

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
DOCTORADO EN DERECHO

CONTRIBUCIÓN AL ESTUDIO DE LA LEGISLACIÓN VENEZOLANA DIRIGIDA A SANCIONAR LOS HECHOS DE CORRUPCIÓN

Tesis Doctoral presentada para optar al Título
de Doctor en Derecho

Autor: Abg. Freddy J. Orlando S.

Tutor: Profesor, Dr. Manuel Rachadell

Caracas, Septiembre de 2009

Caracas, 21 de septiembre de 2009

Profesora
Magaly Vásquez
Directora General de Estudios de Postgrado
Universidad Católica Andrés Bello
Su Despacho.

Yo, Freddy J. Orlando S., titular de la cédula de identidad Nº 2.144.294, me dirijo a usted, muy respetuosamente, en la oportunidad de notificarle la culminación de la Tesis Doctoral que he intitulado, en forma definitiva, "CONTRIBUCIÓN AL ESTUDIO DE LA LEGISLACIÓN VENEZOLANA DIRIGIDA A SANCIONAR LOS HECHOS DE CORRUPCIÓN".

En tal virtud, agradezco la designación del jurado que evaluara dicha tesis como requisito para optar al título de Doctor en Derecho.

Atentamente,

Freddy J. Orlando S.

APROBACIÓN DEL TUTOR

Yo, Manuel Rachadell Sánchez, en mi carácter de tutor de la tesis para optar al título de Doctor en Derecho, elaborada por el profesor Freddy J. Orlando S., cédula de identidad No. 2.144.294, intitulada "CONTRIBUCIÓN AL ESTUDIO DE LA LEGISLACIÓN VENEZOLANA DIRIGIDA A SANCIONAR LOS HECHOS DE CORRUPCIÓN", hago constar que la mencionada tesis reúne los requisitos exigidos por la **Universidad Católica Andrés Bello** para ser sometida a la presentación pública y evaluación por parte del jurado examinador que a tal respecto se designe.

En Caracas, a los 21 días del mes de Septiembre de 2009.

Atentamente,

Manuel Rachadell Sánchez

Doctor en Derecho. Profesor en la Universidad Central de Venezuela

DEDICATORIA

A Helbetia, mi amadísima esposa, por su infinita comprensión y solidaridad con las horas de investigación y estudio que demandó la elaboración de esta tesis, restadas del diario compartir y de la permanente disposición de transitar juntos el camino de la vida.

A mis hijos, cuyo estímulo permanente por lograr este cometido, fue determinante para alcanzarlo.

A mi hermana Silvia, por el valioso material histórico que puso en mis manos como contribución para que este propósito se materializara.

A la memoria de mis padres.

A todo aquel a quien la información aquí contenida le pueda resultar útil.

AGRADECIMIENTOS

A mi tutor, el Dr. Manuel Rachadell, quien acogió con la más amplia disposición de ayuda y amistad fraterna, la labor de orientar la realización de este trabajo. Sus oportunas y sabias sugerencias, así como las correcciones indicadas sin escatimar el tiempo que ello demandó, puso de manifiesto el profundo conocimiento y experiencia en los temas del Derecho Público y su natural apego e inclinación por la docencia y la investigación.

A la colega y Esp. Ivanowa Beiruti, por todas sus recomendaciones para la elaboración, tanto del proyecto como de la tesis, y sus valiosas opiniones para concretarlo en el tiempo previsto para ello.

A Marjorie Parra, cuya asistencia en la búsqueda y obtención de los textos legales del siglo XIX concernientes a este trabajo, mientras estaba a la espera del acto académico que la invistió como abogado de la República, fue verdaderamente invalorable.

Al personal de las bibliotecas de la Universidad Católica Andrés Bello, de la Universidad Central de Venezuela, de la Escuela de Derecho de esta última Casa de Estudios, de la Fundación Rojas Astudillo y de la Asamblea Nacional, quienes en todo momento atendieron con la mayor amabilidad las solicitudes formuladas para acceder a las obras que fue necesario consultar.

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
DOCTORADO EN DERECHO

CONTRIBUCIÓN AL ESTUDIO DE LA LEGISLACIÓN VENEZOLANA DIRIGIDA A SANCIONAR LOS HECHOS DE CORRUPCIÓN

Autor: Abg. Freddy J. Orlando S.
Tutor: Profesor, Dr. Manuel Rachadell
Caracas, 31 de Julio de 2009

Resumen

El presente trabajo tiene por finalidad analizar los textos legales que, en distintas épocas y momentos de la historia de Venezuela, incluyendo los períodos de la colonia, de la lucha por la independencia y de la república, se han dictado contra los hechos de corrupción; especialmente durante el lapso comprendido entre 1908 y 2009. En este contexto se establecen los siguientes objetivos: a) analizar, en forma concreta, hechos de corrupción ocurridos en diversos sectores, tanto del ámbito internacional como del nacional y las causas que los propician; b) Precisar los principales instrumentos legales que se han dictado en nuestro país contra la corrupción, con indicación de los hechos y circunstancias que condujeron a su promulgación, principalmente durante el pasado siglo; y, c) Identificar las características de dichos instrumentos y la significación que tuvieron en la lucha contra la corrupción. Las interrogantes que la investigación se plantea son los siguientes: ¿Qué debe entenderse por corrupción?; ¿Cuántos tipos de corrupción existen?; ¿Qué circunstancias pueden facilitar su ocurrencia y cuáles son sus consecuencias?; ¿Cuáles han sido los principales instrumentos legales dictados en Venezuela contra la corrupción, desde la época de la colonia hasta nuestros días?; ¿Se combaten eficientemente los hechos de corrupción con la aprobación y aplicación de los instrumentos legales hoy existentes?; ¿Qué factores le han restado eficacia a esos instrumentos?; ¿A mayor número de leyes contra la corrupción, más hechos de esta índole se han suscitado?; ¿Por qué no admitir que la solución del problema no es sólo de leyes, por más punitivas que sean, sino que es una cuestión de formación ciudadana, de crecimiento dentro de los principios éticos y que es indispensable una toma de conciencia en ese sentido y un accionar dirigido a su consecución?. La metodología empleada consiste en una investigación de instrumentos jurídicos de diferente jerarquía concebidos para lucha contra la corrupción. El nivel de la investigación se orienta hacia una investigación descriptiva. La estrategia básica de la investigación, está conformada por técnicas de recopilación y análisis de diversos tipos de documentos: leyes, libros, ensayos, informes oficiales, sentencias, así como noticias y artículos de prensa, revistas y documentos en línea, entre otros, que guardan directa conexión con la investigación. Las conclusiones a las que se arriba son las siguientes: a) La corrupción es un problema secular, no exclusivo de Venezuela; b) La corrupción degrada la institucionalidad del Estado y corroe la moralidad del ser humano; c) Los órganos de control no pueden soslayar las atribuciones que les confiere la ley; y, d) La corrupción no es sólo un asunto de leyes, sino más bien es una cuestión de valores, de formación ciudadana.

Descriptores: Corrupción, leyes, sanciones, ética.

ÍNDICE

Pág.

DEDICATORIA I
AGRADECIMIENTOS II
RESUMEN III
ÍNDICE IV
INTRODUCCIÓN 1
PRIMERA PARTE: LA CORRUPCIÓN: UN PROBLEMA INTEMPORAL QUE NO CONOCE FRONTERAS 10
CAPÍTULO I: LA CORRUPCIÓN ES UN FLAGELO UNIVERSAL 10
Preliminar 10
1. Diversas acepciones del vocablo corrupción 11
2. Lo intemporal e ilimitado de los hechos de corrupción 16
2.1. Referencias bíblicas relativas a los hechos de corrupción 16
2.2. El tema de la corrupción en el pensamiento de los antiguos Griegos 17
2.2.1. Sócrates, acusado de "corruptor de juventudes" 18
2.2.2. Platón y el Estado Ideal 19
2.2.3. Aristóteles y el tema de la ética 20
2.3. La corrupción en la Roma de los Césares 21
2.4. Hechos de corrupción contemporáneos reseñados por los medios de comunicación social 25
2.4.1. La renuncia del Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), Miguel Ángel Rodríguez, en octubre de 2004: un mes después de su designación. 26
2.4.2. Las imputaciones formuladas en marzo de 2004 contra Bernard Ebbers, ex presidente ejecutivo la empresa de telefonía norteamericana *Worldcom Inc*, por haber incurrido en fraude bursátil. 27
2.4.3. La expulsión del búlgaro Iva Slavkov de sus funciones en el Comité Olímpico Internacional, en agosto de 2004 28
2.4.4. Las acusaciones contra varios dirigentes del partido del Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, en junio de 2005, de pagar sobornos a legisladores para comprar su apoyo al gobierno 29
2.4.5. Las investigaciones iniciadas el 1º de febrero de 2006 por la Comisión Permanente de Contraloría de la Asamblea Nacional, acerca de las irregularidades ocurridas en

el 2004, en la ejecución de obras del Complejo Agroindustrial Azucarero "Ezequiel Zamora", S.A., (CAAEZ, S.A.) del estado Barinas 31
2.4.6. Las denuncias de irregularidades ocurridas en el programa "Petróleo por Alimentos" de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en setiembre de 2005, imputadas a un hijo del Secretario General de la ONU, Kofi Annan 32
CAPÍTULO II: CATEGORÍAS DE HECHOS DE CORRUPCIÓN 37
Preliminar..... 37
1. La corrupción en el sector público 38
1.1. Caso de la venta del Hotel Tamanaco (1968) 44
1.2. Caso de la Chatarra Militar (1973) 46
1.3. Caso Sierra Nevada (1980) 48
1.4. Caso Banco de los Trabajadores de Venezuela, BTV (1982) 52
1.5. Caso RECADI (1983-1989) 55
1.6. Caso de los rústicos Jeep (1989) 57
1.7. Caso Violeta Chamorro (1992) 59
1.8. Caso Turpial (1992) 63
1.9. Caso Plan Bolívar 2000 (2000) 64
1.10. Caso Central Azucarero Ezequiel Zamora en el estado Barinas (2006) 67
1.11. Caso FOGADE (2006) 70
1.12. Caso Ciudad Lebrún (2006) 73
1.13. Caso El Maletinazo (2007) 75
2. La corrupción en el sector privado empresarial 77
2.1. El *affaire* del grupo empresarial Parmalat. 79
2.2. Los maquillajes contables de la *Enron* 80
2.3. Los descuentos de *Royal Ahold* 81
2.4. La debacle del Banco Latino 81
2.5. Los casos derivados de la competencia desleal 84
2.6. La protección al usuario y al consumidor 92
2.7. La piratería comercial 94
2.8. La crisis económica estadounidense 98
2.9. La pirámide de Madoff 100
2.10. El Fraude de Robert Allen Stanford 101
2.11. Una palabra final en torno a este punto 104
3. La corrupción en el entorno de la administración de justicia 105
4. La corrupción en el ámbito deportivo 113
4.1. Los medias negras de Chicago 114
4.2. Ben Johnson y las olimpíadas de Seúl 115
4.3. La luz de bengala en el Maracaná 116
4.4. *Pete Rose* y su veto al Salón de la Fama del Béisbol 117
4.5. *Iva Slavkov* suspendido por el Comité Olímpico Internacional (COI) 118
4.6. La Juventus, ¿corruptora de árbitros? 120
4.7. *The Guardian* acusa a Nicolás Leoz 122
4.8. Un caso de dopaje en el Clásico Mundial de Béisbol 123

4.9. Dopaje en las olimpíadas Pekín 2008.....124
4.10. Alex Rodríguez y el uso de sustancias prohibidas 125
5. La corrupción en el terreno sindical 126
6. La corrupción en el campo de la política.....131
6.1. El caso Watergate.....133
6.2. La operación manos limpias.....134
6.3. El *impeachment* de Fernando Collor de Melo 135
6.4. Un personaje llamado Vladimiro Montesinos 136
6.5. El enriquecimiento ilícito de Augusto Pinochet.....139
6.6. La corrupción en el moderno partido comunista chino 140
6.7. La corrupción en el Parlamento Inglés.....143
6.8. Fujimori condenado por peculado.....144
CAPÍTULO III: CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN..... 146
Preliminar..... 146
1. Causas derivadas de la concepción centralista de gobierno 151
2. Causas originadas en excesivos trámites burocráticos 155
3. Causas motivadas en los poderes discrecionales de los funcionarios públicos ...162
4. Causas resultantes del clientelismo político.....164
5. Causas emanadas de la impunidad para sancionar los hechos de corrupción 169
6. Causas producidas por la falta de controles por parte de los organismos competentes 173
7. Causas provocadas por la pérdida de los valores éticos y morales de la sociedad 181
CAPÍTULO IV: CONSECUENCIAS QUE DERIVAN DE LOS HECHOS DE CORRUPCIÓN..... 186
Preliminar..... 186
1. La corrupción atenta contra el Estado de Derecho 190
1.1. Las prácticas corruptas atentan contra las instituciones democráticas.....190
1.2. Los hechos de corrupción dañan la función pública.....194
1.3. Las prácticas corruptas degradan la administración de justicia 196
1.4. La corrupción distorsiona el sistema económico.....198
1.5. La corrupción deforma los cuerpos de seguridad ciudadana.....201
1.6. Las prácticas corruptas deterioran a los partidos políticos 206
2. La corrupción envilece al ser humano 209

SEGUNDA PARTE: PRINCIPALES INSTRUMENTOS LEGALES DICTADOS EN VENEZUELA CONTRA LA CORRUPCIÓN. CIRCUNSTANCIAS SOCIALES, POLÍTICAS Y ECONÓMICAS QUE LOS PROPUGNARON..... 213

CAPÍTULO I: DE LA COLONIA A LAS POSTRIMERÍAS DEL SIGLO XX 213

Preliminar..... 213

1. Instrumentos de control y de sanción correspondientes al período colonial.....219
1.1. Los Juicios de Residencia.....219
1.2. La Real Cédula expedida en Ocaña en 1531.....226
1.3. Los Contadores Mayores de Cuentas.....231
1.4. La Real Cédula de 1776 que decreta la creación de la Intendencia 234
2. Textos legales dictados durante la lucha por la independencia.....239
2.1. Preliminar 239
2.2. Decreto del 11 de septiembre de 1813 contra los defraudadores de la renta del tabaco.....242
2.3. Decreto del 02 de julio de 1818 contra el contrabando 245
2.4. Decreto del 21 de octubre de 1819 contra la malversación, fraudes y extorsiones por parte de los Comisionados.....246
2.5. Instrucción impartida el 27 de marzo de 1821 al Vicepresidente Carlos Soublette, en su condición de Jefe del Ramo de Hacienda, en el Departamento de Venezuela 247
2.6. Instrucción del 21 de febrero de 1822 del Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda de la República de Colombia, contra fraudes, malversación, y poco celo en el desempeño de su destino con perjuicio del erario nacional.....249
2.7. Decreto del 12 de enero de 1824 contra la malversación y el peculado 251
2.8. Decreto del 18 de marzo de 1824 contra el contrabando.....252
2.9. Decreto de 4 de abril de 1824 por el cual se manda que los empleados de la Hacienda Pública, puedan ser removidos cuando haya datos de su mala conducta 253
2.10. Decreto sobre administración de justicia y responsabilidad de funcionarios públicos de fecha 31 de Mayo de 1824 254
2.11. Orden del Libertador contra el uso de los fondos públicos para festejar su recibimiento, del 3 de Agosto de 1825.....260
2.12. Decreto Sobre Responsabilidad de Empleados de Hacienda y determinación de las penas con que deben ser castigados, fechado en Bogotá el 23 de Noviembre de 1826 260
2.13. Decreto sobre Reglamentación de la Hacienda Pública, dictado en Caracas el 8 de marzo de 1827.....262
3. Instrumentos jurídicos correspondientes a la etapa comprendida entre 1830 y 1899 269
3.1. Preliminar 269
3.2. Ley de fecha 14 de Octubre de 1830, relativa a la organización de la Hacienda Pública.....273

3.3. Ley de fecha 28 de mayo de 1837 relativa a la organización de las Administraciones de Aduana y Funciones y Deberes de Empleados 276
3.4. Ley de fecha 28 de mayo de 1837 relativa a la organización de las Oficinas Superiores de Hacienda y Deberes y Funciones de sus Empleados.....279
3.5. Decreto de 22 octubre de 1856 sobre responsabilidad de los empleados de Hacienda 281
3.6. Decreto de 24 de junio de 1858, que trata del Tribunal de Cuentas 283
3.7. Ley de 6 de julio de 1860, que organiza el Tribunal de Cuentas 285
3.8. Ley de 20 de mayo de 1861 sobre responsabilidad de los empleados de Hacienda 287
3.9. Código Penal de 19 de abril de 1863.....292
3.10. Código de Hacienda de 25 de mayo de 1867 296
3.11. Código de Hacienda de 20 de febrero de 1873.....298
3.12. Ley de 30 de junio de 1891 sobre responsabilidad de los empleados nacionales y de los presidentes y altos funcionarios de los estados.....305
3.13. Ley de 19 de mayo de 1896, sobre procedimiento en los juicios de responsabilidad del presidente de la república y de otros altos funcionarios 308
3.14. Código Penal de 14 de mayo de 1897.....311
3.15. Código de Hacienda de 31 de mayo de 1899 315

CAPÍTULO II: LOS TEXTOS LEGALES DICTADOS ENTRE 1900 Y 2009..... 319

Preliminar..... 319

1. Textos jurídicos dictados durante la primera mitad del siglo XX.....323
1.1. Ley de Responsabilidad de Funcionarios Públicos de 10 de julio de 1905 323
1.2. Ley sobre Responsabilidad de Empleados Públicos del 07 de junio de 1912.....327
1.3. El Código de Hacienda Pública de 13 de Junio de 1912.....330
1.4. Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 4 de junio de 1918 331
1.5. Los Acuerdos Confiscatorios de los bienes del General Juan Vicente Gómez 341
1.6. Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 15 de julio de 1938.....350
1.7. Decreto Nº 64 de fecha 27 de noviembre de 1945, emanando de la Junta Revolucionaria de Gobierno, por el cual se crea un Jurado de Responsabilidad Civil y Administrativa 356
1.8. Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito de los Funcionarios o Empleados Públicos del 18 de octubre de 1948 362
2. Textos jurídicos dictados en la segunda mitad del siglo XX 370
2.1. Ley de Carrera Administrativa de 4 de septiembre de 1970.....379
2.2. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 6 de enero de 1975.384
2.3. Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público de 1º de abril de 1983.....393
2.4. Ley de Reforma de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 14 de diciembre de 1984.....401
2.5. Ley de Licitaciones de 10 de agosto de 1990 406
2.6. Decreto Presidencial Nº 529 del 11 de enero de 1995 mediante el cual se crea el Comisionado Presidencial para la Vigilancia de la Administración Pública.....410

2.7. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1º de febrero de 1996 416
2.8. Resolución No. 01-00-00-000019 del 12 de mayo de 1997, mediante la cual el Contralor General de la República dicta el Código de Ética para el Funcionario Público.....422
2.9. Ley aprobatoria, de la "Convención Americana contra la Corrupción" del 22 de mayo de 1997 425
2.10. Instructivo Presidencial contentivo del "Código de Conducta de los Servidores Públicos" de 15 de julio de 1998.....434
2.11. Ley de Licitaciones de 11 de octubre de 1999.....447
3. Textos jurídicos dictados durante el siglo XXI.....454
3.1. Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 5 de septiembre de 2000 457
3.2. Código Penal de 20 de octubre de 2000.....460
3.3. Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones de fecha 12 de diciembre de 2000.....462
3.4. Ley Orgánica del Poder Ciudadano de 25 de octubre de 2001 464
3.5. Decreto con Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones, de fecha 13 de noviembre de 2001.....469
3.6. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal de 1º de enero de 2002.....472
3.7. Ley del Estatuto de la Función Pública del 11 de julio de 2002 480
3.8. Ley Contra la Corrupción del 7 de abril de 2003 484
3.9. Ley de Reforma del Código Penal del 13 de abril de 2005.....490
3.10. Ley aprobatoria de la "Convención Mundial contra la Corrupción" del 23 de mayo de 2005.....491
3.11. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas de 14 de marzo de 2008. (Reformado mediante Ley del 24 de abril de 2009) 499

CONCLUSIONES 511

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 517

A) LIBROS 517
B) OBRAS COLECTIVAS..... 529
C) REVISTAS..... 534
D) DOCUMENTOS EN LÍNEA..... 536
E) OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN:..... 537
PÁGINAS WEB:..... 539

INTRODUCCIÓN

No hay país, estrato social o sectores de la economía, de la política, del deporte o de cualquier otro ámbito, que no haya sido afectado por lo que ha dado en llamarse "hechos de corrupción", es decir, comportamientos que, además de contrariar los valores de la probidad, rectitud, honradez y de la ética, son constitutivos de delitos, de faltas o de contravenciones de naturaleza administrativa, capaces de destruir los cimientos sobre los que se sustenta un verdadero sistema de democracia y de libertades.

En efecto, la sociedad mundial se encuentra cada vez más afectada por tales hechos. Se trata de una verdadera amenaza capaz de desestabilizar gobiernos, organizaciones, estructuras públicas y privadas, minarlas en su credibilidad, en su superación y en su desarrollo. Los hechos de corrupción irrumpen contra el imperio de la ley, lo soslayan, lo neutralizan. Existe la percepción generalizada, de que este flagelo avanza sin cesar, persistentemente, con pasos firmes, conquistando espacios no imaginados en detrimento de los principios y valores sobre los que se sustenta la sociedad, la democracia y el Estado de Derecho. Las manifestaciones de lo que se denomina "hechos de corrupción", se multiplican de manera incesante, se suscitan con una frecuencia extraordinaria y en las circunstancias o en los ámbitos más inesperados.

Durante la fase de desarrollo de este trabajo, se produjeron una diversidad de situaciones relacionadas con dicha problemática, que los diferentes medios de comunicación, tanto nacionales como extranjeros, reseñaron profusamente. Destacamos, a título de ejemplo, los siguientes:

1. "El Secretario General de la Organización de Estados Americanos, Miguel Ángel Rodríguez, renunció a su cargo, una semana después de que se reveló en Costa Rica su presunta participación en un caso de soborno". [1]

[1] *El Nacional*, Caracas, edición del 09-10-2004. Pág. A-8

2. “El presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, prometió en la noche del martes investigar las denuncias de corrupción en su gobierno “hasta las últimas consecuencias” para esclarecer esos casos”. [2]

3. “Annan asume responsabilidad por escándalo pero descarta renuncia. El encargado de la investigación del programa Petróleo por Alimentos, Paul Volcker, entregó un informe de 1.000 páginas que detalla los abusos cometidos en el plan de 64 millardos de dólares que la ONU administró por orden del Consejo de Seguridad entre 1996 y 2003”. [3]

4. “El gobierno estadounidense dijo el martes que acusó al ex presidente ejecutivo de *Worldcom Inc.*, Bernard Ebbers, de fraude bursátil relacionado con el escándalo contable de 11.000 millones de dólares que llevó al gigante telefónico a la mayor bancarrota en la historia norteamericana.” [4]

5. “El Comité Olímpico Internacional (COI) decidió suspender de sus funciones en el organismo al búlgaro Iva Slavkov por su implicación en el supuesto caso de corrupción destapado por la BBC. Slavkov también quedó expulsado de los Juegos Olímpicos de Atenas de 2004.” [5]

6. “General que comandó unidad en central azucarero fue acusado de 12 delitos. El ministro Maniglia aseguró que se extraviaron 2,6 millardos del complejo de Barinas y que el Presidente ordenó que se juzgara a los responsables.” [6]

7. “La estrella del beisbol de las grandes ligas, Alex Rodríguez, tercera base de los Yankees de New York, admitió en los primeros días del mes de febrero de 2009, en una entrevista por la cadena de televisión (ESPN), haber consumido drogas para mejorar su rendimiento deportivo, cuando jugaba con los Rangers de Texas entre los años 2001 y 2003.” [7]

---

[2] Ibídem, 09-6-2005. Pág. A-9
[3] Ibídem, 08-9-2005. Pág. A-14
[4] Reuters, Agencia Internacional de Noticias, 02-3- 2004
[5] *El Nacional*. Caracas, edición del 08-8- 2004. Pág. B-4
[6] *El Nacional*. Caracas, edición del14-02-2006. p. A-2
[7] *El Universal*. Caracas, edición del 10-9-2009. p. 2-6

8. El presidente de la Cámara de los Comunes, máxima autoridad del Parlamento, se vio forzado a renunciar a su cargo asediado por las distintas denuncias sobre excesos y abusos de los referidos gastos y por "oponerse a la transparencia en los gastos de los legisladores". [8]

La jerarquía de las personalidades que, como hemos visto, se encuentran, de una u otra manera, afectadas, interesadas, relacionadas, mencionadas o vinculadas con hechos de corrupción, demuestran, como fue afirmado precedentemente, que tales hechos pueden tener lugar en los más altos niveles de la política, del mundo empresarial e, inclusive, del deporte. Dicho de otra manera, ningún funcionario, personalidad, organización, del sector público o del sector privado, está exento de verse afectado por hechos de corrupción.

Ahora bien, todos estos casos que acabamos de narrar, refuerzan nuestra convicción acerca de la vigencia del citado tema; son absolutamente justificadores de la investigación realizada, sobre todo desde la perspectiva de la eficacia de los instrumentos con los cuales se cuenta o se ha contado, en el caso de nuestro país, para tratar de combatir la corrupción. Consideramos que si bien es cierto que el tema de la corrupción en general, sus causas y consecuencias han sido analizados en diferentes épocas y desde los más distintos ángulos que este problema ofrece, no lo es menos que muy poco se ha expresado respecto de los motivos que han conducido a que las leyes que en distintas épocas se han dictado para luchar contra el mencionado mal, no hayan logrado detener su crecimiento y expansión.

En efecto, en diferentes épocas de la humanidad, las sociedades han desarrollado textos normativos para combatir y sancionar los hechos de corrupción sin que hayan podido detener su desarrollo y expansión, mucho menos erradicarlos de manera total. Venezuela no ha sido la excepción. Nuestro país, incluso antes de conformarse como Estado soberano e independiente, cuando no

[8] *El Universal*, Caracas, edición del 20-5-2009. p. 1-14

éramos más que una pequeña porción del vasto imperio español, fue destinatario de instituciones y normas que pretendieron controlar los desafueros de los representantes de la Corona española y obligar a una correcta y transparente administración de los fondos públicos. Ejemplo de ello, lo constituyó los juicios de residencia, la ordenanza expedida en la ciudad de Ocaña por la Reina Doña Juana La Loca el 17 de febrero de 1531, dirigida a reorganizar la Hacienda Pública y evitar hechos de corrupción, y la creación de la Intendencia en 1776.

Dentro del conjunto de instrumentos de contenido normativo cuyo propósito fue luchar contra el flagelo de la corrupción durante la gesta emancipadora, y luego de alcanzada ésta, se pueden mencionar, entre otros, los siguientes:

El Decreto firmado por el Libertador el 12 de enero de 1824 en la ciudad de Lima, estableciendo la pena de muerte para los que hubieren "malversado o tomado para sí los fondos públicos de diez pesos para arriba"; la Ley sobre la Responsabilidad de los Empleados en el Régimen Político de Provincias de fecha 25 de mayo de 1857, durante la presidencia de José Tadeo Monagas, con miras a lograr el rendimiento de la actividad administrativa de las provincias; la Ley sobre Procedimientos en los Juicios de la Responsabilidad del Presidente de la República y de otros de los Funcionarios de los Estados, de fecha 30 de junio de 1869.

Iniciado el siglo XX, destacan, a título de ejemplo, la Ley sobre la Responsabilidad de los Empleados Públicos, promulgada durante la presidencia del General Juan Vicente Gómez; la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de los Funcionarios y los Empleados Públicos, de fecha 18 de octubre de 1948, promulgada durante la presidencia de Don Rómulo Gallegos; La Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público del 2 de diciembre de 1982, la "Convención Americana contra la Corrupción" del 22 de mayo de 1997 emanada de la Organización de Estados Americanos (OEA).

A toda esta legislación debe sumarse ahora, en pleno siglo XXI, la vigente Ley contra la Corrupción del 7 de abril de 2003 y la "Convención Mundial contra la

Corrupción" de fecha 23 de mayo de 2005, dictada por la Organización de las Naciones Unidas. [9]

La enumeración de los instrumentos legales que tratan la materia que nos ocupa, es mucho más extensa y en el desarrollo de la investigación nos referimos a las características particulares de cada uno de esos textos, así como a las circunstancias que condujeron a su entrada en vigor.

Por lo que respecta a los objetivos generales de la investigación, hay que señalar que se analizan los denominados hechos de corrupción a través de diferentes casos reñidos con los valores de la probidad, rectitud, honradez, honestidad, etc., que han tenido lugar en distintos países y en diversas épocas con consecuencias nefastas para sus autores y para las organizaciones e instituciones a las que éstos pertenecían.

De manera específica los objetivos están dirigidos a:

A. Analizar, en forma concreta, los hechos de corrupción en los diversos sectores tanto del ámbito internacional como del nacional y las causas que los propician.

B. Precisar, en el tiempo, los principales instrumentos legales que se han dictado en nuestro país para luchar contra la corrupción, con señalamiento de los hechos y circunstancias que condujeron a su promulgación.

C. Identificar las debilidades y fortalezas de esos instrumentos legales para determinar las causas de su ineficacia y lo que pareciera ser la paradoja resultante de toda esa labor: a mayor legislación sobre dicha materia, más hechos de corrupción se suscitan.

[9] La "Convención Americana contra la Corrupción" fue aprobada por la Organización de los Estados Americanos el 29 de marzo de 1996 y ratificada luego por el Congreso de la República de Venezuela mediante la Ley Aprobatoria de dicha Convención, publicada en la Gaceta Oficial No. 36.211 del 22-5-1997; La "Convención Mundial contra la Corrupción", la aprobó la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 31 de octubre de 2003 y fue ratificada por la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela por medio de la correspondiente Ley Aprobatoria publicada en la Gaceta Oficial No. 38.192 del 23-5-2005.

Por otra parte, hay que destacar que la investigación se plantea varias interrogantes que son respondidas a medida que se va adentrando en su desarrollo. Por ejemplo, ¿Qué debe entenderse por corrupción?; ¿Cuántos tipos de corrupción existen?; ¿Cuáles han sido los principales instrumentos legales dictados en Venezuela contra la corrupción, desde la época de la colonia hasta nuestros días?; ¿A mayor número de leyes contra la corrupción, más hechos de esta índole se han suscitado?; ¿Por qué no admitir que la solución del problema no es sólo de leyes, por más punitivas que sean, sino que es una cuestión de formación ciudadana, de crecimiento dentro de los principios éticos y que es indispensable una toma de conciencia en ese sentido y un accionar dirigido a su consecución?.

Sin embargo, hay que recalcar que el estudio efectuado pone énfasis, según lo afirmado precedentemente, a la etapa que en nuestro país está comprendida entre los albores del siglo XX y los del siglo XXI, concretamente años 1908 y 2009, es decir, el periodo durante el cual Venezuela ha tenido 12 Constituciones, 25 presidentes han estado al frente de la primera Magistratura Nacional, dos de los gobiernos fueron férreas dictaduras militares que conculcaron derechos y garantías ciudadanas por espacio de 37 años [10]. Sin embargo es de destacar, que luego del derrocamiento de la dictadura militar del General Marcos Pérez Jiménez, en 1958, se sucedieron ininterrumpidamente hasta la fecha, mediante el sufragio libre, universal, directo y secreto, diez gobiernos. Durante el señalado lapso nuestro país conoció, con todas sus imperfecciones, el sistema democrático y, particularmente, lo que es la alternancia en el poder mediante elecciones libres y democráticas.

No sobra insistir, como lo ponemos de relieve en este estudio, que el período de nuestra historia que abarca desde el fin de la dictadura Gomecista

[10] El General Juan Vicente Gómez fue presidente de la República desde el 23 de noviembre de 1908 hasta el día de su muerte, el 17 de diciembre de 1935, en lo que ha sido la dictadura más prolongada de nuestra historia. Por su parte, el General Marcos Pérez Jiménez, quien integró la Junta Militar de Gobierno que derrocó al Presidente Constitucional Rómulo Gallegos el 24 de noviembre de 1948, fue nombrado Presidente Provisional el 2 de diciembre de 1952, luego del desconocimiento del triunfo electoral del Dr. Jóvito Villalba; se mantuvo al frente de la primera Magistratura Nacional hasta el 23 de enero de 1958, fecha de su derrocamiento por una insurrección cívico-militar.

hasta el 2009, con excepción de los años en que gobernó el dictador Pérez Jiménez, y, sobre todo, los que siguieron después de su derrocamiento, es donde la preocupación por combatir la corrupción ha estado más acentuada; ya sea por el afianzamiento de las institucionalidad producto del sistema democrático de gobierno que permitió la alternancia del poder; bien por el papel de los medios de comunicación en la denuncia de comportamientos reñidos con los principios de la ética y los valores de la honestidad en el ejercicio de destinos públicos; o por el desarrollo de la educación, entre otros elementos determinantes de ese progreso.

De manera que si bien es cierto que la referida etapa de nuestra historia republicana es la más fecunda en instrumentos jurídicos concebidos especialmente para enfrentar los hechos de corrupción, también es verdad que es el período en que tales hechos más escándalos han generado.

