



BEDA

Boletín Electrónico de Derecho Administrativo
de la Universidad Católica Andrés Bello

N° 1, 2016



BEDA

Boletín Electrónico de Derecho Administrativo
de la Universidad Católica Andrés Bello

N° 1, 2016

Publicación de la Especialización en Derecho
Administrativo de la Dirección de Postgrado
de la Universidad Católica Andrés Bello.

Dirección: Urb. Montalbán, Apartado 20.332,
• Caracas 1020, Venezuela

Teléfonos: 0212-407.45.11

• Dirección web: www.ucab.edu.ve

• Hecho el Depósito de ley.

• Depósito legal: ppi201602DC4729.

ISSN: 2477-9520.

Esta publicación no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo
permiso escrito de los autores.

*El Instituto Nacional para la Gestión Eficiente de Trámites y Permisos (INGETYP):
Centralización sancionatoria de funcionarios públicos nacionales,
estadales y municipales por irregularidades en trámites administrativos.*

María Lidia Álvarez Chamosa¹

Resumen: El 26 de noviembre de 2014 entró en vigencia el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos que crea el Instituto Nacional para la Gestión Eficiente de Trámites y Permisos (INGETYP), ente nacional que centraliza la tramitación e imposición de multas a través del procedimiento establecido en el decreto a funcionarios públicos nacionales, estadales y municipales, asumiendo una competencia que correspondía, según la normativa derogada, a la máxima autoridad del órgano o ente donde el funcionario presuntamente cometió la infracción e ingresando las multas pagadas a su patrimonio.

Palabras claves: Simplificación de trámites, INGETYP, Centralización, Funcionarios.

Abstract: The November 26, 2014, came into effect the Decree with Rank, Value and Force of Simplification Law of Administrative Procedures, establishing the National Institute for Efficient Management Procedures and Permits (INGETYP), a national body that centralizes the processing and imposition of fines through the procedure set out in the decree on national, state and municipal government officials, assuming a competition that according to the repealed regulations to the highest authority of the agency or entity where the officer allegedly committed the offense and entering the fines paid to its patrimony.

Keywords: Simplification of procedure, INGETYP, Centralization, Government Officials

Como punto de partida felicito a los organizadores e impulsores del Boletín Electrónico de Derecho Administrativo por varias razones, entre las cuales se puede citar el uso de tecnologías virtuales para acceder al conocimiento y además hacer más fácil difundir las investigaciones o posturas de quienes allí colaboramos, tener el tiempo, dedicación y disposición para llevar a cabo la tarea que se propusieron y en definitiva apostar y demostrar que aunque lograr una loable meta en ocasiones no sea sencillo o no se cuente con las mejores condiciones, con algo de cariño y mucho interés esa meta se puede alcanzar.

Para contribuir con esta tarea presento unas breves reflexiones derivadas de la creación vía Decreto-Ley del Instituto Nacional para la Gestión Eficiente de Trámites y Permisos (INGETYP) en relación a la imposición de sanciones a funcionarios que incurran en omisiones, distorsiones o retardos en actividades de tramitación de solicitudes presentadas por particulares.

1. ANTECEDENTES Y ACTUAL REGULACIÓN

El tema de la simplificación de trámites administrativos ha sido objeto de regulación con algunos cambios en decretos-leyes del año 1999² y del año 2008³. Posteriormente en ejercicio de

1- Abogada, Especialista en Derecho Administrativo y egresada de Estudios Avanzados de Derecho Constitucional de la Universidad Católica Andrés Bello. Actualmente opta al título de Magister en Derecho Constitucional en la misma Universidad. Profesora de Pregrado de Introducción al Derecho y de Postgrado de Derecho Administrativo en la UCAB.

