los cuales están más directamente relacionados con el ejercicio de sus funciones: El peculado, la concusión, corrupción, el abuso de autoridad y el incumplimiento de los deberes del funcionario.

**Responsabilidad Civil:** una vez que se impone al obligado la consecuencia fundamental de resarcir o reparar los daños causados, restableciéndose las cosas a la situación que tenían antes de producirse el daño y cuando ello no es posible, la Administración debe indemnizar los daños y perjuicios causados.

Esta responsabilidad civil consagrada legalmente, abarca a los funcionarios públicos tanto frente al Estado mismo como frente a los particulares. Sobre lo anterior, Brewer-Carías (2010), reseña que:

Además de ser responsable penalmente, los funcionarios públicos son responsables civilmente por los daños y perjuicios que en ejercicio de sus funciones hubieren causado tanto al Estado como a los particulares. La obligación civil del funcionario público puede tener, entre otras, las siguientes fuentes previstas en el Código Civil: el enriquecimiento sin causa y los hechos ilícitos. (p. 276)

**Responsabilidad Administrativa:** surge en los casos de inobservancia o violación por parte de los funcionarios públicos y de particulares de normas legales y reglamentarias que regulen sus relaciones con la administración pública, lo que se conoce como ilícitos administrativos.

La responsabilidad administrativa puede ser apreciada por la propia administración activa, la cual tiene competencia para imponer las sanciones disciplinarias previstas en la Ley del Estatuto de la Función Pública. Además, puede ser apreciada por la Contraloría General de la República conforme a la Ley Orgánica que la regula, en todos aquellos casos en los cuales se constate que los funcionarios públicos que tengan a su cargo o intervengan en cualquier forma en la administración, manejo o custodia de bienes o fondos públicos, hayan incurrido en errores, omisiones o negligencias.

Respecto a lo antes indicado, Brewer- Carías (2010), indica “en cuanto a la responsabilidad administrativa regulada en el marco de la Ley Orgánica de Procedimientos administrativos, debe señalarse que la misma puede conducir a la aplicación de dos tipos de sanciones administrativas: sanciones pecuniarias y sanciones disciplinarias”. (p. 273)

**Responsabilidad Disciplinaria:** se deriva del incumplimiento por funcionarios públicos de los deberes específicos que provienen de su relación jurídica especial de sujeción característica de la función pública y que se materializa con la imposición por los superiores jerárquicos de sanciones disciplinarias. En este orden de ideas, Becerra (2009), refiere lo siguiente:

Esta última también se puede originar por omitirse la imposición de una sanción cuando el funcionario o funcionaria público estuviese obligado a ello o por separarse de su cargo sin que le haya sido aceptada la renuncia; o por renunciar, disminuir o comprometer sus competencias de dirección o de gestión en la función pública, mediante actos unilaterales o bilaterales que pueden causar perjuicios al patrimonio público, con lo que se les puede imputar la responsabilidad penal, civil o administrativa. Artículo 80 de la Ley del Estatuto. Verbigracia de lo último, dejar que otra persona asuma las directrices de dirección y gestión en la función pública o que por vía de un contrato se le disminuyan estas facultades a los titulares de estas facultades. (p. 110)

### **Supuestos generadores de responsabilidad**

- a) Delitos: son hechos antijurídicos y dolosos castigados con una pena por quebrantarse la ley imperativa.
- b) Faltas: se configuran por la acción u omisión voluntaria de un funcionario o funcionaria pública castigada por la ley con una sanción.

Para poder calificar la falta del funcionario será necesario estudiar los casos concretos y apreciar los elementos que rodean el hecho dañoso el cual según su grado de intensidad serán o no capaces de separar o no y al mismo tiempo de conectar o no tal hecho con la función pública. Tipos de faltas:

- 1) La falta o no en el servicio por parte del funcionario o mejor saber si la falta se produjo durante el servicio.
  - 2) La falta haciendo uso el funcionario público de los medios materiales con que cuenta en el servicio o si usó medios personales.
  - 3) La falta cuando el funcionario incurre en ella por necesidades de servicio o cuando actúa para fines personales incurriendo en la falta.
- c) Irregularidad Administrativa: la representa un hecho que bien se puede constituir una falta o un delito.
- d) Hecho ilícito: es aquel cuya realización no está permitida por Ley.

### **La Responsabilidad Administrativa como sanción moral**

El Poder Ciudadano, representado a través del Consejo Moral Republicano, tiene entre sus principios fundamentales, prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa, además de velar por la buena gestión del patrimonio público en estricta observancia del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado.

Aquellos funcionarios y particulares (sean personas naturales o jurídicas) que intervengan en la custodia de bienes o fondos públicos cuya actuación sea contraria a los principios éticos y morales requeridos para tan difícil labor, comprometen su responsabilidad en cualquiera de las modalidades (administrativa, civil, penal, disciplinaria, entre otras) si se evidencia que sus actos, hechos u omisiones han socavado o impedido el cumplimiento de las finalidades superiores del Estado. Es a la Contraloría General de la República y a los demás órganos de control que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal a quienes le corresponde aplicar la sanción a que haya lugar, de conformidad con lo que dicta la ley.

En consecuencia, ante la contundencia de que el patrimonio público no pertenece a quien lo administra, toda vez que ese conjunto de recursos y bienes pertenecen a la colectividad entera, se exige a quienes en un momento determinado tomen decisiones en torno a él, en razón del cargo que desempeñan, que actúen con estricto apego a la normativa legal, y, además, cúmplanla misión de administración, custodia y manejo con rectitud y moralidad.

Si se determina una acción irregular, la persona natural o jurídica será pasible de ser responsabilizada en lo administrativo, sin perjuicio de otras responsabilidades, por el órgano de control fiscal competente para ello, siguiendo el procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades expresamente regulado en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y su Reglamento.

### **La Ética Pública**

El ordenamiento jurídico Venezolano ha incorporado una serie de principios éticos que guían la actuación pública, y su transgresión conlleva, entre otras, a la declaratoria de responsabilidad administrativa que es una sanción moral que trasciende el ámbito intrasubjetivo y psicológico del sancionado y, por ende, trae implicaciones de por vida.

Igualmente, si la acción cometida es contraria a la ética pública y a la moral administrativa perjudica la solvencia moral del implicado, lo cual impide el ejercicio de determinados cargos públicos, y además, en el caso de particulares (sean personas naturales o jurídicas), en circunstancias determinadas afecta la posibilidad de celebrar contratos con la administración pública.

Sin embargo, en todos los casos se insiste que la declaratoria de responsabilidad administrativa es independiente de otras sanciones previstas en el ordenamiento jurídico nacional.

En tal sentido, vale destacar que en sentencia del 11-05-2011, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, la cual señaló la necesidad de que el funcionario público manifieste una conducta socialmente aceptable tanto dentro de la institución donde presta servicios como en la vida diaria o cotidiana, toda vez que la

solvencia moral está relacionada con las reglas y principios que determinan el buen comportamiento, lo cual implica que la idoneidad profesional o técnica debe adicionarse a la idoneidad moral. El texto expresa lo siguiente:

La solvencia moral (...) suele aludir a un catálogo o serie de cualidades que hace que una persona sea digna de confianza, de crédito, de modo que está relacionada con la buena fama o reputación, con la honra, con las reglas o principios que determina el buen comportamiento; pudiendo definirse entonces como el conjunto de creencias, costumbres, valores y normas de una persona que funcionan como una pauta para su propio obrar; que lo orientan acerca de las acciones correctas y las que no lo son (...)

Precisamente, si la mala conducta del funcionario en la vida privada trasciende o llega a conocimiento del público, es evidente que al afectar el decoro y la autoridad moral, eso debilita la autoridad legal.

Por tal motivo, se puede afirmar que aquellas conductas que vulneran los principios de la ética pública y la moral administrativa no sólo atentan contra el patrimonio público, sino que además impiden la consecución de las finalidades esenciales del Estado. En este sentido, la declaratoria de responsabilidad administrativa, entendida como sanción moral, contribuye con las arduas tareas de organizar y dar dirección a la convivencia y de articular las relaciones en sociedad.

### **Auditoría Interna**

De acuerdo con Cuellar (2001), la Auditoría Interna:

Es el examen crítico y sistemático de los sistemas de control de una unidad económica, realizado por un profesional con vínculos laborales con la misma, utilizando técnicas determinadas y con el objeto de emitir informes y formular sugerencias para el mejoramiento de los mismos. (P. 17)

Sobre lo precedentemente enunciado, se aprecia que las auditorías internas son hechas por personal de la empresa. Entonces, un auditor interno tiene a su cargo la evaluación permanente del control de las transacciones y operaciones y se preocupa en

sugerir el mejoramiento de los métodos y procedimientos de control interno que redunden en una operación más eficiente y eficaz.

De acuerdo a Santillana (2000), la auditoría interna es definida como “...una función independiente de evaluación, establecida dentro de una organización para examinar y evaluar sus actividades como un servicio a la misma organización...” (p. 86). En razón a lo expresado el término auditoría sugiere distintas ideas, por un lado puede circunscribirse hacia la veracidad aritmética de cifras o existencia de activos, por otro, como revisión y evaluación a fondo de los aspectos, administrativos y operacionales a cualquier nivel, o en términos genéricos como sinónimo de revisión.

Dentro del mismo contexto, se tiene que el autor antes señalado, refiere que los auditores internos deben ser independientes a las actividades que auditan, ser imparciales y emitir juicios igualmente imparciales, lo cual es esencial en la conducta de los auditores. Además, los auditores internos deben mantener la objetividad por ser ésta un estado de actitud mental durante el desarrollo de su trabajo de auditoría y no deberán subordinar sus juicios en materia de auditoría a la de otros. (p. 99). Así mismo, Whittington (2011), define la Auditoría Interna como:

Una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización. Ayuda a una organización a cumplir sus objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la efectividad de los procesos de gestión, control y dirección. (p. 25).

Sobre el particular, se puede mencionar que, en la práctica, imparcialidad e independencia absolutas no son posibles en el caso del auditor interno, puesto que no puede divorciarse completamente de la influencia de la alta administración, y aunque mantenga una actitud independiente como debe ser, esta puede ser cuestionada ante los ojos de terceros. Por esto se puede afirmar que el auditor no solamente debe ser independiente, sino parecerlo para así obtener la confianza del público.