Atinente al marco metodológico de la investigación llevada a cabo, cuyo propósito es analizar los hechos de corrupción, sus causas, modalidades, pero sobre todo, y de manera especial, la legislación que se ha dictado en nuestro país para repelerla y eliminarla, hasta el máximo posible, está concernido al momento técnico-operacional característico de todo proceso de investigación. De manera que el diseño del presente trabajo se efectúa con fundamento en una investigación documental, en virtud de que nos apoyamos, fundamentalmente, en datos secundarios provenientes de fuentes indirectas que permiten el estudio y análisis de documentos que se han elaborado respecto de la materia objeto de nuestro estudio. Por ello, evaluamos con sentido crítico los textos legales que, de una u otra manera, forman parte del grupo dirigido a enfrentar y combatir los hechos de corrupción, que han ocurrido, sobre todo, en el período de nuestra historia republicana comprendido entre los años 1908-2009.

En el acopio de la información, se pone especial cuidado en hacerlo en forma ordenada y de manera sistemática, a fin de conocer, cabalmente, sus elementos externos y también sus aspectos intrínsecos. Ello implica, en primer lugar, la escogencia o selección de las obras necesarias para realizar la investigación sobre el tema escogido, específicamente, libros, ensayos,

publicaciones, informes oficiales, dictámenes de organismos públicos como la Contraloría General de la República y el Ministerio Público, sentencias de la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia y de los órganos de la desaparecida Jurisdicción Especial de Salvaguarda del Patrimonio Público y repertorios jurisprudenciales, así como noticias y artículos de prensa, revistas y documentos en línea, entre otros, que guardan todos directa conexión con el tema objeto de nuestro estudio.

Ahora bien, la información seleccionada se procesa a través de los métodos de investigación jurídica, analítico, sintético y exegético[11] y se emplean de manera simultánea, los procedimientos de inducción y análisis, toda vez que se parte de situaciones concretas que se examinan dentro de un marco teórico general y analítico.

En cuanto a la estructura de la presente investigación, debe expresarse que ésta es como sigue: La primera parte, intitulada "La Corrupción: un problema intemporal que no conoce fronteras, consta de los siguientes cuatro capítulos: Capítulo I "La corrupción es un flagelo universal"; Capítulo II "Categorías de hechos de corrupción"; Capítulo III "Causas de la Corrupción" y Capítulo IV "Las Consecuencias que derivan de los hechos de corrupción". Si se quiere, toda la primera parte es, fundamentalmente, un introito de lo que se trata en la segunda parte, la cual hemos denominado "Principales instrumentos legales dictados en Venezuela contra la corrupción. Circunstancias sociales, políticas y económicas que las propugnaron" y está dividida en dos grandes capítulos. El primero, atinente a la época que va de la Colonia a la postrimería del siglo XIX; y el segundo, concerniente al período de nuestra historia que abarca todo el siglo XX y los nueve años del XXI. Es en esta segunda parte donde hemos analizado, cronológicamente, los textos legales que estimamos fundamentales en el combate contra los hechos de corrupción.

[11] Cabanellas Guillermo: "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual". 21 Edición. Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1989.

No sobra advertir que, excepcionalmente, referimos instrumentos legales de rango sub legal. Cuando ha sido así es por la importancia que tuvieron en su momento.

Finaliza la tesis con las conclusiones a las que se arriba después de todo el estudio llevado a cabo. En este sentido es necesario expresar que luego de la recopilación, en orden cronológico, que hemos hecho de la legislación con la que ha contado y cuenta nuestro país para enfrentar los hechos de corrupción, no es posible arribar a otra conclusión que no sea la que nos lleva a afirmar categóricamente que la corrupción no es un problema de leyes o que pueda resolverse aprobando textos legales como los que, en nuestro país se han aprobado a lo largo de toda su historia. Si así fuera, la Ley Contra la Corrupción y las Convenciones Interamericana y Mundial Contra la Corrupción, por mencionar sólo esos tres instrumentos, recientes y muy modernos, ya habrían arrojado resultados satisfactorios contra los hechos de corrupción; mas ello no es lo que ha sucedido. Por el contrario, estimamos que debe desarrollarse una verdadera política de Estado para el combate de la corrupción, con estrategias claras y objetivos precisos y fáciles de lograr, a corto, a mediano y a largo plazo, con plena adhesión y respeto a los principios que informan el Estado de Derecho.

Caracas, 31 de julio de 2009.

PRIMERA PARTE: LA CORRUPCIÓN: UN PROBLEMA INTEMPORAL QUE NO CONOCE FRONTERAS

CAPÍTULO I: LA CORRUPCIÓN ES UN FLAGELO UNIVERSAL

Preliminar

Abordar el tema de la corrupción, y analizarlo, conforme al enunciado del acápite que antecede, es decir, como *un problema intemporal que no conoce fronteras*, o lo que es lo mismo como un asunto cuyas primeras manifestaciones son tan remotas que se pierden en el tiempo y en el espacio, trae consigo la necesidad de dejar claramente establecido, desde un primer momento, la significación que tiene ese vocablo.

En efecto, no obstante todo lo que se ha dicho y se ha escrito acerca del tema de la corrupción en general, y, concretamente, respecto de la voz "corrupción", es lo cierto que se trata de una expresión multívoca, que puede ser analizada desde diferentes puntos de vista y que, dependiendo de esa circunstancia, ofrece una variedad de significados, como lo veremos de inmediato, no sin antes advertir que ha existido y existe una tendencia muy generalizada a circunscribir los hechos de corrupción solamente en la esfera de lo público, cuando es lo cierto que, comportamientos de la señalada índole, también tienen lugar en el ámbito de lo privado. La corrupción no sólo puede ser propiciada, alentada, fomentada y practicada por el sector público, sino de igual forma por el denominado sector privado o debido a la interacción de ambas partes.

Etimológicamente la palabra corrupción deriva del latín *corruptĭo,-ōnis* y su primera acepción es, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, "Acción y efecto de corromper o corromperse". Por su parte, el verbo corromper, del latín *corrumpĕre*, según la misma obra, traduce "Alterar y trastrocar la forma de alguna cosa". 2. "Echar a perder, depravar, dañar, podrir". 3. "Sobornar o cohechar al juez, o a cualquiera persona, con dádivas o de otra manera". 4. "Pervertir o seducir a una mujer". 5. "Estragar, viciar, pervertir".

De allí que el Código Penal Venezolano[1], por ejemplo, utilice el vocablo corrupción en su artículo 364 para tipificar como delito la contaminación y el envenenamiento del agua potable. El citado artículo, reza así: "El que corrompiendo o envenenando las aguas potables del uso público o los artículos destinados a la alimentación pública, ponga en peligro la salud de las personas, será penado con prisión de dieciocho meses a cinco años. El mismo Código Penal lo emplea en el Artículo 387, en los siguientes términos: "El que por satisfacer las pasiones de otro hubiere inducido a la prostitución o a actos de corrupción a alguna persona menor, será castigado con prisión de tres a dieciocho meses".

Por otro lado, es lo cierto que en el ámbito de la actividad de los entes públicos, la voz "corrupción" cada vez más se la traduce como cualquier comportamiento contrario a la ley, a los principios éticos y morales o a las buenas costumbres, protagonizado, sobre todo, por funcionarios públicos.

Es esta, pues la circunstancia que nos lleva al análisis de los diferentes significados que tiene la palabra "corrupción", tanto en el ámbito de la esfera pública, como el sector privado.

1. Diversas acepciones del vocablo corrupción

En la extensa literatura existente sobre el tema de la corrupción, así como de los estudios que sobre este fenómeno han realizado personas e instituciones especializadas dedicadas a hacer un frente común de lucha contra sus perversos efectos, se pone de manifiesto la multiplicidad de acepciones que, derivados de los distintos elementos empleados para su análisis, tiene la palabra "corrupción". En efecto, la complejidad del término revela que es posible el estudio del tema de la corrupción atendiendo al criterio personal o particular que se tenga respecto de lo que debe considerarse por "corrupción". Una breve selección de dichas acepciones, sirve para evidenciar al anterior aserto.

[1] Cfr. Ley de Reforma Parcial del Código Penal. Gaceta Oficial Nº. Extraordinario 5768 de fecha 13-4-2005.

El profesor Humberto Njaim, quien en nuestro país es una de las personas que más ha estudiado del problema de la "corrupción", la define en su obra "La Corrupción un Problema de Estado", como "el uso del poder de compra del dinero y, en general, los recursos económicos, para obtener influencia pública y, eventualmente, a través de ella, más dinero, así como el empleo de las posiciones de influencia pública para obtener dinero y, eventualmente, más influencia pública, predominantemente en beneficio particular de quienes detentan tales posiciones. Estos usos del dinero y la influencia, a menudo, son comisiones ilegítimas y declarados ilícitos".[2]

El Dr. Ramón Escovar Salom, en su obra "Los Demonios de la Democracia", dice sobre esta materia lo siguiente: "La corrupción en su más inmediato efecto es la afectación de bienes o recursos públicos con fines privados.[3]

Por su parte, para el Banco Mundial "La corrupción es uno de los resultados del mal gobierno, que implica el abuso de los cargos públicos en beneficio privado. Se cometen esos abusos cuando un funcionario acepta, solicita o exige un soborno y cuando los agentes privados dan u ofrecen sobornos para eludir las políticas y procesos públicos y de esa manera conseguir ventajas competitivas y beneficios. Esos abusos pueden adoptar también la forma de clientelismo y nepotismo, sustracción de bienes públicos o desvío de ingresos estatales. La corrupción puede tener también lugar entre diferentes representantes del sector privado y, sin embargo, estar relacionada con el sector público y repercutir en su desempeño."[4]

---

[2] NJAIM, Humberto: "*La Corrupción un Problema de Estado*". Dirección de Cultura de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1995, p. 37.

[3] ESCOVAR SALOM, Ramón: "*Los Demonios de la Democracia*". Los Libros de "El Nacional", editorial CEC, S.A. Caracas, 2006, p. 13

[4] Vid. Anexo C del documento intitulado "*Plan de Aplicación para Intensificar la Labor del Grupo del Banco Mundial con Respecto al Buen Gobierno y La Lucha Contra La Corrupción*". Informe de los Directores Ejecutivos. 28 de septiembre de 2007. p.2. Disponible en: siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORRSPA/Resources/plancorrupcion-es.pdf www.bancomundial.org/

El profesor Jorge F. Malem Seña, precisa la corrupción "como aquellos actos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extraposicional, cualquiera sea su naturaleza"[5]

La Asociación Civil sin fines de lucro "Transparencia Venezuela", que es el capítulo nacional de *Transparency International*, define la corrupción como "El abuso de poder y de recursos públicos para beneficio particular.[6]

Otro autor venezolano que ha estudiado a profundidad el tema de la corrupción, es el Dr. Rogelio Pérez Perdomo. En su intervención en la conferencia internacional sobre los problemas de fraude en los gobiernos, intitulada "Democracia Contra Corrupción", la cual fue auspiciada por la Contraloría General de la República de nuestro país, sostuvo que la corrupción es "el uso impropio del poder político para beneficios privados, o como personalmente prefiero frasearla: transferencia ilegítima de lo público a lo privado".[7]

Finalmente, para el autor Carlos Eduardo Maldonado "la corrupción no es otra cosa que el uso del poder en beneficio personal, usos y abusos en los que, de acuerdo con las situaciones, existen prácticas como el grado de arbitrariedad de los sobornos y la disfuncionalidad variable de las contribuciones ocultas para la conducción de los asuntos públicos"[8]

Se trata, como puede observarse, de un vocablo complejo, que alude a comportamientos que, de diferentes formas, pueden tener lugar en los más diversos ámbitos de la sociedad. Por ello, se impone necesariamente hacer las correspondientes precisiones. En efecto, hablar de corrupción dentro del contexto

---

[5] MALEM SEÑA, J: "*La Corrupción. Aspectos Éticos, Económicos, Políticos y Jurídicos*". Editorial Gedisa. Barcelona. España. 2002, p. 35. Jorge Malem Seña es profesor de Teoría y Filosofía del Derecho de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, España.

[6] Disponible en: www.transparencia.org.ve/contacto.

[7] Vid. "*Democracia contra Corrupción*". Ediciones de la Contraloría General de la República, Caracas, 1997, p. 215.

[8] EDUARDO MALDONADO, Carlos: "*Corrupción y Derechos Humanos. El Malestar General del Estado".* Ediciones Universidad Libre. Bogotá, D.C. Colombia. 2001, pág. 48. El Dr. Maldonado es profesor de la Facultad de Filosofía de la Universidad Libre de Colombia.

en el que hemos situado el presente estudio, es aludir a ese comportamiento del ser humano que desdeña o desprecia, no sólo las normas jurídicas, sino el conjunto de principios y valores, éticos y morales, sobre los que se sustenta toda sociedad moderna, con el propósito de obtener un beneficio, de naturaleza diversa, para si o para un tercero.

En su precitada obra "Los Demonios de la Democracia", el Dr. Ramón Escovar Salom, se refiere en varios momentos al tema de la corrupción y al efecto devastador que ha tenido a lo largo del tiempo en las instituciones y en las sociedades democráticas. Específicamente, en el capítulo XII, bajo el acápite que denomina "*Transparencia y Corrupción*", señala el Dr. Escovar Salom, lo que hemos querido transcribir *in extenso*, en virtud del importante y clarificador análisis que hace del tema: "…la corrupción es global y no tiene solamente consecuencias éticas sino políticas, económicas y militares. La corrupción termina comprometiendo y afectando la seguridad mundial. (omissis). Pero existe otro costado de la corrupción algo que me atrevo a llamar la corrupción linfática, epitelial, periférica. Se extiende por todos los tejidos sociales. Opera en todas partes y es ubicua, omnipresente. Es la que protagoniza la vida cotidiana en formas menudas, intermedias, conspicuas. En unos países se llama mordida, comisión, tarifa oculta, propina, obsequio, participación, cuota. Es un coeficiente en las relaciones de la vida cotidiana. Ofende la moral pública, afecta las instituciones y encarece el costo de las transacciones. Es el tipo de corrupción más difícil de combatir porque refleja un comportamiento colectivo".[9]

En efecto, la corrupción es un flagelo universal que extiende sus brazos a personas e instituciones u organizaciones con nefastas consecuencias para unos y para otros: envilece a las mencionadas en primer lugar y degrada a las citadas en último término; en ambos casos, se materializa mediante figuras como el cohecho, el abuso de poder, la omisión de obligaciones de impretermitible cumplimiento, la administración de recursos de manera ineficiente e ineficaz, la obtención de beneficios indebidos, es decir de comportamientos contrarios al

[9] ESCOVAR SALOM, Ramón: "*Los Demonios de la Democracia*…". *Op.cit.*, p. 337.

orden legal establecido, a los valores supremos de la organización social y del interés general; y todo ello con absoluta impunidad, en la generalidad de los casos.

Claro está, la calificación de hechos de corrupción como actividad constitutiva de delito en la legislación penal de nuestro país, ha estado circunscrita, fundamentalmente, al ámbito de lo público, al extremo de que con mucha frecuencia se suele escuchar la expresión "corrupción administrativa" para referirse a las diferente modalidades de hechos de distinta naturaleza reñidos con la ley y con la ética protagonizados, en forma activa o de manera pasiva, por funcionarios públicos.

Una muestra de lo afirmado precedentemente la encontramos en la ley Contra la Corrupción, pues este texto legal, como lo hizo antes la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, bajo la denominación "Delitos Contra la Cosa Pública", tipifica en su Título III, Capítulo II, los denominados "Otros Delitos contra el Patrimonio Público". Se trata de una gama variadísima de comportamientos contrarios a la ley y, sobre todo, a los eternos e inmutables principios éticos. Entre los referidos delitos se encuentran: "el peculado, doloso y culposo" (artículos 52 y 53, respectivamente); "uso indebido de bienes" (art. 54); "malversación sin daño" (art. 56); "malversación con daño" (art. 57); "omisión de los procedimientos de licitación" (art. 58); "erogaciones que excedan ilegalmente disponibilidades presupuestarias" (art. 59); "concusión" (art. 60); "corrupción impropia -activa y pasiva"- (art.61); "corrupción propia" (art. 62); "revelación de información reservada" (art. 66); "abuso de funciones" (art. 67 y 68); "cobro indebido de impuestos" (art. 69); "concierto de funcionarios con interesados" (art. 70); "lucro de funcionarios" (art. 72); "enriquecimiento ilícito" (art. 73); "estafa" (art.74); "declaración jurada de patrimonio insincera" (art. 76); "certificaciones falsas" (art. 77); "destrucción de documentos" (art. 78); "suposición de valimiento" (art. 79); "apertura y manejo ilegal de cuentas bancarias" (art. 81); y, por último, la "calumnia" (art. 82).

2. Lo intemporal e ilimitado de los hechos de corrupción

Expresar que la corrupción no sólo es una calamidad sino que sus antecedentes se pierden en el tiempo y en el espacio, pareciera una exageración; sin embargo, la historia nos ha demostrado que ello, lamentablemente, ha sido así desde el mismo momento que el hombre comenzó a poblar la tierra.

2.1. Referencias bíblicas relativas a los hechos de corrupción

En las sagradas Escrituras, por referir en primer término al libro más conocido en todo el mundo, hay alusiones a comportamientos del hombre que revelan lo antiguo de un proceder de la señalada índole. Veamos seguidamente algunos ejemplos tomados del Antiguo Testamento.

La Biblia narra cómo los filisteos corrompieron con dinero a Dalila, la concubina de Sansón, a fin de que lo traicionara y les hiciera saber la explicación de su extraordinaria fuerza: "*Enamóralo y averigua de dónde saca tanta fuerza y cómo podríamos vencerlo y amarrarlo. Te daremos cada uno de nosotros mil cien monedas de plata*". (Jueces 16, 4-21; siglos XI o XII antes de Cristo).

El profeta Oseas, quien en el año 746 a.C. empezó a predicar, anuncia el destierro del que será objeto el pueblo judío como consecuencia de la corrupción que lo afecta: "*No te alegres, Israel, no te regocijes como las naciones paganas, porque tú te has alejado de tu Dios para irte con otros*". (0s 9,1) "*Se han **corrompido** profundamente como aquel día en Guibea; pero Yavé se acordará de su culpa y castigará sus pecados*". (Os 9.9).

Otro profeta que enfrentó la violencia y la corrupción social en Judea durante los reinados de Joaquim y Sedecías, (625 a.C.) y anunció el castigo de Yavé por haber roto la alianza con Dios, fue Jeremías. En el Capítulo 5 de su Libro, versículos 26-28, aparece el siguiente texto: "*En mi pueblo hay malhechores que colocan trampas como para pillar pájaros, pero cazan hombres. Sus casas están repletas con el botín de sus saqueos, como una jaula llena de pájaros. Así han llegado a ser importantes y ricos, y se han visto gordos y macizos. Incluso han*

sobrepasado la medida del mal, puesto que han obrado injustamente, no respetando el derecho de los huérfanos a ser felices ni defendiendo la causa de los pobres".

En el libro del Deuteronomio, VII siglos a.C., encontramos una recomendación acerca del servicio de administración de justicia que dice así: "*No torcerás el derecho ni te fijarás en la condición de las personas. No aceptarás regalos porque los regalos ciegan los ojos de los sabios y se hacen en perjuicio de los justos. ¡Justicia!*". "*Busca la justicia si quieres vivir y conservar la tierra que te da Yavé, tu Dios*" (Dt 16, 19-20).

Por su parte, en el Libro de la Sabiduría, cuya data es de los años 80-50 antes de Cristo, encontramos el siguiente texto, constitutivo de un reproche por los comportamientos materialistas del pueblo judío de la época y las consecuencias de la idolatría: "*No guardan ya ninguna pureza ni en la vida ni en el matrimonio*" (Sab 14, 24) "*Por todas partes se mezclan sangre y asesinato, robo o hipocresía,* ***corrupción****, engaño, peleas, perjurio*" (Sab 14, 25).

Referencias u alusiones de la indicada índole, abundan, pues, en el texto bíblico.

2.2. El tema de la corrupción en el pensamiento de los antiguos Griegos

Reflexiones acerca del tema de la corrupción, no faltan en los estudios de los filósofos, Sócrates, Platón y Aristóteles, para referirnos solamente a los denominados grandes filósofos griegos de la antigüedad. La preocupación por los conceptos de "justicia", "moral", por las virtudes en general y por la conducta o comportamiento del hombre, son reiterados en sus pensamientos y análisis.

De inmediato haremos referencia a cada uno de los mencionados filósofos y la vinculación que hemos encontrado en ellos con la materia de la corrupción, destacando, de paso, algunas notas fundamentales desde el punto biográfico y de la obra que realizaron.

2.2.1. Sócrates, acusado de "corruptor de juventudes"

Sócrates, considerado el fundador de la filosofía moral o axiológica, será procesado bajo la acusación de "corromper la juventud", se le imputará, específicamente, que le inculcaba a los jóvenes que no respetaran a sus padres y que fueran críticos de las instituciones democráticas. Por no haber dejado obra escrita, todo lo que sabemos de Sócrates nos lo han transmitido, fundamentalmente, dos de sus discípulos más notables como lo fueron Platón y Jenofonte.[10] Consideraba que la finalidad ética de los hombres consistía en lograr su propia perfección a través de la práctica de las virtudes y procurando realizar el bien, el cual era susceptible de ser conocido mediante el intelecto.

Sócrates nació en Atenas en el año 469 a.C. y murió en el 399 a.C. como consecuencia de un juicio en el que se le condenó a muerte por una doble acusación, la de no rendir culto a los dioses a quienes rinde culto el Estado e introducir prácticas religiosas nuevas y poco conocidas; y la de "**corromper la juventud**". Platón, en su obra "Apología de Sócrates", se propuso reproducir la defensa de su maestro al narrar lo que habría sido el discurso pronunciado por Sócrates en el juicio que concluyó con su condena a muerte. Para el autor A. E. Taylor "el discurso es tan característico que podemos tener la confianza en que la versión de Platón lo reproduce con toda exactitud"[11]. "*Melito dice que soy culpable de corromper a los jóvenes; y yo, atenienses, digo que Melito falta a la justicia y juega con cosas serias, citando con mala intención a los ciudadanos ante los tribunales y haciendo como que se interesa y toma cuidado de cosas que jamás le importaron lo más mínimo. Que es lo que voy a probar*".[12]

---

[10] "Sócrates no nos dejó ningún testimonio de su propio pensamiento o de sus acciones. El que no lo hiciera es consecuencia directa del carácter de la sociedad a la que perteneció. La profunda impresión producida por el proceso y muerte del filósofo condujo inmediatamente a la creación de toda una literatura, mediante la cual trataron de conservar su recuerdo, describiendo su personalidad y conversación. Hombres más jóvenes que habían estado bajo su influencia. Gran parte de esta literatura desapareció, no así la imponente serie de diálogos en los que Platón hizo de Sócrates la figura central, los *Recuerdos* [Memorias o Memorables] apologéticos del Maestro escrito por Jenofonte, con una o dos obras menores del mismo género, y unas cuantas páginas de los diálogos socráticos de un tercer contemporáneo, Esquines de Esfeto". Vid. TAYLOR A. E., "*El Pensamiento de Sócrates*". (1ª. Edición en Español). Breviarios del Fondo de Cultura Económica. México, 1961. p. 10.

[11] TAYLOR A.E: op.cit., p. 96.

[12] Cfr. PLATÓN: "*Apología de Sócrates*". Editora Nacional, México, 1958, p. 21.

La argumentación defensiva de Sócrates puso de manifiesto que su enjuiciamiento estuvo reñido con la verdad, de allí que sostuviera haber sido condenado por falta de osadía y desvergüenza, por no suplicar clemencia, por no lamentarse, llorar u otras cosas indignas, "prefiero morir -dijo- habiéndome defendido como lo he hecho a vivir habiéndolo hecho de forma osada y desvergonzada".[13]

2.2.2. Platón y el Estado Ideal

El tema de la corrupción también es abordado por Platón en varias de sus obras.[14] En los "Diálogos Timeo y Critias", relata que la Atlántida, le fue entregada a Poseidón, dios del mar y de las tempestades, en el reparto de la tierra. Pero la Atlántida, con todo su esplendor, fue destruida desde dentro por la corrupción de sus habitantes. Los Atlantes, en sus orígenes, eran de sentimientos nobles e inocentes, luego con el transcurrir del tiempo se tornaron agresivos y trataron de esclavizar a los pueblos vecinos. La parte pertinente de este Diálogo dice así: "Más cuando se agotó en ellos la parte divina porque se había mezclado muchas veces con muchos mortales y predominó el carácter humano, ya no pudieron soportar las circunstancias que los rodeaban y se pervirtieron, y al que los podía observar les parecían desvergonzados, ya que habían destruido lo más bello de entre lo más valioso, y los que no pudieron observar la vida verdadera respecto de la felicidad, creían entonces que eran los más perfectos y felices, porque estaban llenos de injusta soberbia y de poder. El Dios de Dioses Zeus, que reina por medio de leyes puesto que puede ver tales cosas, se dio cuenta de que una

[13] Jenofonte, igualmente en su "*Apología de Sócrates*", refiere: "Es evidente que se dijeron muchas más cosas, tanto por parte de Sócrates como de los amigos que hablaron en su defensa pero yo no puse todo el empeño en contar todo lo que se dijo en el proceso, sino que me conformé con hacer ver que Sócrates se preocupó por encima de todo en dejar claro que no había cometido ninguna impiedad con los dioses ni injusticia con los hombres; y en cuanto a morir, él no creía que debía suplicar para evitarlo, sino que incluso pensaba que era un buen momento para terminar su vida". El anterior texto está disponible en http://www.laeditorialvirtual.com.ar/Pages/Jenofonte/JenofonteApologiaSocrates.htm
http://www.laeditorialvirtual.com.ar

[14] Platón nació en Atenas en el año. 427 a.C. Fue alumno de Sócrates y maestro de Aristóteles. Fundó su propia escuela de filosofía que denominó la Academia. Entre sus obras más importantes se encuentran los diálogos "*La República*". Murió en el 347 a.C.

estirpe buena estaba dispuesta de manera indigna y decidió aplicarles un castigo para que se hicieran más ordenados y alcanzaran la prudencia".[15]

De igual modo, en el Libro VI de la obra "Diálogos", escrito probablemente hacia el 370 a.C., Platón, en un análisis sobre "las causas que corrompen al verdadero filósofo", señala que lo más "sorprendente es que las mismas cualidades inseparables de la natural condición de éstos son las que corrompen el alma del que las posee, y le separan de la filosofía; me refiero a la fuerza, a la templanza y a las demás cualidades de que hemos hecho mención.(...) Además de esto, todo lo que los hombres consideran como bienes: la belleza, las riquezas, la fuerza del cuerpo, las grandes uniones, y todas las demás ventajas de esta naturaleza, no contribuyen menos a pervertir el alma (...) las cualidades que constituyen al filósofo, si están pervertidas por una mala educación, contribuyen en cierta manera a separarle de su destino natural (...) Estos hombres, así pervertidos, son los que causan mayores males al Estado y a los particulares, y los que, por el contrario, cuando cambian de dirección en buen sentido producen los mayores bienes. Una medianía no es capaz de nada grande, ni en bien, ni en mal; ni como particular, ni como hombre público".[16]

2.2.3. Aristóteles y el tema de la ética

En cuanto a Aristóteles[17] se refiere, habría que señalar que en su libro "Ética a Nicómaco", una de sus últimas obras, hizo la primera exposición sistemática de esta disciplina. Dedicada a su hijo, Nicómaco, consta de diez libros y su contenido versa sobre la felicidad del hombre, en qué consiste y por qué medios se alcanza. Considera como cuestión fundamental la del "supremo bien, o sea un bien que se desea por sí mismo y por el cual, a la vez, se desea todos los

[15] Esta obra fue escrita probablemente alrededor del año 350 a.C. La circunstancia de concluir abruptamente ha generado entre los historiadores variadas especulaciones. El fragmento transcrito está disponible en: http://www.kelpienet.net/rea/platatla.htm.

[16] Platón: La obra "*Diálogos.VI*", está disponible en www.laeditorialvirtual.com.ar/Pages/Platón/La República_06.html
www.laeditorialvirtual.com.ar

[17] Aristóteles nació en Estagira, Macedonia, en el año 384 a.C. y murió en 322 a.C. Fue discípulo de Platón y maestro de Alejandro Magno. A los 18 años se trasladó a Atenas para continuar su formación. ingresó en la Academia de Platón donde permaneció unos 20 años, hasta el fallecimiento del maestro.

demás bienes; todos coinciden en que este supremo bien es la felicidad". Pero ¿en qué consiste? Según Aristóteles, "la mayor parte de los hombres, si hemos de juzgarlos tales como se muestran, son verdaderos esclavos que escogen por gusto una vida propia de brutos, y lo que les da alguna razón y parece justificarles es que los más de los que están en el poder sólo se aprovechan de éste para entregarse a excesos dignos de un Sardanápalo. Por el contrario, los espíritus distinguidos y verdaderamente activos ponen la felicidad en la gloria, porque es el fin más habitual de la vida política".[18] Aristóteles estima que la vida perfecta es la que conduce a la grandeza del alma y hace predominar los bienes espirituales, siendo la justicia la virtud más completa porque vincula a las personas entre si. Su debida observancia trae consigo un doble efecto: perfecciona a quien la práctica y contribuye al bien de sus semejantes. La obra igualmente aborda reflexiones sobre la vida, el trabajo, la amistad, el placer, la audacia, la generosidad, el egoísmo, las relaciones familiares.

Los otros tratados sobre la moral escritos por Aristóteles son: *Ética a Eudemo, Gran Ética y De las virtudes y los vicios*, lo cual, como hemos dicho, revela el interés del filósofo por el tema.

2.3. La corrupción en la Roma de los Césares

Así como los griegos fueron los fundadores de la filosofía, los romanos se preocuparon por construir un sistema jurídico tan acabado que sus principios constituyen todavía el fundamento del derecho universal.

La construcción de las instituciones jurídicas que condujeron al desarrollo del Derecho Romano, se efectuó en un lapso de trece siglos aproximadamente, es decir, el comprendido entre la fundación de Roma y la obra de codificación realizada por el emperador Justiniano y que los tratadistas coinciden, en su mayoría, en dividir en tres grandes etapas: la primera, conocida como la época del derecho quiritario, que abarca desde la mencionada fundación de Roma, ocurrida

[18] ARISTÓTELES: "*Moral a Nicómaco*". 2ª. Edición. Selecciones Austral. ESPASA-CALPE, S.A. Madrid, 1981, p. 62. Esta obra también ha sido titulada por otros traductores "Ética a Nicómaco".

en el 753 a.C., aproximadamente, y la finalización de las guerras púnicas en el 200 a.C.; la segunda etapa, es la correspondiente al gran Estado romano-itálico y del derecho de gentes, año 200 a.C. hasta el año 235 d.C., en el que ocurre el asesinato de Alejandro Severo; finalmente la tercera etapa, denominada del derecho romano-helénico que abarca desde el 235 d.C. y la muerte del emperador Justiniano, hecho ocurrido en el 565 d.C.

Pues bien, la grandeza y esplendor de Roma como ciudad-estado, es contada por diversos historiadores que, con sus escritos, dejaron claro testimonio de cómo fue la evolución de esa urbe, cuáles las formas de organización política que conoció y cuáles las características de sus instituciones políticas, sociales y jurídicas.

Destaca dentro de tales instituciones, la magistratura que estuvo a cargo de los censores, es decir, funcionarios elegidos en los *comitia centuriata*, que tenían a su cargo efectuar los empadronamientos y vigilar la moralidad pública. Duraban cinco años en sus funciones y eran los encargados de elaborar el censo de ciudadanos de acuerdo a su riqueza, a partir del cual se fijaban los derechos y los impuestos correspondientes a cada persona. También se encargaban de vigilar el comportamiento de los miembros del senado.

El profesor Sebastián Artiles (h), a propósito de la referida magistratura, en su texto "Derecho Romano" cita al autor Indro Montanelli y transcribe de la obra de éste denominada, "Historia de Roma", el siguiente fragmento concerniente al censor Marco Porcio Catón: '*su honestidad en aquellos tiempos de corrupción, su ascetismo en aquellos tiempos de molicie, eran sentidos por todos como un remordimiento. Representaba lo que cada uno hubiera debido y acaso querido ser, pero que desgraciadamente no era'.* [19]

Otra magistratura importante cuya mención no es posible soslayar, es la de los cuestores. Su origen se desconoce, como lo afirma el profesor Artiles en la obra antes mencionada, al extremo de discutirse si existió durante la Monarquía,

[19] ARTILES, Sebastián "*Derecho Romano*". 5ª. Edición. Ediciones Liber, Caracas, 2000, p.106

"quizá los primeros cuestores lo fueron en número de dos (...) en el período de Cesar llegaron a cuarenta. Fue la primera magistratura obtenible por los plebeyos". Dentro de sus funciones se encontraba "la percepción de multas y confiscaciones, de ahí que dos de ellos llegaran a encargarse de la tesorería del Estado para el cobro de créditos, pago de deudas, administración de bienes mobiliarios".[20]

Por su parte, el historiador Suetonio cuenta detalladamente en su obra "Vida de los Doce Césares"[21] que, como se sabe, es un relato biográfico de los diferentes emperadores de Roma comenzando con Julio César, como iniciador del fin de la República, hasta el emperador Domiciano, de las costumbres, los espectáculos, en fin, la cotidianidad de la época, con especial referencia a los excesos y tropelías producto de los hechos de corrupción que propiciaban o alentaban con sus procederes.