2- Presidencia de la República: Gaceta Oficial número 5.393 Extraordinario del 22 de octubre de 1999, consultada el 28 de enero de 2015 en <http://www.menpet.gob.ve/dgfi/documentos/LEY%20SOBRE%20SIMPLIFICACION%20DE%20TRAMITES%20ADMINISTRATIVOS.doc> y reimpresa por error material acorde a Gaceta Oficial número 36.845 del 07 de diciembre de 1999, consultada el 28 de enero de 2015 en <http://www.pgr.gob.ve/dmdocuments/1999/36845.pdf>

3- Presidencia de la República: Gaceta Oficial número 5.891 Extraordinario del 31 de julio de 2008, consultada el 24 de enero de 2015 en <http://www.veneconomia.com/site/files/leyes/ley30.pdf>

la Ley que Autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan del año 2013⁴, el Presidente de la República dictó en el año 2014 el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos⁵ con fundamento en el literal “a”, numeral 2 del artículo 1º de la Ley Habilitante referido al ámbito de lucha contra la corrupción.

Este Decreto-ley, cuya reimpresión está vigente desde el 26 de noviembre de 2014, contempla entre otras cosas, la creación del Instituto Nacional para la Gestión Eficiente de Trámites y Permisos (INGETYP), como estructura descentralizada perteneciente a la Administración Pública Nacional que asume la competencia de sancionar funcionarios públicos de todos los niveles de la organización territorial y se constituye en la autoridad nacional unificada “...en materia de trámites administrativos y su simplificación, a cuyas direcciones se someterán los órganos y entes de la Administración Pública en lo referente a dicha materia...”⁶.

Bajo el título “De la rectoría, dirección y gestión pública en materia de trámites administrativos”⁷ además de crear el señalado Instituto que cuenta con un Directorio presidido por la Autoridad Nacional de Simplificación de Trámites y Permisos⁸, conforma un Sistema Nacional de Trámites Administrativos (SISTRAD) constituido por el conjunto de políticas públicas, estrategias, órganos y entes, procedimientos, archivos y otros aspectos vinculados a los trámites administrativos⁹.

A su vez repitiendo lo que establecía el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos del año 2008, el actual Decreto-Ley contempla que su ámbito de aplicación abarca los órganos y entes de la Administración Pública Nacional, estatal y municipal¹⁰ y que a los efectos del mismo se entenderá por trámites administrativos las diligencias, actuaciones o gestiones que realizan las personas ante los órganos y entes de la Administración Pública¹¹.

Ahora bien, mientras la normativa derogada establecía en sus artículos 58 y 59 que los funcionarios públicos y empleados al servicio de los órganos y entes de la Administración Pública, responsables del incumplimiento del decreto del 2008, así como de retardo, omisión o distorsión de los trámites administrativos, serían sancionados con una multa impuesta por la máxima autoridad del órgano o ente conforme al procedimiento de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional en cuanto fuere aplicable, el decreto del año 2014 señala que la imposición de multas a los funcionarios -que según su gravedad oscila entre el veinticinco por ciento y el cincuenta por ciento de la remuneración total del mes en el que se cometió la infracción-, se hará siguiendo un procedimiento que este decreto-ley establece al efecto (Título VII) y mediante providencia administrativa debidamente motivada, dictada por el funcionario competente¹².

4- Asamblea Nacional: Gaceta Oficial número 6.112 Extraordinario del 19 de noviembre de 2013, consultada el 24 de enero de 2015 en <http://www.tsj.gob.ve/es/web/tsj/gaceta-oficial>

5- Presidencia de la República: Gaceta Oficial número 6.149 Extraordinario del 18 de noviembre de 2014, reimpresa según Gaceta Oficial número 40.549 del 26 de noviembre de 2014, consultada el 31 de enero de 2015 en <https://docs.google.com/file/d/0B8fhBobOcJfUR0NOaU5qNVpmeEU/view>. Esta última versión presenta patentes cambios en relación algunos aspectos como son la normativa que fundamenta la competencia del Presidente de la República para dicta este instrumento, el órgano rector, la fecha de entrada en vigencia de este decreto-ley y algunas competencias que se habían establecido en la versión original del 18 de noviembre. Un análisis posterior de tales modificaciones debe tomar en consideración que en fecha 19 de noviembre de 2014 se extinguió la vigencia de doce meses de habilitación al Presidente de la República establecida en la Ley Habilitante del año 2013.

6- Artículo 57.

7- Título IV.

8- Artículo 60.

9- Artículo 54.

10- Artículo 2.

11- Artículo 3.

12- Artículos 71 y 73.