Por su parte, Whittington (ob. cit.), señala que la función de auditoría interna: “Constituye el mejor elemento que garantiza la funcionalidad y permanencia de un ambiente y estructura de control interno sólido, en todos los niveles, para ayudar a la protección y uso adecuado de los recursos disponibles”. (p. 26) Por lo tanto, la Auditoría Interna constituye una de las funciones más importantes, ya que permite que una entidad

alcance sus objetivos a través de la evaluación y mejora de los procesos de gestión de riesgos, control y dirección. Complementando lo antes señalado, se concluye que la auditoría interna es una actividad de evaluación establecida dentro de una entidad como un servicio a la entidad. Sus funciones incluyen, entre otras cosas, examinar y monitorear la adecuación y efectividad de los sistemas de control contables e internos.

No obstante, es importante traer a colación lo señalado por Cuellar (2001), “La auditoría interna solo interviene en las operaciones y decisiones propias de su oficina, pero nunca en las operaciones y decisiones de la organización a la cual presta servicios, pues... es una función asesora” (p. 18).

Tal aseveración, permite señalar que la auditoría interna es un servicio que reporta al más alto nivel de la dirección de la organización y tiene características de función asesora de control, por tanto no puede ni debe tener autoridad de línea sobre ningún funcionario de la empresa, a excepción de los que forman parte de la planta de la oficina de auditoría interna, ni debe en modo alguno involucrarse o comprometerse con las operaciones de los sistemas de la empresa, pues su función es evaluar y opinar sobre los mismos, para que la alta dirección tome las medidas necesarias para su mejor funcionamiento.

### **Bases Legales**

En términos generales toda la normativa legal reseñada, hace referencia al régimen funcional de los servidores públicos, los concursos públicos, la carrera administrativa, el funcionamiento de la Unidad de Auditoría Interna, la responsabilidad administrativa, la confianza legítima y el procedimiento administrativo, lo cual constituye el objeto de estudio de la presente investigación. En tal sentido, se categorizan de acuerdo a la pirámide de Kelsen:

#### **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, con la Enmienda N° 1, de fecha 15-02-2009**

Es de destacar que la Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, refiere consideraciones sobre el Poder Público, mencionando

que su concepción propone rescatar la legitimidad del Estado y de sus instituciones, recuperando la moral pública y la eficiencia y eficacia de la función administrativa del Estado. Así, se observa en las Disposiciones Generales, la consagración de la conocida distribución vertical del Poder Público: Poder Municipal, Estadal y Nacional; colocados en ese orden según su cercanía con el ciudadano, sujeto protagónico del modelo de democracia participativa.

### **Estado Democrático y Social de Derecho**

El artículo 2, refiere que Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político. De igual manera, el artículo 3, al hacer referencia a los fines del Estado, contempla lo siguiente:

**Artículo 3.** El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución. La educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines.

De lo anterior, se puede afirmar que las disposiciones más representativas del principio de confianza legítima como principio constitucional, se encuentran en el preámbulo de la Constitución Nacional y en el artículo 2, que consagra la seguridad jurídica como principio; no obstante, el hecho de no contar con esa consagración, el principio de Confianza Legítima goza de total existencia y plena validez jurídica, por derivarse interpretativamente de otras disposiciones de la Carta Magna.

## **La Función Pública**

En lo que respecta a la función pública, la Sección Tercera del Texto Fundamental, en el desarrollo de su articulado refiere que la Ley establecerá el Estatuto de la Función Pública mediante normas sobre el ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los funcionarios de la Administración Pública, y proveerá su incorporación a la seguridad social. En este sentido, el artículo 144, prevé que la ley determinará las funciones y requisitos que deben cumplir los funcionarios para ejercer sus cargos.

De igual modo, el artículo 146, refiere que los cargos de los órganos de la Administración Pública son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los contratados y contratadas, los obreros y obreras al servicio de la Administración Pública y los demás que determine la ley.

El ingreso de los funcionarios públicos y las funcionarias públicas a los cargos de carrera será por concurso público, fundamentado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia. El ascenso estará sometido a métodos científicos basados en el sistema de méritos, y el traslado, suspensión o retiro será de acuerdo con su desempeño.

### **Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal de fecha 23-12-2010**

Constituye la ley por la cual se rige el Sistema Nacional de Control Fiscal en todos sus niveles: Nacional, estatal, distrital y local; entre los cuales se encuentran a nivel nacional la Contraloría General de la República, quien es el órgano rector del control fiscal en Venezuela; a nivel estatal, las Contralorías de cada región o estado; a nivel distrital, las Contralorías de los Distritos; y a nivel municipal, las Contralorías Municipales.

Es importante destacar, que de acuerdo al contenido del artículo 1, la LOCGRSNCF es la que tiene por objeto regular las funciones de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y la participación de los ciudadanos(as) en el ejercicio de la función contralora.

## **Sistema Nacional de Control Fiscal**

A los fines de esta ley, se entiende por Sistema Nacional de Control Fiscal, el conjunto de órganos, estructuras, recursos y procesos que, integrados bajo la rectoría de la Contraloría General de la República, interactúan coordinadamente a fin de lograr la unidad de dirección de los sistemas y procedimientos de control, que coadyuven al logro de los objetivos generales de los distintos entes y organismos sujetos a esta ley, así como también al buen funcionamiento de la administración pública.

El artículo 8, contempla la obligatoriedad de que las funciones de la Contraloría General de la República y las de los demás órganos del Sistema Nacional de Control Fiscal, sean ejercidas con objetividad e imparcialidad.

Por su parte, el artículo 9, dispone quienes son los sujetos a los que compete la vigilancia y fiscalización por parte del máximo órgano de control fiscal.

### **Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, de fecha 01-07-1981**

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, constituye la principal fuente jurídica para la sustanciación sumaria y ordinaria de la función administrativa formal del Estado. Así, el artículo 1, somete expresamente a la administración central y a la administración descentralizada a “las prescripciones de la presente ley”.

El artículo 2, por su parte refiere el derecho de las personas de dirigir instancias o peticiones a cualquier organismo, entidad o autoridad administrativa, en los siguientes términos:

**Artículo 2.** Toda persona interesada podrá, por sí o por medio de su representante, dirigir instancias o peticiones a cualquier organismo, entidad o autoridad administrativa. Estos deberán resolver las instancias o peticiones que se les dirijan o bien declarar, en su caso, los motivos que tuvieren para no hacerlo.

## **Acto Administrativo**

El artículo 7, de la Ley *supra* identificada, define al “Acto Administrativo”, entendiéndose por éste “toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la Ley”, lo cual lo sujeta al principio de legalidad.

En tal sentido, es imperativo de ley la necesidad de que el acto administrativo sea motivado, por cuanto es un desarrollo del derecho a la defensa, consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y, a su vez, del principio de legalidad delimitante de la actividad administrativa. En tal sentido, los artículos 9 y 18, numeral 5, de la Ley Orgánica de Procedimientos administrativos exigen como requisito esencial del acto, la motivación del mismo, así:

**Artículo 9.** Los actos administrativos de carácter particular deberán ser motivados, excepto los de simple trámite o salvo disposición expresa de la Ley. A tal efecto, deberán hacer referencia a los hechos y a los fundamentos legales del acto.

**Artículo 18.** Todo acto administrativo deberá contener:

(...)

5. Expresión sucinta de los hechos, de las razones que hubieren sido alegadas y de los fundamentos legales pertinentes (...)

## **Principio de proporcionalidad y razonabilidad**

En cuanto al principio de proporcionalidad y razonabilidad, el artículo 12 de la Ley *Ut Supra*, establece que la actividad desarrollada por el Estado debe ser realizada respetando especialmente tales principios, puesto que su actividad influirá de menor o mayor forma en la salvaguarda de los derechos y garantías constitucionales con el objetivo de procurar el Estado de Derecho y de Justicia.

Es de destacar que la precita Ley dispone normas inherentes a la protección de los derechos y garantías del ciudadano, al prever, en el numeral 4 del artículo 19, que los actos de la administración serán absolutamente nulos “...cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes, o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido...”.

## **Principio de Unidad del Expediente**

En lo que respecta al principio de Unidad del Expediente Administrativo, el artículo 31 de la Ley, establece que: “De cada asunto se formará expediente y se mantendrá la unidad de éste y de la decisión respectiva, aunque deban intervenir en el procedimiento oficinas de distintos ministerios o institutos autónomos”.

Conforme a la previsión del artículo 50, la decisión de abrir el expediente corresponde a la autoridad que debe iniciar las actuaciones.

Así, el artículo 51 contempla la obligatoriedad de que se anexasen al expediente copia de las comunicaciones entre las distintas autoridades, así como de las publicaciones y notificaciones que se realicen.

Por su parte, el artículo 52, prevé lo relacionado a la acumulación, en los siguientes términos:

**Artículo 52.** Cuando el asunto sometido a la consideración de una oficina administrativa tenga relación íntima o conexión con cualquier otro asunto que se tramite en dicha oficina, podrá el jefe de la dependencia, de oficio o a solicitud de parte, ordenar la acumulación de ambos expedientes, a fin de evitar decisiones contradictorias.

## **Impulso Procesal**

En cuanto al impulso procesal, es de destacar que el artículo 53 establece que: “la Administración, de oficio o a instancia del interesado cumplirá todas las actuaciones necesarias para el mejor conocimiento del asunto que deba decidir, siendo de su responsabilidad impulsar el procedimiento en todos sus trámites”.

En lo que respecta al lapso de evacuación, el artículo 55 de la norma *In Comento* prescribe un lapso máximo de quince días hábiles o de veinte días para la evacuación de los documentos, informes y antecedentes, según se soliciten de funcionarios del mismo organismo o de otros organismos, respectivamente.

El artículo 56, prevé disposiciones sobre los efectos. En este aspecto, establece como principio que la omisión de los informes y antecedentes no suspenderá la tramitación, salvo

que exista disposición expresa en contrario.

Por otro lado, el artículo 57, refiere como principio, el carácter no obligatorio y no vinculante de los informes o dictámenes. Así, tal normativa contempla que: “Los informes que se emitan, salvo disposición legal en contrario, no serán vinculantes para la autoridad que hubiere de adoptar la decisión”.

### **Acceso al Expediente**

Sobre el acceso al expediente, el artículo 59 establece:

**Artículo 59.** Los interesados y sus representantes tienen el derecho de examinar en cualquier estado o grado del procedimiento, leer y copiar cualquier documento contenido en el expediente, así como de pedir certificación del mismo. Se exceptúan los documentos calificados como confidenciales por el superior jerárquico, los cuales serán archivados en cuerpos separados del expediente. La calificación confidencial deberá hacerse mediante acto motivado.