De Julio Cesar, quien gestó la idea del Imperio, destaca el mencionado historiador que "Impartió justicia con el mayor celo y de una forma rigurosísima. Llegó a expulsar del estamento senatorial a los magistrados convictos de concusión"[22]. Igualmente, pone de relieve que "Durante su primer Consulado, robó al Capitolio tres mil libras de oro y las sustituyó por otras tantas de bronce dorado".[23] Pero, uno de los emperadores que ha pasado a la historia, no sólo como uno de los más crueles, sino como el más depravado, sanguinario, obsceno y corrupto, fue Nerón. "Su libertinaje, su pasión, su lujuria, avaricia y su crueldad se manifestaron gradualmente, y de forma clandestina. (...) Poco faltó para que no tomase como legítima esposa a su liberta Acte, y había sobornado a unos ex cónsules encargados de justificar, bajo falso juramento, que ésta era de estirpe

[20] Ibídem, p.107
[21] SUETONIO TRANQUILO, que es el nombre completo con el que lo citan otros autores, vivió entre el año 69 y el año 140. Su obra "*Vida de los Doce Césares*", fue escrita probablemente en el año 122. Vid. CARDONA, Francisco L y ALCINA Rovira, Juan. Estudio Preliminar. Editorial Bruguera S.A. Barcelona, España, 1974, p. 23.
[22] *op. cit.*, p. 65
[23] op. cit., pág. 72. Sin embargo, se le atribuye a Julio César, aunque otros a Augusto, la autoría de la "*Lex Julia Peculatus*", ley que "castigaba con rigor el delito de apropiarse los fondos públicos y permitía perseguir por ello a los herederos del criminal. Incluía también sanciones contra los ladrones de cosas sagradas contra los ladrones. Los que la adjudican al emperador, expresan que corresponde al año 8 a.C Vid. CABANELLAS, Guillermo: "*Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*". 21 Edición. Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1989.

real. (...) Sus parricidios y sus asesinatos comenzaron con el asesinato de Claudio, pues si no fue el autor de este crimen fue al menos el cómplice (...)"[24].

El texto que antecede es también del autor Suetonio, quien en la obra que hemos mencionado *ut supra*, detalla un sin fin de comportamientos que ponen de manifiesto la bajeza y degradación moral de este emperador. Para finalizar, es menester expresar que Nerón asesinó a su madre Agripina, así como también a sus esposas Octavia y Popea. Los siguientes "Césares", no se diferenciaron mucho entre si en cuanto a sus excesos, prácticas de crueldad, prostitución e idolatría al dinero.

Excederíamos los fines del presente trabajo, si prosiguiéramos reseñando situaciones de la índole ya tratada en las subsiguientes etapas de la historia universal. Sin embargo, no es posible soslayar acontecimientos que tuvieron lugar con posterioridad y que los escritores e historiadores recogieron en sus obras para el conocimiento e ilustración de las siguientes generaciones. En efecto, cómo no hacer mención, por ejemplo, de Nicolás Maquiavelo quien al escribir en 1531 su obra "Discursos Sobre la Primera Década de Tito Livio", dejó asentado sobre el tema de la corrupción, lo siguiente: "*Sin volver al ejemplo de Roma, me limito al de los milaneses, que, después de muerto el duque Felipe Visconti, se constituyeron en república y no pudieron permanecer en ella más que dos años y medio, a causa de su extrema corrupción.*"[25]

Tampoco es posible ignorar los excesos cometidos por los conquistadores y colonizadores europeos a lo largo del territorio americano, en donde hubo diversas expresiones de hechos de corrupción: despojo de riquezas, sometimiento a esclavitud, violaciones, asesinatos, etc., a las que pretendió ponérsele fin, en el caso de la conquista española, mediante las Leyes de Burgos[26]

---

[24] SUETONIO. *op. cit.*, p. 328.

[25] Vid. MAQUIAVELO, Nicolás: "*El Príncipe*". Editorial Claridad, Buenos Aires, (3ª. Edición), 1974, p. 228. Maquiavelo nació en Florencia el 3 de mayo de 1469 y murió el 22 de junio de 1527.

[26] El primer código legislativo que produjo la monarquía española para el Nuevo Mundo fue un instrumento jurídico compuesto por 35 leyes que se denominó "Leyes de Burgos", por haber sido firmadas en dicha ciudad el 27 de diciembre de 1512, como consecuencia de la homilía de protesta pronunciada un año antes

Del mismo modo habría que expresar que dentro de las diferentes causas que motivaron la revolución francesa, se ha señalado la que le atribuye a la aristocracia y al clero de la época constituir una casta privilegiada que ocupaba los puestos del Estado, por lo que no se gobernaba en beneficio de todos, sino para mantener un sistema de privilegios caduco y corrupto. El historiador español José Pijoan, en su obra *Historia del Mundo*, dice al respecto: "A mediados del siglo XVIII, los gastos de Versalles consumían la sexta parte de los ingresos anuales de la hacienda francesa. Estos abusos económicos, más que la vanidad belicosa de los monarcas borbónicos, más que la inmoralidad de sus costumbres, avivaban el fermento filosófico que no tardaría en convertirse en voraz incendio revolucionario".[27]

Los hechos de corrupción en sus diferentes modalidades, tipos, características y lugares o países, como se denomina el presente capítulo, demuestra, pues, que son ciertamente intemporales e ilimitados. Una diversidad de tales hechos que, como lo veremos de inmediato, se han suscitado en distintos momentos, ámbitos y lugares y cuya autoría abarca una muy variada gama de personas, los pondremos de manifiesto en este estudio para hacer hincapié que al hablar de corrupción estamos incluyendo hechos de esa naturaleza, incluso en el sector privado, aun cuando se trate de comportamientos contrarios a la moral y las buenas costumbres.

2.4. Hechos de corrupción contemporáneos reseñados por los medios de comunicación social

Es realmente impresionante constatar cómo los hechos de corrupción se suceden, podríamos decir de manera interrumpida, en el sentido de que apenas está desvaneciéndose un hecho de corrupción relatado a través de los distintos y modernos medios de comunicación que el hombre ha desarrollado con su inventiva, cuando estos mismos medios dan cuenta de un nuevo acontecimiento

por fray Antonio de Montesinos y luego de que el rey Fernando el Católico hubiese consultado el parecer de teólogos, juristas, consejeros y demás implicados en el gobierno de las Indias.

[27] PIJOAN José: "*Historia del Mundo*". (8ª. Edición). Volumen 4. Salvat. Editores, España, 1963, p. 288.

de la misma especie que vienen a sacudir y a conmocionar, dependiendo de su magnitud y otras particularidades, a la opinión mundial, nacional o local.

Con la intención de darle asidero al anterior aserto, vamos a referir de inmediato algunos acontecimientos difundidos a través de los medios de comunicación que, en fechas relativamente recientes, han producido consternación en la ciudadanía, bien por la naturaleza del asunto, o por la cuantía de los daños producidos, o por ambas cosas.

2.4.1. La renuncia del Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), Miguel Ángel Rodríguez, en octubre de 2004: un mes después de su designación.

Durante la 34ª sesión ordinaria de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), realizada en Quito, Ecuador, en junio de 2004, el ex Presidente de Costa Rica, Miguel Ángel Rodríguez, fue elegido Secretario General de la OEA por el consenso de los Estados miembros. Asumió la dirección de dicha organización el 15 de septiembre de 2004 pero renunció al mes siguiente, debido a un escándalo de corrupción que estalló una semana después de haber sido designado como tal Secretario. Las agencias internacionales de noticias y todos los medios de comunicación de Venezuela, recogieron la información.[28]

Los cargos que se le atribuyeron al ex presidente Rodríguez, fueron los de corrupción agravada, cohecho y enriquecimiento ilícito. En efecto, uno de sus ex ministros, José Antonio Lobo, lo implicó en este caso al afirmar que el ex presidente le pidió 60% de un premio que le dio la empresa francesa de telecomunicaciones Alcatel después de aprobada una licitación por 149 millones de dólares para la compra de telefonía celular.

La investigación de los hechos se inició a finales de setiembre de 2004 cuando se supo que José Antonio Lobo, ex directivo del Instituto Costarricense de

[28] Cfr. *El Nacional*. Caracas, edición del 6-10-2004, p. A-10 y el editorial "OEA y Corrupción" del mismo diario, edición del 9-10-2004, p. A-7

Electricidad (ICE), admitió haber recibido de la empresa francesa Alcatel, 2.4 millones de dólares a título de "premio" por la aprobación de 400 mil líneas telefónicas. Desde un primer momento involucró al ex presidente Rodríguez, al señalar que ante el ofrecimiento de la mencionada empresa le consultó qué debía hacer y éste le habría expresado no sólo que aceptara sino que compartiera con él el 60%, como efectivamente lo hizo.

La noticia le dio la vuelta al mundo porque se trataba de alguien que había ocupado la primera magistratura de su país y que para el momento de estallar el escándalo, tenía solamente una semana de haber asumido la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos. En su currículo se encuentra el haber sido parlamentario, ministro, presidente de la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA), docente universitario y autor de diversos artículos y libros sobre temas, políticos, sociales, jurídicos y económicos, entre otros logros.

El caso del ex presidente y ex Secretario General de la OEA, Miguel Ángel Rodríguez, evidencia que el flagelo de la corrupción también ataca a personalidades de prestigio y fama internacional.[29]

2.4.2. Las imputaciones formuladas en el mes de marzo del año 2004 contra Bernard Ebbers, ex presidente ejecutivo la empresa de telefonía norteamericana *Worldcom Inc*, por haber incurrido en fraude bursátil

El 21 julio de 2002 la empresa de telecomunicaciones *Worldcom Inc*, que desde dos años venía enfrentando dificultades financieras, se vio envuelta en un escándalo aún mayor, cuando se supo que los directivos habían manipulado las cuentas y registrado pérdidas durante tres años, en los que dijeron haber obtenido beneficios. El déficit, que ascendía a 11.000 millones de dólares, se había camuflado en la contabilidad como gastos de inversión. Por supuesto que ello

[29] En menos de una semana de haberse producido la detención del ex presidente Miguel Ángel Rodríguez, otro ex presidente Costarricense, Rafael Ángel Calderón, quien gobernó a su país entre 1990 y 1994, fue acusado de haber recibido cerca de quinientos mil dólares ($500.000,00) por cobro de comisiones procedentes de un préstamo otorgado por Finlandia a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), para la adquisición de equipos médicos. Cfr. *El Nacional*, Caracas, edición del 22-10-2004, p. A-10

condujo a la bancarrota de la empresa. El señor, Bernard Ebbers, que había dimitido a la presidencia de la referida empresa en abril del citado año fue objeto de una investigación por la comisión de delitos federales y el 2 de marzo de 2004, fue acusado de fraude, conspiración y falsificación. Ebbers se declaró inocente y quedó en libertad pero tuvo que pagar una fianza de diez millones de dólares. El 15 de marzo de 2006 fue declarado culpable y cuatro meses después fue condenado a 25 años de prisión.

La noticia que fue recogida, entre otros diarios de nuestro país por El Universal, señaló que la jueza Barbara Jones al sentenciar, dijo: "Cualquier pena inferior no reflejaría la gravedad del crimen". "Los accionistas perdieron aproximadamente 180.000 millones de dólares en el colapso de *WorldCom Inc* y 20.000 personas se quedaron sin empleo. La mencionada empresa, si bien fue reestructurada y rebautizada MCI, pasó a ser un símbolo de mala conducta empresarial, provocando que el Congreso aprobara una dura legislación que responsabiliza a los empresarios por las manipulaciones financieras en sus compañías"[30].

El caso *WorldCom Inc* puso de manifiesto, una vez más, que también en el sector privado ocurren hechos reñidos con los principios éticos.

2.4.3. La expulsión del búlgaro Iva Slavkov de sus funciones en el Comité Olímpico Internacional, en agosto de 2004

Pero, no sólo es en el ámbito económico donde encontramos comportamientos que contrarían los eternos valores de la probidad, de la rectitud y honorabilidad, también en el mundo deportivo se dan situaciones que se enmarcan dentro de los denominados hechos de corrupción. El caso del Búlgaro Iva Slavkov, así lo demuestra.

El domingo 8 de agosto de 2004, los medios de comunicación reseñaron que el Comité Olímpico Internacional (COI) había decidido suspender de sus

[30] *El Universal*. Caracas, edición del 13-7-2006. Sección Economía.

funciones en el organismo al búlgaro Iva Slavkov por su implicación en un caso de corrupción y adicionalmente expulsado de los Juegos Olímpicos de Atenas. Tan drástica medida se debió a un reportaje de la BBC en el que se daba cuenta de unos periodistas que haciéndose pasar por empresarios se mostraron dispuestos a comprar el voto de Slavkov para la elección de la ciudad que albergará los Juegos de 2012 y éste dispuesto a votar a favor de Londres a cambio de dinero. Dicho dirigente era miembro del Comité Olímpico Internacional desde 1987, además de ser presidente del Comité Olímpico Búlgaro y de la Federación Búlgara de Fútbol.[31]

Este es otro caso revelador de que cualquier sector del quehacer humano puede ser atacado por prácticas corruptas derivados de la falta de formación moral y avidez por el dinero.

2.4.4. Las acusaciones contra varios dirigentes del partido del Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, en junio de 2005, de pagar sobornos a legisladores para comprar su apoyo al gobierno

Otro suceso que igualmente fue ampliamente difundido a través de los medios de comunicación, habida cuenta la crisis política que desató, fue el concerniente a las denuncias del diputado Roberto Jefferson, del Partido Laborista del Brasil, a comienzos del mes de junio de 2005, quien acusó al gobernante Partido de los Trabajadores, de pagar sobornos a legisladores en la Cámara de Diputados para lograr determinados fines. Jefferson señaló al ministro de la Presidencia, José Dirceu, de ser la persona que a espaldas del Presidente Lula, orquestó la trama. Dirceu se vio obligado a renunciar a su cargo el día 16 del mismo mes.

Pero el escándalo no concluyó allí, en un trabajo periodístico de la Lic. Grecia Altuve Pernia publicado el Domingo 24-7-05 en el diario El Universal e intitulado “Los escándalos por soborno amenazan al gobierno de Lula. Destapan

[31] *El Nacional*. Caracas, edición del 8-8-2004, p. B-4.

Cajas Negras en Brasil", se informa lo siguiente: "*Financiamiento ilegal de campañas electorales, sobrefacturación de contratos en empresas estatales, desviación de fondos y enriquecimiento ilícito son algunas de las irregularidades desmontadas en dos meses. El semanario Veja divulgó el pasado 14 de mayo un video que mostraba a Mauricio Marinho, jefe de compras de la empresa estatal Correos, recibiendo 1.200 dólares con aval del presidente de los laboristas, Roberto Jefferson. A partir de esa fecha los dimes y diretes comenzaron. El diputado laborista, y hasta ese entonces aliado del Gobierno, acusó al PT de pagar sumas de 13 mil dólares mensuales a legisladores de los partidos Progresista (PP) y Liberal (PL) aliados del Gobierno para que apoyaran las propuestas oficialistas en el Congreso. Las revelaciones se fueron ampliando y cada vez más personalidades del círculo de Lula se vieron involucradas en el caso. Jefferson acusó al publicista Marcos Valerio de Souza de ser el financista de la red de sobornos, de obtener préstamos bancarios para el PT (equivalentes a 17 millones de dólares) y de pagar las mensualidades a los diputados a cambio de contratos con compañías estatales*".[32]

Después de una serie de cambios en diversos niveles de su gobierno, el presidente Lula pudo sortear la situación política que lo afectaba. A ello contribuyó la manera decidida y transparente como actuó al respecto. Fue consecuente con la advertencia que había hecho en plena crisis: "Seremos implacables con adversarios y aliados que piensen que pueden continuar utilizando el dinero público para hacerse ricos. La corrupción es una de las desgracias de nuestro continente".[33]

[32] Cfr. *El Universal*. Caracas, edición del 24-07-2005. p. I-16
[33] Cfr. *El Nacional*. Caracas, edición del 10-07-2005. p. A-20

2.4.5. Las investigaciones iniciadas el 1º de febrero de 2006 por la Comisión Permanente de Contraloría de la Asamblea Nacional, acerca de las irregularidades ocurridas en el 2004, en la ejecución de obras del Complejo Agroindustrial Azucarero "Ezequiel Zamora", S.A., (CAAEZ, S.A.) del estado Barinas

Este caso, que fue investigado por la Asamblea Nacional, tiene que ver con la asignación que hizo el Ministerio de Agricultura y Tierras el 9 de diciembre de 2003 al Complejo Agroindustrial Azucarero Ezequiel Zamora, de la cantidad de 13,4 millardos de bolívares, que luego fueron enviados al 62º Regimiento de Ingenieros de Construcción y Mantenimiento Luciano Urdaneta del Ejército como parte del pago por la construcción de un banco de semillas, hacer movimientos de tierra y canales de riego en un terreno ubicado a 15 km. de Sabaneta de Barinas, sede de la central.

La auditoría que realizó la Inspectoría del Ejército, determinó que se extraviaron 2,6 millardos de bolívares. Luego, la Comisión de Contraloría de la Asamblea Nacional aprobó, por unanimidad, el informe sobre las irregularidades cometidas y la plenaria de la Asamblea Nacional, lo aprobó también por unanimidad en la sesión celebrada el 16 de marzo de 2006.

El diario El Nacional en su edición del 17 de marzo de 2006, publicó la noticia de la siguiente manera: "La responsabilidad política por las supuestas irregularidades en el Complejo Agroindustrial Ezequiel Zamora, recayó en 19 personas, entre ellos el ex ministro de Agricultura y Tierras Antonio Albarán, el general Delfín Gómez Parra, el capitán Franklin Castillo y el mayor Orlando Herrera Sierralta. Ahora corresponderá al Ministerio Público y a la Contraloría General de la República determinar las sanciones penales y administrativas por la pérdida de 3.3 millardos de bolívares"[34]

[34] *El Nacional*. Caracas, edición del 17-3-2006 p. A-2

2.4.6. Las denuncias de irregularidades ocurridas en el programa "Petróleo por Alimentos" de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en setiembre de 2005, imputadas a un hijo del Secretario General de la ONU, Kofi Annan

Otro acontecimiento tildado de corrupción, con amplia difusión a través de los distintos medios de comunicación, fue el relativo a una denuncia formulada por un diario británico que acusó al hijo del Secretario General de la ONU, Kofi Annan, de "conflicto de intereses" con la empresa que verificaba las compras de alimentos en el programa Petróleo por Alimentos adelantado por la ONU entre los años 1997 y 2003, con el propósito de atenuar los efectos del embargo impuesto a Irak, tras la invasión de Kuwait. La referida denuncia llevó al senador estadounidense Norm Coleman, a solicitar la renuncia de Kofi Annan a su cargo, lo cual fue rechazado por éste, además de desmentir las acusaciones en contra de su hijo Kojo.[35]

Al concluir las investigaciones que se prolongaron por espacio de más de un año, el ex presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos para la fecha, Paul Volcker, quien dirigió la Comisión Independiente que realizó la investigación, presentó ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el correspondiente informe final. "Es un documento demoledor (...) que revela las conductas fraudulentas y corruptas que se entronizaron entre el personal del programa, pero que involucran también a empresas privadas de varios países, principalmente de Rusia, China y Francia. Aunque el informe exonera al secretario general Kofi Annan de cualquier acto de corrupción, si lo responsabiliza por las fallas de gerencia y ausencia de controles que debió aplicar en su condición de máxima autoridad de la organización. Esta responsabilidad, a juicio de la comisión, debe ser compartida también por los propios miembros del Consejo de Seguridad. Al centro del escándalo figuran Aleksander Yakolev, alto funcionario de la oficina de compras de la ONU, quien ha reconocido haber recibido un millón de dólares en

[35] *El Nacional*. Caracas, edición del 07-12-2004, p. A-12

sobornos por parte de empresas que hicieron negocios en el programa Petróleo por Alimentos".[36]

Las seis noticias que anteceden, productoras de asombro y consternación dadas sus particulares características, no son las únicas que se han divulgado en estos últimos tiempos. Otras, de similar significación, han copado los espacios informativos de los medios de comunicación, nacional e internacional. Durante la elaboración de la presente investigación fuimos recopilando noticias difundidas a través de los diferentes medios de comunicación social, nacionales e internacionales, que fundamentan las anteriores aseveraciones. Veamos de inmediato algunas de ellas, demostrativas todas de la variedad de situaciones de corrupción y de sus protagonistas:

"Un tribunal condenó a ocho años de cárcel por corrupción al ex presidente paraguayo Luis González Macchi, que gobernó entre 1999 y 2003"[37]; "El Consejo de Ética de la Cámara Baja de Brasil inició un proceso para destituir a 67 diputados acusados de participar en fraudes millonarios en la compra de ambulancias para el Estado, informaron fuentes oficiales"[38]; "Después de que más de 200 policías hicieran una redada en las oficinas de Siemens AG en noviembre del año pasado, el conglomerado alemán prometió que llegaría al fondo de las explosivas alegaciones de corrupción lo más pronto posible"[39]; "El ministro peruano de Energía y Minas, Juan Valdivia, renunció tras un escándalo de corrupción que involucra a directivos de empresas estatales en un proceso irregular de concesión de cinco lotes de hidrocarburos"[40]; "El primer ministro de Myanmar, el general Khin Nyunt, partidario del diálogo con la oposición, fue destituido de su cargo y puesto bajo arresto domiciliario acusado de corrupción"[41]; "El ministro de Interior y Justicia, Pedro Carreño, reconoció que la corrupción se ha infiltrado en sectores revolucionarios y exigió "honestidad y ética" a los

[36] GONZÁLEZ URRUTIA, Edmundo. "*ONU, petróleo y corrupción*". El Nacional. Caracas, edición del 11-9-2005, p. A-8.
[37] *El Nacional*. Caracas, edición del 05-12-2006. p. A-18
[38] *El Nacional*. Caracas, edición del 23-8-2006. p. A-8
[39] *El Nacional*. Caracas, edición del 16-8-2007. p. *Wall Street*-12
[40] *El Universal*. Caracas, edición del 07-10-2008. p. 1-17
[41] *El Nacional*. Caracas, edición del 20-10-2004. p. A -13

seguidores del presidente Hugo Chávez"[42]; "Seis meses después de abandonar la presidencia, Jacques Chirac se convirtió en el primer ex jefe de Estado francés en ser procesado después de que ayer la justicia le inculpase por malversación de fondos públicos cuando estaba al frente de la Alcaldía de París"[43]; "El Ministerio Público imputó a la ex presidenta de la Fundación Cultural Fondafa por la presunta comisión de los delitos de peculado doloso y evasión del procedimiento licitatorio en relación con la presunta malversación y apropiación de fondos por más de 2 millardos de bolívares en perjuicio de la referida institución"[44]; "Posible sobreprecio de más de 4 millardos de bolívares. Presumen irregularidades en remodelaciones del TSJ. Luisa Estella Morales, prepara un informe sobre la administración y adjudicación de las empresas contratadas para las obras"[45]; "La española María Isabel Moreno resultó ser el primer caso de doping en los Juegos Olímpicos que se inauguraron el viernes pasado"[46]; "La fiscal 36 del Ministerio Público con competencia nacional, Mercedes Prieto, acusó por corrupción al ex director de Bienestar Social del Ministerio de la Defensa, así como también a otros 6 militares y 7 civiles"[47]; "El fiscal general de Suráfrica anunció disponer de elementos suficientes para inculpar por corrupción al nuevo presidente del Congreso Nacional Africano (ANC), Jacob Zuma, elegido hace 2 días"[48]; "Estamos denunciando la ineficiencia de la Contraloría General de la República, que ha permitido que se pierdan cantidades de recursos. Los fondos del Fides y de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE) han sido dilapidados en casi todo el país; esto lo han agarrado como una piñata", manifestó el diputado por el estado Guárico Ángel Landaeta ante sus homólogos parlamentarios al solicitar la investigación"[49]; "Fuerzas iraquíes y estadounidenses arrestaron al viceministro de Salud Pública, Hakim al Zamili, acusado de corrupción y de desviar millones de dólares hacia escuadrones de la muerte chiitas, a los cuales se responsabiliza de

[42] *El Nacional*. edición del 28-8- 2007.p. Nación -4
[43] *EL Universal*. Caracas, edición del 22-11-2007. p. 1-21
[44] *El Nacional*. Caracas, edición del 09-12-2006. p. B -21
[45] Ibídem. Edición del 09-07-2007. p. Nación -4
[46] *El Universal*. Caracas, edición del 12-8-08. p. 2-9
[47] *El Nacional*. Caracas, edición del 30-12-2006. p. B-15
[48] *EL Universal*. Caracas, edición del 21-12-2007. 1-25
[49] *El Nacional*. Caracas, edición del 24-3-2006; p. A-2

la violencia sectaria en Bagdad"[50]; "En horas de la tarde de este miércoles el Ministerio Público imputó al ex ministro del Poder Popular para las Finanzas Tobías Nóbrega por delitos que se encuentran tipificados en la Ley Contra la Corrupción, los cuales presuntamente habría cometido durante su gestión entre el 2002 y 2004"[51]; "En Chile, el Congreso inició indagaciones sobre el origen de los bienes del general retirado Augusto Pinochet y de una serie de cuentas millonarias que éste mantenía en secreto en Estados Unidos y que fueron recientemente puestas al descubierto por parlamentarios estadounidenses"[52]; "El primer ministro británico, Tony Blair, sufrió un serio revés al ser detenida su estrecha colaboradora Ruth Turner en relación con el escándalo de presunta "venta" de cargos y honores a cambio de donaciones al gubernamental Partido Laborista"[53]; "El FBI estaba tras el gobernador de Illinois. Escándalo agita el feudo político de Obama. El caso de Rod Blagojevich, detenido por querer vender la curul del presidente electo, no es único"[54]; "Ex presidente de Guatemala a juicio por corrupción. Alfonso Portillo salió libre, luego de pagar una fianza fijada en 130 mil dólares"[55]; "La Policía Metropolitana tiene bajo investigación a 1.800 policías por delitos. El ministro Tarek lo dijo, que 20% de los policías están incursos en hechos delictivos"[56]; "Aló, Presidente: Chávez admite que hay prácticas corruptas. Alertó a gobernadores, alcaldes y ministros sobre la práctica corrupta"[57].

El repertorio de noticias que antecede, relativamente reciente, es apenas una parte muy pequeña de informaciones relativas al tema de la corrupción que -como dijimos- hemos venido recopilando desde hace unos tres años y que revelan los diferentes motivos que llevan a la producción de hechos de esa naturaleza. En ellos destaca, de manera prominente, la ambición por el dinero, por la riqueza fácil y por la obtención de posiciones de supremacía, de poder o de dominio en los

[50] *El Nacional*. Caracas, edición del 09-02-2007; p. A-12
[51] *Agencia Bolivariana de Noticias*, emisión del 23-01-2008
[52] BBC. MUNDO.com 05-8-2004
[53] *El Universal*. Caracas, edición del 20-01-2007, p. 1-20
[54] *El Nacional*. Caracas, edición del 15-12-2008; p. Mundo-19
[55] *El Universal*. Caracas, edición del 08-10-2008; p.1-18
[56] *El Universal*. Caracas, edición del 13-7-200; p.3-15
[57] *El Nacional*. Caracas, edición del 13-7-2009; p. Nación-2

distintos ámbitos en los que el hombre se desenvuelve, sobre todo en el campo de la política, de la economía y de las finanzas. Las anotadas ut supra, las hemos puesto de relieve, con el único propósito de evidenciar los diferentes ámbitos en los que los hechos de corrupción pueden acaecer.

En efecto, como lo expresamos con anterioridad, la corrupción no es un problema que pueda ser reducido a la realidad de un país o a una determinada época; sus orígenes se pierden en el tiempo y en el espacio y sus consecuencias son nefastas para toda estructura u organización social, sea pública o privada, pues distorsiona y degrada los valores sobre los que éstas se encuentran edificadas. De allí que lo más importante sea precisar cuál es la actitud de los que tienen la posibilidad de enfrentarla, pues si es de pasividad, indiferencia o tolerancia, su fortalecimiento será inevitable y cada vez ganará mayores espacios. Si por el contrario, se la combate, se la persigue y se la castiga, no proliferará con facilidad y será posible reducirla a una mínima expresión.

En el siguiente capítulo vamos a examinar aquellas categorías de hechos de corrupción que, habida cuenta los espacios donde ocurren, los sectores afectados y quienes los protagonizan, suelen captar la atención de los medios de comunicación social, son más difundidos por éstos y trascienden con mayor facilidad ante la opinión pública. Allí tocaremos, nuevamente, pero con mayor amplitud, algunas de las situaciones que acabamos de referir, debido a sus particulares características y por las consecuencias que han arrojado.

CAPÍTULO II: CATEGORÍAS DE HECHOS DE CORRUPCIÓN

Preliminar

La corrupción, de acuerdo al análisis que haremos en el presente Capítulo, constituye un problema sumamente complejo. En efecto, hemos afirmado anteriormente, que múltiples circunstancias intervienen en su conformación. Existe un componente que tiene que ver, fundamentalmente, con una absoluta orfandad en la formación ética de muchos individuos, sobre todo cuando se trata de la pretensión de lograr beneficios económicos o posiciones de poder, tanto en el sector público como en el privado. Ello explica, con facilidad, la presencia de hechos de corrupción en los más variados ámbitos, tanto de la organización del Estado como en los de la estructura de su cuerpo social, con una tendencia a la expansión sin límites, abstracción hecha de que su autoría provenga de funcionarios públicos o de particulares En el origen de la corrupción se hallan envueltos intereses de diversa índole: económicos, políticos, sociales, culturales, etc., que se entrecruzan entre si subvirtiendo el orden establecido, generando desconfianza y afectando inclusive la gobernabilidad, particularmente de aquellos países donde exista una actitud permisiva o de indiferencia ante ese problema, cuando no de complicidad, por quienes deberían combatirla eficazmente. Por ello, podemos afirmar que tuvo razón el Libertador Simón Bolívar cuando en la Convención de Ocaña, celebrada en Bogotá, el 29 de febrero de 1.828, proclamó: "*La corrupción de los pueblos nace de la indulgencia de los tribunales y de la impunidad de los delitos. Mirad, que sin fuerza no hay virtud; y sin virtud perece la república*"[1]

Hablar de categorías de hechos de corrupción es referirnos a los tipos, géneros, especies o modalidades de tales hechos que suelen ocurrir en diferentes medios o espacios, repetimos, públicos o privados, y con independencia de la autoría de los mismos.

[1] Vid. "Obras *Completas de Bolívar*", Vol. III. E. Requena Mira. Librero Editor. Caracas, s/f, p. 796.

Las consideraciones que haremos de inmediato respecto de algunas de las categorías de hechos de corrupción -quizás las de mayor relevancia dados los sectores que resultan afectados- nos permitirá ir resaltando sus particulares características y los elementos comunes según el sector de que se trate. Hemos procurado referir situaciones relativamente recientes que, de una u otra forma han conmovido a la opinión pública nacional, y, en otros casos, a la de otras latitudes.

Con fundamento en lo que antecede, traeremos a colación hechos de la señalada índole en los campos del sector público, en el sector privado empresarial, en el entorno de la administración de justicia de manera específica, en el ámbito deportivo, en el terreno sindical y en el campo de la política, por ser allí donde con mayor frecuencia éstos se suscitan y donde las consecuencias dejan huellas más difíciles de borrar.

1. La corrupción en el sector público

Los señalamientos reiterados que se hacen desde diferente ámbitos de la colectividad, en el sentido de que es el sector público donde ocurren, con mayor frecuencia, hechos de corrupción, habida cuenta el amplio conjunto de personas jurídicas y estructuras administrativas que lo conforman, aconsejan tener presente el significado de la expresión "Administración Pública" por ser integrante del mencionado sector. Dicho vocablo cobró trascendencia con el surgimiento del Derecho Administrativo, como rama del Derecho Público.

Bien dice el profesor Luciano Parejo Alfonso, al sostener que "la 'Administración Pública' -como categoría jurídico-pública hoy usual- es una noción histórica reciente, cuyo origen se sitúa en las postrimerías del siglo XVIII y está ligada a la renovación del vocabulario jurídico político inducida por la Revolución Francesa".[2] Desde el punto de vista orgánico, dicha expresión quiere decir "el

[2] PAREJO ALFONSO, Luciano: "*El Concepto del Derecho Administrativo*". Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, p. 25.
Si existe una expresión que ha sido ampliamente analizada e interpretada en el campo del Derecho Administrativo, es precisamente la relativa a "Administración Pública", toda vez que constituye el objeto de esa disciplina jurídica. Por lo tanto, carecería de sentido pretender agrupar los estudios efectuados al respecto; sin embargo, aparte de los que podríamos calificar como autores clásicos, entre los que se encuentran los

conjunto de sujetos de derecho que personifican al Estado, su organización y los medios para su funcionamiento" y cuya razón de ser no es otra que la de hacer cumplirlas la leyes. Desde el punto de vista material significa "el ejercicio de la función administrativa como una de las funciones del Estado y la realización de la actividad administrativa del Estado"[3], la cual está dirigida a la satisfacción de necesidades de interés general. De manera que haremos alusión a la Administración Pública venezolana, concretamente, a situaciones de corrupción que han tenido lugar dentro de esa estructura o complejo orgánico, así como también las que se producen con ocasión de las actividades de dicha estructura.