2. AUTORIDAD SANCIONATORIA ACORDE AL DECRETO CON RANGO, VALOR Y FUERZA DE LEY DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES ADMINISTRATIVOS VIGENTE

Según se observa en el artículo 73 del actual decreto-ley la tramitación del procedimiento, esto es, apertura, sustanciación, conocimiento, decisión e imposición de la sanción será efectuada por las unidades administrativas y por los funcionarios que señale el reglamento de funcionamiento del INGETYP, autoridad que iniciará el procedimiento ya sea de oficio, mediante denuncia, a solicitud de parte interesada o a solicitud del órgano o ente que tuviere la presunción de la comisión de alguna infracción, debiendo observarse en todo caso las disposiciones establecidas en la ley que regula los procedimientos administrativos.

Es decir, el conocimiento, tramitación e imposición de la sanción por incumplir este instrumento normativo, o por incurrir en retardo, omisión o distorsión de los trámites administrativos ya no corresponde a un funcionario ubicado en la misma estructura organizativa del presunto infractor, sino a un ente descentralizado diferente a aquel dentro del cual se produjo la transgresión que además centraliza dichas actividades en cabeza de un Instituto perteneciente a la Administración Pública Nacional y al que a su vez ingresarán las multas que se hubieren impuesto¹³.

Se trata de sanciones de carácter disciplinario, en las que el funcionario se somete a un procedimiento tramitado no por la autoridad con la cual tiene una especial relación de sujeción y respecto a la que se presume incumplió "...la disciplina interna por la cual se rige dicha relación"¹⁴, sino por otra autoridad y que busca imponer una multa como consecuencia jurídica, esto es, una sanción disciplinaria que implica un valor económico¹⁵.

3. SUPUESTOS DE APLICACIÓN DEL DECRETO-LEY: TRAMITACIONES, NO PROCEDIMIENTOS

El Decreto vigente no aclara si las omisiones, retardos o distorsiones en trámites, diligencias, actuaciones o gestiones en los que pudiere incurrir un funcionario público presentan alguna diferencia o derogan lo que se ha denominado recurso de queja o reclamo establecido en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos¹⁶, según el cual los funcionarios y demás personas que presten servicios en la Administración Pública:

(...) "están en la obligación de tramitar los asuntos cuyo conocimiento les corresponda y son responsables por las faltas en que incurran. Los interesados podrán reclamar, ante el superior jerárquico inmediato, del retardo, omisión, distorsión o incumplimiento de cualquier procedimiento, *trámite* o plazo, en que incurrieren los funcionarios responsables del asunto. Este reclamo deberá interponerse en forma escrita y razonada y será resuelto dentro de los quince (15) días siguientes. La reclamación no acarreará la paralización del procedimiento, ni obstaculizará la posibilidad de que sean subsanadas las fallas u omisiones. Si el superior jerárquico encontrare fundado el reclamo, impondrá al infractor o infractores la sanción prevista en el artículo 100 de la presente Ley sin perjuicio de las demás responsabilidades y sanciones a que hubiere lugar (*cursiva agregada*).

El Decreto-Ley puede generar confusión al señalar en su artículo 39 en relación al estado de las tramitaciones que "Toda persona que haya presentado una petición, *reclamación*, consulta, *queja*, o que haya efectuado una diligencia, actuación o gestión ante los órganos y entes de la Administración Pública, tiene derecho a conocer el estado en que se encuentra su tramitación..." (cursivas añadidas).

13- Artículos 63.3 y 78.

14- Citando a Brewer-Carías, Araujo-Juárez, José, Derecho Administrativo General: Procedimiento y recurso administrativo, Ediciones Paredes, Caracas, 2010, p.343.

15- Empleando la terminología de Peña Solís, José, La Potestad Sancionatoria de la Administración Pública Venezolana, Colección de Estudios Jurídicos número 10, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2005.