Es de destacar que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece normas que regulan los diversos tipos de procedimientos. En este sentido, el artículo 47, contempla la diferencia entre el procedimiento general y el procedimiento especial.

### **Procedimiento Sumario y Procedimiento Simple**

Además, en el Capítulo II de la Sección Tercera, se regula un procedimiento sumario que puede ser seguido por la Administración (artículos 67 al 69), y un procedimiento simple, que es el que se verifica en aquellos casos en los cuales no se requiere sustanciación y que regula el artículo 5, en los siguientes términos:

**Artículo 5.** A falta de disposición expresa, toda petición, representación o solicitud de naturaleza administrativa dirigida por los particulares a los órganos de la administración pública y que no requiera sustanciación, deberá ser resuelta dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a su presentación o a la fecha posterior a la que el interesado hubiere cumplido los requisitos legales exigidos. La administración informará al interesado por escrito, y dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de la presentación de la solicitud, la omisión o incumplimiento por éste de algún requisito.

En este orden de ideas, cabe destacar que los procedimientos que se inician de oficio pueden ser ordinarios o sumarios, conforme a las disposiciones de los artículos 47 y subsiguientes y el artículo 67 de la *Ut Supra* ley.

Sobre lo planteado, es menester señalar que en los procedimientos que se inician a instancia de un particular, si se paralizan durante dos meses por causa imputable al interesado de acuerdo al artículo 64 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, opera la perención. Es necesario mencionar, igualmente, que lo referente a los términos y plazos está contenido en los artículos 41 al 43.

En este contexto, se destaca el contenido del artículo 41:

Los términos y plazos establecidos en esta y en otras leyes relativas a la materia objeto de la presente, obligan por igual, y sin necesidad de apremio, tanto a las autoridades y funcionarios competentes para el despacho de los asuntos, como a los particulares interesados en los mismos.

### **Terminación del Procedimiento Administrativo**

En lo que respecta a la terminación del procedimiento administrativo el artículo 60, refiere que la tramitación de los expedientes no podrá exceder de cuatro meses, salvo que medien causas excepcionales. Sobre la decisión, el artículo 62, dispone lo siguiente: “El acto administrativo que decida el asunto resolverá todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación”.

En cuanto al desistimiento, que representa una forma de terminación del procedimiento administrativo, el artículo 63, refiere lo siguiente:

**Artículo 63.** El procedimiento se entenderá terminado por el desistimiento que el interesado haga de su solicitud, petición o instancia. El desistimiento deberá formularse por escrito. En caso de pluralidad de interesados, el desistimiento de uno de ellos no afectará a los restantes.

El funcionario que conozca del asunto formalizará el desistimiento por auto escrito y ordenará el archivo del expediente.

Asimismo, de manera excepcional, el artículo 66 de la Ley permite que cuando haya desistimiento o perención del procedimiento, la Administración pueda continuar la

tramitación de un procedimiento si hay razones de interés público que lo justifiquen, lo cual debe decidirse expresamente en el expediente.

### **Efectividad del acto administrativo**

Sobre la efectividad del acto administrativo, se tiene que el artículo 73, dispone que todo aquél acto que sea eventualmente capaz de ocasionar un agravio a su destinatario, o sencillamente que pueda afectar el interés jurídico actual del ciudadano a quien va dirigido el mismo, debe ser notificado; en tal sentido, se tiene lo siguiente:

**Artículo 73.** Se notificará a los interesados de todo acto administrativo de carácter particular que afecte sus derechos, debiendo contener la notificación el texto íntegro del acto, e indicar si fuere el caso, los recursos que proceden con expresión de los términos para ejercerlos y de los órganos o tribunales ante los cuales deban interponerse.

De igual modo, el artículo 75, establece que la notificación debe entregarse en el domicilio o residencia del interesado, quien debe dejar recibo firmado en el que conste la fecha en que se realiza el acto y la identidad del que suscribe la notificación.

Sobre los actos de autoridades que agotan la vía administrativa, el artículo 91, contempla que contra éstas procede un solo recurso administrativo por cuanto no hay autoridad superior a la cual ejercer un segundo recurso. De esta manera, queda explicado el texto legal en los siguientes términos:

**Artículo 91.** El recurso de reconsideración, cuando quien deba decidir sea el propio Ministro, así como el recurso jerárquico, deberán ser decididos en los noventa (90) días siguientes a su presentación.

**Artículo 94.** El recurso de reconsideración procederá contra todo acto administrativo de carácter particular y deberá ser interpuesto dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del acto que se impugna, por ante el funcionario que lo dictó. Si el acto no pone fin a la vía administrativa, el órgano ante el cual se interpone este recurso, decidirá dentro de los quince (15) días siguientes al recibo del mismo. Contra esta decisión no puede interponerse de nuevo dicho recurso.

### **Silencio Administrativo**

En cuanto al silencio administrativo, el artículo 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, refiere que éste procede ante procedimientos de segundo grado, donde ya existe un pronunciamiento de la Administración que da lugar a recursos administrativos, siendo ante la falta de resolución de esos recursos que surge la negación tácita.

**Artículo 93.** La vía contencioso administrativa quedará abierta cuando interpuestos los recursos que ponen fin a la vía administrativa, éstos hayan sido decididos en sentido distinto al solicitado, o no se haya producido decisión en los plazos correspondientes. Los plazos para intentar los recursos contenciosos son los establecidos en las leyes correspondientes.

De lo anterior, se observa que el ordenamiento jurídico no admite un ejercicio distinto o discrecional de las formas legalmente establecidas en los procedimientos administrativos, además de ser de obligatorio cumplimiento tanto para las autoridades como para los particulares.

### **Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, de fecha 17-11-2014**

De acuerdo a lo dispuesto en su exposición de motivo, el objeto de este Decreto es establecer los principios, bases y lineamientos que rigen la organización y el funcionamiento de la Administración Pública; así como regular los compromisos de gestión; crear mecanismos para promover la participación popular y el control, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y proyectos públicos; y establecer las normas básicas sobre los archivos y registros de la Administración Pública, a fin de que esta oriente su actuación al servicio de las personas, en atención a los principios de legalidad, economía, celeridad, simplicidad, rendición de cuentas, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, oportunidad, objetividad, imparcialidad, participación, honestidad, accesibilidad, uniformidad, modernidad, transparencia, buena fe, paralelismo de la forma y responsabilidad.

### **Ley Contra la Corrupción de fecha 19-11-2014**

El objeto de esta ley, es normar la conducta que deben asumir los servidores públicos, con el fin de garantizar la salvaguarda del patrimonio público, bajo los principios de honestidad, transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas, entre otros, consagrados en la carta magna; contemplando igualmente, no solo la tipificación de los delitos, sino también las sanciones que deberán aplicarse a quienes infrinjan estas disposiciones y cuyos actos, hechos u omisiones causen daño al patrimonio público venezolano.

### **Ley del Estatuto de la Función Pública, de fecha 06-09-2002**

Es importante acotar, que en lo que respecta a los concursos públicos, el artículo 40 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, establece su definición indicando que éste es el mecanismo de selección de personal por medio del cual se garantiza el ingreso, con base en la aptitud y la competencia, mediante la participación en igualdad de condiciones y sin discriminación de ninguna índole, de quienes posean los requisitos exigidos para desempeñar cargos en la administración pública.

Este proceso, se realiza en dos etapas, la primera de éstas contempla el concurso público de credenciales mediante el cual los aspirantes a los cargos ofertados, consignan la documentación exigida, a los fines de demostrar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la administración y de la posesión de los méritos profesionales, académicos y morales suficientes para optar a él. La segunda etapa es el llamado concurso de oposición, en el cual el órgano o ente requirente convoca públicamente a los que haya seleccionado para concursar mediante oposición; pudiendo catalogarse a éste como una competencia de conocimientos, destrezas y habilidades, así como todos los demás aspectos que se consideren necesarios para el desempeño del cargo vacante.

Es por ello que, en la selección, el convocante deberá ser lo más riguroso y objetivo posible, dada la importancia que revisten las responsabilidades públicas que asumirá el ganador. En tal sentido, la Ley del Estatuto de la Función Pública, en el artículo 43, dispone que el procedimiento descrito anteriormente, es el único mecanismo mediante el cual se podrá ingresar al cargo de carrera por el cual se opta en calidad de titular y, confiere del derecho exclusivo a la estabilidad superado el período de prueba.

**Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del  
Sistema Nacional de Control Fiscal de fecha 12/08/2009**

El precitado reglamento, tiene por objeto desarrollar los principios y disposiciones de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, destinados a regular el ejercicio de las competencias en materia de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, el Sistema Nacional de Control Fiscal y la participación de los ciudadanos en el ejercicio de la función contralora.

En el artículo 46, se indica la obligatoriedad de efectuar los concursos para la designación de los titulares de los órganos de control fiscal, exceptuando al contralor general de la república. Asimismo, es de destacar que en el artículo 54, queda plasmada la competencia del contralor general de la república, para decidir sobre la remoción o destitución de los titulares de los órganos de control fiscal que hubieran sido designados mediante concurso público.

De igual modo, es menester señalar que en el artículo 57, se establece lo relativo a la procedencia para intervenir órganos de control fiscal de los órganos y entidades señaladas en los numerales del 1 al 11 del artículo 9 de la LOCGRSNCF, cuando de las evaluaciones practicadas surgieren graves irregularidades en el ejercicio de sus funciones.

**Reglamento sobre los Concursos Públicos para la Designación de los Contralores  
Distritales y Municipales y los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los  
Órganos del Poder Público Nacional, Estatal, Distrital, Municipal y sus Entes  
Descentralizados, de fecha 20/01/2010**

El precitado instrumento jurídico, contiene las disposiciones relacionadas con la metodología aplicable para evaluar las credenciales, experiencia laboral, entrevista de panel y el nivel en que los aspirantes satisfagan o superen los requisitos mínimos exigidos para el cargo, con el fin de garantizar la mejor selección entre los participantes y la objetividad e imparcialidad del procedimiento.