Nuestro propósito en este punto, es referir, pues, algunas experiencias específicas de la situación venezolana sobre el tema. Sin embargo, no está demás expresar que distintos medios de comunicación han reseñado en estos últimos años algunos hechos ocurridos en otras latitudes relacionados con la categoría que examinaremos seguidamente. Así, por ejemplo, el 29 de julio de

integrantes de la Escuela de Burdeos: DUGUIT, JÈZE, BONNARD, HAURIOU; los de la Escuela Germánica: MAYER, KELSEN y MERKL y los de la Escuela Italiana: ORLANDO, V. E., ZANOBINI y GIANNINI; en nuestro país pueden citarse, entre otros autores que han escrito más recientemente sobre el tema, sobre todo después de la entrada en vigencia de la Constitución que nos rige, a los profesores PEÑA SOLÍS, José "*Manual de Derecho Administrativo*", Ediciones del Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2001; RACHADELL, Manuel "*Innovaciones en el Régimen Municipal*". Revista de Derecho Público No. 104, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2005, p. 7 y ss.; RACHADELL, Manuel "*El Régimen Jurídico de la Hacienda Pública Estadal*". Revista de Derecho Público No. 103, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2005, p. 7 y ss.; CARMONA BORJAS, Juan Cristóbal "*Descentralización Fiscal en Venezuela*", Fondo Editorial de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario. Ediciones Paredes, Caracas, 2005.; BREWER CARÍAS, A. R. "*Consideraciones sobre el Régimen Constitucional del Distrito Capital y del Sistema de gobierno municipal de Caracas*". Revista de Derecho Público No. 82, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 5 y ss. Igualmente puede consultarse en la obra "*El Derecho Administrativo Venezolano en los umbrales del siglo XXI, Libro Homenaje al Manual de Derecho Administrativo de Eloy Lares Martínez*". Editorial Jurídica Venezolana-Universidad Monte Avila, Caracas, 2006, los siguientes trabajos: BREWER-CARÍAS, A. R. "*La Administración Pública*", p. 47 y ss.; LORETO GONZÁLEZ, Irene "*Organización Administrativa y Política de la Administración Pública de los Estados y Municipios en Venezuela*", p. 209 y ss; GARRIDO ROVIRA, Juan y GARRIDO LINGG, Álvaro "*La Administración Descentralizada Funcionalmente*", p. 233 y ss. Por último, en conexión con esta materia, debe señalarse que la Asamblea Nacional Constituyente sancionó la "*Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas*", la cual fue publicada en la Gaceta Oficial Nº 36.906 del 08-3-2000. Este importante texto legal estuvo en vigencia hasta el 13 de abril de 2009, fecha en que empezó a regir la "Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital", luego de que fuera publicada en la Gaceta Oficial Nº 39.156 de ese día. Adicional a lo anterior, es forzoso expresar que el Presidente de la República, en ejercicio de la Ley Habilitante del año 2007, dictó la "*Ley Orgánica de la Administración Pública*". Se trata de una reforma del texto que había emanado de la Asamblea Nacional el 17-10-2001. El texto vigente fue publicado en la Gaceta Oficial Nº 5.890 Extraordinario del 31-7-2008.También el Presidente de la República dictó en fecha 02 de junio de 2009 el Decreto Nº 6.732 sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional, el cual fue publicado en la Gaceta Oficial No. 39.202 del 17-06-2009.

[3] Cfr. BREWER-CARÍAS, A. R: "*Derecho Administrativo*" Tomo I., Universidad Externado de Colombia-Universidad Central de Venezuela. Bogotá, 2005, p. 180.

2004, la agencia internacional de noticias Reuters difundió la siguiente noticia: "*la policía de Guatemala arrestó el miércoles en un hospital al ex vicepresidente Francisco Reyes López, dos días después de que no compareciera a una audiencia en la corte para responder a cargos por corrupción*"[4]. La misma agencia noticiosa Reuters informó el 29 de setiembre de 2005 que "*El gobierno italiano le quitó al gobernador del Banco de Italia la autoridad para representar a su país en una reunión del Banco Mundial el domingo, lo que se traduce como más presión para que renuncie luego de un escándalo relacionado con la compra de empresas*"[5]. Por último, el diario El Nacional, en su edición del 1º de abril de 2006, informa que en Tailandia "*La Alianza del Pueblo para la Democracia acusa de corrupción, abuso de poder y nepotismo a Shinawatra, ex oficial de policía y multimillonario convertido en uno de los políticos más polémicos desde que en 1992 Tailandia recuperó la democracia, arrebatada por los militares un año antes en un golpe de Estado*"[6]. Como puede observarse, se trata de tres casos acaecidos en tres países, de tres continentes distintos pero que tienen por común denominador hechos de corrupción que han sido noticia por las personas involucradas o por las consecuencias que de tales hechos se derivan.

Ahora bien, para formular algunas apreciaciones en torno al punto de la corrupción, específicamente, en la Administración Pública venezolana, comenzamos por traer a colación un documento de singular importancia elaborado por la Contraloría General de la República en 1984 intitulado "*Fallas intemporales y recurrentes observadas en la Administración Pública*"[7], habida cuenta que allí aparecen condensadas una pluralidad de deficiencias detectadas por el organismo contralor a través de su función inspectiva a lo largo del tiempo en dicha estructura organizacional. El referido documento relaciona, pues, un conjunto de reiterados comportamientos, constitutivos de caldo de cultivo de hechos de corrupción, que han afectado el normal desenvolvimiento de nuestra Administración Pública;

[4] Cfr. CNN.com
[5] Agencia internacional de noticias Reuters 25/09/05 15:03.
[6] Vid. *El Nacional*. Caracas, edición del 01-4-2006, p. A/10
[7] Informe al Congreso 1984. Separata. Ediciones de la Contraloría General de la República, Caracas, 1984, p. 7 y ss.

algunos de ellos tipificados como delitos, tanto en la derogada Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, como en la vigente Ley Contra la Corrupción, los otros, engrosan el rosario de elementos atentatorios de lo que debe ser una sana y disciplinada acción administrativa.

Dentro del elenco de las precitadas fallas, específicamente en la Administración Central, se encuentran, entre otras, las que se mencionan de inmediato, circunscritas a los ámbitos de presupuesto, contratación de obras y compras:

A. En materia de presupuesto: a) deficiencias en la programación., b) diferimiento del cumplimiento de objetivos, c) retención indebida de fondos no afectados por compromisos, d) utilización de recursos en finalidades distintas a las previstas, e) realización de pagos indebidos, f) ausencia de la documentación necesaria y suficiente que evidencia la legalidad y sinceridad de desembolsos efectuados por concepto de ayudas a funcionarios y particulares, así como subsidios y aportes a instituciones.

B. En lo relativo a la Contratación de Obras: a) contratos celebrados y obras iniciadas sin que medie un contrato y/o solicitar la aprobación previa de la Contraloría, b) celebración de contratos sin estar precedidos de los estudios de factibilidad que demuestren la viabilidad técnica y económica de las obras, c) concesión de anticipos a contratistas sin prever las garantías necesarias y suficientes parar asegurar su recuperación, d) relación y pago de obras no ejecutadas, e) obras aceptadas y relacionadas que no cumplen las especificaciones del contrato.

C. En lo atinente a Compras: a) ausencia de programación, b) adquisiciones y celebraciones de contratos en forma fraccionada, c) adquisiciones acordadas a precios superiores a los vigentes en el mercado, d) adquisición de bienes para atender compromisos derivados de contratos colectivos.

Adicional a lo anterior, es de señalar que en el informe anual del mismo organismo, pero referido a 1994, es decir, diez años después del diagnóstico precedente, encontramos el párrafo que a continuación se copia, constitutivo de una dramática denuncia de las irregularidades detectadas en ese año. Dijo entonces el Contralor al Congreso de la República: "No obstante las actuaciones de esta Contraloría y de los otros órganos competentes, éstas no son suficientes en la lucha. Es necesario lograr el rescate de la honestidad y de la ética personales conducentes al establecimiento de una cultura que permita superar el actual estado de corrupción".[8]

En el informe a la Asamblea Nacional atinente al año 2004, a los veinte años del informe citado en primer término, el Contralor General de la República, refiere lo siguiente: "Ahora bien, los resultados de la labor contralora demuestran que subsisten en la Administración, deficiencias como carencia de un sistema de control interno eficiente, ausencia de criterios de planificación para la inversión de los recursos, estructuras excesivamente burocráticas, funcionarios con baja capacidad gerencial y actos que atentan contra el patrimonio público y la moral administrativa".[9]

Por lo que respecta al informe correspondiente al año 2007, la Contraloría General de la República le comunica a la Asamblea Nacional lo que se copia de inmediato: "En los ocho años de esta gestión, la Contraloría ha perseguido con firmeza los hechos irregulares. No pueden envanecernos los resultados obtenidos, porque no podemos celebrar el mal manejo de la cosa pública. Tampoco nos sentimos satisfechos, porque tenemos el convencimiento de que hay que redoblar los esfuerzos para hacer más efectiva la actividad fiscalizadora". [10]

Finalmente, en el informe relativo al año 2008, una vez más el máximo órgano de control fiscal le manifiesta a la Asamblea Nacional lo que a continuación

[8] Informe al Congreso 1984. Separata. Ediciones de la Contraloría General de la República, Caracas, 1994, p. 17.
[9] Informe a la Asamblea Nacional 2004. Ediciones de la Contraloría General de la República, Caracas, 2004, p. 22.
[10] Disponible en:www.cgr.gov.ve/smc/pdf/informes/Informe_Gestion_2007/00%20Discursos.

se transcribe: “Como resultado de las referidas actuaciones de control desarrolladas en el año 2008, se determinaron entre otros los siguientes hallazgos: incumplimiento injustificado de metas y utilización de recursos en gastos de proyectos distintos al que fueron asignados (Bs. F. 24,11 millones); adquisiciones y contrataciones de servicios al margen de los procedimientos establecidos en el Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones (DRPLL), Gaceta Oficial N° 37.325 del 15-11-2001, por Bs. F. 21,90 millones, y algunas sin la debida programación; adquisiciones a proveedores que no se encuentran inscritos en el Servicio Nacional de Contratistas e incumplimiento de disposiciones contenidas en las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras; carencia de adecuados mecanismos y procedimientos para el registro, incorporación, desincorporación y control de bienes muebles, e inexistencia de manuales de normas y procedimientos debidamente aprobados por las máximas autoridades; incumplimiento de disposiciones establecidas en la Ley de Registro Público y del Notariado, Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público y demás normativas de carácter legal y sublegal que rigen las materias objeto de las evaluaciones practicadas, entre estas algunas vinculadas con el enteramiento de rentas e intereses generados por cuentas abiertas con fondos del Tesoro Nacional, así como falta de acciones correctivas efi caces por parte de la administración para erradicar las causas de las fallas determinadas.”[11].

Pues bien, debido a fallas y deficiencias como las arriba anotadas, es que ocurrieron en el ámbito de la Administración Pública, los casos que ahora vamos recordar, algunos solamente aludidos en el Informe de Gestión del precitado órgano contralor relativo al año 2001[12]. Aparte de que aportaremos algunos datos concretos de tales casos, dado que en su momento coparon la atención de toda la opinión pública por el despliegue informativo que se les dispensó, agregamos

11 Cfr. Informe a la Asamblea Nacional 2008. Gestión Fiscalizadora. Poderes Públicos Nacionales. Ediciones de la Contraloría General de la República, Caracas, 2008. p. 58. Disponible en: http://www.cgr.gob.ve/pdf/informes/Informe_Gestion_2008/02%20poderes%20publicos%20nacionales%202008.pdf www.cgr.gob.ve

12 Cfr. Informe a la Asamblea Nacional 2001. Ediciones de la Contraloría General de la República, Caracas, 2001. p. XVII.

otros casos ocurridos con posterioridad al año de dicho Informe, porque al igual que aquellos, como allí se afirma, "conmueven la conciencia de los hombres honestos de este país".

Dichos casos, son los siguientes:

1.1. Caso de la venta del Hotel Tamanaco (1968)

Se trató este asunto de una negociación de compra venta de acciones de la empresa Hotel Tamanaco C. A. (pertenecientes a empresas públicas), pactada entre la extinta Corporación Venezolana de Fomento (CVF) y la firma Intercontinental Hotels Corporación, la cual fue objetada por la Contraloría General de la República al considerar como "irregulares" varios elementos de la mencionada negociación. El 6 de octubre de 1969, la Contraloría General de la República hizo del conocimiento público el resultado de las investigaciones iniciadas de oficio y por *notitia criminis* el 19 de septiembre de 1968, mediante un comunicado en el que resumió lo acontecido y puso de relieve los siguientes particulares:

A. "Las 200.000 acciones del Hotel Tamanaco, cuyo valor nominal equivale a Bs. 10.000.000,00 (Bs. 50,00 cada acción), fueron vendidas por CONAHOTU[13] a la Corporación Venezolana de Fomento sin haberse cumplido, en absoluto, el procedimiento necesario para formar la voluntad administrativa de este ente público contratante.

B. "Siendo nulo el contrato mediante el cual la CVF adquirió las acciones de CONAHOTU, la venta que luego hizo de dichas acciones a la firma Intercontinental Hotels Corporación, versó sobre una cosa ajena"

C. "Si se considera que la Contraloría General de la República estimó el valor del Hotel Tamanaco C.A. como unidad de producción, en la cantidad mínima de Bs. 45.890.628,00 y que la Corporación Venezolana de Fomento enajena el 78% de las acciones, es posible establecer una lesión de los

[13] Son las siglas del extinto instituto autónomo denominado Corporación Nacional de Hoteles y Turismo.

intereses patrimoniales públicos equivalentes, cuando menos, a Bs. 10.271.119,07".

D. "Siendo así que, conforme se ha indicado, las operaciones relativas a la supuesta venta de las acciones del Hotel Tamanaco C. A. por parte de la Corporación Venezolana de Fomento a la empresa Intercontinental Hotels carecen de efectos, la Contraloría estima que corresponde a las diversas entidades involucradas en dichas operaciones y a los organismos competentes del Estado, adelantar las gestiones relativas a la recuperación de dichos títulos". Por su parte, la comisión especial que designó el gobierno nacional, "encabezada por la Ministro de Fomento, Dra. Haydée Castillo (…) recomendó, y así fue aprobado por el Gabinete, que no se debían readquirir las acciones del Tamanaco, pues a juicio del Ejecutivo Nacional se debía dar prioridad a otros problemas nacionales"[14]

En ejercicio de las competencias que la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional le confería para la época a la Contraloría General de la República, ese organismo concluyó declarando la responsabilidad administrativa de "los funcionaros públicos o extraños que, de una u otra forma, intervinieron en las negociaciones referidas: ex Ministros de Hacienda y de Fomento, ex presidentes y ex integrantes de los directorios de la Corporación Venezolana de Fomento y de la Corporación Nacional de Hoteles y Turismo (CONAHOTU)", haciendo la salvedad de "que en sus investigaciones, la Contraloría General de la República no ha logrado determinar en el expediente la existencia de una intención dolosa por parte de los mencionados ciudadanos".[15]

Se cerró de esta manera un caso que por espacio de varias semanas mantuvo el interés de los distintos medios de comunicación social y de la opinión pública en general de nuestro país.

---

[14] Vid. "*Diccionario de la Corrupción en Venezuela*". Vol. I, 1959-1979, Primera Edición, Consorcio de Ediciones Capriles. Caracas, 1989. p. 20.

[15] Cfr. *Revista de Control Fiscal y Tecnificación Administrativa* No. 54, Ediciones de la Contraloría General de la República, Caracas, p. 53 y ss.

1.2. Caso de la Chatarra Militar (1973)

En fecha 2 de febrero de 1973, el vespertino *El Mundo* de la ciudad de Caracas, tituló su primera página con la siguiente información: "CONTRALORÍA Y CIEI INVESTIGAN FRAUDE DE LA CHATARRA MILITAR". Se trataba de la denuncia que ante diferentes organismos del Estado venezolano había efectuado el ciudadano Simón Hebert Faull, en el sentido de que se había "*desincorporado material de guerra y material de ferretería aeronáutica por un valor real actual superior a los treinta millones de bolívares, bajo la falsa denominación de chatarra militar*". El informe, además de mencionar a los presuntos responsables del hecho, de señalar con nombre y apellido a oficiales de alta jerarquía que en su opinión habían obstaculizado la denuncia que les había presentado, relacionaba el referido material. Allí se incluían desde aviones de combate F-86K, vehículos anfibios tipo M-59, portacohetes, lanzacohetes, proyectiles calibre 7,62 de 22 milímetros, un hangar nuevo debidamente equipado, hasta conexiones de bronce tuercas, tornillos, remaches, etc.

El Lic. Eleazar Díaz Rangel, parlamentario entonces del partido Movimiento al Socialismo (MAS) planteó el caso ante el Senado de la República y en la sesión del día 21 de marzo de 1973 se acordó abrir la correspondiente investigación para lo cual se nombró una comisión especial para llevarla a cabo.

El asunto fue tornándose noticioso por una diversidad de hechos que fueron acaeciendo desde un primer momento. Por ejemplo, el presunto adquirente del referido material de guerra de desecho, un ciudadano de nacionalidad italiana, murió cuatro días después de la intervención del Lic. Rangel ante la Cámara del Senado. Las especulaciones no se hicieron esperar; sin embargo, quedó claramente establecido que había muerto de cáncer. La publicación de una requisitoria librada el 21 de marzo de 1974 contra el denunciante Simón Hebert Faull por el Juzgado Militar Segundo de Primera Instancia Permanente de Caracas, permitió conocer que siete meses antes, el 23 de agosto de 1973, el Ministro de la Defensa había ordenado la apertura de una averiguación sumaria por los hechos relativos a la precitada denuncia e igualmente que el 4 de enero

de 1974, dicho tribunal había dictado en contra del denunciante auto de detención por la "*presunta comisión del delito militar contra la Administración de Justicia Militar*". Luego se supo también a través de los medios de comunicación social que el propio Simón Hebert Faull, mediante correspondencia dirigida a la Comisión Investigadora Contra el Enriquecimiento Ilícito, informaba que "en resguardo de su vida solicitó y obtuvo asilo político de México", siendo esa la razón por la cual no había podido acudir allí para hacer personalmente la denuncia.

La investigación de la Comisión Especial del Senado concluyó con un informe suscrito por tres de los cinco miembros que la integraban,[16] en el cual se señaló, a título de conclusión, lo siguiente: "Al no haberse demostrado la negociación del material estratégico o de guerra de la denuncia, la Comisión no encuentra elementos de juicio que le permitan establecer responsabilidad alguna en los hechos denunciados (…). Finalmente, la Comisión, en virtud de las características especiales de la materia objeto del presente informe, recomienda a la Presidencia del Senado, se sirva disponer, su consideración en sesión reservada y secreta".

Lo que finalmente acordó el Senado en la correspondiente sesión, fue que toda la documentación del caso en su poder se enviara a la Contraloría General de la República. Por su parte, el titular del máximo ente de control fiscal en su informe anual presentado al Congreso de la República en 1974, expresó respecto de las actividades efectuadas por el Departamento de Averiguaciones Administrativas de dicho organismo, lo que se copia seguidamente: "Practicadas las diligencias para el esclarecimiento de los hechos, por auto de fecha 26 de diciembre de 1974, declaró culpables en lo administrativo al Director General de Administración de las Fuerzas Aéreas Venezolanas desde el mes de febrero de 1972, al Jefe de Servicio de Abastecimiento de las Fuerzas Armadas Venezolanas, desde febrero de 1972 y al Jefe de del Departamento de

[16] En la sesión secreta, los parlamentarios Ángel Brito Villaroel y Eleazar Díaz Rangel, se pronunciaron por la improbación del mencionado informe y por la continuación de la investigación, propuesta que resultó rechazada. Puede consultarse al respecto el libro "*Secretos de la Chatarra Militar*" del Lic. Eleazar Díaz Rangel, ediciones del partido político Movimiento al Socialismo (MAS), colección Parlamento y Socialismo, Caracas, 1975.

Computación y Coordinación del Comité de Materiales Excedentes desde el mes de octubre de 1972".[17]

Un caso que durante su desarrollo se convirtió en una importante fuente de noticias para los diferentes medios de comunicación social, llegó a su término sin que los hechos denunciados y los funcionarios incriminados, conforme a los términos planteados por el denunciante, quedaran corroborados. En efecto, "los Tribunales Militares absolvieron a los oficiales de la Fuerza Aérea involucrados en el caso de la chatarra y el 9 de junio de 1976, el juez Superior Segundo de Hacienda, Constantino Valera, los declaró inocentes, considerando forzoso concluir que no existía responsabilidad administrativa. Con este dictamen los abogados defensores dieron por terminado el caso, aunque todavía correspondió a la Corte Suprema ratificar el veredicto".[18]

1.3. Caso Sierra Nevada (1980)

Uno de los asuntos más emblemáticos relacionados con el tema de la corrupción en nuestro país, es el que se conoce con el nombre "Sierra Nevada". La síntesis de este caso es la siguiente: En la edición de la revista "Impacto Económico", correspondiente al mes de marzo de 1978, su director, el periodista Ennio Peñalver, publicó un artículo relacionado con la compra de un buque por parte de la extinta Corporación Venezolana de Fomento, instituto autónomo entonces adscrito al hoy desaparecido Ministerio de Fomento, que había tenido lugar nueve meses antes. La denuncia se refería a la adquisición de manera irregular y con un considerable sobreprecio del buque "nevera" "Regni-Berg", rebautizado "Sierra Nevada", con el propósito de que sirviera de almacenamiento de alimentos comprados en el exterior. Esta información pasó prácticamente desapercibida para el colectivo nacional, incluido el sector político del país. Sólo algunos de los funcionarios señalados como responsables de la adquisición, alegando "difamación" se querellaron judicialmente contra el periodista. Por ello,

[17] Vid. Informe Anual al Congreso correspondiente a 1974, pp. 108-109.
[18] Vid. "*Diccionario de la Corrupción en Venezuela*". Vol. I, 1959-1979, Primera Edición, Consorcio de Ediciones Capriles. Caracas, 1989. p. 84.

se le dictó un auto de detención que jamás fue ejecutado y se le expulsó del partido Acción Democrática (AD) en el cual militaba.

La circunstancia de que con posterioridad a dicha denuncia, un nuevo gobierno surgido de las urnas electorales se instalara en Miraflores; que en agosto de 1979 el Ministro de Estado, Presidente del Fondo de Inversiones de Venezuela[19], denunciara que había un caso de un barco refrigerado del que "se podía halar un hilo"; y que la revista "Resumen", medio informativo semanal de amplia circulación nacional dirigido por el Dr. Jorge Olavaria, comenzara a publicar información documentada acerca de la operación de compraventa del buque "Regni-Berg", fue suficiente para que el caso adquiriera la dimensión de escándalo público que llegó a alcanzar.[20]

La opinión pública fue informada a través de los diversos medios de comunicación social, que no obstante haberse cancelado la suma de veinte millones de dólares ($ 20.000.000,00) por el citado buque, su verdadero precio era la cantidad de siete millones de dólares ($7.000.000,00).

La Comisión de Ética del Partido Acción Democrática (AD), que abrió su propia investigación sobre el caso, en fecha 10 de octubre de 1979, arribó a las siguientes conclusiones: "De todo lo expuesto es nuestra convicción moral que la compra del buque refrigerado 'Sierra Nevada' fue apresurada y en gravísimo perjuicio de los intereses nacionales. Quienes decidieron esa compra no actuaron como buenos administradores, no solicitaron otras ofertas, y, por el contrario, la operación tenía nombre propio desde que se inicia, es decir, el barco refrigerado "Regni-Berg", el que ofrece HICE S.A. Tampoco se llevó a Consejo de Ministros el asunto de la compra del barco cuando se trataba de una operación de ochenta y seis millones de bolívares, pagaderos de contado a un vendedor que ejercía una opción de compra y de quien no se pidieron referencias bancarias. (Omissis). Esta

[19] El Fondo de Inversiones de Venezuela fue un instituto autónomo creado en 1974 para ahorrar el 50% de los ingresos fiscales petroleros, luego se convirtió en el ente fomentador de las empresas básicas del Estado y en abril de 2001, se dictó el Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Transformación del Fondo de Inversiones de Venezuela en el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES).
[20] Vid. Revista *Resumen* Nº 340 del 11-5-1980. p. 4 y ss.

responsabilidad moral y administrativa recae, a nuestro juicio, en el ex Presidente Carlos Andrés Pérez, en el ex Ministro de Fomento, Dr. Luis Álvarez Domínguez y en menor grado en el doctor John Ráphael, porque cuando cumplió las instrucciones del Ministro de Fomento, ha debido ser más diligente en lo relativo al análisis y evaluación de la oferta. Tenemos fundados motivos para creer que en la operación de la compra del barco 'Sierra Nevada' hubo personas que actuaron deshonestamente y obtuvieron beneficios ilegales, pero no está esta Comisión de Ética en capacidad de mencionar nombres y señalar culpables". (fdo.) Marcos Falcón Briceño; (fdo.) Luis González Herrera; (fdo.) Juan Herrera; (fdo.) Blas Bruni-Celli; (fdo.) Andrés Eloy Blanco (h)".[21]

Por su parte, la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, (CIEI)[22], en forma simultánea al trabajo parlamentario efectuado sobre este mismo asunto, llevó a cabo una investigación que comprendió igualmente al presidente Pérez, al ex Ministro Álvarez Domínguez, al Dr. John Ráphael y a otros funcionarios y particulares. Como consecuencia de la citada investigación, le solicitó a las correspondientes autoridades judiciales la prohibición de enajenar y gravar bienes propiedad de los investigados y la salida del país.[23]

El mismo partido Acción Democrática (AD), a través del jefe de su fracción parlamentaria en la Cámara de Diputado, propuso que una Comisión Especial de dicha Cámara abriera *"una investigación los más amplia, lo más completa, lo más exhaustiva posible a fin de determinar, no que otros determinen, si existen hechos irregulares, dolosos en la adquisición del buque "Sierra Nevada".*[24] Aprobada dicha proposición con el voto unánime de los miembros de la Cámara, ésta quedó conformada por un diputado del partido Comité de Organización Política Electoral

[21] Vid. Revista *Resumen* Nº 340 del 11-5-1980. p. 27
[22] La CIEI fue un organismo colegiado creado por la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos. Según lo establecido en su artículo 10, estaba integrado por "sendos representantes del Presidente de la República, del Congreso de la República, de la Corte Suprema de Justicia y de cada grupo o fracción política representada en el Congreso Nacional". La CIEI fue eliminada por la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público.
[23] Vid. *Diccionario de la Corrupción en Venezuela*. Vol. I, 1959-1979, Primera Edición, Consorcio de Ediciones Capriles. Caracas, 1989. p. 276.
[24] Vid. Revista *Resumen* Nº 340 del 11-5-1980. p. 28

Independiente (COPEI), uno del Movimiento al Socialismo (MAS), dos de Acción Democrática (AD) y uno del partido Unión Republicana Democrática (URD) quien la presidió. Luego de largas deliberaciones, en fecha 8 de mayo de 1980 el Congreso de la República declaró la responsabilidad política de todos los investigados. Todos fueron exceptuados de ser condenados desde el punto de vista moral y en cuanto a la responsabilidad administrativa se refiere, esta sólo recayó en el Ministro de Fomento, en el presidente de la Corporación de Venezolana de Fomento y en otras personas igualmente investigadas, incluyendo a particulares.

El Ministerio Público, receptor de las resultas de la investigación llevada a cabo por el Congreso, el 13 de junio de 1980, dispuso el cierre del caso. Por lo que respecta a la Contraloría General de la República, debe expresarse que en ejercicio de su potestad investigativa, la Dirección de Averiguaciones Administrativas de la Dirección General de Control de la Administración Descentralizada sustanció y decidió, en fecha 25 de julio de ese mismo año, un expediente que culminó con la declaratoria de responsabilidad administrativa del Ministro de Fomento y de varios funcionarios de la Corporación Venezolana de Fomento. El Contralor General de la República, que conoció de los recursos administrativos incoados contra la citada decisión, la confirmó el 16 de diciembre del mismo año 1980. Cinco años después, concretamente, el 6 de junio de 1985, la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia declaró con lugar el recurso de nulidad intentado por el Ministro de Fomento contra la referida decisión de responsabilidad administrativa, al considerar, fundamentalmente, que fue dictada por la Dirección de Averiguaciones Administrativas de la Dirección General de Control de la Administración Descentralizada, la cual carecía de competencia para ello, pues, tratándose de la máxima autoridad de un ente de la administración central, el asunto era de la incumbencia de la Dirección de Averiguaciones

Administrativas de la Dirección de Control de la Administración Central del citado organismo contralor.[25]

El caso Sierra Nevada ha sido, probablemente, el más publicitado por los medios de comunicación social de nuestro país, y el que motivó que diversos entes públicos y privados, ejercieran sus competencias investigativas. Por supuesto, la circunstancia de que en el mismo estuviese involucrado un ex presidente de la república, fue un factor decisivo para que el país lo siguiera atentamente en todas sus fases.

En la obra de los periodistas Ramón Hernández y Roberto Giusti "Carlos Andrés Pérez: Memorias Proscritas", el ex presidente Pérez se refiere a este asunto en los siguientes términos: "El escándalo que se armó fue de gran e intensa magnitud y sirvió para mucho. Durante unos cuantos meses estuve sepultado bajo una campaña de descrédito. (…) Todo quedó aclarado, pero produjo una gran conmoción y repercusiones sumamente graves. (…)".[26]

1.4. Caso Banco de los Trabajadores de Venezuela, BTV (1982)

En el año 1966, el Estado Venezolano asumió la responsabilidad de crear una entidad financiera cuyo propósito fundamental era ayudar a la clase trabajadora menos favorecida mediante el fomento del ahorro, la construcción de viviendas para personas de bajos recursos, atención a la pequeña y mediana empresa, fomento del cooperativismo etc.; esa entidad no fue otra que el Banco de los Trabajadores de Venezuela, mejor conocido por las siglas BTV. Diez años después de su creación, el BTV era una de las primeras entidades bancarias del país. Durante ese mismo tiempo fue estrechando cada vez más sus relaciones con la Confederación de los Trabajadores de Venezuela (CTV) al extremo de que para 1982 ésta poseía el 57% de las acciones del banco.

[25] Vid. *Revista de Derecho Público* Nº 23, Julio-Septiembre 1985. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, p. 134.
[26] Los libros de El Nacional. Caracas, 2006. p. 283.

Una intensa campaña publicitaria desarrollada a mediados de los años 80, aunado a las altas tasas de interés que pagaba a los ahorristas por sus depósitos, incrementó de manera significativa el número de personas que confiaron en las bondades de dicha publicidad. El eslogan "BTV algo más que un Banco", aparecía incesantemente en cuñas de televisión y también en la promoción de variados e importantes eventos deportivos. Sin embargo, las persistentes denuncias de analistas económicos, de comunicadores especializados en la materia y de políticos, acerca de la existencia de irregularidades en la administración y giro de sus actividades, por una parte, y, por la otra, el no haber podido lograr la materialización diaria de cobros y pagos de documentos interbancarios, lo cual trajo consigo que quedara fuera de la Cámara de Compensación Interbancaria, condujeron a que el 26 de noviembre de 1982 se decretara su intervención. El Dr. Jorge Olavaria, entonces editor de la revista "Resumen", apenas cinco días antes de que se produjera la intervención del BTV, hizo el siguiente señalamiento: "*El "Banco de los Trabajadores" se ha convertido en el centro y motor de toda una colosal estructura que abarca la participación en Juntas Directivas de más de sesenta empresas del Estado, de otro tanto en Institutos Autónomos, y llega hasta tener representación, nada más y nada menos, que en el Directorio del Banco Central de Venezuela. Por ahora -que se sepa- el BTV controla, financia, tiene parte en más de 300 empresas (…). Ya no es posible ocultar el sol con un dedo. La situación no puede ser más dramáticamente simple: El mayor Banco de Venezuela, con una cartera de unos 24 mil millones de bolívares, no le puede hacer frente a los Depósitos a la Vista, a los Certificados. Con 3.965 millones en Depósitos del Público; y 3.045 millones en Depósitos de Entidades del gobierno, más unos 385 millones en Bancos Acreedores, sumados a 5.159 millones en Bonos quirografarios, y 3.345 millones en Certificados de Ahorro a plazo fijo, el BTV tiene unas cantidades líquidas disponibles, ridículamente bajas. (…) Dicho en otras palabras el Beteve está quebrado. No puede pagar los depósitos que ha recibido. Esta es la situación. ¿Cómo se llegó a ella? Con una cartera de créditos*

de poco más de 18 mil millones, 9 mil son 'préstamos personales' ".[27]. La información que el ejecutivo nacional transmitió al país dando cuenta de la intervención a que quedaba sometido del BTV y de las razones que condujeron a ello, corroboraron las denuncias que se venían haciendo desde hacía tiempo en contra de los directivos de esa institución bancaria y de los negocios que realizaba.