16- Congreso Nacional: Gaceta Oficial de la República de Venezuela número 2.818 Extraordinario del 1ro. de julio de 1981, consultada el 24 de enero de 2015 en http://historico.tsj.gov.ve/legislacion/LeyesOrganicas/49.-GOE_2818.pdf

Y si bien es cierto que las regulaciones contenidas en el reciente Decreto-Ley en relación a su ámbito de aplicación (toda la Administración Pública), a lo que se considera trámite (artículo 3), al derecho de toda persona a conocer sobre el estado de sus reclamaciones o quejas -entre otras cosas- como indica el artículo 39 supra mencionado y a las sanciones de los funcionarios del artículo 71 no son algo nuevo ya que pueden apreciarse en el decreto-ley del año 2008¹⁷ instrumento cuya exigencia transcurrió a la par de la todavía vigente Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, constituye una novedad que en el Decreto-Ley de 2014, como ya se indicó, la competencia para imponer las sanciones a cualquier funcionario público se sitúa en cabeza de un Instituto Autónomo Nacional en vez de ser tramitadas e impuestas por una autoridad jerárquicamente vinculada al presunto infractor tal y como se establecía en el decreto derogado¹⁸ y en el transcrito artículo 3 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. También es novedoso el procedimiento a seguir ya que mientras el decreto-ley de 2008 y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en los artículos 59 y 102 respectivamente, remitían a la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional en cuanto fuera aplicable, el Decreto-Ley actual establece su propio procedimiento.

De aquí se derivan al menos dos reflexiones. La primera se vincula a que los procedimientos contemplados en el Decreto-Ley de 2014 y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos tramitados contra los funcionarios que presuntamente han incurrido en una irregularidad son procedimientos disciplinarios que en definitiva persiguen la autoprotección de la Administración al sancionar a sus funcionarios, es decir a sujetos con quien mantiene una previa relación especial de sujeción tal y como se infiere de lo que expone el profesor Araujo¹⁹, y que al imponer una multa "...busca corregir la inacción o inactividad, por un lado, y por el otro, defectos o deficiencias del trámite"²⁰. Sin embargo en el caso objeto de estudio no se presenta esta relación de supremacía, es decir el vínculo subjetivo entre el sancionador y el sancionado que "...constituye el sustrato que delimita subjetiva y temporalmente la competencia sancionatoria disciplinaria..."²¹, ya que el INGETYP como ente descentralizado funcionalmente tiene relación de jerarquía respecto a los funcionarios que se desempeñan dentro del mismo pero no detenta esta relación jerárquica fuera del Instituto. La segunda reflexión se relaciona con el hecho de que en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos existe un procedimiento que no amerita sustanciación y que a falta de una disposición expresa debe resolverse dentro de veinte días siguientes a la presentación de una petición, representación o solicitud (artículo 5), procedimiento que "...se caracteriza por una tramitación mínima..."²². A este respecto si bien antes del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos de 2014, tanto la autoridad que instruía y sancionaba al funcionario irregular como el procedimiento a seguir coincidían ya se tratase del incumplimiento de un trámite o del incumplimiento dentro de un procedimiento independientemente del tipo que fuera, en la actualidad habría que distinguir si el trámite en cuestión se enmarca dentro de los procedimientos de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos o fuera de ella a fin de determinar la autoridad competente y el procedimiento a seguir.

4. CONCLUSIÓN

Planteado el nuevo panorama legislativo en líneas anteriores existen dos procedimientos y dos autoridades diferentes para imponer sanciones a los funcionarios públicos que incurran en omisión, retardo o distorsión.

17- Artículos 2, 3 y 58.

18- Artículo 59.

19- Araujo-Juárez, José, op. cit.

20- Araujo-Juárez, José, op. cit., p. 345.

21- Peña Solís, José, op. cit., p. 350.

22- Araujo-Juárez, José, op. cit., p. 337.

Así a partir del 26 de noviembre de 2014 habría que precisar si se trata de actuaciones, trámites, gestiones o diligencias presentadas por personas por ante la Administración Pública nacional, estatal o municipal, aunque también reclamaciones y quejas (que asumimos no requieren mayor sustanciación) en cuyo caso los funcionarios que incurran en irregularidades en su tramitación serán pasibles de las sanciones impuestas mediante el procedimiento tramitado por el INGETYP, mientras que si se trata de esas mismas irregularidades dentro de un procedimiento administrativo que amerite sustanciación o que sin requerirla no esté regulado en otra ley, entonces deberá aplicarse el artículo 3 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y la tramitación y decisión le corresponderá a las autoridades jerárquicamente superiores del funcionario infractor.