El referido artículo expone claramente las exigencias que deben cumplir los aspirantes a los cargos de contralor, en los diferentes ámbitos políticos territoriales, exceptuando los estados, y los titulares de las unidades de auditoría interna, destacando entre los requisitos, el de la solvencia moral, el cual está inmerso en el tema de estudio en la presente investigación. En cuanto a la convocatoria al concurso público para la designación de los de los titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los órganos que ejercen el Poder Público Nacional, Estatal, Distrital o Municipal y sus entes descentralizados, conforme al artículo 6, será convocado por la máxima autoridad jerárquica del respectivo ente u organismo mediante acto motivado, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha del vencimiento del período para el cual fue designado el auditor interno saliente; de producirse la vacante absoluta del cargo después de transcurridos seis (6) meses, contados a partir de su designación; o del inicio de las actividades, en caso de constitución de Unidades de Auditoría Interna.

### **Convocatoria de los concursos por parte del Contralor General de la República**

Es de destacar que vencidos los lapsos indicados en el artículo 6 del Reglamento, sin que el órgano o autoridad correspondiente hubiere convocado el respectivo concurso, el Contralor General de la República, con el propósito de garantizar la idoneidad, capacidad e independencia en el ejercicio de las funciones de los órganos de control fiscal, podrá mediante Resolución que se publicará en la Gaceta Oficial de la República, convocar los concursos públicos para la designación de los titulares de los órganos de control fiscal, sin perjuicio de las sanciones que pudieren derivarse del incumplimiento de la obligación de convocar el respectivo concurso.

### **Obligaciones del órgano convocante**

En cuanto a las obligaciones del órgano convocante, el artículo 8, refiere lo siguiente:

**Artículo 8º.** El órgano o autoridad a quien corresponda hacer la convocatoria para el concurso deberá:

1. Designar, conforme a lo previsto en los artículos 19 al 30 de este Reglamento, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la convocatoria:

(...)

b. Dos (2) representantes en el Jurado con su respectivos suplentes en los concursos para la designación de titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los órganos que ejercen el Poder Público Nacional, Estadal, Distrital y Municipal.

2. Notificar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la convocatoria, a fin de que designen a dos (2) representantes en el Jurado con sus respectivos suplentes en los concursos para la designación de Contralores Distritales y Municipales, o un (01) representante en el Jurado con su respectivo suplente, en los concursos para la designación de titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los órganos que ejercen el Poder Público Nacional, Estadal, Distrital y Municipal, a los órganos y entidades que se indican a continuación:

(...)

e. A la Contraloría del Estado, Distrito o Municipio según su ámbito de competencia, cuando se trate de concursos para la designación de los titulares de la Unidad de Auditoría Interna de los órganos que ejercen el Poder Público Estadal, Distrital y Municipal.

Es de mencionar, que el juramento de los miembros del jurado y sus respectivos suplentes, debe tomarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la designación de todos sus miembros. Posteriormente, cinco (5) días hábiles siguientes a la convocatoria se debe efectuar el llamado público a participar, conforme a lo previsto en los artículos 11 y 12 del Reglamento.

### **Integración del Jurado**

En concordancia a lo anterior, el jurado del concurso estará integrado por tres (3) miembros principales, quienes tendrán sus respectivos suplentes y deberán reunir los requisitos previstos en los numerales 1 al 5 del artículo 16 del Reglamento de Concursos, referidos a: Tener nacionalidad Venezolana, no menos de veinticinco (25) años, ser de reconocida solvencia moral, poseer título universitario expedido por una universidad Venezolana o extranjera, reconocido o revalidado y estar inscrito en el respectivo colegio profesional si lo hubiere, entre otros. Es de referir que los miembros del jurado y sus respectivos suplentes podrán ser o no funcionarios del ente u organismo que los designe.

El Jurado se constituirá y sesionará válidamente con la presencia de sus tres (3) miembros principales. Sólo se requerirá la presencia o incorporación de los miembros suplentes cuando algún miembro principal se ausente o tenga algún impedimento para comparecer, en cuyo caso será reemplazado por el suplente respectivo.

Siendo significativo mencionar que los miembros del Jurado quedan investidos de las más amplias facultades para efectuar las revisiones, evaluaciones y correcciones a que hubiere lugar, atinentes a las tramitaciones y actuaciones ejecutadas, a los efectos del pronunciamiento definitivo cumplidas como hayan sido las demás etapas reglamentarias del procedimiento.

### **Lapso de Evaluación de Credenciales**

En cuanto al lapso de evaluación de las credenciales, se tiene que con el fin de garantizar la transparencia, imparcialidad y objetividad del proceso, y la validez y confiabilidad de los resultados del concurso, el Jurado, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al cierre del lapso de inscripción, evaluará las credenciales de los aspirantes para determinar su nivel de capacitación y experiencia laboral; realizará las entrevistas de panel para evaluar las cualidades y demás características personales de los participantes y elaborará una lista por orden de mérito de aquellos que reúnan los requisitos exigidos para el cargo.

La lista deberá ser suscrita por los miembros del Jurado y enviada dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al Consejo Metropolitano o Distrital, Concejo Municipal o a la máxima autoridad jerárquica del respectivo ente u organismo convocante, según corresponda, quien la publicará el día hábil inmediato siguiente a su recepción, en un sitio visible de la Secretaría Municipal o Distrital o de la dependencia responsable del área de Recursos Humanos del respectivo ente u organismo convocante.

En de hacer notar que las situaciones no previstas en el presente Reglamento y las dudas que se presentaren en su aplicación, serán resueltas por el Contralor General de la República, previa consulta que deberá efectuar el Presidente Consejo Metropolitano o Distrital, del Concejo Municipal o la máxima autoridad jerárquica del respectivo ente u organismo convocante o el Jurado del concurso.

## **Lineamientos para la Organización y Funcionamiento de las Unidades de Auditoría Interna, de fecha 22/04/2010.**

Estos lineamientos tienen por objeto, servir de guía para definir los aspectos relativos a la organización y funcionamiento de las unidades de auditoría interna de los órganos y entes a que se refieren los numerales 1 al 11 del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, en cuanto al establecimiento de su estructura organizativa y distribución de competencias entre las dependencias que la componen; así como de servir de insumo para la elaboración de la normativa interna que los regulan, tales como: reglamentos internos, resoluciones organizativas, manuales de organización y de normas y procedimientos.

### **Consideraciones por parte de las Máximas Autoridades**

Para garantizar el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las unidades de auditoría interna, la máxima autoridad jerárquica de cada órgano o ente del sector público, responsable de establecer, organizar y mantener el sistema de control interno, del cual forman parte los referidos órganos de control fiscal, deben observar lo siguiente: a. La unidad de auditoría interna debe estar adscrita al máximo nivel jerárquico de la estructura organizativa del órgano o ente y asegurarse el mayor grado de independencia dentro de la organización, sin participación alguna en los actos típicamente administrativos u otros de índole similar; b. La organización y funcionamiento de las unidades de auditoría interna debe estar acorde con la naturaleza, estructura y funciones del órgano o ente del cual forma parte; c. Debe haber correspondencia entre los niveles jerárquicos establecidos en la estructura organizativa del respectivo órgano o ente y el asignado a la unidad de auditoría interna. En este sentido, dicha unidad debe tener un rango, dentro de la estructura organizativa, mayor o igual al de las dependencias bajo su control.

## **Estructura organizativa de las Unidades de Auditoría Interna**

En cuanto a la estructura organizativa de las Unidades de Auditoría Interna, los precitados lineamientos contemplan las siguientes disposiciones:

### **Capítulo II. De la Estructura Organizativa.**

Las unidades de auditoría interna para realizar sus funciones y cumplir con los deberes y responsabilidades otorgadas, precisa dividir el trabajo en áreas especializadas, para lo cual debe estar conformada, en principio, por una estructura básica, integrada por el Despacho del titular de la unidad de auditoría interna, y dos dependencias que tendrán el mismo nivel o rango jerárquico; una encargada de las actividades de control posterior y otra encargada de la determinación de responsabilidades.

1. Las unidades de auditoría interna partiendo de la estructura básica, antes descrita y del ámbito de control, podrán subdividirse o desagregarse fundamentados en la naturaleza y fines propios del órgano o ente donde ejercerán sus funciones, y de la importancia relativa de alguna actividad de control que deban realizar.

2. En todo caso, en la definición de su estructura organizativa, se atenderán los principios de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos y de suficiencia, racionalidad y adecuación de los medios a los fines institucionales, previstos en los artículos 20 y 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

### **Capítulo III. Del Recurso Humano.**

1. La máxima autoridad jerárquica del órgano o ente debe: a. Designar a los titulares de las unidades de auditoría interna, de conformidad con los resultados del concurso celebrado de acuerdo con la reglamentación dictada al efecto por el Contralor General de la República, en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Dichos funcionarios durarán cinco (5) años en el ejercicio de sus funciones y podrán ser reelegidos mediante concurso público, por una sola vez; y no podrán ser removidos o destituidos del cargo sin la previa autorización del Contralor General de la República.

b. Designar al personal requerido, de conformidad con lo previsto en el régimen jurídico que le resulte aplicable al organismo o ente del cual forma parte la unidad de auditoría interna y previa opinión favorable del Auditor Interno. Dicho personal deberá ser calificado por su capacidad técnica, profesional y elevados valores éticos, que le permitan cumplir con las funciones de control y vigilancia que le han sido asignadas, de conformidad con los principios que rigen al Sistema Nacional de Control Fiscal.

c. La remuneración y los beneficios socioeconómicos que le corresponde percibir al personal adscrito a la Unidad de Auditoría Interna, incluyendo al Auditor Interno, serán los correspondientes al personal del organismo o

entidad, según el régimen jurídico aplicable a la organización en la cual ejercen sus funciones (...)

Respecto a las funciones de la Unidad de Auditoría Interna, se tiene que las mismas se fundamentan en las competencias que la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fisca y la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, le otorgan a los órganos de control fiscal interno.

De acuerdo al análisis realizado a la norma antes señalada, se puede concluir que la Unidad de Auditoría Interna, es un área integrada al Sistema Nacional de Control Fiscal, facultada para ejercer las funciones de evaluación del control interno, las inherentes a los controles financieros, presupuestarios, administrativos y de gestión y las correspondientes a las potestades investigativas y el ejercicio de la función sancionatoria, orientando sus funciones a promover los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, economía, celeridad, oportunidad y excelencia en la gestión de los recursos públicos.