La crisis financiera que desató el BTV a raíz de la referida intervención fue colosal. La desconfianza de los miles de ahorristas no se hizo esperar y de inmediato largas colas se comenzaron a formar en todas las agencias y en la sede principal del banco para retirar sus ahorros.

Los diversos entes y organismos del Estado que abrieron investigaciones para analizar lo ocurrido, fueron coincidentes en sus apreciaciones. En efecto, La Comisión Especial del Congreso de la República, constató graves violaciones a la Ley General de Bancos, a la Ley Orgánica de Crédito Público y a la propia Ley del BTV. A iguales conclusiones arribó La Contraloría General de la República[28]. Por su parte, la junta interventora, designada al efecto, una vez que analizó las diversas irregularidades en que habían incurrido los integrantes de la junta directiva del Banco de los Trabajadores, intentó contra éstos las acciones legales correspondientes.

A título de conclusión habría que señalar que en septiembre de 1985, el presidente de la Junta Directiva del BTV, para el momento de su intervención, el Sr. Eleazar Pinto, fue condenado a tres años de prisión "por estafa simple en perjuicio de la entidad bancaria que presidía". La apelación intentada el 3 de noviembre de 1986 contra el fallo condenatorio, logró que el Superior redujera la pena a dos años. [29]

[27] Vid. Revista "Resumen" Nº 472 del 21-11-1982. pp. 4 y 5.
[28] Vid Informe Anual al Congreso correspondiente a 1982. Tomo II. p. 378.
[29] Vid. "*Diccionario de la Corrupción en Venezuela*". Coordinación Ruth Capriles Méndez. Vol. II, 1979-1984, Primera Edición, Consorcio de Ediciones Capriles. Caracas, Nov. 1990. p. 27 y ss.

1.5. Caso RECADI (1983-1989)

Un conjunto de circunstancias de naturaleza económica, fundamentalmente, y también de orden político, se suscitaron en 1983 para que el día viernes 18 de febrero de ese año, el Presidente de la República Luis Herrera Campins, decretara la suspensión de la libre convertibilidad de la moneda. Esas circunstancias fueron, fundamentalmente, las siguientes:

a) El derrumbe de los precios de nuestro petróleo, que luego de estar en 32 dólares el barril descendió a 25 dólares.

b) Una severa y sostenida fuga de capitales durante varios meses que llegó a alcanzar un promedio de venta diaria de unos 200 millones de dólares y que el mes anterior al citado viernes 18, mejor conocido como el "viernes negro", se había situado en la suma de 7.464 millones de dólares.

c) El requerimiento de pago inmediato que había formulado la banca internacional unos meses antes al gobierno nacional, de unos 13.000 millones de dólares en créditos con vencimientos a corto plazo.

d) La crisis económico-financiera de México, que ya en 1982 revelaba que el endeudamiento externo de ese país se encontraba en el orden de los 87.400 millones de dólares de los cuales el 23% debía pagarse en 1983, sin posibilidades de solventarla en lo inmediato.

e) La proximidad de unas elecciones generales previstas para diciembre de ese año, que se tradujeron en un triunfo para el partido Acción Democrática (AD) y para su candidato presidencial, el Dr. Jaime Lusinchi.

Una de las medidas adoptadas para superar la crisis que implicó la suspensión de la venta de divisas durante una semana, fue la de crear la Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales (RECADI), la cual tendría a su cargo administrar el régimen cambiario que quedó establecido así: 4,30 bolívares por dólar para la mayor parte de las importaciones de bienes y servicios, la deuda externa pública y los intereses de la deuda privada, así como las remesas para

estudiantes en el exterior; otro de 6,00 bolívares por dólar para los bienes y servicios considerados como no esenciales; y otro de 9 bolívares por dólar, para las ventas efectuadas por el Banco Central de Venezuela.

En su obra "RECADI, La Gran Estafa", el Lic. Agustín Beroes sostiene con base en los análisis e investigaciones por él adelantadas, que RECADI, desde sus inicios, pero particularmente durante el quinquenio de gobierno del presidente Lusinchi, "fue un instrumento utilizado por funcionarios públicos, empresarios, políticos y particulares para traficar influencias, otorgar y recibir privilegios y ventajas económicas, evadir leyes y responsabilidades y lucrarse en grupo e individualmente, en detrimento de los intereses nacionales y de las mayorías populares. Toda la suerte de desatinos cometidos en contra o desde la Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales, rebautizada más tarde como Oficina General Sectorial de Autorización de Divisas para la Importación del Ministerio de Hacienda, para acceder por la vía más fácil a los dólares baratos controlados por el Estado, acentuaron la corrupción administrativa y la crisis moral general del país, hechos estos fundamentalmente estimulados y protagonizados por las clases dirigentes". Entre esos hechos refiere el Lic. Beroes los siguientes: "Información falsa para registrarse como importador con mercancía en tránsito; Información falsa para registrarse como importador potencial en el registro nacional de importadores; Cobro de comisiones para registrar importadores; Ofrecimiento y cobro de dinero para acelerar la tramitación de conformidades de importación; En el caso contrario, ofrecimiento y cobro de dinero para retrasar conformidades de importación de una empresa de la competencia; Proliferación de gestores y de oficinas afines -algunas de éstas sin dirección o actividad previa conocida- que cobraban dinero, en muchos casos sin darle los mejores resultados a sus interesados e incautos clientes; Información falsa para registrarse como estudiante becario en el exterior; Cobro de comisiones para registrarse como becario en el exterior; Ofrecimiento y cobro de dinero para acelerar los pagos a los becarios en el exterior; Registro múltiple de la misma deuda externa privada; Cobro de comisiones y ofrecimiento de dinero para registrar deuda externa privada; Datos

falsos para inscribirse como deudor privado; Ofrecimiento y cobro de dinero para reconocer porciones de duda externa privada; Ofrecimiento y cobro de dinero para retrasar el reconocimiento y posterior pago de deuda externa privada de una empresa de la competencia". [30]

El clamor general para que se actuara contra la corrupción desatada en RECADI, trajo como consecuencia que se abriera una investigación penal que condujo a la detención del ciudadano de origen chino, nacionalizado venezolano, Ho Fuk Wing, quien fue apresado el 1 de junio de 1989 y permaneció detenido alrededor de tres años sin haber recibido ni una primera sentencia. Luego que ésta se produjo, Ho Fuk Wing permaneció preso cuatro meses más. El 23 de octubre de 1992 salió en libertad e inmediatamente declaró a la prensa: "fui un preso político: 26.000 empresas se beneficiaron con dólares preferenciales de RECADI, alrededor de 200.000 empresarios involucrados, y fui el único preso".

Ciertamente, el mencionado ciudadano fue la única persona que resultó detenida y purgó una breve pena debido a que sus operaciones con RECADI fueron apenas por el orden de los 60 millones de dólares. Los medios de comunicación "bautizaron" a Ho Fuk Wing con el mote de "El Chino expiatorio".

1.6. Caso de los rústicos Jeep (1989)

La adquisición por parte del Ministerio de Relaciones Interiores de un conjunto de rústicos marca Jeep durante la presidencia del Dr. Jaime Lusinchi, con cargo a la partida presupuestaria para "gastos y seguridad de la defensa", popularmente conocida como la "partida secreta", dio origen a otro famoso caso de malversación de fondos públicos y de comisión de los delitos de peculado doloso y peculado culposo por parte de importantes personeros de ese gobierno.

En efecto, corría el año 1989 cuando investigaciones preliminares, adelantadas fundamentalmente por diversos medios de comunicación del país,

[30] BEROES, Agustín: "*RECADI, La Gran Estafa*", Editorial Planeta Venezolana, Caracas, 1990.

dieron a conocer que cierta cantidad de vehículos rústicos, comprados por el Ministerio de Relaciones Interiores a una empresa dedicada a la industria de la construcción, se habían destinado a la campaña interna del precandidato del partido Acción Democrática (AD) y posteriormente utilizados por los secretarios de organización de dicho partido en la del candidato presidencial Carlos Andrés Pérez. Las mismas investigaciones señalaron que una vez concluidas las elecciones presidenciales, los referidos vehículos terminaron en manos de militantes de la prenombrada organización política; es decir, bienes del patrimonio público fueron a parar a manos de particulares.

En la edición correspondiente al 20 de junio de 1989, el diario El Nacional informó: "Por arte de magia desaparecieron veinte jeeps entregados a la casa militar". No obstante que la noticia daba cuenta de los datos de las comunicaciones mediante las cuales un año antes se había hecho entrega de los referidos rústicos a la Casa Militar. El oficial que aparecía como destinatario de tales comunicaciones, declaró días después que nunca había visto esos vehículos en Miraflores. Posteriormente el Juzgado XXI Penal inició la correspondiente investigación como una desaparición de vehículos rústicos.

A medida que los medios de comunicación suministraban información sobre el caso, se fue haciendo más evidente que la negociación se efectuó por sesenta y cinco vehículos y no por veinte como originalmente se había señalado, y que el monto de la misma alcanzó la suma de 337.060 dólares americanos.

La Contraloría General de la República, que indagó los hechos vía *notitia críminis*, dejó constancia de las actuación realizadas en su informe anual correspondiente al año 1989, en los siguientes términos: "Esta Contraloría General en "conocimiento del problema suscitado por la adquisición de vehículos rústicos con fondos destinados a la defensa y seguridad del Estado a través de la prensa nacional, ya que no fueron adquiridos por el Ministerio de Relaciones Interiores con cargo al presupuesto ordinario y conforme al procedimiento de control previo establecido en la Ley Orgánica que rige este Organismo. (…) procedió a iniciar la

correspondiente averiguación, a fin de determinar la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos incursos en tales hechos"[31]

Por su parte, el Tribunal Superior de Salvaguarda del Patrimonio Público, que también actuó, en fecha 13 de julio de 1990, condenó al Ministro de Relaciones Interiores del gobierno del ex presidente Lusinchi, a la Secretaria Privada de éste último y al Director de Administración del citado Despacho Ministerial, a penas de prisión, arresto, inhabilitación política y a reparar económicamente los daños ocasionados a la nación, por la compra, utilización y posterior donación de los mencionados rústicos. El 22 de julio de 1998, la Corte Suprema de Justicia decretó el sobreseimiento de la causa por haberse operado la prescripción al tiempo que señaló, de manera clara, que en autos había quedado "plenamente demostrado la perpetración de los delitos de peculado doloso y peculado culposo, previstos en los artículos 58 y 59 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público".

En cuanto al ex presidente Jaime Lusinchi, el mencionado Tribunal Superior de Salvaguarda del Patrimonio Público, previo los trámites pertinentes para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria por tratarse de un senador vitalicio, le sustanció un expediente por el mismo asunto que concluyó en la Sala Penal del Máximo Tribunal de la República con una declaratoria de prescripción.

De esta manera llegó a su fin el caso de los "Jeeps" adquiridos con recursos de la partida correspondiente a gastos y seguridad del Estado que logró mantener interesada a la opinión pública durante los diez años que en total duró el enjuiciamiento de los involucrados.

1.7. Caso Violeta Chamorro (1992)

El asunto mencionado en el anterior acápite constituye el primer caso en la historia de Venezuela del enjuiciamiento de un presidente de la república durante el desempeño de sus funciones. Los particulares de este caso son los siguientes:

[31] Vid. Informe al Congreso 1989. Pág. XII.

en fecha 8 de noviembre de 1992, el periodista José Vicente Rangel denunció que el presidente Carlos Andrés Pérez, a comienzos de su segundo mandato, había malversado del presupuesto del Ministerio de Relaciones Interiores la suma de 250 millones de bolívares (unos 17 millones de dólares) correspondiente a gastos de seguridad y defensa del Estado. Esta denuncia, concretada por el precitado periodista ante el Ministerio Público el 11 de enero de 1993, motivó una cadena de actuaciones de orden judicial que comenzó por suspender temporalmente al presidente Pérez del ejercicio del cargo cuando apenas faltaban ocho meses para que expirara su período constitucional y concluyó con una condena a 2 años y 4 meses de arresto.

En efecto, el 11 de marzo del citado año 1993, el Dr. Ramón Escovar Salóm, en su carácter de Fiscal General de la República, propuso ante la Corte Suprema de Justicia antejuicio de mérito contra el presidente Carlos Andrés Pérez y dos de sus ministros[32], por malversación de fondos públicos y peculado. Adujo el Fiscal que estos funcionarios eran los responsables de una rectificación

[32] Los ministros fueron el Dr. Alejandro Izaguirre, titular de la cartera de Relaciones Interiores y Reinaldo Figueredo Planchart, Ministro de la Secretaría de la Presidencia. El Dr. Figueredo Planchart, quien fue declarado responsable en lo administrativo por la Contraloría General de la República en la investigación que sobre el mismo asunto llevó a cabo ese organismo, denunció ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Estado venezolano por violaciones de derechos protegidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos durante la investigación administrativa del caso y la citada Comisión, el 29 de septiembre de 1999, aprobó el Informe Nº 85/99, ratificado en el 106º período ordinario de sesiones con las siguientes conclusiones: "1. Declarar la nulidad de los procedimientos seguidos tanto ante la Contraloría General de la República como ante la Corte Suprema de Justicia en contra de Reinaldo Figueredo Planchart y disponer que su juzgamiento se lleve a cabo en un nuevo juicio ante un tribunal ordinario de primera instancia y con plena observancia de las garantías del debido proceso legal. 2. Dejar sin efecto las órdenes de detención pendientes en la jurisdicción interna venezolana contra Reinaldo Figueredo Planchart. 3. Adoptar las medidas necesarias para que Reinaldo Figueredo Planchart reciba una adecuada y oportuna reparación que comprenda una plena satisfacción por las violaciones de los derechos humanos aquí establecidas". El juicio penal realizado ante la Corte Suprema de Justicia concluyó el 30 de mayo de 1996 y condenó al Dr. Figueredo Planchart, "como autor responsable del delito de Malversación Genérica Agravada y a cumplir la pena de dos años y cuatro meses de prisión". Sin embargo, el 12 de julio de 2000, el Tribunal Supremo de Justicia declaró la prescripción de la pena, la cual se había consumado en noviembre de 1999.
El texto de la referida decisión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como el mencionado fallo del Tribunal Supremo de Justicia están disponibles, respectivamente, en www.cidh.org/annualrep/99span/indice.htm
www.cidh.org
y www.analitica.com/BITBLIO/csj/figueredo.asp.
www.analitica.com

presupuestaria que incrementó la partida del Ministerio de Relaciones Interiores correspondiente a gastos de seguridad y defensa del Estado, en la cantidad de doscientos cincuenta millones de bolívares, con el objeto de financiar el servicio de escoltas de la señora Violeta Barrios de Chamorro. La señora Chamorro había alcanzado la presidencia de Nicaragua en 1990.

El 20 de mayo de 1993, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, declaró con lugar la referida solicitud de antejuicio de mérito. En la parte motiva de la correspondiente sentencia, aparecen entre otras argumentaciones las que copiamos de inmediato:

"*En el caso analizado, resulta claro el hecho de que el Presidente de la República, a pocos días de haber asumido su mandato, mediante iniciativa personal, unilateral, libre y espontánea, dispuso una Rectificación del Presupuesto para adquirir unos recursos adicionales. (…) Es razonable pensar, por tanto, que el ciudadano Presidente podría estar vinculado a los fines y propósitos que, desde el primer momento, se esperaban obtener con el dinero proveniente de la rectificación al presupuesto del Ministerio de Relaciones Interiores. (…) Vistos y examinados como han sido los diversos hechos y circunstancias, considera la Corte que en esta oportunidad, no llevar a juicio al Presidente, significaría retrotraer el Ordenamiento Jurídico Venezolano a las etapas ya superadas del autoritarismo estatal, donde el Jefe del Estado prácticamente ejercería poderes hegemónicos, a lo cual estaría vinculada su irresponsabilidad por hechos que realiza durante el ejercicio de sus funciones. (…) Nadie puede colocarse por encima de la Ley, ni siquiera los Altos Jerarcas del Estado, entre ellos el Jefe del Poder Ejecutivo, por cuanto ello equivaldría a sustraerse del Orden Jurídico que el mismo Estado ha diseñado para su existencia y protección*".[33]

La sentencia antes mencionada vino a contrariar lo que había sido la reiterada posición del presidente Pérez, en el sentido de que era inocente de tales

[33] Cfr. "*El Juicio al Presidente Carlos Andrés Pérez. La Decisión y los Votos Salvados en el Antejuicio de Mérito*". Compilación Oficina de Prensa del Presidente Carlos Andrés Pérez. Introducción: ARTEAGA SÁNCHEZ, Alberto Caracas. 1993. pp. 56 y ss.

acusaciones[34] y víctima de retaliaciones políticas urdidas por sus enemigos; así lo expresó en el mensaje que dirigió a la nación horas después de conocer la decisión del más alto tribunal de la república.[35] El Dr. Alberto Arteaga Sánchez, uno de sus abogados defensores, en la introducción del libro "El Juicio al Presidente Carlos Andrés Pérez. La Decisión y los Votos Salvados en el Antejuicio de Mérito", expresa lo siguiente: "La tramitación de este procedimiento previo o antejuicio, por su asombrosa celeridad -se inició el 11 de marzo de 1993 y la decisión se produjo apenas dos meses después- en el que no se oyó al Presidente ni a los ex Ministros, negándoseles la entrega de copias de la querella y otros recaudos; y que culminó en la separación temporal del Presidente por acuerdo del Senado, Cuerpo que no tuvo a la vista las actas del expediente, ni tampoco oyó al Presidente ni designó a Comisión alguna para que estudiara e informara sobre tan trascendental asunto, y que, en sesión convocada para el día siguiente a la decisión de la Corte, precipitadamente autorizó el enjuiciamiento del Primer Magistrado de la República, constituyen gravísimo precedente para el Estado de Derecho. La presión de la opinión pública, la violencia ejercida sobre la Corte y el acuerdo político para cambiar el orden establecido produjeron este insólito hecho carente de toda base jurídica."[36]

El juicio que por el delito de malversación de fondos públicos se le siguió al Presidente Pérez, concluyó el 30 de mayo de 1996, cuando la Corte Suprema de Justicia sentenció que era culpable de haber incurrido en el mencionado delito y lo condenó a 2 años y 4 meses de arresto domiciliario que cumplió en su residencia "La Ahumada" en el sureste de Caracas. Este fue el final del caso en referencia.

---

[34] "… El pasado 9 de marzo, en mensaje dirigido a la nación, expliqué minuciosamente la forma y las razones por las cuales se tramitó esa rectificación presupuestaria de 250 millones de bolívares, con cargo a los servicios de inteligencia y seguridad del Estado. Fue una explicación precisa y clara. No tengo nada que rectificar o agregar a lo que allí dije. Vid. HERNÁNDEZ Ramón y GIUSTI, Roberto: "*Carlos Andrés Pérez*: *Memorias Proscritas*". Los libros de El Nacional. Caracas, 2006. pp. 439-440.

[35] "…Los adversarios que quedaron en el camino y los enconos de las luchas políticas pasadas se fueron uniendo poco a poco y todos fueron resucitando agravios que parecían olvidados (…) fue en 1992 que brotó la soterrada conspiración civil, que aprovechó astutamente la conmoción producida por la felonía de los militares golpistas…". Vid. HERNÁNDEZ Ramón y GIUSTI, Roberto. "*Carlos Andrés Pérez*…*op. cit*. p. 437.

[36] Oficina de Prensa del Presidente Carlos Andrés Pérez, Caracas, 1993. p. 24

1.8. Caso Turpial (1992)

Con el objeto de instalar un moderno sistema de telecomunicaciones para la Armada venezolana, la República de Venezuela, actuando por órgano del Ministerio de la Defensa, celebró en fecha 29 de septiembre de 1988 un contrato con la empresa Ingeniería Electrónica C.A. IECA por un monto de 11.669.156 dólares norteamericanos. Sin embargo, desde sus inicios, dicha negociación fue objeto de las más variadas denuncias de irregularidades, las cuales condujeron a que se dictaran autos de detención en contra del encargado de la Dirección de Contratos de la Dirección General del Ministerio de la Defensa, así como del representante de la empresa IECA., que fueron luego ratificados por la Corte Suprema de Justicia.

El caso Turpial, como fue "bautizado" por los medios de comunicación, cobró rápidamente notoriedad porque las denuncias de irregularidades provinieron, no sólo de la Contraloría General de las Fuerzas Armadas Nacionales, sino también del periodista José Vicente Rangel. Entre otras irregularidades, se mencionaron las siguientes: otorgamiento de contratos sin realizar el correspondiente procedimiento de licitación, la omisión del control perceptivo y la existencia de sobreprecio en los equipos a instalar.

En 1991 se iniciaron dos juicios, uno militar y otro civil, al detectarse irregularidades por unos 300 millones de bolívares. Por su parte, la Inspectoría General de las Fuerzas Armadas Nacionales, denunció la existencia de irregularidades como la tramitación y entrega de pagarés sin los respectivos soportes establecidos en el contrato, forjamiento de documentos, y otorgamiento de conformidad a bienes recibidos no obstante que existían observaciones de la Contraloría General de las Fuerzas Armadas Nacionales por material faltante.

La sentencia dictada el 15 de julio de 1999 por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, con ponencia del Magistrado Jorge Rossel y actuando como tribunal de alzada, ratificó las penas impuestas en la sentencia del Tribunal que conoció del caso. En tal virtud, el Director de Contratos (E) de la Dirección General

de Administración del Ministerio de la Defensa fue condenado a la pena de prisión de 7 meses y 15 días por pago fraudulento, mientras que el representante de la empresa IECA a la mitad de la pena anterior por aprovechamiento de dinero proveniente de pago fraudulento. Ambos fueron, además, inhabilitados políticamente para ejercer cargos públicos durante la duración de la pena.

La empresa IECA fue condenada a pagar 11 millones 90 mil 30 dólares para resarcir daños demandados por el Ministerio Público, más las costas e intereses causados que incluyó indexación y corrección monetaria a determinar en una experticia contable.

Ambos expedientes culminaron en manos del Tribunal Superior de Salvaguarda, donde fueron revocados ocho autos de detención en contra de altos oficiales de las FAN. Sólo quedaron vigentes las medidas contra el ciudadano Pedro Lovera y el coronel Edmundo González Bogarín[37].

1.9. Caso Plan Bolívar 2000 (2000)

Con la finalidad atender tanto las necesidades sociales, principalmente en el campo de la salud y de la educación, como la infraestructura en todo el territorio nacional, el presidente de la república Hugo Chávez ordenó al inicio de su gobierno un plan cívico-militar concebido para realizarse en tres etapas: la primera, con el nombre "Proyecto País", dirigida a la población de máxima exclusión social; la segunda, denominada "Proyecto Patria" encaminada a incorporar a empleados públicos y desempleados a las actividades de atención a la sociedad, y la tercera, llamada "Proyecto Nación", concebida para "desarrollar proyectos estructurales, como las industrias petroquímica, del gas y agrícola, así como el de una educación masiva".

Para poder cumplir los respectivos cometidos, este plan cívico-militar, contó con la asignación de recursos financieros por la suma total de Bs. 73.175,00

[37] Vid. "*Diccionario de la Corrupción en Venezuela*". Coordinación Ruth Capriles Méndez. Vol. III, 1984-1992, Primera Edición, Consorcio de Ediciones Capriles. Caracas, Dic. 1992. pp. 670 y ss. Cfr. El Universal. Caracas, edición del 15-7-1999. p. Nacional y Política.

millones, distribuidos así: 36.175,00 millones en el ejercicio fiscal 1999 y 37.000 millones para el ejercicio correspondiente al año 2000; además, para su debida ejecución se crearon unas estructuras denominadas "teatros de operaciones sociales" bajo la responsabilidad de oficiales de las respectivas guarniciones militares del país.

Ahora bien, en el mes de agosto de 1999 la Contraloría General de la República inició, de oficio, una evaluación en 8 de las 26 direcciones regionales ejecutantes de la primera etapa del citado plan. Tres meses después, todavía al frente del organismo contralor el Ing. Roche Lander, se produjo un informe preliminar que daba cuenta de la existencia de presuntas irregularidades en las labores que se adelantaban en las citadas 8 direcciones regionales, lo que motivó la extensión de la labor inspectora al resto de tales direcciones regionales.

Diferentes medios de comunicación social comenzaron a informar acerca del contenido de las actuaciones preliminares realizadas por la Contraloría General de la República. El diario "Tal Cual", por ejemplo, destacó que "*en la direcciones regionales del Proyecto País forjaron facturas por más de 1.8 millardos de bolívares. Los sobreprecios pasan de 2000% en algunos casos*" (…) Los resultados son contundentes y escandalosos. La Contraloría analizó 5.3 millardos de 73 millardos de bolívares, asignados a las direcciones regionales del Plan Bolívar 2000 en dos años, es decir, 8% del total de recursos que administraron los militares para solucionar la 'emergencia social'. De estos 5,3 millardos, el 34% fue justificado por los administradores con facturas inexistentes o forjadas (…) En San Juan de los Morros, el endoso también resultó efectivo. 'Las copias de anverso y reverso de 87 cheques por 208 millones de bolívares muestran que 26 millones fueron depositados en las cuentas bancarias de las empresas proveedoras, 169 millones de bolívares se cobraron en efectivo (es decir gracias al endoso) y 11 millones de bolívares fueron cobrados por representantes de la Dirección Regional', revela el informe".[38]

[38] *Tal Cual*. Caracas, edición del 21-3-2001.

Por su parte, el diario El Universal, reseñó que "entre las irregularidades más importantes están presuntos endosos de cheques millonarios a nombre de empresas supuestamente contratistas del Plan Bolívar, pero que terminaron siendo cobrados por personal ejecutivo. La lupa sobre 15 direcciones del plan arrojó que presentan forjamiento de facturas. Parte de esta situación había sido denunciada, a grandes rasgos, desde el año 1999 por el entonces Contralor General de la República, Eduardo Roche Lander. En Mérida, se constató la irregularidad de utilización de facturas de otras empresas". [39]

En el "Informe de Gestión" correspondiente al año 2000, presentado por el Contralor de la República a la Asamblea Nacional, se señala respecto de los "alcances y objetivos de la actuación fiscal en el Proyecto Bolívar 2000", lo que se copia de inmediato: "Los resultados de la evaluación del Proyecto obtenidos hasta la fecha de corte de este Informe (31-12-00) están recogidos en un amplio y detallado informe preliminar que (omissis) fue remitido a las autoridades de la Fundación PROYECTO-PAÍS (…) a los fines de que las mismas formularan las explicaciones que consideraran menester acerca de las observaciones contenidas en el documento, (…) el Presidente de la Fundación PROYECTO-PAÍS acusó recibo del informe preliminar y expuso que enviará una copia del mismo a las direcciones regionales de la Fundación, con el objeto de formular los descargos a que hubiere lugar a la par de adelantar los correctivos que se requieran".[40]

Luego, en el informe a la Asamblea Nacional relativo al año 2001, el Contralor General de la República se refiere al caso bajo análisis en los términos que se trasunta a continuación: "Desde febrero de 2000, dispusimos que el Proyecto Bolívar 2000 fuera objeto de control durante toda su vigencia. Los primeros resultados obtenidos en esa evaluación (omissis) ponen en evidencia que en la primera etapa de ejecución del Proyecto, la que va desde su inicio (mediados de febrero de 1999) hasta junio 2000, se incurrió en serias fallas en el orden administrativo y financiero. En verificaciones posteriores al referido informe,

[39] *El Universal*. Caracas, edición del 26-3- 2001.
[40] Vid. Informe de Gestión 2000. p. XXXVII.

relacionadas con las observaciones por Bs. 254,34 millones que estaban pendientes de comprobación y que constituían 4,46% de una muestra de operaciones examinadas por Bs. 5.701,48 millones, se confirman las deficiencias, fallas y omisiones, particularmente en los registros de operaciones; en facturas y recibos defectuosos; en la emisión de cheques sin prohibición de endoso; en el cobro de éstos por funcionarios de algunas guarniciones y la posterior aplicación de los fondos en ayudas, servicios y obras del Proyecto Bolívar 2000; en pagos en efectivo por montos considerables. Por la confirmación de estas observaciones, se ha ordenado en la Contraloría las respectivas acciones fiscales. No obstante, en el marco del alcance de la auditoría de esta Contraloría en las transacciones examinadas, no se han comprobado daños al patrimonio público"[41] . (Subrayado nuestro).

Para concluir este punto, es necesario destacar que en los informes correspondientes a los años subsiguientes, no hay referencia alguna acerca de sanciones de multas o declaratorias de responsabilidad administrativa que hubiesen recaído en funcionarios civiles, militares o particulares, con ocasión de las "observaciones" a las que hizo mención el Contralor General de la República al evaluar durante los años 2000 y 2001 el "Plan Bolívar 2000".

1.10. Caso Central Azucarero Ezequiel Zamora en el estado Barinas (2006)

El 9 de diciembre de 2003, el Ministerio de Agricultura y Tierras le asignó al Complejo Agroindustrial Azucarero Ezequiel Zamora en el Estado Barinas, la cantidad de 13,4 millardos de bolívares, con el propósito de construir "el central más moderno de América del Sur"; sin embargo, un conjunto de irregularidades de toda índole impidió que su inauguración se materializara el 10 de diciembre de 2005, como se lo había prometido el jefe del mencionado Complejo al Presidente de la República, durante la emisión número 176 del programa televisivo "Aló

[41] Vid. Informe de Gestión 2001. p. XXXIX y XL.

Presidente", transmitido desde Sabaneta, estado Barinas, el 28 de diciembre de 2003.

En efecto, según puede apreciarse del correspondiente Informe Parlamentario elaborado con motivo de este caso, la Comisión Permanente de Contraloría de la Asamblea Nacional, en sesión plenaria de fecha 01 de febrero de 2006, acordó iniciar una investigación en virtud de las "presuntas irregularidades en el manejo de fondos públicos" concernientes a la ejecución de obras del Complejo Agroindustrial Azucarero "Ezequiel Zamora", S.A., (CAAEZ, S.A.), a cuyo término arribó a las siguientes conclusiones:

"*A partir de la revisión de los diferentes documentos y actuaciones que conforman el presente expediente, se lograron determinar imprecisiones, contradicciones, desconocimiento, cobro de utilidad y una indebida utilización de los fondos públicos, evidenciando ausencia de gerencia pública, en clara violación a lo establecido en el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que señala que la Administración Pública se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, por cuanto lejos de administrar los recursos públicos ajustados a estos principios, contribuyeron a la desviación de los fondos otorgados por el Estado venezolano para la ejecución del formidable proyecto denominado Complejo Agroindustrial Azucarero "Ezequiel Zamora", S.A., (CAAEZ, S.A.) ubicado en el estado Barinas, cuyos costos de construcción en obras y su tiempo de ejecución deberían haber resultado menos onerosos al Estado, que cuando se contrata a una empresa privada del ramo.*

Producto de esta pésima gestión administrativa se ocasionó un daño patrimonial estimado en la cantidad de TRES MIL TRESCIENTOS VEINTE MILLONES DE BOLÍVARES (Bs. 3.320.000.000,00) de los cuales aproximadamente UN MIL TRESCIENTOS MILLONES DE BOLÍVARES (Bs. 1.300.000.000,00) corresponden al cobro indebido del diez por ciento (10%) de utilidad sobre el monto de las contrataciones, y DOS MIL VEINTE MILLONES

SETECIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL TREINTA Y OCHO BOLÍVARES (Bs. 2.020.757.038,00), producto que el Estado venezolano, a través del Ministerio de Alimentación, efectuó un traspaso presupuestario por la cantidad antes señalada al Complejo Agroindustrial Azucarero "Ezequiel Zamora" S.A. (CAAEZ, S.A.), para que se solventaran las deudas contraídas por el 62 Regimiento de Ingenieros G/B Luciano Urdaneta con las empresas que prestaron servicios o ejecutaron obras en las instalaciones del referido Complejo, por medio de la figura legal de Pago por Subrogación".[42]

Como consecuencia de la citada investigación parlamentaria, resultaron declarados responsables desde el punto de vista político los funcionarios objeto de la investigación parlamentaria.

En sesión plenaria de la Asamblea Nacional celebrada el 16 de marzo de 2006, se aprobó en forma unánime el informe de la Comisión de Contraloría que realizó la investigación de las irregularidades ocurridas en la ejecución de obras en el Complejo Agroindustrial Azucarero Ezequiel Zamora de Barinas.

La determinación de las demás modalidades de responsabilidad que pudieran atribuírsele a los investigados, le fue encomendada en el dispositivo del informe a la Contraloría General de la República y al Ministerio Público. Pues bien, con fundamento en las pruebas presentados por este último organismo, el Tribunal 6° de Control del estado Barinas ordenó el inicio del juicio oral y público de las siete personas acusadas en el citado informe por los presuntos actos de corrupción cometidos en el Complejo Agroindustrial Azucarero Ezequiel Zamora (CAAEZ). Esta información, emanada del Ministerio Público el 4 de noviembre de 2006, la recogió de manera destacada la prensa nacional al siguiente día, pues se trataba de uno de los casos en donde las irregularidades ocurridas versaron sobre una de las sumas de mayor significación en nuestra historia.[43]

[42] Disponible en: www.asambleanacional.gov.ve informes-buscador. pos=11 www.asambleanacional.gov.ve

[43] El diario *El Universal* , en su edición correspondiente al día 5-11-2006, página 1-7, informó este hecho así: "El Tribunal 6º de Control de Barinas admitió en su totalidad la acusación presentada por los fiscales Gonzalo González, Luz Yaribe Martínez y Jackson Maza Hernández, respectivamente, contra el general Delfín Gómez

1.11. Caso FOGADE (2006)

Otro escándalo de gigantescas proporciones, dada la naturaleza de las irregularidades detectadas, fue el que resultó de la investigación efectuada por la "Subcomisión de Entes Descentralizados, Institutos Autónomos y Empresas del Estado", ordenada por la Comisión Permanente de Contraloría de la Asamblea Nacional, a la gestión del presidente del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE).

La mencionada investigación, iniciada con motivo de la denuncia presentada por el ex Consultor Jurídico del citado organismo, abarcó el período comprendido entre mayo de 2004 y julio de 2005 y concluyó determinando que durante dicha gestión hubo "*negligencia, imprudencia, ausencia de controles internos en la ejecución de los procedimientos, falta de implementación de políticas y normas para la ejecución de los actos relacionados con los bienes propiedad del Fondo; y una ausencia de Gerencia Pública, que lejos de administrar los recursos, fondos y bienes públicos, con criterio de racionalidad y*

Parra, el capitán Franklin José Castillo, el mayor Orlando Herrera Sierralta, los civiles Juan Carlos Herrera Sierralta y Roberto Valecillos Jara y los ex funcionarios de Banfoandes, Carlos Alberto Altuve y Alexander Rojas Valero. El Ministerio Público señaló a Gómez Parra y Castillo de la comisión de los delitos de peculado doloso en grado de continuidad, malversación genérica y obtención ilegal de utilidad. Al mayor Herrera Sierralta lo acusó de peculado doloso impropio en grado de continuidad y estafa agravada. A los civiles Herrera Sierralta y Valecillos Jara les atribuyó los delitos de peculado doloso impropio. A Altuve lo señaló de peculado doloso impropio en grado de continuidad y a Rojas por peculado doloso impropio. Estos dos últimos ciudadanos están vinculados con el cobro indebido de un cheque por la cantidad de 220 millones de bolívares y el intento de cancelación de otro por 125 millones, desaparecidos de las cuentas del 62 Regimiento de Ingenieros de Construcción y Mantenimiento General Luciano Urdaneta del Ejército".

"En fecha 27 de agosto de 2008, el Tribunal 2° de Juicio de Barinas sentenció a 7 años y 7 meses de prisión a los oficiales Franklin José Castillo y Orlando Herrera Sierralta, por el delito de peculado doloso propio y ordenó que pagaran una multa del 20% del daño patrimonial que equivale a 404.151,41 bolívares fuertes y lo absolvió de los delitos de malversación genérica y obtención ilegal de utilidad, reseñó una nota del Ministerio Público. El mayor Orlando Herrera Sierralta fue condenado por peculado doloso impropio y lo absolvieron de los delitos de estafa agravada en detrimento de la administración pública. También tendrá que pagar una multa del 20%. Los civiles Juan Carlos Herrera Sierralta y Roberto Valecillos Jara, acusados por peculado doloso, fueron condenados por peculado culposo, a 1 año y 9 meses de prisión. Carlos Alberto Altuve y Alexander Rojas Valero, acusados por peculado doloso, para el primero y peculado doloso impropio en grado de facilitador para el segundo, fueron absueltos. Sobre el caso del general Delfín Gómez Parra, quien también fue acusado por la presunta comisión de irregularidades ocurridas en el Caaez, se espera la constitución del Tribunal de Juicio del estado Barinas para proceder a su enjuiciamiento. Durante la celebración de la audiencia preliminar el Juzgado desestimó los delitos de evasión de procedimientos licitatorios y obtención ilegal de utilidad, Gómez Parra continúa privado de libertad en la sede del Centro Penitenciario de Los Llanos, en el estado Portuguesa. La Sala de Casación Penal del Tribunal Supremo de Justicia se avocó al conocimiento de la causa, por solicitud de la defensa y el 06 de agosto de 2007, ordenó la reposición del caso al estado en que el Ministerio Público realizara el acto de imputación formal del citado general". La anterior información está disponible en: www.el-nacional.com/www/site/p_contenido.php?q=nodo/42658.
www.el-nacional.com

eficiencia contribuyeron a cometer errores que no enriquecieron el patrimonio de los venezolanos. Producto de esta pésima gestión administrativa se ocasionó daños patrimoniales no calculables (…)".

Con fundamento en las resultas de dicha investigación parlamentaria, el pleno de la Asamblea Nacional declaró la "responsabilidad política" del presidente de FOGADE, por los siguientes hechos: "Por haber atestado falsamente durante la interpelación efectuada en fecha 21 de febrero de 2006, ante la Comisión Permanente de Contraloría de la Asamblea Nacional (omissis); Por haber aprobado (…) la cesión de los derechos litigiosos de la empresa Grupo BPCA Tubulares Petroleros, C.A., a la empresa Inversiones 6245, C.A:, por un monto de seiscientos ochenta y cinco mil doscientos cinco dólares ($685.205), con la prescindencia total de un Proceso Público, transparente, competitivo, honesto, objetivo e imparcial (omissis); Por haberse aprovechado de los recursos del Fondo de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE en beneficio propio al ordenarse el pago con el cheque Nº (…), por la suma de tres millones trescientos treinta y dos mil bolívares sin céntimos (Bs. 3.332.000,00) de un vuelo privado efectuado por la familia (…) durante las fiestas carnestolendas del año 2005; (omissis)"[44]

A diferencia de lo resuelto por la misma Asamblea en el caso relativo al Complejo Agroindustrial Azucarero Ezequiel Zamora (CAAEZ), precedentemente referido, en esta ocasión no se acordó el envió del expediente a la Contraloría General de la República ni al Ministerio Público para que estos organismos ejercieran las competencias de ley, sino que se dispuso remitir copia cerificada de lo decidido al ciudadano Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y al Vicepresidente Ejecutivo de la República.

De todo lo que antecede, es forzoso concluir que los hechos de corrupción se repiten sin cesar, en la medida en que persistan deficiencias como las que de forma insistente ha venido dando cuenta la Contraloría General de la República, según quedó señalado precedentemente, las cuales han estado presente por

[44] El texto íntegro del citado Informe Parlamentario, fue publicado en la Gaceta Oficial Nº 38.440 del 19 de mayo de 2006.

décadas en los diferentes niveles de la organización venezolana, nacional, estadal y municipal, central y descentralizada, no obstante los esfuerzos que se llegaron a realizar para tratar de superarlas. En este sentido, basta recordar los estudios y consiguientes recomendaciones sobre la reforma de la Administración Pública nacional y la reforma del Estado que adelantaron en su momento, respectivamente, la Comisión de Administración Pública y la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado.[45]

Así, en el primero de dichos estudios, se puede apreciar la siguiente afirmación: "*La Comisión de Administración Pública ha estado consciente de que la reforma de la administración pública nacional no se agota con la sola reforma de la estructuras administrativas, sino que aquella incide igualmente sobre el funcionamiento de la administración, de manera de lograr racionalizar y perfeccionar los sistemas, procedimientos y métodos administrativos, adaptándolos a las nuevas técnicas; todo ello con el objeto de obtener un adecuado funcionamiento de los diversos organismos, que permita, con mayor eficacia, el logro de los cometidos sectoriales así como también un mayor rendimiento y productividad del gasto público*".[46]

En cuanto al segundo de tales estudios, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, respecto del tema de la Administración pública, sostuvo el siguiente criterio: "*Concebida la administración pública como el instrumento de ejecución de políticas del Estado, reproduce en su estructura y procesos, en su comportamiento, valores y relación con la sociedad, los desajustes del sistema político y su pérdida de dinamismo e incapacidad para dar adecuadas respuestas a las crecientes y heterogéneas demandas emanadas de la sociedad civil. Se evidencia así una marcada falta de capacidad para impulsar el proceso de transformaciones requerido y atender debidamente al ciudadano en los aspectos*

[45] El resultado de los estudios concernientes a los problemas de la Administración Pública venezolana, con miras de hacer de ésta una estructura técnica, sistematizada, eficiente, moderna, transparente, controlada, respetuosa del principio de la legalidad y capaz de ser en verdad instrumento de la acción política del Estado, puede verificarse en la documentación contenida en el "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional". Tomos I y II, Comisión de Administración Pública, Caracas, 1972 y en el "Proyecto de Reforma Integral del Estado". Volumen 1, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Caracas, 1988.

[46] Vid. "Informe sobre la Reforma…". op. cit. tomo I. p. XXIII.

que la Ley pone a su cargo. En términos generales dos disfunciones básicas condicionan el comportamiento del sistema político y, por ende, de la administración pública: el llamado 'sistema de botín' y la centralización (omissis) Se basa en que el poder público, el botín, pertenece y es distribuido ad limitum por el partido político triunfador (omissis) El centralismo, que constituye el segundo pilar de funcionamiento del sistema público, acentúa los efectos negativos del sistema de botín y trae consigo perniciosas consecuencias…"[47]

De manera, pues, que la tarea de contar con una Administración Pública al servicio de los ciudadanos, fundamentada en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, como lo establece el artículo 141 de la Constitución que nos rige, es un desiderátum por el que hay que esforzarse para que sea una realidad y para que una vez alcanzada esa transformación, se la preserve con la convicción de que sólo de esa manera, la lucha contra las perversiones de la corrupción en la Administración Pública comenzarán a arrojar resultados positivos.[48]

1.12. Caso Ciudad Lebrún (2006)

El 22 de marzo de 2006, el Ministro del Interior y Justicia para la época, Jesse Chacón, hizo del conocimiento público la acusación que había formulado ante el Consejo Moral Republicano contra el Magistrado de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Luis Velázquez Alvaray, por la "comisión de irregularidades en la compra de terrenos y edificaciones para la construcción de Ciudad Lebrún por parte de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura (DEM), entonces bajo la administración del magistrado Luis Velásquez Alvaray". Según el

[47] Vid. "Proyecto de Reforma Integral…". op.cit. Volumen 1. Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. Caracas. 1988. pp. 187 y 188.

[48] La exposición de motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, dice respecto de esta norma lo siguiente: "Por definición, la función ejercida por la Administración Pública está sujeta al servicio público o interés general, por ende, debe estar al servicio de la ciudadanía sin ningún tipo de distinciones, privilegios o discriminaciones. En este contexto la aplicación de este contenido implica el cambio de una cultura y de unos hábitos organizacionales que han enturbiado y obstaculizado el ejercicio de esta función del Estado, desviándola hacia la satisfacción de intereses subalternos, con lo cual se ha facilitado la corrupción y la ineficacia e ineficiencia. (omissis)".

denunciante, “en septiembre de 2005, la DEM compró dos terrenos aledaños en Petare. Uno de 16 mil m2 y un edificio de 7 pisos por 26,8 millardos de bolívares a La Electricidad de Caracas y otro a Inversiones AZ2000, con 11.686 m2 menos que el anterior y un edificio de 4 pisos, pero por un monto superior (50,1 millardos)”. (…). Explicó el Ministro “que hubo un ‘cambio del objeto del contrato, que nació en la notaría como un contrato de venta pura y simple’ por 50,1 millardos y ‘fue transformado posteriormente en el registro por un contrato condicional’, donde las partes acordaron que el precio del terreno y el edificio era de 14,2 millardos y la modalidad ‘llave en mano’ para remodelaciones equivalía a 31,2 millardos. ‘Esto se convierte en una adjudicación directa de una obra de remodelación (...) con lo cual presumimos que se saltó lo estipulado en la Ley de Licitación’ (…). Acotó, que “en enero de 2006 la DEM prescindió del contrato ‘llave en mano’ y le canceló dos millardos a Inversiones AZ2000 por las obras ejecutadas hasta entonces, quedando la negociación en 16,2 millardos (14,2 millardos por la compra del terreno y el edificio más 2 millardos por remodelaciones). ‘Se pagaron dos millardos pero no existe el documento donde se justifica las obras que fueron realizadas’, advirtió que la ‘utilidad de negociación’ de la empresa fue de 78%, ya que para el momento de la operación el terreno y la edificación tenían un valor real de 4,8 millardos, 9 millardos menos de los transado. Destacó que la ‘fluctuación de precios’ fue de 120%, pues en octubre de 2002 Inversiones AZ2000 compró el terreno y la edificación a “Pepeganga” por 2,1 millardos y tres años después lo vendió en 14,2 millardos (…) aclaró que en octubre de 2005, cuando se realizó la operación, la empresa ‘no tenía razón ni capital social para cometer lo acordado, pues el contrato llave en mano era por 16 millardos y su capital social era de un millón de bolívares y su razón social era la venta de manufactura y calzado’ ”.[49]

Velásquez Alvaray se defendió afirmando ser “víctima de una campaña brutal para asesinarme políticamente y como magistrado del Tribunal Supremo de Justicia”. En los días subsiguientes, aparte de dar su versión de lo ocurrido y

[49] *El Universal*. Caracas, edición del 23-3- 2006. p. Nacional y Política.

rechazar la ocurrencia de irregularidades, en la negociación de los terrenos de "Ciudad Lebrún", hizo imputaciones contra su denunciante y contra otras altas figuras del Estado. Los acusó "de ser las cabezas de las mafias judiciales del país" y dio a conocer la existencia de la "tribu de los enanos", que según él la integraban quince jueces "del Circuito Judicial Penal de Caracas".[50]

Dos meses después de la denuncia del ministro Chacón, el 24 de mayo de 2006, los integrantes del Consejo Moral Republicano, en rueda de prensa, anunciaron al país haber suspendido del cargo de magistrado a Velázquez Alvaray. Finalmente, el 08 de junio de ese mismo año, la Asamblea Nacional, por unanimidad, lo removió de su cargo de magistrado de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.[51]

1.13. Caso El Maletinazo (2007)

Un asunto que desbordó las fronteras patrias, fue el conocido con el mote de "El Maletinazo". Se trató de la situación protagonizada el 7 de agosto de 2007 por el empresario venezolano-estadounidense Guido Antonini Wilson, una vez que las autoridades aduanales de Argentina le decomisaron un maletín con ochocientos mil dólares ($ 800.000), que fueron transportados desde Caracas en un vuelo "charter" contratado por una empresa estatal argentina. Si bien el dinero le fue incautado al señor Antonini, las referidas autoridades no lo detuvieron; de manera que, sin inconveniente alguno, pudo regresar a los Estados Unidos, concretamente a la ciudad de Miami, donde reside.

Luego se supo que las autoridades policiales norteamericanas habían iniciado una investigación del hecho, en el que utilizaron al señor Antonini como informante; y gracias al empleo de micrófonos ocultos, se impusieron de la presiones que, en contra suya, ejercían varios de sus amigos y socios, para que no revelara que ese dinero era del Estado venezolano y que se trataba de una colaboración del gobierno venezolano a la campaña presidencial de Cristina

[50] *El Nacional*. Caracas, edición del 26 -5- 2006.
[51] Vid. Gaceta Oficial Nº 38454 de fecha 08-6-2006

Kirchner, quien resultó electa presidente de Argentina en los comicios que más tarde se efectuaron en ese país.

En un determinado momento de dichas investigaciones, agentes de La Oficina Federal de Investigación (FBI) procedieron a detener a los ciudadanos venezolanos Moisés Maiónica, Carlos Kaufman y Franklin Durand con la acusación de "conspirar y actuar sin autorización en ese país como agentes del Gobierno de Venezuela", al ejercer las referidas presiones al señor Antonini Wilson. Durante el desarrollo de juicio, el cual tuvo lugar ante una Corte Federal de Miami, Carlos Kauffman reveló, cómo él y Franklin Durand, "pagaron sobornos y dieron comisiones a funcionarios y militares venezolanos, ministros y gobernadores, a cambio de negocios". Afirmó que sólo "con la venta de bonos de la deuda ganaron $ 100 millones y repartieron $ 23,8 millones".

El primero de los investigados en recibir sentencia condenatoria fue Durand. El 2 de noviembre de 2008, el jurado lo declaró culpable, aun cuando la sentencia que lo condenó a cuatro años de prisión, fue dictada el 16 de marzo de 2009; el 2 de diciembre de 2008, Moisés Maiónica fue condenado a dos años de cárcel y el 8 de diciembre del mismo año, Carlos Kauffman, quien como Maiónica se había declarado culpable, fue condenado a 15 meses de prisión. El ciudadano de nacionalidad uruguaya, Rodolfo Wanseele Paciello enjuiciado con la misma acusación, fue condenado a la pena de 2 años y 10 meses de cárcel. Otro venezolano, presuntamente involucrado en el caso, según los señalamientos del *Federal Bureau of Investigation* (FBI), fue el funcionario Antonio José Canchica Gómez, quien no fue detenido por las autoridades policiales norteamericanas por haber salido oportunamente de los Estados Unidos.

Ninguna autoridad de Venezuela suministró información respecto del origen de la mencionada cantidad, ni tampoco acerca de cómo pudo salir de nuestro territorio tan elevada suma de dinero sin que las autoridades competentes la detectaran. Mucho menos se ha establecido quién tomó la decisión o impartió la orden para que nuestro país se involucrara en la contienda electoral argentina y efectuara tan significativo aporte en apoyo de la entonces candidata Cristina

Kirchner como terminó afirmándolo el señor Antonini en sus declaraciones ante la Juez del caso en Miami.[52]

2. La corrupción en el sector privado empresarial

Denominamos sector privado empresarial el conjunto de sociedades mercantiles constituidas por particulares, abstracción hecha del objeto de las mismas y de su composición accionarial, para realizar actividades de naturaleza económica con fines de lucro. Por lo tanto, al referirnos al sector privado empresarial, estamos aludiendo a las empresas constituidas para la producción, transformación, circulación, administración, custodia de bienes o para la prestación de servicios, con la intención de obtener beneficios económicos[53]. Es innegable que son muchos los empresarios que, con su labor y a lo largo de los años han dado testimonio de probidad y, sobre todo, de preocupación por los sectores pobres, marginados y desposeídos de sus respectivos países o del mundo. Andrew Carnegie, Bill Gates y Eugenio Mendoza, por mencionar sólo a esas tres personas, han sido verdaderos filántropos. Con toda seguridad son cientos de miles lo que también realizan labores filantrópicas pero de manera anónima y silenciosa.

De manera que el desarrollo alcanzado por el sector privado empresarial hasta el presente, sobre todo en esta época de globalización y particularmente en las últimas décadas, ha sido ciertamente de un gran progreso económico, de bienestar para el hombre y para muchas instituciones y organismos, pero también de grandes fracasos desde el punto de vista ético para las agrupaciones que integran el sector privado empresarial. Así, por ejemplo, un cable internacional fechado el 11 de junio de 2004, daba cuenta que "la transnacional petrolera Shell, admitió que inadvertidamente alimentó la corrupción, pobreza y el conflicto a

[52] Disponible en:www.terra.com.ve/actualidad/articulo/html/act1678991-franklin-duran-condenado-a-4-anos-de-prision-por-caso-del-maletin.htm.
www.terra.com.ve

[53] La empresa, tal como la conocemos en la actualidad, nace en Gran Bretaña con la Revolución Industrial, durante la segunda mitad del siglo XVIII. El fenómeno se extiende luego al resto de Europa, cuando la economía deja de ser netamente artesanal y rural y se transforma en una economía en la que predomina la maquina como factor primordial en la producción tecnificada de bienes y servicios.

través de sus actividades petroleras en Nigeria"[54] Otro tanto ocurrió con Citigroup Inc., una de las más importantes empresas financieras del mundo, la cual tras haberse visto envuelta en varios escándalos desde el punto de vista ético, anunció en febrero de 2005 su disposición de preservar "la confianza de nuestros clientes, la paciencia de nuestros empleados y la fe de nuestros accionistas". En este sentido, un artículo firmado por Mitchell Pacelle, articulista de "The Wall Street Journal", reproducido en la sección "Economía" del diario El Nacional, en su edición del 17 de febrero de 2005, indicaba lo siguiente: "El presidente ejecutivo de Citigroup Inc., Charles Prince, presentó a sus empleados un "plan de cinco puntos" para mejorar la ética de la empresa, dando forma así a iniciativas que lleva discutiendo desde hace meses. Ayer, Prince dijo en una entrevista que el plan, que pone el énfasis en el entrenamiento del personal y mayores controles internos, surgió de la necesidad por parte de la mayor firma de servicios financieros del mundo de lograr un mayor equilibrio entre su cultura "de cumplir con los resultados" y cuidar más a largo plazo su reputación. "Tenemos que cambiar nuestra forma de hacer negocios".[55]

Los grandes escándalos que han ocurrido en los últimos años en corporaciones de prestigio y de gran poder económico a nivel mundial, han tenido como denominador común el apodado "maquillaje contable", práctica reprochable desde todo punto de vista, pero sobre todo a la luz de los principios éticos, a la que se ha ocurrido para ocultar pérdidas o para "inflar" ganancias". Prueba del anterior aserto lo constituyen, por ejemplo, los casos protagonizados por las empresas "**Parmalat**", "**Enron**" y "**Royal Ahold**", de Italia, Estados Unidos y Holanda, respectivamente, así como por buena parte del sector financiero de nuestro país, el cual a raíz de la intervención del Banco Latino ocurrida en 1994,

[54] Agregaba la nota de prensa lo siguiente: "La Shell comisionó un informe independiente en 2003 para poder comprender mejor cómo sus actividades son afectadas y contribuyen inadvertidamente con el problema. En el informe la compañía que explica que la investigación resaltó la forma en que, debido al conflicto, se le hace difícil a la Shell operar con seguridad e integridad y "cómo algunas veces alimentamos el conflicto por la forma en que otorgamos contratos, obtenemos acceso a las tierras y lidiamos con representantes de la comunidad". Disponible en: news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/
news.bbc.co.uk

[55] *El Nacional*. Caracas, edición del 17-2-2005. p. A-14

evidenció no ser ajeno a conductas y actuaciones de un tenor similar a los precedentemente referidos.

Por otro lado, no es posible soslayar que también han sido escandalosos los enfrentamientos que ha habido, y suele haber, entre industriales o entre comerciantes, foráneos o nacionales, para obtener beneficios, muchas veces, a costa de transgredir principios éticos como los regulados, entre nosotros, por ejemplo, en la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia, bajo el concepto de "competencia desleal" o los que están establecidos en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios respecto de los ilícitos que dicho texto legal denomina "acaparamiento" o "especulación".

Los aspectos fundamentales de todos estos asuntos pasamos a referirlos de inmediato.

2.1. El *affaire* del grupo empresarial Parmalat.

Por lo que respecta al *affaire* del grupo empresarial Parmalat,[56] hay que señalar que se trató de un fraude cometido en el año 2003 por sus directivos, que, según especialistas, es uno de los más descomunales ocurridos en Europa. La citada empresa, cuya casa matriz se encuentra en la ciudad de Parma, Italia, se dedica a la elaboración de productos lácteos; fue fundada en 1961 y facturaba anualmente 8.000 millones de euros. Antes de que estallara la crisis que la afectó, contaba con más de treinta y siete mil empleados en todo el mundo.

El escándalo del grupo Parmalat se hizo público cuando a comienzos de noviembre de 2003 éste admitió haber manipulado la contabilidad de la empresa para ocultar deudas por 10.000 millones de euros. En los días subsiguientes a dicha admisión, vino el desplome de sus acciones que se cotizaban en bolsas,

[56] Un interesante "*Análisis del Caso Parmalat*", fue realizado por los Contadores y Auditores Miguel Antonio Cano Castaño y Rene Mauricio Castro, Vicepresidente del Instituto de Auditores Internos – Capítulo Colombia y Director por Colombia de la Asociación Interamericana de Contabilidad AIC, respectivamente. Disponible en www.interamericanusa.com/articulos/Gob-Corp-Adm/Art-Parmalat.htm
www.interamericanusa.com

siguió su declaratoria en bancarrota y, por último, se produjo la huida y posterior captura de su fundador y presidente, Calisto Tanzi, con la acusación de estafa, bancarrota fraudulenta y especulación abusiva. Se desmoronaba así un emporio financiero víctima de la corrupción. El 5 de junio de 2006 se inició en Parma el juicio contra los principales imputados de las mencionadas irregularidades entre quienes se encuentra, obviamente Calisto Tanzi.

2.2. Los maquillajes contables de la *Enron*

El caso *Enron*, no fue menos grave que el de Parmalat. Se le considera el fraude más grande del capitalismo mundial, habida cuenta que dejó una deuda estimada en 150 billones de dólares, consecuencia de haber soslayado la observancia de principios éticos relativos a la sana administración de la empresa, lo cual produjo el desempleo de decenas de miles de personas, la quiebra de miles de empresas, y la desazón y desconfianza de los inversores y la de sus propios empleados.

Luego de un progresivo y sostenido éxito, por espacio de 15 años en el área de comercialización del gas, tuvo lugar sorpresivamente la quiebra de la empresa debido a irregularidades contables detectadas a mediados de 2001 por uno de sus empleados y comunicadas al presidente de la empresa. Cuando *Enron* admitió haber inflado beneficios, comenzó el desplome de sus acciones. Las investigaciones adelantadas por las autoridades competentes y hasta por el Congreso de los Estados Unidos, pusieron de manifiesto una madeja de operaciones contables fraudulentas que inclusive trataron de ser ocultadas por una prestigiosa firma internacional de consultoría, la cual terminó reconociendo que empleados suyos habían destruido algunos documentos de Enron para encubrir el colapso de esa empresa. Esto, lógicamente, ocasionó el descrédito de una de las más importantes y afamadas firmas de contabilidad mundial. De nuevo, la corrupción hizo de las suyas. Kenneth Lay, Presidente Ejecutivo de Enron fue declarado culpable de fraude el 25 de mayo de 2006 y encontrándose a la espera

de la fecha en la que debía dictarse la pena de cárcel en su contra, falleció de un infarto el 5 de julio del 2006.

2.3. Los descuentos de *Royal Ahold*

Por lo que atañe al caso de la empresa holandesa distribuidora de productos alimenticios *Royal Ahold*, es de destacar que se trata de una compañía de 115 años de antigüedad que posee 9.000 establecimientos en 27 países y que al anunciar el 24 de febrero de 2003 que infló sus ingresos en por lo menos 500 millones de dólares respecto de los ejercicios correspondientes a los años 2001 y 2002, se produjo una caída del 60% del precio de sus acciones, lo cual trajo consigo la dimisión de su director ejecutivo y de su director financiero. En el presente asunto, una vez más, los principios éticos cedieron ante irregularidades contables, propiciadas por comportamientos impregnados de corrupción.

Los problemas de *Royal Ahold*, comenzaron cuando en su división *U.S. Food service Inc*., ubicada en los Estados Unidos, sus representantes detectaron un conjunto de irregularidades en los asientos contables por concepto de pagos relativos a "descuentos promocionales", que fabricantes de productos de alimentación hacían a la división. Estos pagos fueron supuestamente contabilizados por encima de su valor y, en algunos casos, sin contar con el permiso de los fabricantes.

2.4. La debacle del Banco Latino

Nuestro país también hizo su aporte al descrédito del sector privado empresarial, a raíz de la crisis financiera que se desató en 1994 con la intervención del Banco Latino, ocurrida el día 13 de enero de ese año. Este hecho trajo consigo, como en cascada, el derrumbe y la intervención de un conjunto de instituciones bancarias y demás empresas afiliadas, debido a las "particulares" relaciones existentes entre ellas. El colapso fue de tal magnitud que el Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE), hizo desembolsos para atenuar la crisis, según cifras oficiales, por el orden de "dos billones ochenta y

nueve mil setecientos ochenta y cinco millones de bolívares (Bs. 2.089.785,00)"[57] por concepto de "auxilios financieros", con la particularidad de que una vez recibidos los correspondientes aportes por el señalado concepto, algunos directivos de esas instituciones huyeron del país, llevándose consigo, inclusive, buena parte de esas cantidades que les había suministrado FOGADE.[58] Esto a su vez afectó a miles de ahorristas, desequilibró la economía Venezolana con la consiguiente desconfianza de toda la ciudadanía en este tipo de instituciones.

La Dra. Ruth de Krivoy, ex directiva del Banco Central de Venezuela para la fecha del estallido del colapso financiero que desató la intervención del Banco Latino, en una ponencia intitulada "*Lecciones de una crisis bancaria. El caso de Venezuela*", sostiene que la citada crisis, que afectó a "casi dos millones de cuentas que representaban más del 10% de los depósitos del sistema financiero, además de numerosas cuentas de fideicomiso, fondos de pensiones, depósitos de instituciones oficiales y fondos inter-bancarios", se debió a una variedad de circunstancias entre las que destacan, el hecho de que "*Los controles corporativos han sido poco efectivos. La propiedad accionaria concentrada a menudo se tradujo en juntas directivas y gerencias dóciles, y controles internos deficientes. Las auditorías externas (obligatorias desde 1985) han sido poco útiles e, incluso, falaces*".[59]

Fue de tal magnitud la referida crisis, que debido a sus efectos sucumbieron las siguientes instituciones bancarias: Maracaibo, Venezuela, Confinanzas, Progreso, Construcción, La Guaira, Metropolitano, Bancor, Barinas,

---

[57] Vid. Informe del Contralor General de la República al Congreso Nacional, correspondiente al año 1996. p. 140. En los informes correspondientes a los dos siguientes años, la cifra indicada por el Contralor General de la República concerniente al rubro "auxilios financieros" es la de Bs. 1.690.744, 90. Vid informe relativo a 1997, p. 100 e informe del año 1998, p. 12.

[58] En la sección denominada "Presentación" del Informe al Congreso Nacional relativo a 1996, el Contralor General de la República, Dr. Eduardo Roche Lander, destaca lo siguiente: "Tampoco podemos pasar por alto que de acuerdo a la información oficial disponible, solo, aproximadamente, el 20% de los auxilios financieros fue manos de los ahorristas, muchos de los cuales todavía no han visto resuelta su situación (omissis) si a los ahorristas se les había entregado la cantidad de 175.340 millones de bolívares, ¿a qué manos fueron a parar y dónde están los restantes 647.189 millones de bolívares anticipados por el BCV?". Vid. op. cit. pp. 16 y 17.

[59] Vid. Ponencia presentada en la III Conferencia sobre Supervisión Financiera, auspiciada por la Superintendencia de Bancos de Guatemala, la cual tuvo lugar los días 27 y 28 de agosto de 1998 en ciudad de Guatemala. Disponible en www.sib.gob.gt/es/Presentaciones_y_Conferencias/III/1.doc - www.sib.gob.gt

Amazonas, Principal, La Guaira, República, Andino, Consolidado. También se desplomó la sociedad financiera Fiveca y empresas relacionadas.

La respuesta de la Contraloría General de la República ante el tema de los "auxilios financieros", concretamente, ante la poca efectividad en la recuperación de los mismos y la aceptación de garantías insuficientes que respaldaran las erogaciones por el citado concepto, fue la determinación, a través de los procedimientos pertinentes, de la responsabilidad administrativa de los directivos del Banco Central de Venezuela, del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE) y de la Junta de Emergencia Financiera que estuvieron vinculados con dichos auxilios.

En el Informe anual correspondiente al año 1996, el Contralor General de la República le suministró al Congreso de la República la siguiente información: "No podemos olvidar que los auxilios financieros le costarán al erario público el equivalente a más de 500.000 viviendas populares a un costo promedio de 5 millones cada una y que no se construyeron, o al pago de nueve años de presupuesto para toda la educación superior venezolana"[60]. El patrimonio público como el de miles de ciudadanos volvió a resultar afectado por actitudes incompatibles con el ordenamiento jurídico y, especialmente, con los principios éticos y la buena fe.

Cuando ya se creía que una experiencia como la que había vivido el sector financiero venezolano en 1996 estaba lejos de repetirse, el 15 de abril de 2000, apenas cuatro años después, la Junta de Regulación Financiera, integrada por las máximas autoridades del Ministerio de Finanzas, FOGADE, Banco Central de Venezuela y Superintendencia de Bancos, intervino a "puertas abiertas" a "CAVENDES, Banco de Inversión", así como también a todas las empresas subsidiarias y relacionadas. Las investigaciones adelantadas por las correspondientes autoridades, arrojaron como causas fundamentales del colapso de esta institución financiera la existencia de préstamos a empresas relacionadas

[60] Vid. Informe al Congreso Nacional correspondiente a 1996, Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas. p. 16.

y la participación en negocios extra-bancarios por parte de los directores y accionistas de la prenombrada institución bancaria. En esta ocasión, CAVENDES recibió de FOGADE asistencia financiera por la suma de Bs.34.363 millones. [61]

Ahora bien, no sólo el sector bancario venezolano ha protagonizado situaciones como las descritas precedentemente, en las que el elemento ético y apego a los principios de probidad, rectitud, honradez, no han sido debidamente observados por algunos directivos de las instituciones que integran dicho sector, sino que en otras áreas del campo privado también se han suscitado conflictos, inclusive entre empresas competidoras en un determinado ramo del comercio o de la industria, con resultados absolutamente reprochables desde el punto de vista ético.

Veamos a continuación algunos de esos conflictos, cuya notoria publicidad ha sido una de sus características principales.