De igual manera, la Unidad de Auditoría Interna, deberá estar integrada por un equipo interdisciplinario, a fin de procurar que las funciones sean ejercidas con responsabilidad, entusiasmo y armonía, con pleno sometimiento a la Ley y al servicio de la comunidad y fundamentalmente, comprometido con la misión, visión y objetivos estratégicos de la organización a la cual pertenezca. Su adscripción es directa a la Máxima Autoridad, manteniendo su autonomía operacional. Está conformada por una estructura organizativa integrada por un área de apoyo técnico y un área operativa.

### **Definición de Términos Básicos**

**Concurso Público:** Mecanismo de selección de personal que garantiza el ingreso con base en la aptitud y la competencia, mediante la participación, en igualdad de condiciones, de quienes posean los requisitos exigidos para desempeñar los cargos, sin discriminaciones de ninguna índole.

**Destitución.** Cese de un Funcionario en su cargo, previa aplicación de un procedimiento administrativo que demuestre el incumplimiento de una norma legal, sub-legal o técnica vinculada con el ejercicio de sus funciones.

**Estado.** Es un concepto político que se refiere a una forma de organización social, económica, política soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones no voluntarias, que tiene el poder de regular la vida nacional en un territorio determinado.

**Legalidad.** Referencia a la presencia de un sistema de leyes que debe ser cumplido y que otorga la aprobación a determinadas acciones, actos o circunstancias, y como contrapartida desapueba a otras tantas que afectan las normas establecidas y vigentes. La legalidad es, entonces, todo lo que se realice dentro del marco de la ley escrita y que tenga como consecuencia supuesta el respeto por las pautas de vida y coexistencia de una sociedad dependiendo de lo que cada una de ellas entienda por tal concepto.

**Municipio.** El municipio constituye la base fundamental de la administración pública, ya que en la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y su representación la ejercerán los órganos que determine la ley. Por otra parte, es el medio más expedito que tienen los ciudadanos para comunicarse y plantear sus problemas y el de sus comunidades a los funcionarios de los órganos y entes encargados del gobierno local.

**Participante:** aspirante que una vez calificado por el jurado, reúne los requisitos para participar en el concurso.

**Potestad.** Dominio, poder, jurisdicción o facultad que se tiene sobre una cosa.

**Potestad Sancionatoria.** Es aquella facultad de la administración pública de imponer sanciones a través de un procedimiento administrativo, entendida la sanción administrativa como aquel mal infligido a un administrado como consecuencia de una conducta ilícita, con finalidad represora, consistiendo la sanción en la privación de un bien o derecho, o la imposición de un deber, al estar vedada para la administración pública las sanciones consistentes en privación de libertad.

**Requisito.** Circunstancia o condición necesaria para algo. Puede emplearse en muy diversos ámbitos. Una oferta de trabajo puede establecer como requisito tener vehículo propio y estudios superiores, excluyendo por tanto a los aspirantes que no cumplan esas condiciones.

## CAPÍTULO III

### MARCO METODOLÓGICO

La metodología es un segmento esencial de toda investigación, cuyo propósito es darle un enfoque científico que le otorgue la correspondiente confiabilidad y validez al estudio, esta permite sistematizar los procedimientos y técnicas requeridas para lograr de una manera concreta los objetivos planteados. Al respecto, Balestrini (2006), manifiesta:

Es el conjunto de procedimientos lógicos, tecno-operacionales implícitos en todo proceso, con el propósito de ponerlos de manifiesto y sistematizarlos; a propósito de permitir descubrir y analizar los supuestos del estudio y de reconstruir los datos, a partir de los conceptos teóricos convencionalmente operacionalizados. (p.125).

En ese sentido, el Marco Metodológico del presente estudio apunta al conjunto de acciones destinadas a describir el nivel de investigación, la modalidad, así como la unidad y categoría de análisis, examinar el fondo del problema planteado a través de procedimientos determinados que circunscriben la estrategia metodológica a utilizar y las técnicas e instrumentos de recolección de la información y las correspondientes técnicas de análisis.

#### **Tipo y diseño de la Investigación**

El estudio desarrollado, de acuerdo a la estrategia metodológica empleada, se concibe bajo la modalidad de investigación de campo, definido por la UPEL (2003), como “el análisis sistemático de problemas en la realidad, con el propósito bien sea de describirlos, interpretarlos, entender su naturaleza y factores constituyentes, explicar sus causas y efectos, o predecir su ocurrencia, haciendo uso de métodos característicos de cualquiera de los paradigmas o enfoques de investigación conocidos o en desarrollo”. (p.12).

A su vez, se enmarca en una investigación de nivel descriptiva, lo cual busca caracterizar, precisar o determinar condiciones concurrentes en el hecho o problema. Hernández y otros (2000), especifican los estudios descriptivos como aquellos que miden o evalúan numerosos aspectos, dimensiones o elementos del fenómeno a investigar.

Ante lo expresado, es de destacar que la descripción efectuada en el presente caso se basa en la caracterización y análisis del principio de confianza legítima y las consecuencias jurídicas de la renuncia del jurado calificador.

Cabe mencionar, que la obtención de la información se realizó a través de forma directa de la realidad, en función de los objetivos propuestos, adoptando el procedimiento riguroso, expresado de una manera ordenada y coherente.

### **Unidad y Categoría de Análisis**

Para Centty (2010), las unidades de análisis “Son los elementos en los que recae la obtención de información y que deben de ser definidos con propiedad, es decir precisar, a quien o a quienes se va a aplicar la muestra para efectos de obtener la información”. (p. 69). De igual manera, recomienda el precitado autor “utilizar una sola unidad de análisis para obtener la información requerida debido a que el manejo de más unidades de análisis supone varios procesos simultáneos de recolección, análisis y procesamiento y por consiguiente una mayor exigencia estadística para establecer relaciones”. (p. 69)

En este contexto, se debe indicar que en la presente investigación, la unidad de investigación está constituida por el organismo donde se desarrolló la información, que para el estudio del caso corresponde al Concejo Municipal de Naguanagua del estado Carabobo, quien fue el organismo convocante del concurso público para la designación del titular de la Unidad de Auditoría Interna y en donde ocurrió la renuncia de los miembros del jurado calificador.

Ahora bien, en el estudio se hizo necesario establecer los niveles del evento que representan las categorías de análisis; estas referidas a los fundamentos teóricos que enmarcan el procedimiento de designación de los titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Municipal, a los fines de tener una visión general; la determinación del régimen de responsabilidad al que están sometidos los miembros del jurado calificador en el procedimiento de selección *supra* indicado; finalmente, la descripción de la normativa constitucional y legal que sustenta el principio de Confianza Legítima en el procedimiento de designación del titular de la Unidad de Auditoría Interna del Concejo Municipal de Naguanagua.

## CUADRO N° 1

### OPERACIONALIZACIÓN DE LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS

N°	OBJETIVOS	CATEGORIAS
1	Conocer los fundamentos normativos y teóricos que enmarcan el procedimiento de designación de los titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Municipal.	Procedimiento de designación de los titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Municipal Reglamento de Concurso Público dictado por la Contraloría General de la República
2	Determinar el régimen de responsabilidad al que están sometidos los miembros del jurado calificador en el procedimiento de designación de los titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Municipal.	Responsabilidad Disciplinaria Responsabilidad Administrativa
3	Describir la normativa constitucional y legal que sustenta el principio de Confianza Legítima y su relación con el procedimiento de designación del titular de la Unidad de Auditoría Interna, del Concejo Municipal de Naguanagua.	Presencia del principio de Confianza Legítima en la legislación Venezolana

**Fuente:** Santander (2017)

### Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos

Según Arias (2006), “Las técnicas de recolección de datos, son distintas formas o maneras de obtener la información”. (p.53). Mientras que, los instrumentos “son los medios materiales que se emplean para recoger y almacenar la información” (p.53). Visto así, en la presente investigación se utilizó la técnica de la documentación, la cual agrupa conceptos como el resumen, el subrayado y el registro sistemático, manual y computarizado del material. Respecto a lo anterior, es oportuno traer a colación el concepto establecido por Pelekais y Otros (2005), los cuales definen la referida técnica como “un proceso operativo que consiste en obtener y registrar organizadamente la información en libros, revistas, diarios, informes científicos, entre otros”. (p. 20)

Es de agregar, que en el presente caso se consultaron fuentes secundarias contentivas de bibliografía, recursos audiovisuales, leyes y publicaciones especializadas relacionadas con el tema objeto de estudio, empleando como instrumentos para la recopilación de la información el fichaje, el cual según González y Salazar (2008), “sirve para registrar, ordenar y almacenar la información obtenida”. (p. 10)

## **Procedimiento de la Investigación**

Sobre las etapas o fases de un proceso de investigación científica, Duhalde (1999), señala que el proceso de investigación científica constituye una “Confrontación entre un Corpus y un Cospus Empírico” (p. 18). Esto implica, que cualquier argumentación teórica tiene que complementarse, a su vez, con la referencia concreta de una realidad, de un contexto específico donde interactúan diversidad de componentes haciéndolos complejos.

En esta instancia de confrontación, destacan ciertos componentes estructurales, tales como: sujeto, el método y las condiciones para su realización. Según Pelekais y Otros (2005), entre las etapas o fases del proceso de investigación caracterizada en un proyecto destacan: La Teórica, Metodológica y Operativa Administrativa. En razón de lo antes enunciado, se muestran de seguida las fases cumplidas en la presente investigación:

### **Fase 01: Identificación del objeto de estudio**

Identificación del objeto de estudio partiendo del contexto, con el fin de estructurar un marco teórico que permita fundamentar la investigación planteada. Para ello, fue necesario recurrir a fuentes bibliográficas, hemerográficas, digitales para indagar, consultar, recopilar, agrupar y organizar adecuadamente la información que se utilizará dentro de la misma. La investigación también se centró en el análisis de diferentes textos normativos vinculados al régimen de la función pública y los procedimientos de concurso para la selección de los titulares de las unidades de auditoría interna. En esta fase también se considerarán algunas reflexiones, análisis y consideraciones obtenidas de la propia experiencia del investigador. Asimismo, se seleccionó una metodología de investigación que se consideró válida para aplicarla a diferentes investigaciones que poseen características similares a las que se quiere investigar.

### **Fase 02: Fundamentación Teórica y Normativa**

En esta fase se ha estudiado la contextualización del procedimiento de designación de los titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público

Municipal, el régimen de responsabilidad al que están sometidos los miembros del jurado calificador, y el principio de confianza legítima. Se identificaron, caracterizaron y compararon las fuentes y enfoques teóricos y legales que lo sustentan.

Se describirán los medios utilizados por la Contraloría General de la República con los cuales se determina el procedimiento de concurso público para la selección de los titulares de las unidades de auditoría interna, tomando en cuenta los basamentos de carácter legal o sublegales vigentes en Venezuela; es decir, usando como indicadores las Leyes y Resoluciones de carácter nacional; así como, otros pronunciamientos emitidos por los órganos competentes en la materia.

Todo lo anterior, con el fin de interpretar de manera amplia los conceptos que comprenden el concurso público, el rol que tienen los miembros del jurado calificador, el cumplimiento de la norma y la garantía de los derechos constitucionales, usando las técnicas e instrumentos de recolección de datos definidos precedentemente, para con ello dar cumplimiento al Objetivos N.º 01, 02 y 03 de la investigación.

### **Fase 03: Análisis e interpretación de la información obtenida**

Se trata de analizar las consecuencias jurídicas de la renuncia del jurado calificador, partiendo del principio de confianza legítima en el procedimiento de designación del titular de la Unidad de Auditoría Interna del Concejo Municipal de Naguanagua, con el objeto de fijar los criterios generales y determinar una postura crítica sobre el tema objeto de estudio, el cual se realizará a través de los resultados obtenidos de los objetivos anteriores.

### **Técnicas de procesamiento y análisis de la información**

Sobre las técnicas de procesamiento y análisis de la información Arias (2006), sostiene que “En este punto se describen las distintas operaciones a las que serán sometidos los datos que se obtengan: clasificación, registro, tabulación y codificación si fuere el caso”. (p. 111). En la presente investigación, se emplearon técnicas de comprensión lectora (ideas principales) y de trabajo intelectual (subrayado, resumen, análisis crítico y síntesis) a

objeto de plantear ideas con mayor propiedad sobre los aspectos analizados. De igual modo, se complementó la metodología con el uso de la técnica de la hermenéutica, la cual está definida por Martínez (2002), como un “proceso le es natural al ser humano en todo intento de conocer las realidades con que convive, ya sea utilizando textos orales o escritos, analizando sus conductas o estudiando los gestos de cualquier naturaleza que expresan su vida”. (p. 1)

Dentro del mismo contexto, es menester indicar que el análisis de la información obtenida se efectuó siguiendo los procedimientos metodológicos de una investigación documental, por lo cual se realizó un arqueo y revisión de las fuentes bibliográficas referidas al tema, mediante un proceso explícito y organizado, clasificando las mismas, para posteriormente realizar un análisis descriptivo del contenido de las bases legales relacionadas con el concurso público, la confianza legítima y la responsabilidad de la administración y de los funcionarios públicos; considerando los aspectos más relevantes extraídos de las diferentes fuentes.

Respecto a lo anterior, se debe mencionar que la Guía para la Elaboración del Trabajo Especial de Grado del Instituto Universitario Politécnico Santiago Mariño (2015), define el análisis documental como aquél donde “el investigador revisa y estratifica un conjunto de textos recabados con antelación, para su clasificación y síntesis”. (p. 12)

## CAPÍTULO IV

### INTERPRETACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

En este capítulo se muestran los resultados y sus análisis; así como los hallazgos más importantes de la presente investigación. Es la etapa de perfil técnico donde se incorpora la introducción de algunos procesos ordenados sistemáticamente y relacionados estrechamente, los cuales permiten analizar fácilmente las interpretaciones específicas de los datos recogidos, partiendo como eje primordial de las bases teóricas y legales que guiaron el curso del estudio del problema investigado.

En tal sentido, el análisis que se presenta a continuación, fue realizado partiendo de la técnica de la Hermenéutica, sobre la que Martínez (2002), enuncia lo siguiente “En la investigación tradicional siempre se ha utilizado la hermenéutica (arte de interpretar) en un capítulo final, generalmente titulado “interpretación de los resultados” o “discusión de los resultados”, en donde se pregunta el investigador qué significan en realidad esos resultados”. (p. 2). Finalmente, aparecen enmarcados en este capítulo las conclusiones producto del instrumento aplicado. A continuación, se muestran los resultados obtenidos en este capítulo:

Con respecto al **objetivo N° 01**, relacionado con el Procedimiento de designación de los titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Municipal, es menester señalar que en principio, el ingreso de los funcionarios públicos a los cargos de carrera debe realizarse mediante concurso público, fundamentado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia. Por lo que, cumplir con los procedimientos de ingreso pautados en la Ley y su reglamento, implica, fundamentalmente, someterse a lo establecido legal y reglamentaria al efecto, en particular todo lo relativo a selección y concursos.

Habiendo quedado establecida en las bases legales, de forma clara e inequívoca, la regulación expresa respecto a la cualidad que ostentan las personas que aspiran a desempeñarse como titulares de un órgano de control, en referencia a que las mismas deben ser designadas mediante concurso regulado por la Contraloría General de la República, se puede afirmar que el régimen jurídico de los Auditores Internos se caracteriza porque:

- a. Su nombramiento debe realizarse mediante concurso público,
- b. Son designados para un lapso determinado de cinco (5) años,
- c. Gozan de estabilidad relativa durante dicho lapso, y se requiere la autorización del Contralor General de la República para ser removidos o destituidos.

De lo anterior, se desprende que todos los titulares de los órganos de control fiscal serán designados mediante concurso público, con excepción del Contralor General de la República. De igual modo, el Contralor General de la República, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley para la Designación de Contralor o Contralora del Estado y mediante resolución que se publicará en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, reglamentará los concursos públicos para la designación de los titulares de los órganos de control fiscal de los entes y órganos de la administración pública.

Asimismo, los titulares de los órganos de auditoría interna serán seleccionados mediante concurso, organizado y celebrado de conformidad con lo previsto en Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

En este contexto, tal como se explanó en el Capítulo II del presente trabajo especial de grado, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República constituye el principal texto de rango legal regulatorio, como su nombre lo indica, del Sistema Nacional de Control Fiscal, por ello contiene los principios y normas fundamentales a ser aplicados en esta materia especial y compleja del control fiscal, tanto externo como interno, llegando incluso a establecer el particular modo de hacer la designación de los titulares de los órganos encargados de ejercerlos y el lapso de permanencia de los mismos.

En tal sentido, la designación del titular del órgano de control fiscal responde a criterios objetivos, a fin de preservar la independencia de criterio, por eso el legislador, consciente de esa necesidad, previó que su nombramiento debía basarse en la idoneidad, y ésta se establece por medio de un concurso público.

De manera que, conforme a lo dispuesto en los artículos 27, 28 y 31 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, con excepción del Contralor General de la República, todos los titulares de los órganos de control fiscal, serán designados mediante concurso público, durarán cinco (5) años en el ejercicio de sus funciones y no podrán ser removidos o destituidos del cargo sin la previa autorización del Contralor General de la República; y mediante Resolución serán

reglamentados los concursos públicos para la designación de los titulares de los órganos de control fiscal de los entes y organismos señalados en el artículo 9, numerales 1 al 11 *ejusdem*.

En abundamiento a lo anterior, es de señalar que el artículo 30 de la Ley *en comento* ratifica la manera de designar al Auditor Interno, cuando establece que los titulares de las unidades de auditoría interna de los entes y organismos señalados en el artículo 9, numerales 1 al 11, serán designados por la máxima autoridad jerárquica de la respectiva entidad, de conformidad con los resultados del concurso público al que se refiere el artículo 27 de esta Ley. De lo expuesto hasta ahora, se deduce, en principio, que las personas que ejercen el cargo de auditor interno, lo ocupan en calidad de titular cuando acceden a éste por el procedimiento normal, es decir aquél designado de conformidad con los resultados del concurso celebrado de acuerdo con el Reglamento Sobre los Concursos Públicos para la Designación de los Contralores Distritales y Municipales, y los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional, Estatal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados<sup>5</sup>, dictado por el Contralor General de la República, en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

Dentro de este contexto, es de referir que corresponde a las Máximas Autoridades del órgano o ente de la administración pública, hacer tal convocatoria y cumplir con las formas, los requisitos, las prescripciones y el procedimiento previsto en la normativa dictada por el Contralor General de la República, en aras de preservar la importantísima tarea asignada a dicho funcionario.

Finalmente, es de precisar, como complemento a lo anterior, que a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, se concretó la obligación para la Administración Pública de reestructurar los órganos de control interno, como unidades de auditoría interna integradas al Sistema Nacional de Control Fiscal, cuyos titulares serán seleccionados conforme a lo previsto en el Reglamento sobre los Concursos Públicos.

En lo que respecta al Reglamento sobre los Concursos Públicos para la Designación de los Contralores Distritales y Municipales, y los Titulares de las Unidades de Auditoría

Interna de los Órganos del Poder Público Nacional, Estatal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados, tiene por objeto establecer las bases que regirán los concursos públicos para la designación de los titulares de los órganos de control fiscal de los entes y organismos indicados en los numerales 1 al 11 del artículo 9° de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, con las excepciones previstas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley, así como establecer la metodología aplicable para evaluar credenciales, experiencia laboral, entrevista de panel y el nivel en que los aspirantes satisfacen o superan los requisitos mínimos exigidos para el cargo, ello en aras de garantizar la mejor selección entre los participantes y la objetividad e imparcialidad del procedimiento.

El precitado instrumento normativo fue dictado por el Contralor General de la República, conforme a la competencia atribuida en el artículo 28 de la Ley *ejusdem*. De modo pues, que los órganos y entidades que conforman el Poder Público Nacional, Estatal y Municipal, deben cumplir con el llamado a Concurso Público de los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna, de conformidad con lo establecido en el Reglamento *en comento* y dar estricto cumplimiento al mismo.

Su naturaleza jurídica corresponde a un acto administrativo de efectos generales; por lo tanto, de obligatorio cumplimiento por parte de los miembros del Jurado Calificador, que contiene las bases suficientes para regular los concursos públicos.

En cuanto al **objetivo N° 02**, referido al régimen de responsabilidad al que están sometidos los miembros del jurado calificador en el procedimiento de designación de los titulares de las unidades de auditoría interna de los órganos del poder público municipal, a los fines de convalidar los resultados obtenidos, es necesario traer a colación lo referido en las bases teóricas y legales, explanadas en el Capítulo II del presente trabajo especial de grado respecto al régimen de responsabilidad funcional, lo cual es necesario concatenarlo con las facultades de revisión que tiene el Contralor General de la República sobre los concursos para la designación de los titulares de los órganos de control fiscal, con ocasión a lo cual se impondrán a los responsables de las irregularidades las multas señaladas en el artículo 94 numeral 6, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, conforme a lo establecido en el artículo 32 de la Ley en comento.