2.5. Los casos derivados de la competencia desleal

Desde la perspectiva que estamos tratando en el presente estudio el tema de la "corrupción", no sobra expresar que la legislación venezolana para promover y proteger el ejercicio de la libre competencia desarrolla en su artículo 17, varios supuestos que podríamos calificarlos como contravenciones a principios éticos; es decir, comportamientos llevados a cabo por personas vinculadas con la industria o el comercio que resultan totalmente reñidos con los usos y costumbres mercantiles, con los principios atinentes a la buena fe, rectitud y honestidad propios de comerciantes que respetan su oficio y a él se consagran. Como lo que persiguen es ampliar su participación en el mercado o desplazar a posibles competidores pero no en buena lid, el legislador ha establecido dichos supuestos de manera expresa para sancionarlos administrativamente.

[61] Acerca del tema de las crisis bancarias, sus características y el desenlace que las mismas han tenido, particularmente las ocurridas en los primeros años de la década de 2000, con especial referencia a la ocurrida en Uruguay en 2002, véase el trabajo del economista uruguayo intitulado "Algunas enseñanzas de las Crisis Bancarias Recientes" en la Revista *Nueva Sociedad.* Nº 194, Noviembre-Diciembre 2004. Caracas. pp. 28 y ss.

El citado artículo 17, reza así:

"*Se prohíbe el desarrollo de políticas comerciales que tiendan a la eliminación de los competidores a través de la competencia desleal y, en especial, las siguientes:*

1. *La publicidad engañosa o falsa dirigida a impedir o limitar la libre competencia;*
2. *La promoción de productos y servicios con base en declaraciones falsas, concernientes a desventajas o riesgos de cualquier otro producto o servicio de los competidores; y*
3. *El soborno comercial, la violación de secretos industriales y la simulación de Productos".*

Como puede fácilmente observarse, se trata, en efecto, de un articulado concebido para luchar contra prácticas inspiradas en conductas fraudulentas, engañosas o de mala fe, propiciadoras de actos dirigidos a confundir a los consumidores y a violentar los intereses de los competidores; en fin, de una normativa cuyo propósito es velar por la debida observancia de los principios éticos, incluso en las labores relativas a la competitividad industrial y comercial.

Para que una actividad se estime desleal, "es necesario que la conducta del agente económico sea considerada contraria a los principios éticos que rigen el ordenamiento jurídico económico".[62]

La doctrina de la Superintendencia para la promoción y protección de la libre competencia ha venido desarrollando con su doctrina la exacta significación de las diferentes conductas constitutivas de competencia desleal, referidas en los tres numerales del mencionado artículo 17. Así, ha expresado lo siguiente:

A. La "publicidad engañosa se dará cuando un agente económico actuando de una forma no transparente, publicita un producto y/o un servicio presentado

[62] Vid. Resolución de la Superintendencia para la promoción y protección de la libre competencia Nº SPPLC/0074-2005, Caso Digitel vs. Telcel en *Revista de Derecho Público* Nº 104. Octubre-Diciembre 2005. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. p. 63

por la misma empresa o una competidora, utilizando elementos no objetivos, no verificables o comprobables". La publicidad falsa "es aquella que de cualquier forma divulgue o comunique de manera incierta las características o propiedades de productos, bienes, actividades o servicios que ocasionen un perjuicio o que sean capaces de perjudicar a los competidores o al mercado". (Resolución Nº SPPLC/0007-2006, 30-01-2004, Caso: Corporación Digitel C.A. vs. Telcel C. A.).[63]

B. La "publicidad comparativa es aquella en que el empresario anunciante compara su oferta con la de uno o varios competidores, identificados o inequívocamente identificables, con el resultado directo o indirecto, de resaltar las ventajas de los propios productos o servicios frente a los ajenos" (…) las comparaciones publicitarias favorecen el sistema competitivo siempre y cuando no contravengan los principios generales aplicables a todo tipo de anuncios –esto es- que no engañen (por implicancia u omisión) o confundan a los consumidores ni denigren a los competidores". (Resolución Nº SPPLC/0007-2006, 01-02-2006, Caso: Empresas Servicios Q.P., C. A. y Corporal, C.A. vs. Lavanderías y Tintorerías Quick Press, C. A.)64

C. El soborno, "es una figura a través de la cual una empresa logra una posición favorable, frente a sus competidores, mediante el ofrecimiento y posterior otorgamiento de un pago, el cual puede consistir en una determinada cantidad de dinero o un arreglo de índole no monetario"65

D. "Existen dos modalidades de violación de secretos. La primera, consiste en la explotación o divulgación del secreto por parte de quienes acceden legítimamente al conocimiento del mismo con el deber de reserva (empleados, directivos y administradores de la empresa), también llamado violación de confianza, (…) La segunda modalidad, la explotación o divulgación del secreto, por los que tienen acceso al mismo de una manera

[63] Ibídem. Nº 97-98. Enero-Junio 2004. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. p. 100.
[64] Ibídem. Nº 105. Enero-Marzo 2006. p. 70.
[65] Ibídem. p. 70.

ilegítima, lo cual es también denominado por la doctrina como imitación desleal por captación. Esta situación se produce cuando se obtiene la información secreta a través del espionaje o por medio de inducción a un empleado a que suministre datos protegidos por un secreto industrial". ((Resolución Nº SPPLC/0004-06, 01-02-2006, Caso: Cabidomul, C. A. vs. Movistar).66

E. Simulación de productos es aquel "acto de confusión, por medio del cual se desea que el público asocie el producto o servicio del imitador con otra u otras que gozan de un prestigio o de una notoriedad, de la cual el competidor desleal carece, y que quiere apropiarse de manera ilegítima". (Resolución Nº SPPLC/0008-2003, 02-04-2003, Caso: SKF Venezolana S. A. vs. Seal- Pack C. A.).67

F. "La competencia desleal está vinculada a la protección conjunta de varios intereses que no pueden considerarse como excluyentes: el de los particulares o empresarios, el de los consumidores, es decir de los agentes económicos, y un interés adicional, que no es otro que el bienestar social en el marco del 'orden público económico'". (Resolución Nº SPPLC/00452007, 24-09-2007, Caso: Sigma Dental Plan C.A. vs. Odontoservicios Plan Integral MSF.P).68

De los extractos de resoluciones que anteceden, se colige fácilmente que la "competencia desleal" es la calificación eufemística de conductas contrarias a los más sanos principios de honestidad y rectitud que debe caracterizar la actividad que realizan, no sólo los grandes fabricantes de bienes o prestadores de servicios, sino también los intermediarios, comerciantes y proveedores en general. Resulta insólito constatar que casos de "competencia desleal" han tenido lugar en diferentes oportunidades, por ejemplo, entre los más renombrados competidores

[66] Ibídem. p. 71.
[67] Ibídem. Nº 93-94/ 95-96. Enero-Diciembre 2003. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. p. 98.
[68] Ibídem. Nº 111. Julio-Setiembre 2007. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. p. 114.

mundiales en los rubros de los dentífricos, de los productos de limpieza del hogar, de la industria farmacéutica, etc.

En nuestro país, por ejemplo, los diferentes medios de comunicación se refirieron a "La guerra de las cerveceras" al tratar el conflicto judicial que sostuvieron en el año 2001 dos empresas cerveceras nacionales, debido a la "retención y destrucción de botellas de vidrio y sus correspondientes gaveras" que una le atribuía a la otra con el propósito de acrecentar su posición en el mercado cervecero. La demandante señaló que su competidora utilizó por espacio de unos siete años a los agentes que conforman la cadena de distribución y comercialización de sus productos en todo el territorio nacional para ocasionarle los daños y perjuicios denunciados, los cuales estimó en más de veintinueve mil millones de bolívares (Bs. 29.000.000.000,00). La demandada, desde un primer momento rechazó tales imputaciones aduciendo que lo que pretendía la reclamante era desprestigiarla ante la opinión pública.[69]

Otro caso también reseñado por los medios de comunicación social fue el relativo a la acusación de competencia desleal interpuesto por otra empresa

[69] Este juicio, que se inició en diciembre de 2001, ha estado lleno de múltiples incidencias. Un ejemplo de esta afirmación lo constituye la sentencia Nº 534 de fecha 26 de marzo de 2007, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia con ponencia de la Magistrada Luisa Estella Morales Lamuño, en un procedimiento de amparo, en la que resolvió lo siguiente: "En virtud de las anteriores consideraciones, visto que el Juzgado Superior Noveno en lo Civil, Mercantil y del Tránsito de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, actuando fuera del ámbito de sus competencias, según lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, entró a conocer de la apelación ejercida por la representación judicial de la sociedad mercantil Cervecería Polar, C. A., sin que la misma le hubiese sido deferida por el Tribunal de instancia y sin haber cumplido con el trámite ordinario de distribución de causas, restringiendo el derecho a la quejosa de presentar sus respectivos informes, esta Sala estima que el mencionado órgano jurisdiccional conculcó a la accionante su derecho al debido proceso, en lo que se refiere al derecho a ser juzgado por un juez competente y en lo concerniente al derecho a la defensa, motivo por el cual resulta procedente declarar con lugar la tutela constitucional solicitada y, en consecuencia, se anulan las decisiones del 28 y 31 de marzo de 2005 dictadas por el prenombrado Juzgado. En consecuencia, se repone la causa al estado de que el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y del Tránsito de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas que resulte competente, previa la realización de la correspondiente distribución del expediente, decida la apelación interpuesta por la parte accionante en este amparo. Así se declara". Pues bien, de acuerdo a información aparecida en El Universal, edición del 24-10-2008, pág. 1-15, el Juzgado Superior Cuarto en lo Civil, Mercantil y del Tránsito de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas declaró sin lugar la demanda interpuesta por Cervecería Regional en contra de Cervecería Polar en 2001. Expresó "que Cervecería Polar no había incurrido en conductas tendientes a manipular los factores de producción y distribución a través de la retención o manipulación de los envases de su competidor, Cervecería Regional". Vid. Sentencia del 26-3-2007; Expediente Nº 05-0945. Disponible en www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Marzo/534-260307-05-0945.htm.
www.tsj.gov.ve

contra una competidora suya en el denominado “mercado light” de la cerveza. El asunto comenzó en diciembre de 2001 ante la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia, la cual declaró inadmisible la solicitud de inicio de un procedimiento sancionador formulado por una de las empresas, acusando a la otra de prácticas contrarias a la libre competencia, al emplear en la publicidad impresa expresiones tendientes a confundir al consumidor, tanto en la presentación de sus envases como en la calidad del producto. El caso prosiguió ante los órganos jurisdiccionales y concluyó, después de accidentados procedimientos por ante distintos tribunales, como lo informó El Universal en su edición del 24-10-2008, con la sentencia dictada por el Juzgado Superior Cuarto en lo Civil, Mercantil y del Tránsito de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas que declaró sin lugar la demanda interpuesta por una empresa cervecera en contra de su principal competidora.

Acusaciones recíprocas de competencia desleal han tenido lugar en el campo de los refrescos, donde también, en no pocas ocasiones, ha habido entre las dos grandes marcas que se disputan ese mercado a nivel mundial, tanto en nuestro país como en otras latitudes, imputaciones de la referida índole.

Es de destacar, además, que el proyecto de Ley Antimonopolio, Antioligopolio y contra la Competencia Desleal, aprobado en primera discusión en la Asamblea Nacional el 07 de marzo de 2006, contiene en su Capítulo II del Título III, todo un articulado sobre el tema de la competencia desleal que propugna la existencia de unos relaciones de competitividad entre los diferentes sectores de nuestra economía, acorde con los más sanos principios de probidad, justicia, equidad y solidaridad.[70]

El articulado relativo a la competencia desleal, plasmado en el Proyecto de Ley Antimonopolio, Antioligopolio y contra la Competencia Desleal, regula la citada materia de la competencia desleal en los términos que seguidamente se copian:

[70] Disponible en www.cavedatos.org.ve/download/cdt_299.doc

Prohibición de la Competencia Desleal.

Artículo 25. Se prohíben las prácticas comerciales realizadas por agentes económicos que sean contrarias al normal desenvolvimiento del mercado o a la buena fe, capaces de desplazar en forma actual o potencial, total o parcialmente, a otros agentes económicos en el mercado en que estos últimos participan.

Actos de Confusión.

Artículo 26. Se prohíbe por considerarse desleal, todo acto o práctica que cause o sea susceptible de causar confusión sobre la identidad o titularidad de los agentes económicos, sus bienes o servicios, así como la calidad, características o procedencia de tales bienes o servicios.

Actos de Falsedad.

Artículo 27. Se prohíbe por considerarse desleal todo acto o práctica que utilice o dé a conocer indicaciones falsas respecto a productos o servicios en cuanto a la calidad, características, procedencia, modo de fabricación o distribución, y en general, sobre las ventajas ofrecidas que sean susceptibles de hacer incurrir en error a las personas a que están dirigidas.

Aprovechamiento de la reputación ajena.

Artículo 28. Se prohíbe por considerarse desleal el aprovechamiento indebido de las ventajas que reportan la reputación adquirida por otro en el mercado con el objeto de obtener beneficios para sí o para un tercero.

Simulación de Productos.

Artículo 29. Se prohíbe por considerarse desleal, todo acto de simulación o imitación de bienes o servicios que sea capaz de generar confusión, por parte del consumidor, entre los bienes o servicios imitados o simulados y los que los imitan o simulan.

Descrédito a un Competidor.

Artículo 30. Se prohíbe cualquier aseveración falsa o injustificada, que desacredite o sea susceptible de desacreditar a empresas competidoras, a sus actividades, productos o servicios.

Del Soborno Comercial.

Artículo 31. Se prohíbe todo acto o práctica que consiste en la oferta o entrega de dinero, o cualquier beneficio, a los trabajadores, proveedores, clientes, colaboradores y administradores de una persona que tenga una relación contractual con un sujeto de aplicación de esta Ley, con el fin de obtener para sí o para terceros, información confidencial u otra ventaja comercial o de motivarle a incumplir sus deberes contractuales

La Violación de Secretos Industriales o Comerciales.

Artículo 32. Se prohíbe la violación de secretos industriales o comerciales. A estos efectos, se considerará violación la divulgación, adquisición o uso de secretos empresariales o comerciales, sin consentimiento de su titular de la persona que legítimamente los controle y en particular, el espionaje industrial y el incumplimiento de un contrato o cláusula de confidencialidad, así como la adquisición y uso de secretos empresariales comunicados por quien los hubiera adquirido o divulgado mediante la comisión de cualquiera de los actos mencionados en este artículo.

Competencia desleal en la publicidad comparativa.

Artículo 33. Se prohíbe por considerarse desleal todo acto o práctica que tenga lugar en el ejercicio de actividades económicas y que consista en la publicidad y promoción de productos y servicios con base en declaraciones falsas, engañosas o denigratorias, concernientes a desventajas o riesgos de cualquier otro producto o servicios de los competidores, de manera directa o indirecta". (Los sombreados son nuestros).

Los artículos precedentemente transcritos, abstracción hecha de cualquier otra consideración, revelan la existencia de conductas que al ser descritas por el legislador evidencian un conjunto de prácticas que deben ser erradicadas en toda sociedad que se precie de observar comportamientos éticos y de respeto al prójimo.

2.6. La protección al usuario y al consumidor

La idea de proteger al ciudadano como consumidor de bienes y de servicios, obligando al vendedor o proveedor de los mismos a una especial sujeción a los principios de buena fe contractual y de veracidad de la oferta, promoción y publicidad, cobra cada día mayor ímpetu a nivel mundial[71]

En Venezuela, La Ley de Reforma Parcial del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios[72], cuyo objeto es, según su artículo 1, "*la defensa, protección y salvaguarda de los derechos e intereses individuales y colectivos en el acceso de las personas a los bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades, estableciendo los ilícitos administrativos, sus procedimientos y sanciones; los delitos y su penalización, el resarcimiento de los daños sufridos, así como regular su aplicación por parte del Poder Público con la participación activa y protagónica de las comunidades*, en resguardo de la paz social, la justicia, el derecho a la vida y la salud del pueblo", contiene efectivamente un articulado que sanciona de

[71] En el año 1928 se creó en los Estados Unidos, la Unión de Consumidores, lo cual dio origen al movimiento organizado para velar por los intereses de los consumidores. A partir de esa fecha, nos atrevemos a afirmar, diferentes países comenzaron a crear organismos especializados de protección a los consumidores y a los usuarios de bienes y servicios. Asimismo, es de destacar que en fecha 9 de abril de 1985, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su trigésimo noveno período de sesiones, aprobó las directrices para la protección del consumidor en las que señala como uno de los derechos el de ser educado como consumidor. Disponible en: www.un.org/spanish/documents/ga/res/39/list39.htm.
www.un.org

[72] La "Ley de Protección al Consumidor", fue el primer texto legal dictado en nuestro país con ese título. Se publicó en la Gaceta Oficial No. 1.680 de 02-09-1974. El 31 de julio de 2008, en el marco de la Ley del 1º de febrero de 2007 que habilitó al presidente de la República para emitir Decretos Leyes, se dictó el "Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley la para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios", publicada en la Gaceta Oficial Nº 5889 Extraordinario de fecha 31-7-2008 y reformada parcialmente mediante ley dictada por la Asamblea Nacional publicada en la Gaceta Oficial Nº 39.165 de fecha 24-4-2009. No está demás destacar que, erróneamente, la Disposición Derogatoria Única de esta ley, señala que el texto que está derogando es la "Ley de protección al Consumidor y al Usuario" del 4 de mayo de 2004, la cual había sido derogada, precisamente, por el aludido Decreto Ley.

manera muy fuerte conductas contrarias a los principios éticos; en algunos casos tipificados como ilícitos administrativos, en otros, como ilícitos penales.

Respecto de los primeros, la ley sanciona, por ejemplo, en su artículo 130 con multa de cien (100) a quinientas (500) Unidades Tributarias o clausura temporal por noventa (90) días los "incumplimientos a la información y publicidad". La "publicidad falsa o engañosa" definida en su artículo 57 , será perseguida y sancionada de acuerdo a lo previsto en el citado artículo 130 del referido texto legal con multa de cien Unidades Tributarias (100 UT) a cinco mil Unidades Tributarias (5.000 UT), o clausura temporal por noventa (90) días. Atinente a los segundos, o sea, los ilícitos penales, la prenombrada ley tipifica, verbigracia, en su artículo 138 el delito de Acaparamiento[73] y lo sanciona con prisión de dos (2) a seis (6) años. Por otra parte, el delito de Especulación[74] tipificado en el artículo 137 es igualmente sancionado con prisión de dos (2) a seis (6) años.

Se trata, pues, de un severo régimen contra las prácticas comerciales fraudulentas y engañosas cuyos antecedentes los encontramos en las regulaciones previstas en el Código Penal, por ejemplo, en materia de tenencia ilícita de pesas y medidas. Esta conducta, concebida como una de las vías o medios para atentar contra la buena fe de los consumidores, ha sido reprobada desde los tiempos más remotos del ejercicio de la actividad comercial. Así lo evidencia el Antiguo Testamento, en su Libro el Deuteronomio, cuyo Capítulo 25, versículos 13-16, dispone: "*No tendrás en tu bolsa diferentes pesas, unas mayores y otras menores, ni habrá en tu casa una medida grande y otra menor. Tendrás un peso justo y exacto, e igualmente una medida justa y exacta, para que se prologuen tus días en la tierra que Yavé, tu Dios, te da. Porque Yavé aborrece al que hace tales cosas y a toda injusticia*"[75]

[73] Incurre en el delito de Acaparamiento "Quienes restrinjan la oferta, circulación, o distribución de bienes o servicios de primera necesidad, retenga los mismos, con o sin ocultamiento, para provocar escasez y aumento de los precios".
[74] Incurre en el delito de Especulación "Quienes vendan bienes declarados de primera necesidad a precios superiores a los fijados por la autoridad competente, alteren la calidad o condicionen su venta".
[75] Vid. Biblia Latinoamericana. XLVIII edición. Ediciones Paulinas, Protasio Gómez, 15, Madrid, 1972.

El vigente Código Penal venezolano, reformado, establece en su artículo 544, respecto de esta conducta lo que se copia a continuación:

"Todo el que en ejercicio público, de comercio, tenga en su establecimiento o mercado, pesas o medidas diferentes a las autorizadas por la ley, será penado con multa de diez unidades tributarias (10 U.T.) a cincuenta unidades tributarias (50 U.T.), la que en el caso de reincidencia en la misma falta, podrá ser de cien unidades tributarias (100 U.T.)".[76]

De manera que, una vez más, el derecho positivo ha regulado el proceder que desde el punto de vista ético y moral debería ser el que normalmente acompañe al hombre en los distintos ámbitos en los que se desenvuelve su existencia, particularmente en el del comercio y los negocios, sin temor a la sanción que la norma escrita prevé, sino atendiendo los inmutable e imperecederos principios de la honradez y de la probidad grabados en lo más hondo de la conciencia del ser

2.7. La piratería comercial

La materia de la propiedad intelectual, de manera particular las patentes, los signos distintivos y los derechos de autor, no escapan tampoco de infracciones reñidas con los inextinguibles preceptos éticos que deben existir en este ámbito. En efecto, la llamada piratería comercial, que no es otra cosa que la falsificación o imitación de productos para ser comercializados como si de los originales se tratara, se encuentra presente, prácticamente, en todos los países del mundo. La inclinación a imitar, a plagiar y a falsificar, sobre todo, obras artísticas y literarias, que fue en un principio las áreas donde se producía esta anomalía, abarca ahora otros campos, tales como los licores, perfumes, inventos, obras cinematográficas y, específicamente, los programas de computación; todo ello con nefastas consecuencias, principalmente, desde el punto de vista económico para el creador de la obra de que se trate, ya que ve mermados los derechos que le corresponden

[76] Vid. Ley de Reforma Parcial del Código Penal, Gaceta Oficial Número N° 5.768 Extraordinario de fecha 13-04-2005.

por el producto de su inteligencia y de su ingenio; para el consumidor final de la obra plagiada, copiada o "pirateada", puesto que la excelencia del respectivo producto deja mucho que desear, amén de la carencia de las debidas garantías de calidad que sí puede ofrecer un producto original; y, finalmente, para el Estado que deja de percibir ingresos por concepto de la tributación que genera la correspondiente actividad productiva.

En nuestro país esta diversidad de ilícitos los sancionan los textos legales que tienen que ver con la propiedad intelectual, fundamentalmente, la Ley de Propiedad Industrial y la Ley sobre el Derecho de Autor. La citada en primer término data del año 1955 [77] castiga con prisión de uno a doce meses, las siguientes conductas:

"Los que atenten contra los derechos del legítimo titular o poseedor de una patente, fabricando, ejecutando, transmitiendo o usando con fines industriales y de lucro, sin el consentimiento expreso o tácito de aquel, copias dolosas y fraudulentas del objeto de la patente". (Artículo 98);

El que, "para perjudicar los derechos o intereses del legítimo poseedor, use, fabrique o ejecute marcas, modelos o dibujos registrados u otros que con éstos se confundan". (Artículo 99);

"El que dolosamente designe un establecimiento como sucursal de otro que tenga denominación comercial registrada conforme a esta ley". (Artículo 100);

"Quien dolosamente se aproveche de las ventajas de una reputación industrial o comercial adquirida por el esfuerzo de otro que tenga su propiedad al amparo de la presente Ley". (Artículo 101).

Por lo que respecta a la Ley sobre el Derecho de Autor [78] debe expresarse que consagra como delitos las siguientes conductas:

[77] Vid. Gaceta Oficial Nº 25.227 de fecha 10-12-1956
[78] Gaceta Oficial Nº 4.638 Extraordinario de fecha 1º -10-1993

1. emplear intencionalmente y sin tener derecho a ello el título de una obra, sin el consentimiento del autor para identificar otra del mismo género cuando existe peligro de confusión entre ambas;

2. comunicar, en violación del artículo 40 de la Ley, en forma original o elaborada, íntegra o parcialmente, obras del ingenio, ediciones de obras ajenas o de textos, o fotografías o productos obtenidos por un procedimiento similar a la fotografía o imágenes impresas en cintas cinematográficas, equiparadas a la fotografía;

3. distribuir, en violación del primero o segundo apartes del artículo 41, ejemplares de obras del ingenio protegidas por la Ley, inclusive de ejemplares de fonogramas; o retransmitir, con infracción del artículo 101, una emisión de radiodifusión sin el consentimiento del titular del respectivo derecho. La sanción que acarrea cualquier proceder de la índole señalada en los tres numerales que anteceden, es prisión de seis (6) a dieciocho (18) meses. (Artículo 119).

4. reproducir, con intención y sin derecho, con infracción del encabezamiento del artículo 41 de la Ley, en forma original o elaborada, íntegra o parcialmente, obras del ingenio, ediciones de obras ajenas o de textos, o fotografías o productos obtenidos por un procedimiento similar a la fotografía o imágenes impresas en cintas cinematográficas equiparadas a la fotografía; o quien introduzca en el país, almacene, distribuya, venda o ponga de cualquier otra manera en circulación reproducciones ilícitas de las obras del ingenio o productos protegidos por esta Ley. La pena aplicar es prisión de uno a cuatro (4) años. (Artículo 120).

5. La misma pena antes mencionada, se le aplicará al que, intencionalmente y sin derecho, reproduzca o copie, por cualquier medio, la actuación de un intérprete o ejecutante, o un fonograma, o una emisión de radiodifusión, en todo o en parte, sin autorización expresa del titular del derecho respectivo, sus derechohabientes o causahabientes, o a quien introduzca en el país,

almacene, distribuya, venda o ponga de cualquier otra manera en circulación dichas reproducciones o copias (Artículo 121).

No se necesita esfuerzo alguno para inferir que de lo que se trata es de un conjunto de normas que luchan contra actos delictivos en los que el individualismo, el afán de lucro, el egoísmo, la corrupción, pretenden imponerse por encima de los principios éticos; en algunos casos, dadas las particularidades de actuación de esta forma de delinquir y habida cuenta las características de sus protagonistas se habla tanto de delitos como de delincuentes "de cuello blanco".

En efecto, luego que el sociólogo norteamericano Edwin Sutherland se refiriera a esta modalidad delincuencial a finales de la década de 1940 en su obra "El delito de cuello blanco", entendiendo por tal el "cometido por una persona de respetabilidad y estrato social alto en el curso de su ocupación", ha estado más clara la exacta dimensión de este género o tipo de delito[79].

[79] Vid. ÁLVAREZ URÍA, Fernando: "*El Delito de Cuello Blanco*". Nómadas 1. *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. Enero-Junio 2000, Universidad Complutense de Madrid, España. En este trabajo, el profesor Álvarez Uría analiza la obra de Edwin Sutherland y en su parte introductoria ofrece la información que sigue a continuación: "El delito de cuello blanco es el título del libro más importante de Edwin H. Sutherland, el sociólogo del delito mas influyente del siglo XX. Son bien conocidos los avatares por los que pasó este libro que fue publicado por vez primera en 1949 por la Editorial Dryden Press de Nueva York. Sutherland era reticente a realizar recortes y a silenciar los nombres de las setenta grandes empresas norteamericanas que sirvieron de base a su investigación, tal y como le exigían de forma imperativa tanto la editorial que se hizo cargo de la publicación, como la Universidad de Indiana. Finalmente terminó cediendo a las presiones hasta el punto de llegar a consolarse con la idea de que la censura impuesta proporcionaba al libro un mayor valor ejemplar, pues obligaba a establecer una mayor distancia con las empresas específicas estudiadas, unas empresas que mostraban ser reincidentes en la delincuencia. Muchos años después de la muerte de Sutherland sus discípulos publicaron en la Universidad de Yale, en 1983, una cuidada versión del libro original sin recortes. Sin embargo una de las primeras traducciones de aquella primera versión censurada que Sutherland entregó a la imprenta fue la traducción española realizada en 1969 por **Rosa del Olmo**, **profesora de la Facultad de Economía y Ciencia Social de la Universidad Central de Venezuela.** Esta traducción es la que ahora sirve de base a nuestra edición, y queremos expresar nuestro más vivo y sincero agradecimiento a **Rosa del Olmo** por la generosa cesión de su valiosa traducción para la Colección Genealogía del poder de Ediciones La Piqueta, pues gracias a ella podemos disfrutar de uno de los textos clásicos de la sociología del delito, un libro que ha contribuido a revolucionar el panorama de la criminología del siglo XX. Hemos enriquecido la versión venezolana incluyendo en sendos anexos dos nuevos textos del autor sobre los delitos de cuello blanco que fueron escritos poco antes de la publicación de este libro y que hasta ahora permanecieron inéditos en español.
La mayor parte de los comentaristas de la obra criminológica de Sutherland coinciden en fijar como punto de partida del concepto de delito de cuello blanco la reunión anual organizada por la American Sociological Society que tuvo lugar en Filadelfia, en diciembre de 1939, es decir, diez años antes de que saliese a la luz la publicación en inglés de este libro. Se trataba de la 34 reunión anual de la Sociedad, que estuvo presidida por el sociólogo de la Universidad de Chicago Jacob Viner, y en la que la conferencia presidencial corrió a cargo precisamente de Edwin H. Sutherland. Su disertación se titulaba The White Collar Criminal. El impacto que

Se requiere de una verdadera toma de conciencia del propio sector empresarial y del mundo de los negocios en general, para que las decisiones que deben tomar sus máximos niveles directivos, en procura de lo legítimos beneficios que están llamados a alcanzar, no soslayen los principios éticos, los valores de la rectitud y de la honestidad, el bien común.

2.8. La crisis económica estadounidense

La crisis económica estadounidense que ha sacudido con toda intensidad el resto de las economías del mundo desde el pasado año 2008, fue producto de "*los riesgos exorbitantes asumidos por los bancos en títulos dudosos con el dinero de otros*", según lo afirmara el presidente Obama en su primera rueda de prensa como primer mandatario de los Estados Unidos de Norteamérica.[80]Los especialistas en materia de banca y finanzas han venido señalando que todo se debió al incesante incremento del crédito a bajo interés -las llamadas hipotecas subprime- a partir de los primeros años del presente siglo. El desmedido afán de riqueza fácil del sector inmobiliario, estimuló la creación de instrumentos financieros innovadores que trajo consigo una especie de pirámide especulativa en materia de inmuebles. En efecto, la banca norteamericana concedió hipotecas a familias con escasos ingresos y con un tipo de interés variable, que inicialmente fue bajo pero más tarde, al irse elevando progresivamente por razones del mismo mercado, ocasionó que los compradores de inmuebles no pudieran honrar sus compromisos.

---

produjo esta conferencia entre los sociólogos que participaban en la reunión fue enorme. También algunos periódicos publicaron resúmenes del contenido de la intervención, resúmenes que en ocasiones dejaban traslucir la imagen de un Sutherland radical que adoptaba posiciones liberales (1). ¿Cómo llegó Sutherland a elaborar este nuevo concepto que fue clave en la formación de una nueva sociología del delito? ¿Qué efectos se derivaron de la introducción de esta nueva categoría en la percepción del mundo del delito? ¿Sigue teniendo vigencia en la actualidad un libro que cuenta ya con cincuenta años de existencia desde su primera publicación? Intentaré brevemente avanzar algunas respuestas a estas cuestiones, pero el objetivo principal de esta presentación es facilitar una lectura más sociológica y contextualizada de este libro pionero de Edwin Sutherland".
Disponible en: www.ucm.es/info/nomadas/1/fauria1.htm (las negritas son nuestras).
www.ucm.es

[80]Disponible en www.radiomundial.com.ve/yvke/noticia.php?19344
www.radiomundial.com.ve

La ejecución masiva de hipotecas con miles de personas sin hogares, fue finalmente el detonante de la desconfianza entre los distintos bancos interconectados por la globalización. Todos comenzaron a recelar entre si que sus respectivas carteras de créditos estuviesen contaminadas con instrumentos vinculados a las hipotecas subprime. Al restringirse el crédito, se produjo una especie de torniquete en la circulación del dinero que vino a acarrear la asfixia de la actividad económica.

El efecto dominó a escala mundial no se hizo esperar. A la quiebra de las principales instituciones bancarias y financieras de los Estados Unidos, siguieron miles de empresas que empezaron a despedir trabajadores. A ello se sumó la industria automotriz de ese país que también empezó a despedir trabajadores para tratar de solventar la crisis económica. Otro tanto se repitió en toda Europa y también en Asia. Al desplome de las bolsas de valores de los principales mercados bursátiles del mundo, siguió el de los precios del petróleo. Una especie de círculo vicioso comenzó a hacer de las suyas sin que a la fecha pueda pensarse que la pesadilla está a punto de finalizar.