En tal sentido, en referencia al tema objeto de estudio, el Jurado debe ceñirse a las disposiciones establecidas en el Reglamento sobre los Concursos Públicos para la designación de los Contralores Distritales y Municipales y los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional Estadal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados, dictado por el Contralor General de la República, en atención a la facultad atribuida en el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), en el entendido que éste contiene las bases que regulan los concursos, siendo resueltas las dudas que se presenten en la aplicación de este instrumento, por el Contralor General de la República, previa consulta de la máxima autoridad jerárquica del respectivo ente u organismo o del Jurado del concurso, a tenor de lo dispuesto en el artículo 51 de dicho Reglamento.

En este orden de ideas, se estima señalar que ante cualquier eventualidad, el Jurado o la máxima autoridad del convocante, debe solicitar opinión de manera formal a la Contraloría General de la República con anticipación y suspender la etapa de valoración de las credenciales de los participantes, hasta tanto la entidad fiscalizadora superior resuelva la consulta, dejando constancia de ello en la respectiva Acta.

De igual modo, la renuncia de algún o algunos de los miembros del Jurado Calificador, al margen de las implicaciones que tal conducta podría tener en el ámbito de la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos que se encuentran ejerciendo temporalmente tales funciones, en particular cuando la renuncia es inusual o intempestiva, no puede, por una parte, afectar el procedimiento de la selección del auditor interno al extremo de dejarlo sin efecto, pues ello se traduciría en una pérdida de recursos públicos, administrativos, humanos, entre otros y, por la otra, afectar las expectativas legítimas de quienes han atendido a la convocatoria a un concurso público.

Por otro lado, en lo que concierne al **objetivo N° 03**, relacionado con la descripción de la normativa constitucional y legal que sustenta el principio de Confianza Legítima y su relación con el procedimiento de designación del titular de la Unidad de Auditoría Interna, del Concejo Municipal de Naguanagua; es de mencionar que en extrapolación efectuada por el investigador, basada en los argumentos precedentemente expuestos en el Capítulo II del presente trabajo especial de grado, en la que se plasmaron bases teóricas y legales relacionadas con el principio de confianza legítima, cuyo objeto de protección son las

expectativas que tienen los administrados respecto a la conducta jurídica que tendrá la administración al relacionarse con éstos; es de destacar, que el principio de la confianza legítima, pese a no tener una consagración normativa, jurisprudencialmente ha sido considerado un principio constitucional que impone límites a la administración pública y al Estado, el cual no puede cambiar súbitamente las reglas del juego o condiciones que han generado unas expectativas legítimas en los administrados.

La confianza legítima, también conocida como expectativa plausible o expectativa legítima, tiene su origen en la Jurisprudencia del Derecho Alemán de mediados de los años 50, en el famoso caso de la Viuda de Berlín, el cual constituye el antecedente universalmente aceptado respecto a la confianza legítima, aun cuando no fuera denominada como tal.

Se trató del caso de la viuda de un funcionario público a la cual la administración le informó que de trasladarse a la Berlín Occidental recibiría la pensión de viudez, por lo que, esta anciana, asumiendo todos los costos y soportando todas las contrariedades que comportaban su traslado, se radicó en la Berlín Occidental y efectivamente comenzó a recibir su pensión. Tiempo después la administración, en apego al principio de la legalidad, consideró que la viuda no reunía las condiciones para recibir la pensión imponiendo como sanción adicional (al cese de la prestación) la exigencia de devolución de aquellas pensiones que habían sido percibidas.

En virtud de esto la anciana presentó su solicitud (pretensión) de protección ante la actuación del Estado y los tribunales la ampararon en su solicitud, anulando el acto, por considerar que ella apegó su conducta a lo que fue el requerimiento estatal (o a la conducta mostrada por el Estado) por lo que se estableció que no solamente no debía devolver las pensiones recibidas, sino que podría continuar recibéndolas. Este antecedente muestra, aun primitivamente, a qué se refiere la confianza legítima.

Con base a lo anterior, puede ofrecerse una primera aproximación a la confianza legítima, señalando que se trata de un sistema de defensa en manos de los ciudadanos ante las actuaciones súbitas, impredecibles o sin cautelas suficientes de los distintos Poderes Públicos (administrativo, legislativo y judicial) con el objeto de proteger, en los casos que así lo merezca, la confianza depositada por aquellos en la estabilidad de la conducta de éstos, aun cuando la actuación generadora de dicha confianza fuera irregular.

Vale decir, se trata de que los particulares obran conforme a lo que el Estado les ha ordenado, por lo que no puede luego, el Estado, desconocer dicho mandato (ilegal o no) para sancionar o reprochar la conducta del ciudadano ajustada a lo que él mismo pautó.

Se refiere entonces a un principio que responde a la tensión que ocurre dentro del derecho y, específicamente, respecto a la actuación del Estado, esto es, la necesidad de seguridad y estabilidad por un lado (de allí que tengamos instituciones como la cosa juzgada, la caducidad, la prescripción, entre otros) y la necesidad de cambio o flexibilidad en la actuación estatal para responder al avance de la sociedad.

Como podrá apreciarse, lo anteriormente indicado constituye una breve noción del tema que no solo es más amplio y complejo de lo hasta ahora comentado, sino, más interesante, pues, también se extiende a la conducta de los particulares entre sí (cuya principal aproximación es la llamada teoría de los actos propios) e igualmente abarca a particulares cuyos actos pueden tener efectos de personas de derecho público (universidades privadas).

En ese sentido, la confianza legítima no impide que el Estado pase de la estabilidad a la flexibilidad, pero sí exige que el Estado module esa actuación con medidas transitorias que eviten un perjuicio a los justiciables que se encuentran en medio de esos cambios.

En Venezuela, la confianza legítima no se encuentra presente en la legislación, el único antecedente de esta se encontró en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2001, cuyas modificaciones posteriores lo excluyeron de su articulado. Sin embargo, desde los años 70 dicho principio, aun cuando no fuera reconocido de manera expresa, comenzó a estar presente en la motivación de algunos fallos o votos salvados de la otrora Corte Suprema de Justicia.

Han sido los principios de la Seguridad Jurídica, Buena Fe, Estado de Derecho, Igualdad, Derechos Adquiridos, los que han constituido el soporte en Venezuela del reconocimiento y aplicación de la Confianza Legítima. La doctrina moderna reconoce que es la Seguridad Jurídica, como manifestación del Estado de Derecho, y los Derechos Fundamentales la base de la confianza legítima.

De ahí que, al vincular el principio de confianza legítima con lo dispuesto en el Reglamento de concursos públicos, es menester señalar que no está prevista la posibilidad de “dejar sin efecto” el concurso público iniciado, en tanto una vez que éste comienza

debe llegar a su etapa conclusiva (publicación de los resultados del concurso), salvo que el concurso sea declarado desierto lo cual procede cuando ninguno de los participantes alcanzare la puntuación mínima de aprobación o cuando no hubiere participado un mínimo de dos aspirantes, en cuyo caso la máxima autoridad del ente respectivo, deberá convocar a un nuevo concurso dentro de los treinta días hábiles siguientes a la declaratoria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 del precitado instrumento normativo.

En atención a lo antes expuesto, es de señalar que los miembros del Jurado están en el deber de continuar el proceso de concurso público iniciado, hasta su debida conclusión, según las previsiones del Reglamento.

En tal sentido, es significativo destacar, que la renuncia de algún o algunos de los miembros del Jurado Calificador, en particular cuando la renuncia es inusual o intempestiva, no puede, por una parte, afectar el procedimiento de la selección del auditor interno al extremo de dejarlo sin efecto, pues ello se traduciría en una pérdida de recursos públicos, administrativos, humanos, entre otros y, por la otra, afectar las expectativas legítimas de quienes han atendido a la convocatoria a un concurso público.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### Conclusiones

Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, se concretó la obligación para la Administración Pública de reestructurar los órganos de control interno, como unidades de auditoría interna integradas al Sistema Nacional de Control Fiscal, cuyos titulares deben ser seleccionados conforme a lo previsto en el Reglamento sobre los Concursos Públicos para la Designación de los Contralores Distritales y Municipales, y los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional, Estadal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados dictado por el Contralor General de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria prevista en el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

Al respecto, es de señalar que toda persona que cumpla los requisitos establecidos en el Reglamento Sobre los Concursos Públicos para la Designación de Contralores Distritales y Municipales y Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional, Estadal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados y que no se encuentre inhabilitado, puede participar en el llamado a concurso público para la designación de los titulares de los órganos de control fiscal en los entes y órganos a que refieren los numerales 1 al 11 del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

La normativa expuesta, indica que los encargados de velar por el cabal cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley para la participación en los referidos concursos, son los miembros del Jurado Calificador.

En tal sentido, conforme a los resultados explanados en el análisis de los datos, se concluye que el Jurado debe ceñirse a las disposiciones establecidas en el Reglamento *ut supra*, en el entendido que éste contiene las bases que regulan los concursos, siendo resueltas las dudas que se presenten en la aplicación de este instrumento, por el Contralor General de la República, previa consulta de la máxima autoridad jerárquica del respectivo

ente u organismo o del Jurado del concurso, a tenor de lo dispuesto en el artículo 51 de dicho Reglamento.

En este orden de ideas, se estima señalar que ante cualquier eventualidad, el Jurado o la máxima autoridad del convocante, debe solicitar opinión de manera formal a la Contraloría General de la República con anticipación y suspender la etapa de valoración de las credenciales de los participantes, hasta tanto la entidad fiscalizadora superior resuelva la consulta, dejando constancia de ello en la respectiva Acta.

De igual modo, la renuncia de algún o algunos de los miembros del Jurado Calificador, al margen de las implicaciones que tal conducta podría tener en el ámbito de la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos que se encuentran ejerciendo temporalmente tales funciones, en particular cuando la renuncia es inusual o intempestiva, no puede, por una parte, afectar el procedimiento de la selección del auditor interno al extremo de dejarlo sin efecto, pues ello se traduciría en una pérdida de recursos públicos, administrativos, humanos, entre otros y, por la otra, afectar las expectativas legítimas de quienes han atendido a la convocatoria a un concurso público.

En este sentido, es de destacar que el principio de la confianza legítima, pese a no tener una consagración normativa, jurisprudencialmente ha sido considerado un principio constitucional que impone límites a la administración pública y al Estado, el cual no puede cambiar súbitamente las reglas del juego o condiciones que han generado unas expectativas legítimas en los administrados.

Lo antes enunciado, guarda relación con el principio de seguridad jurídica, el cual impone un modelo de conducta en todas las relaciones jurídicas; en las cuales, debe existir un respeto por la palabra dada y la permanencia e invulnerabilidad del elemento principal de la misma, el cual es la confianza. Siendo entonces la confianza, un elemento fundamental del principio de la buena fe, este ha ido adquiriendo un desarrollo propio, hasta llegar a consolidarse como un principio constitucional autónomo.

Finalmente, es de referir que la renuncia de uno o varios de los miembros del Jurado Calificador da lugar a la suspensión inmediata de los lapsos establecidos en el Reglamento sobre los Concursos Públicos y la debida e inmediata notificación de los aspirantes y, a su vez, es necesaria la designación del nuevo o nuevos miembros del Jurado Calificador, por parte de la misma autoridad que hubiese designado a los renunciantes.

## **Recomendaciones**

Se considera que en el Reglamento sobre los Concursos Públicos para la designación de los Contralores Distritales y Municipales, y los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional, Estatal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados, se deben ampliar las competencias atribuidas a los miembros del Jurado Calificador, así como a la máxima autoridad del convocante, a los fines de contar con una guía de acción que permita solventar aquellos imprevistos que puedan afectar el desarrollo normal del concurso público y que posiblemente afecten las expectativas legítimas de los participantes.

Igualmente, es conveniente que se dicten lineamientos precisos que permitan establecer el régimen de responsabilidad funcional al que estarían sometidos los miembros del Jurado Calificador, ya que la existencia de tales lineamientos, impediría la renuncia intempestiva o la actuación fraudulenta de los responsables de la evaluación de los credenciales de los participantes.

Finalmente, para los servidores públicos en general, más aún aquellos que son designados como Jurados Calificadores en los concursos para la selección de los titulares de los órganos de control fiscal, se hace ineludible el cumplimiento irrestricto del ordenamiento jurídico, para no afectar el procedimiento de concurso público al extremo de dejarlo sin efecto; así como, las expectativas legítimas de quienes han atendido a la convocatoria a participar.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, J. (2008). *Comentarios a Sentencia de la Corte Segunda*: que establece que el funcionario que haya ingresado a la Administración a un cargo calificado como de carrera, sin la realización previamente del debido concurso público, gozarán de estabilidad provisional o Transitoria. Unidad de Apoyo Jurisprudencial. Editorial Andres Bello, Caracas.
- Álvarez, C. (2006). *Profesionalización en la Administración Pública Venezolana*. Instituto de Derecho Comparado. Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Carabobo. Venezuela.
- Angulo, Y. (2010). *La defraudación de la confianza legítima y de la seguridad jurídica derivada de los cambios normativos en telecomunicaciones como título de imputación de responsabilidad estatal*. Bogotá, Colombia.
- Araujo- Juárez, J. (2007). *Tratado de Derecho Administrativo Formal*. Caracas, Venezuela. Vadell Editores.
- Balestrini, M. (2006). *Cómo elaborar el Proyecto de Investigación*. Consultores Asociados. Caracas.
- Bavaresco, A. (2006). *Proceso Metodológico en la Investigación*. (Cómo hacer un diseño de investigación). Maracaibo: La Universidad del Zulia
- Becerra, F. (2009). *La Función Pública en el Ámbito Municipal Venezolano*. Caracas, Venezuela. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA).
- Batista, E. (2010). *La Conciliación en el Procedimiento Contencioso Administrativo Funcionarial Venezolano*. [Trabajo Especial de Grado]. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.
- Bonilla, J. y Otros (2005). *Guía metodológica para el desarrollo de los Concursos Públicos de Oposición de la Procuraduría General de la República*. Revista Sobre Relaciones Industriales y Laborales. N° 41- 2005. Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Caracas.
- Bonnemaison, M. (2003). *Mecanismos Constitucionales de Control del Poder Público*. Memoria Política N° 8. Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad de Carabobo. Venezuela.
- Arias, F. (2006). *El proyecto de Investigación. Introducción a la metodología científica*. (5<sup>ta</sup> ed.). Caracas, Venezuela. Editorial Epísteme, C.A.
- Brewer- Carías, A. (2010). *El Procedimiento Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Principios del Procedimiento Administrativo*.

- Caracas, Venezuela. Colección de estudios jurídicos N° 16. Editorial Jurídica Venezolana.
- Centty, D. (2006). *Manual Metodológico para el Investigador Científico*. Editorial Investigadores y Nuevo Mundo. Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa. Arequipa, Perú.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (2009). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.908 (Extraordinario). Febrero 10, 2009.
- Contraloría General de la República. (2006). *Dictámenes de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Contraloría General de la República*. N° XIX. Caracas, Venezuela.
- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. (2014). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6.147 (Extraordinario), Noviembre 17, 2014.
- Denzin, N. (1970): *Sociological Methods: a Source Book*. Aldine Publishing Company. Chicago.
- Duhalde, M. (1999): *La Investigación en la Escuela: Un desafío para la formación docente*. Ediciones Novedades Educativas. Ciudad de Buenos Aires. Argentina
- De Pedro, A. (1997). *Régimen Funcionario de la Ley de Carrera Administrativa*. Caracas, Venezuela. Vadell Hermanos Editores.
- Garay, J. (2001). *La Constitución Bolivariana*. Caracas, Venezuela. Ediciones Juan Garay.
- González, R. y Salazar, F. (2008). *Aspectos Básicos del estudio de Muestra y Población para la Elaboración de los Proyectos de Investigación*. [Trabajo Especial de Grado]. Universidad de Oriente. UDO. Cumaná, Venezuela.
- Guigni, I. y Parra, M. (1991). *Derechos de los Funcionarios en la Ley de Carrera Administrativa. Aspectos Comparativos con la Legislación Laboral*. Revista de la Universidad de Carabobo. Edición Nro. 53. Venezuela.
- Instituto Universitario Politécnico Santiago Mariño, (2015). *Manual para la Elaboración, del Trabajo Especial de Grado, Trabajo de Grado*. 5ta Edición. Valencia, Carabobo.
- Lares, E. (2001). *Manual de Derecho Administrativo*. (12<sup>va</sup> ed.). Caracas, Venezuela. Universidad Central de Venezuela. Editorial Exlibris
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. (2010). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6.013 (Extraordinario), diciembre 23, 2010.

- Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. (1981). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, 2.8.18. Julio 18, 1981.
- Linares, J. (1986). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo DePalma.
- López, E. (2016). *Análisis de las Incidencias de los Valores Éticos en las Causales de Intervención de las Contralorías Municipales del Estado Carabobo, entre los años 2009 al 2014*. [Trabajo Especial de Grado]. Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública. ENAHP. Caracas, Venezuela.
- Martínez, M. (2002). *Hermenéutica y Análisis del Discurso como método de Investigación Social*. Revista Paradigma. Volumen XXIII, N.º 01.
- Machicado, Jorge, 2012. Procedimiento Administrativo de Conformación de una Mancomunidad Municipal en Bolivia. Disponible en: <http://jorgemachicado.blogspot.com/2012/03/adpu.html>. [Fecha de consulta: 10 Agosto de 2017].
- Molina, A. (2012). *La Vulneración del Principio de la Confianza Legítima genera responsabilidad Administrativa en Colombia*. [Trabajo Especial de Grado]. Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga, Colombia.
- Montaner, L. (1994). *Manual de Derecho Administrativo*. (5<sup>ta</sup> ed.). Madrid, España. Editorial Civitas
- Obando, J. (2010). *Tratado de Derecho Administrativo Laboral*. (3<sup>va</sup> ed.). Bogotá, Colombia. Ediciones Doctrina y Ley.
- Palella, S. y Martins, F. (2010). *Metodología de la Investigación Cuantitativa*. 3era Edición. FEDUPEL. Venezuela.
- Pelekais, C. y Otros (2005). *El ABC de la Investigación: Un Encuentro con la Ciencia*. Ediciones Astro Data, S.A. Maracaibo. Venezuela.
- Pino, E. (2000). *Fueros, Civilización y Ciudadanía*. Ediciones Universidad Católica Andrés Bello. Caracas Venezuela
- Puentes, G. (2009). *La Carrera Administrativa en el marco de la función pública. Centro de Estudios Políticos e Internacionales*. Bogotá, Colombia. Editorial Universidad del Rosario
- Ramírez, J. (2011). *Análisis y Perspectivas de la Carrera Administrativa en Colombia*. Bogotá, Colombia. Editorial Académica Española.

- Ramos, Y. (2014). *Propuesta de Lineamientos que permitan la evaluación del cumplimiento del requisito de solvencia moral exigido para optar al cargo de Contralor Municipal en el Estado Miranda*. [Trabajo Especial de Grado]. Universidad José Antonio Páez. Dirección de Estudios de Postgrado. San Diego, Carabobo.
- Ruíz C. (2002). *Instrumentos de Investigación Educativa*. Barquisimeto, estado Lara. CIDEG
- Sánchez, M. (2001). *Derecho de la Función pública*. Madrid. Editorial Tecnos
- Sansó, B. (2006). *El Contencioso Administrativo Funcionarial y el Régimen de Transición Previsto en la Ley del Estatuto de la Función Pública*. En: El Derecho Administrativo Venezolano en los Umbrales del Siglo XXI, libro homenaje al manual de derecho administrativo de Eloy Lares Martínez. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.
- Suárez, N. (2010). *Tesis de Grado e Investigación Cualitativa*. Arquidiócesis de Mérida. Archivo Arquidiocesano de Mérida-AAM. Serie: Estudios, 11. Mérida. Venezuela
- Universidad José Antonio Páez - UJAP. (2014). *Manual para la Elaboración, Inscripción, Presentación y Defensa del Trabajo Especial de Grado, Trabajo de Grado y Tesis Doctoral de la Universidad José Antonio Páez*. San Diego, Carabobo.
- Urosa, D. y Otros (2007). *Actualización en Procedimiento Administrativo*. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo FUNEDA. Caracas.
- Villegas, J (2013). *Derecho Administrativo Laboral. Principios, Estructura y Relaciones Individuales*. Editorial Legis. Bogotá, Colombia.
- Whittington, R. (2011). *Auditoria un enfoque integral*. Editorial McGraw-Hill, Colombia.