El caos económico llegó y puso al descubierto que la codicia, la falta de ética y prudencia en el manejo los asuntos financieros es capaz de demoler las estructuras sociales, políticas y económicas desarrolladas por el hombre a través del tiempo. De allí que el mensaje ante la crisis económica, emitido por la presidencia del Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM), reunido en Bogotá los días 5 y 6 de febrero de 2009, expresara lo que se copia a continuación: “La actual crisis financiera ha puesto de manifiesto el afán excesivo de lucro por encima de la valoración del trabajo y del empleo, convirtiéndolo en un fin en sí mismo. Esta inversión de valores pervierte las relaciones humanas sustituyéndolas por las transacciones financieras, que debieran estar al servicio de la producción y de la satisfacción de las necesidades humanas. Se ha hecho evidente que la globalización tal y como está configurada actualmente, no ha sido capaz de interpretar y reaccionar en función de valores objetivos, que se encuentran más allá del mercado y que constituyen lo más importante de la vida humana: la

verdad, la justicia, el amor, y muy especialmente, la dignidad y los derechos de todos, aún de aquellos que viven al margen del propio mercado".[81] Por su parte, su Santidad Benedicto XVI en su más reciente Encíclica, *Caritas in veritate,* emitida el 29 de junio de 2009 con ocasión de la solemnidad de San Pedro y San Pablo, nos recuerda que "la economía tiene necesidad de la ética para su correcto funcionamiento; no de una ética cualquiera, sino de una ética amiga de la persona (omissis) Conviene esforzarse -la observación aquí es esencial- no sólo para que surjan sectores o segmentos «éticos» de la economía o de las finanzas, sino para que toda la economía y las finanzas sean éticas y lo sean no por una etiqueta externa, sino por el respeto de exigencias intrínsecas de su propia naturaleza".[82]

2.9. La pirámide de Madoff

Bernard Madoff, ex presidente de "*National Association of Securities Dealers Automated Quotations*" (NASDAQ), que es un mercado de valores estadounidense, y propietario de la empresa de inversiones "*Madoff Investment Securities*", con la cual hizo una considerable fortuna, fue detenido el 11 de Diciembre del 2008 por haber estafado hasta 50.000 millones de dólares mediante la estructura de una pirámide, es decir, pagando a los clientes sus correspondientes intereses con las cantidades provenientes de nuevos clientes. Cuando muchos inversores quisieron recuperar su dinero debido a la crisis financiera mundial, el fraude quedó al descubierto. En virtud de que su empresa funcionaba con la autorización y bajo la supervisión de las autoridades financieras de control norteamericanas, fueron muchos los que decidieron invertir sus capitales en "*Madoff Investment Securities*" y quedaron atrapados en la estafa.[83] El 11 de diciembre de 2008 se declaró culpable ante un juez de Nueva York.

También en este caso se evidenció, que la contravención de los principios éticos, de los eternos valores de la honestidad y de la rectitud, fueron los

[81] Disponible en: www.zenit.org/article-30159?l=spanish www.zenit.org
[82] Cfr. Benedicto XVI "La Caridad en la Verdad". *Caritas in Veritatis*, 45. Carta Encíclica. Ediciones Trípode. Caracas. 2009. pp. 66 y ss.
[83] *El Universal*. Caracas, edición del 13-12-2008. p. economía

causantes del masivo y fraudulento engaño que vino a sumarse a la caótica situación generada por la crisis financiera mundial.

El 30 de junio de 2009, el diario El Universal trajo la siguiente noticia: "150 años de cárcel para Madoff por estafador. Madoff escuchó sin dar muestras visibles de emoción las declaraciones de nueve de sus miles de víctimas, que relataron en la audiencia el drama padecido, dijo AFP. Ante las acusaciones de ser un "monstruo" y "el mal encarnado", permaneció estoico, escuchando a sus ex clientes dar rienda suelta a su ira frente al tren de vida "decadente" del financista, los regalos a sus familiares, financiados por los $13.000 millones que le confiaron sus clientes por más de 20 años".[84]

Concluyó así, tras las rejas, la carrera de un "mago de las finanzas" que de manera fría y calculada estafó a gente de buena fe y, probablemente, a otros de su misma condición de farsante y embaucador.

2.10. El Fraude de Robert Allen Stanford

No habían terminado de disiparse las noticias en torno a la extraordinaria estafa propiciada por el asesor de inversiones Bernard L. Madoff, cuando estalló otro escándalo en el mundo de las finanzas muy similar al de dicho asesor. Se trató esta vez del protagonizado por Robert Allen Stanford, acaudalado ciudadano norteamericano, quien fue acusado por el ente regulador de la actividad financiera de los estados unidos, la *Securities and Exchange Commission* (SEC), de haber cometido por medio de sus empresas un "fraude masivo" de más de nueve mil millones de dólares ($9.000.000.000,00), consistente en la venta de certificados de depósitos con la promesa de rendimientos verdaderamente excepcionales.

La referida acusación comprendió al propio Stanford y a tres de sus compañías: "*Stanford International Bank LTD*", con domicilio en la isla de Antigua y sus afiliadas la firma de corretaje "*Stanford Group Company*" y la entidad asesora de inversiones "*Stanford Capital Management*", domiciliadas en Houston.

[84] *El Universal*. Caracas, edición del 30-6-2009. p. economía

En efecto, el mencionado financista prometía a sus clientes certificados de depósitos por tres años con un rendimiento extraordinario de 5,3 por ciento anual, mientras que el resto de la banca, en términos generales, proporcionaba tasas hasta de un 3,2 por ciento. Además, aseguraban a su clientela que el dinero estaba soportado por activos líquidos y diversificados, pero más del 80 por ciento de las colocaciones, según las investigaciones de la SEC, se hacían en bienes raíces y empresas que no cotizaban en bolsa.

El fraude orquestado por **Robert Allen Stanford** tuvo importantes repercusiones en otros países de Latinoamérica y, particularmente, en Venezuela, ya que afectó a ahorristas del "Stanford Bank S.A, Banco Comercial", banco local, así como también a quienes tenían cuentas en dólares en el "Stanford International Bank" con domicilio en Antigua.

El 18 de Febrero de 2009, la Superintendencia Nacional de Bancos y Otras Instituciones Financieras, mediante resolución Nº 070-09 publicada en la Gaceta Oficial Nº 39.123 de esa misma, fecha dispuso la "intervención de la sociedad mercantil 'Stanford Bank S.A, Banco Comercial', con el cese de sus actividades de intermediación financiera, debido a que una vez que se conoció la noticia de la actuaciones de la SEC, los ahorristas venezolanos acudieron masivamente a retirar sus depósitos, lo cual generó "graves problemas de liquidez que ponen en peligro la estabilidad de la Institución Financiera y por ende los intereses de sus depositantes", como se afirma en uno de los considerandos de la citada resolución.

El diario El Nacional de esta ciudad, en un trabajo de la periodista Blanca Vera Assaf que trató este suceso, en su edición del día 19 de febrero de 2009, refirió que "En un día los ahorristas retiraron Bs F 57 millones" y señalaba, además, lo siguiente:

"Las denuncias que investiga la Sudeban y el Ministerio de Finanzas indican que dentro de la filial de Venezuela funcionaba una oficina que se encargaba de captar clientes, a los que les vendían certificados de depósitos

ofreciéndoles tasas de interés que duplicaban las que pagaban otras entidades en Estados Unidos. El dinero era depositado en una filial del banco en la isla caribeña de Antigua, donde no existen organismos que respalden los depósitos de los ahorristas. Hernández Behrens evadió varias veces la pregunta referida a que si se trataba de certificados de depósitos, por qué la Sudeban no cumplió con su papel supervisor, pues presuntamente hay entre 2,5 y 3 millardos de dólares que se perdieron de ahorristas venezolanos. Dijo que esa información era extraoficial y que para la superintendencia era muy difícil determinar la verdadera cantidad, pues el funcionamiento de esa entidad en Antigua está fuera de su supervisión. El ministro de Finanzas, Alí Rodríguez, dijo que el Gobierno venezolano pidió a las autoridades estadounidenses información sobre la situación real de la entidad financiera. 'Se están preguntando qué vamos a hacer con el Stanford Bank en Venezuela. En estos momentos estamos indagando qué repercusiones tendrá lo ocurrido con la institución en el exterior, al tiempo que solicitamos a las autoridades norteamericanas información sobre la situación real', explicó, según un comunicado difundido por el Ministerio de Finanzas, reportó AFP".

El 19 de junio de 2009, Robert Allen Stanford, fue acusado formalmente ante las autoridades competentes de su país, de haber propiciado un fraude que afectó a más de cinco mil inversionistas con la ayuda de ejecutivos de sus empresas y de la autoridad reguladora de inversiones de la isla de Antigua. Una jueza del estado de Virginia ordenó que el prenombrado acusado fuera retenido para una audiencia en la que se le imputaron cargos de fraude y obstrucción a la justicia. Según declaraciones ofrecidas por un asistente del fiscal general, Stanford, detenido en una prisión cerca de Houston, espera ser juzgado y de encontrársele culpable podría ser condenado a penas de hasta 375 años de cárcel.

Robert Allen Stanford, soslayó los principios de probidad y rectitud en su oficio de asesor financiero y ahora, inmerso en los hechos de corrupción en que incurrió, espera por las resultas de la justicia norteamericana y, probablemente,

por las acciones que en su contra han intentado los miles de depositantes por él estafados.

2.11. Una palabra final en torno a este punto

En el año 1998 fue publicado el libro coordinado por el Profesor Rogelio Pérez Perdomo "¿Esclavos del Dinero? Sobre Crisis de Valores y Ética de Negocios en Venezuela". Se trata de una importante obra acerca de la materia a la que alude su título en la que, además de dos trabajos del precitado Profesor, intitulados "Sobre la percepción de crisis ética" y "Chismes y escándalos", aparecen dos trabajos más: "Percepciones de ética de los negocios de los gerentes venezolanos" y "El éxito según los gerentes venezolanos" de las profesoras María Eugenia Boza y Patricia Márquez, respectivamente. La obra, como se advierte en su introducción, es producto de un trabajo de investigación con antecedentes que datan de diez años previos a su concreción. Los autores aprovecharon la actividad efectuada por los participantes en el "Seminario de Ética Aplicada" que en 1998 tuvo lugar en el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), con el auspicio de la "Fundación Siderúrgica Venezolana, Sivensa S.A.", para indagar acerca de los temas que el común de las personas denomina "crisis de valores", "corrupción" y "valoración ética de la relación entre política y negocios en la Venezuela de la década de los noventa". Doscientos cuarenta gerentes fueron consultados en uno de los trabajos estadísticos y de análisis efectuado.

Ahora bien, una de las conclusiones fundamentales del trabajo llevado a cabo, apunta a que "Ni las investigaciones de campo que constituyen el eje de esos dos capítulos (alude a los redactados por las prenombradas profesoras), ni las investigaciones sociales (acerca de gerentes estimados por sus propias empresas) pueden apoyar la idea de una crisis de valores o anomia generalizada que encontramos en el pensamiento común. El área que puede considerarse anómica es la relación entre política y negocios. El problema no parece radicar en los gerentes, que no sólo tienen muy buena opinión de sí mismos, sino que, como

lo reveló nuestro estudio cualitativo, mostraron una saludable diversidad y pluralismo de valores"[85]. (Paréntesis nuestro). "El Estado venezolano es, pues, una gran red de *fomento y beneficencia*, más que el Estado social de Derecho que pretende la Constitución (Pérez Perdomo, 1988). La percepción que la corrupción nos carcome es la constatación de la extrema ineficiencia que ha generado tal estado de cosas, el poco aprecio por beneficios que ya se consideran merecidos y la comparación de éstos con la inmensa riqueza que exhiben otros actores, percibidos como los grandes beneficiarios del sistema. Pobres y ricos, sin embargo son víctimas de abusos (*matracas, peajes*) de los funcionarios. De allí la percepción tan negativa de éstos".[86]

3. La corrupción en el entorno de la administración de justicia

Uno de los órganos del Poder Público que suele ser blanco de críticas y de cuestionamientos en el ejercicio de las competencias propias que le asigna el ordenamiento legal venezolano, es el que tiene a su cargo la potestad de administrar justicia, es decir, el Poder Judicial.[87]

En efecto, en diferentes épocas y momentos de la historia de Venezuela han salido a relucir las desviaciones que ocurren en la inmensa responsabilidad, de la "*constante y perpetua voluntad de dar a cada uno su derecho*" que es la clásica definición del jurista Ulpiano de lo que debe entenderse por "justicia".[88] Dentro del elenco de distorsiones que afecta la tarea de administrar justicia, podemos mencionar, aparte de los hechos que el Código Penal o la Ley contra la Corrupción tipifican como delitos, la figura que se ha venido denominando desde hace algún tiempo "terrorismo judicial", es decir, "*la utilización de la Jurisdicción Penal para resolver situaciones cuya competencia es evidente de la Jurisdicción*

[85] Cfr. Pérez Perdomo, Rogelio, Coordinador de la obra "¿Esclavos del Dinero? Sobre Crisis de Valores y Ética de Negocios en Venezuela". Ediciones IESA. Caracas. 1998. p. 14.
[86] Ibídem. p. 33.
[87] El diario *El Nacional*, en su edición del día martes 10 de Diciembre de 2004, trajo la siguiente noticia: "El Poder Judicial es la institución más corrupta de Venezuela. En un estudio realizado por la organización Barómetro Global de Transparencia Internacional se indica que el Parlamento y la policía ocupan el segundo lugar en el ranking sobre corruptelas. Vid. p. A/2
[88] Cfr. IGLESIAS, Juan: "*Derecho Romano*". Editorial Ariel. Décima segunda edición actualizada. Barcelona, España. 1999. p. 58.

Mercantil o Civil"[89]; otro ejemplo de las anomalías que han ocurrido en nuestra administración de justicia, lo constituye el ejercicio del cargo de juez por personas que ni siquiera han cursado la carrera de derecho y, por si fuere poco, han alcanzado grados en la magistratura luego de haber falsificado el título de abogado, lo cual además de constituir un delito, conforma una conducta contraria a los principios de integridad, rectitud y probidad[90].

Es más, los "extravíos" de la administración de justicia de nuestro país han llegado a extremos como el que referiremos de inmediato por lo desfachatado y grotesco del suceso. Se trata del caso, ocurrido en el primer semestre de 1997, en el que una "*juez (…) lanzó dinero por las ventanas de su apartamento para deshacerse de las pruebas de una extorsión*". Este episodio fue reseñado ampliamente por los diferentes medios de comunicación de nuestro país, dado que se trató de un insólito y desesperado proceder de la autora del delito cuya finalidad era "desaparecer las pruebas" del hecho, esto es, más de un millón de bolívares en efectivo.[91].

---

[89] Vid. Sentencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia Nº 00282 de fecha 1º de marzo de 2001, caso Vincenzo Cordone Di Illo vs. Inversora Banco Industrial de Venezuela C. A. (INBIVEN). El Dr. Rafael Naranjo Ostty, en una entrevista que le hiciera el Lic. Eleazar Pérez Peñuela la cual apareció publicada en el diario de la ciudad de Caracas El Universal, el día 24 de agosto de 1978, p. 1-12, trató ampliamente este tema y expresó, entre otras opiniones, que con el Terrorismo Judicial "se persigue presionar, asustar y coaccionar a personas inocentes que pese a que no han cometido algún delito son llevados a la jurisdicción penal con el evidente propósito de obtener de ellas jugosas transacciones por aquello de que es preferible un mal arreglo que un buen pleito, máxime cuando los bienes arriesgados no son solamente el patrimonio sino el honor y la libertad personal". Casi un mes después, concretamente el 30 de setiembre de 1978, el Dr. José Ramón Medina en un artículo intitulado "Terrorismo Judicial", publicado en el diario *El Nacional*, señaló lo siguiente: "La amenaza de un auto de detención amañado sobre la cabeza de una persona tiene suficiente poder de persuasión para que la artimaña, en muchos casos, surta su efecto. Esto es lo que constituye, propiamente, eso que se ha dado en llamar terrorismo judicial". El Nacional, edición del 30-9-1978. p. A-4. Por último, sobre el miso tópico, la Lic. Mariadela Linares, en un trabajo que intituló "Gangsterismo de Cuello Blanco. Mafia en la Justicia", dijo: "Muchas veces las personas amenazadas prefieren llegar a transacciones para evitar verse sometidas al escarnio de un enjuiciamiento criminal con todas las consecuencias de escándalo, deshonor y otras tribulaciones humanas (omissis). El terrorismo judicial existe. Aparece en el Código Penal con el nombre de extorsión y es castigado consejeras penas de privación de libertad". Cfr. Revista *Bohemia*, Caracas, edición correspondiente a los días 2 al 8 de octubre de 1978, p. 26.

[90] Un caso de esta índole tuvo lugar en la Jurisdicción Contencioso Tributaria de nuestro país, cuando en el año 1992 se designó como titular de uno de los Tribunales de lo Contencioso Tributario -y desempeñó el cargo durante un tiempo- a una persona que no tenía título de abogado y que, incluso, con anterioridad, había ocupado otra destacada función en el Consejo de la Judicatura (hoy Dirección Ejecutiva de la Magistratura, DEM) sin poseer las credenciales que el cargo exigía.

[91] Igualmente tuvo una amplia cobertura la sanción que recayó sobre esta funcionaria del Poder Judicial. El diario El Universal refirió este hecho de la siguiente manera: "El Tribunal Superior de Salvaguarda condenó ayer a dos años de prisión a la juez que lanzó dinero por las ventanas de su apartamento para deshacerse de

Los tres ejemplos anteriores son una clara muestra de las falencias que han afectado nuestro sistema de administración de justicia y una degradación, al extremo, de los principios éticos que deben guiarla. De allí, que el ex presidente Rómulo Betancourt en un discurso político pronunciado en la ciudad de Maracay, el 9 de septiembre de 1978, en el que planteaba la necesidad de una ley que 'limpie el al Poder Judicial', expresó "*Hay muchos jueces honestos en Venezuela, pero no estoy diciendo nada que no sepan los venezolanos, cuando digo que en los tribunales se negocia con las sentencias condenatorias o absolutorias según el número de billetes que se aporten*".[92]

Sin embargo, no es posible dejar de señalar que el problema de la corrupción dentro del Poder Judicial, ni es de estos tiempos, ni es tampoco nuestro exclusivamente. El capítulo 1 del libro del Deuteronomio, versículo17, recoge la instrucción dada por Moisés a los jueces, la cual sigue siendo el norte que debe tener todo funcionario dedicado a administrar justicia en cualquier lugar, época o circunstancia, para evitar descarríos indebidos. Esta es la instrucción: "*Cuando juzguen, no se dejarán influenciar por persona alguna, sino que escucharán lo mismo al pobre que al rico, al poderoso que al débil y no tendrán miedo de nadie, porque actuarán en lugar de Dios*".[93] La recomendación que antecede tiene que ver con el principio de la independencia absoluta que requiere todo juez para ejercer su ministerio, sin interferencias de ninguna índole, sin presiones, sin miedos, que es uno de los elementos fundamentales de una recta administración de justicia.

---

las pruebas de una extorsión. Con esta decisión quedó confirmado el auto de detención que fue dictado en contra de la ex titular del Tribunal 43vo de Primera Instancia Penal el día 13 de junio de 1997, fallo que estuvo en manos del Juzgado 2vo Penal. Salvaguarda también condenó a dos años al escribiente (que conjuntamente con la Juez) fueron considerados responsables y culpables de la comisión del delito de concusión, aparte de la condena, el Tribunal Superior de Salvaguarda decidió imponer a los citados el pago al fisco de una multa que asciende a los 600 mil bolívares, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 62 de la Ley de Salvaguarda, y los castigó a cumplir las penas accesorias establecidas en el artículo 104 de la referida ley. Finalmente, la sentencia del Tribunal de Salvaguarda deberá ser sometida a la revisión de la Corte Suprema de Justicia, tal y como lo estipula la ley. Esta información fue facilitada por el presidente del TSS, magistrado Pedro Osman Maldonado". Vid. El Universal, Caracas, edición del 17-3-1999.

[92] Cfr. RENGEL ROMBERG, Arístides: "*El Consejo de la Judicatura*" en Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera. Vol. IV. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela. Caracas. 1979. p. 2438.

[93] Cfr. "La Biblia Latinoamericana". Ediciones Paulinas. XLVIII.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al referirse en su exposición de motivos al Poder Judicial y al Sistema de Administración de Justicia, dice lo siguiente: "Como una de las implicaciones del Estado democrático y social de Derecho y de Justicia en que se constituye a Venezuela por obra de la Constitución, y con el fin de erradicar uno de los principales problemas de la Nación venezolana, en virtud del cual **el Poder Judicial se caracterizó por su corrupción, lentitud e ineficacia** y, especialmente, por restringir el acceso de la población de escasos recursos a la justicia; la Constitución exige al Estado garantizar una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles". (Sombreado nuestro).

Lo precedentemente copiado es un reconocimiento explícito de la existencia de una buena parte de los distintos tipos de perversiones que han estado presentes en nuestro sistema de administración de justicia. Circunstancia que es absolutamente lamentable, porque ello contraría la esencia de uno de los pilares del Estado de Derecho. Si se quiere contar con un poder judicial pleno de virtudes republicanas, particularmente competente, autónomo y apegado a los principios éticos, es indispensable erradicar de manera definitiva las corruptelas que se suscitan en torno a la tarea de administrar justicia y, de modo particular, las que fomentan las llamadas "tribus", "roscas" o "mafias judiciales".[94]

[94] Una de las acusaciones de mayor intensidad que se hacía contra la administración de justicia durante los años 1959-1999, era precisamente la existencia de algunos grupos conocidos con el nombre de "tribus judiciales", es decir, estructuras integradas por individualidades del mundo de la política, de la judicatura, de la propia abogacía, etc., orientadas a controlar a determinados jueces e influir en las resultas de los casos que llegaran al conocimiento de éstos, a cambio de sumas de dinero o de posibilidades de permanencia o ascenso dentro de la jerarquía de la carrera judicial. Sin embargo es lamentable que el problema no se haya podido erradicar, no obstante la "purga" de que fue objeto el Poder Judicial, emprendida durante el año 2000 por "La Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial" y proseguida más tarde por la Comisión Judicial del Tribunal Supremo de Justicia. En efecto, el ex magistrado Luis Velásquez Alvaray antes de ser destituido por la Asamblea Nacional, el 08-6-2006, con fundamento en las "irregularidades cometidas en la compra de los terrenos para la construcción de la Ciudad Judicial Lebrún, en Petare", Municipio Sucre del Estado Miranda, denunciadas por el ministro del Interior y Justicia, Jesse Chacón Escamillo, en declaraciones ofrecidas al diario El Nacional en su condición de presidente de la referida Comisión, indicó "que de la totalidad de los jueces del país (más de 1.800) 71% permanece en estudio por parte de la DEM para determinar si pueden continuar en sus cargos o deben ser destituidos, como ya ha sucedido con 230 rectores (12% de los jueces del ámbito nacional)". Expuso, igualmente, "que en todos los estados se han hecho destituciones, pero no la misma cantidad en cada región". Indicó, igualmente, que "las entidades

Dijimos *ut supra* que el problema no es exclusivamente nuestro; en Perú, por ejemplo, se han denunciado como prácticas corruptas del Poder Judicial, las siguientes:

1. Utilización, por parte de jueces y magistrados, de sus decisiones respecto de diligencias y trámites, como mecanismo de presión sobre las partes.
2. Exacciones ilegales.
3. Aceptación de dádivas e incentivos dinerarios para acelerar las resoluciones y adoptar otras medidas procesales, inclusive para emitir resoluciones en un determinado sentido.
4. Tarifación de medidas sustitutivas.
5. Amiguismo y tráfico de influencias.
6. Pagos para evitar procesamientos.
7. Pagos para lograr la adopción de medidas cautelares y la incautación de bienes.
8. Recepción de pagos para notificar, o para manejar las notificaciones de manera que se beneficie o perjudique a alguna de las partes.
9. Extravío doloso de expedientes y memoriales.
10. Elección de juez interviniente.
11. Desaparición o adulteración dolosa de pruebas y efectos incautados y que se hallan bajo custodia judicial".[95]

---

federales con mayor proporción de jueces depuestos son Táchira con 12%, área metropolitana de Caracas con 11%, Mérida con 10% y Aragua con 9%".
Cfr. *El Nacional*, Caracas, edición del 04-9-2005. p. A-2.

[95] Cfr. ZÚÑIGA CASTRO, Yuri Iván: "*Ética y Corrupción en la Administración de Justicia*". Tesis para optar al Título de Abogado. CSI (Consejo Superior de Investigaciones) Lima Perú. Julio 2005. Disponible en: www.cybertesis.edu.pe/sisbib/2004/zuniga_cy/html/index-frames.html
www.cybertesis.edu.pe

En Chile, el profesor de la Universidad *Diego Portales*, Juan Enrique Vargas Viancos, en un estudio intitulado "Poder Judicial, Políticas Judiciales y Corrupción", en el que analiza los problemas de corrupción en los Poderes Judiciales del Continente, sostiene que éstos "no deben ser vistos como problemas puntuales, circunscritos a malos funcionarios, sino como lo que realmente son: problemas generalizados, enraizados en la lógica misma en que ellos funcionan. La mejor prueba de ello es que los propios jueces no conciben como corruptas muchas de aquellas conductas que desde fuera juzgamos como tales o, al menos, como inapropiadas. Recibir en audiencia a una sola de las partes, realizar la ceremonia del "besa manos" para solicitarle un ascenso a un superior, son conductas que al interior del Poder Judicial no se estiman incorrectas, sino del todo adecuadas. La primera le permite al Juez –según ellos mismos- aumentar su información sobre el caso antes de fallarlo y, la segunda, a los superiores conocer mejor a sus subordinados antes de tomar una decisión que los afecta".[96]

Tendríamos que acotar a lo ya dicho, que con motivo de la celebración de un foro organizado por la Asociación Venezolana de Derecho Tributario bajo la denominación "La Corrupción en Venezuela", el cual tuvo lugar en la ciudad capital en noviembre de 1983, hace ya más de veinte años, destacados expositores analizaron el fenómeno de la corrupción en diversas áreas del quehacer nacional. La corrupción en el poder judicial, fue abordada por los juristas doctores José Guillermo Andueza y Miguel Santana Mujica.

El primero de los nombrados, quien venía de ocupar la cartera de Justicia en el gobierno inmediatamente anterior al que regía para entonces los destinos del país[97], dejó como testimonio de la visión que tenía del asunto, las siguientes afirmaciones: "Todos los días tenemos que enfrentarnos a esa vorágine que son

[96] Dicho Texto, presentado en la Novena Conferencia Mundial Anti-Corrupción, Durban, Sudáfrica, 10 al 15 de octubre de 1999, ha sido publicado como Documento de Trabajo del Departamento Legal del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, febrero 2.000. Pág. 4. Disponible en www.cejamericas.org/doc/documentos/cl_poder_jud.pdf .
www.cejamericas.org

[97] El Dr. Andueza fue Ministro de Justicia durante el gobierno del Presidente Luis Herrera Campíns, quien gobernó nuestro país durante el período 1979-84.

los tribunales que desde el momento mismo en que uno pisa la puerta de un tribunal comienza a sentir, a oler o a palpar hechos irregulares, (omissis)".

Por su parte, el Dr. Santana Mujica, catedrático de Derecho Procesal Civil de la Universidad Central de Venezuela, fue más prolijo en proporcionar datos y situaciones concretas, con el propósito de evidenciar la postración y sumisión del Poder Judicial a los dictados de la corrupción.

Refirió el Dr. Santana Mujica, entre otros desatinos que han tenido lugar en el campo de la administración de justicia, lo que él denominó "la justicia de los viernes", es decir, la práctica de medidas de embargo "los fines de semana para dejar inerme al demandado, al afectado, durante dos o tres días, y ese día ya no consigue como prestar una caución bancaria ni consigue a un profesional para que lo defienda"; hizo mención, igualmente, de la llamada "justicia de vacaciones", o sea, aquella que es impartida por suplentes o vocales quienes "asumen el poder judicial para dictar decisiones relámpago en casos muy sonados, pero en esos casos muy sonados que son del conocimiento de todos nosotros no es nada ante lo que se desata en vacaciones en materia de medidas preventivas que dejan inerme a la persona afectada"; criticó la figura del "secretario cobrador", quien no es otro que "el encargado de tasar el valor de cada actuación de cada sentencia" y refirió, como otro desatino de nuestro servicio de administración de justicia, la presencia del "juez fantasma", o lo que es lo mismo, las desviaciones producto de sentencias que, en realidad, terminan siendo redactadas por relatores, jueces contratados o jueces accidentales", sin que las partes sepan quién de ellos tiene el expediente del caso y es el encargo de redactar el fallo, lo cual es una "clara violación al derecho a ser juzgado por mi juez natural".

Ambos expositores no dejaron de expresar sus críticas al papel nefasto que jugó en nuestro país el Consejo de la Judicatura, que era el "órgano de gobierno judicial encargado de asegurar la independencia, autonomía, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales y de los jueces, y de garantizar a éstos los beneficios de

la carrera judicial",[98] pero que dada la alta politización de su conformación, terminó por desfigurarse totalmente contribuyendo al deterioro de la administración de justicia de nuestro país, abstracción hecha de las buenas intenciones mostradas por muchos de los honestos Magistrados que llegaron a conformar ese cuerpo colegiado.

En efecto, con la instauración del Consejo de la Judicatura se pretendió cambiar la forma en que se nombraban los jueces de la república; sin embargo, en la escogencia de los mismos terminó privando la militancia política a la que pertenecían. A partir de la existencia del mencionado organismo, los jueces, en una importante mayoría, comenzaron a designarse, prácticamente, por cenáculos de las organizaciones políticas con base en los resultados electorales alcanzados por éstas en los comicios donde se renovaban los órganos del poder público.

Para corroborar la afirmación que antecede, traemos a colación lo referido por el Dr. Jesús Petit Da Costa, ex Magistrado del Consejo de la Judicatura, en un trabajo sobre el citado organismo, en el que expresa lo siguiente: "Las circunstancias políticas que motivaron la creación del Consejo de la Judicatura en 1969 han determinado su actuación. En nueve años de existencia ha demostrado ser fundamentalmente un organismo político partidista, en el cual han prevalecido y prevalecen los intereses específicos de un partido por sobre los intereses generales del país y de la democracia. (omissis). Las denuncias sobre la corrupción de jueces y demás empleados judiciales que han hecho públicamente personalidades y funcionarios de rango elevado constituyen índice cierto de la existencia de vicios que destruyen la confianza del pueblo en la justicia"[99]

Para concluir este punto, estimamos conveniente referir que en 1998, el periodista William Ojeda, escribió un libro que intituló ¿Cuánto vale un juez? En esta obra el autor refería cómo ganaban los juicios quienes tuvieran los correspondientes contactos políticos o estuvieren dispuestos a "pagar" o "comprar"

[98] Así lo establecía el artículo 2 de ese texto legal, Vid. Gaceta Oficial Nº 36.534 del 8 de septiembre de 1998.
[99] Cfr. PETÍT DA COSTA, Jesús "*El Consejo de la Judicatura*" en *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*. Vol. IV. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela. Caracas. 1979. p. 2412.

sentencias. Este libro, aparte de ser prohibida su circulación por una medida judicial, le valió a su autor un juicio en el que fue condenado a un año de prisión debido a la acusación de que fue objeto al difamar a dos jueces a los que mencionó en su obra. Seis meses después de haberse puesto a las órdenes de los tribunales fue indultado por el presidente Caldera con ocasión de la celebración del Día del Periodista. Quedaron en el ambiente, muchas dudas acerca de cuanto de verdad o de exageración o de falsedad había en las páginas de dicho libro.

Luego de trascurridos diez años de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, cuyo artículo 26 expresa que "El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles", la colectividad nacional sigue clamando por una administración de justicia que exhiba todos esos atributos y, sobre todo, no politizada, ni al servicio de otros fines distintos a los que prevé la Constitución de la República.

4. La corrupción en el ámbito deportivo

Todo deporte implica la realización de un juego, debidamente organizado conforme a unas determinadas reglas, que amerita la realización de una actividad física e intelectual y que, en la generalidad de los casos, posee elementos de recreación, competencia, de espectáculo y de azar, amén de ser fuente de negocios debido a las sumas que se erogan por la publicidad, el patrocinio y la promoción de equipos y de competencias deportivas. La práctica de cualquier deporte exige un entrenamiento físico importante que debe llevarse a cabo de manera regular, metódica y generalmente bajo la dirección y cuidado de un entrenador. Sin embargo, una de las actividades que es más vulnerable de caer bajo las garras de la corrupción es el deporte; fundamentalmente, porque los resultados de cualquier competencia deportiva son susceptibles de ser objeto de apuestas. Se apuesta por acontecimientos que van desde el triunfador -trátese del

atleta o del equipo- del evento que se va a desarrollar o por el ganador del campeonato, local o mundial, del cual ese evento es un eslabón. Se apuesta por el resultado de un *round*, de un *ining*, de un *set*, de un "tiempo", de una "vuelta"; se apuesta si el ganador lo hará con un determinado número de "goles", de "carreras", de "cestas", de "minutos", "segundos" o de "centésimas" de segundos de ventaja con respecto al competidor más cercano, etc.

Pues bien, el deporte se empaña con hechos de corrupción cuando, por ejemplo, los propios deportistas se involucran indebidamente en los resultados de una competencia a través de apuestas en la que participan, incluso en contra de sus propias posibilidades de triunfo, o cuando por alcanzar el éxito -léase ganador de la prueba o de la competencia- establecer un nuevo record e incluso para aliviar dolencias o malestares físicos, ingieren sustancias prohibidas por la medicina deportiva.

Veamos de inmediato algunos escándalos de corrupción que han tenido lugar en el mundo del deporte.

4.1. Los medias negras de Chicago

Durante el desarrollo de la Serie Mundial de béisbol, correspondiente al año 1919, varios jugadores del equipo los Medias Blancas de Chicago, ocho en total, pactaron con apostadores para vender el resultado de la serie a los Rojos de Cincinnati, que era el otro equipo con el que disputaban el "banderín de octubre". El motivo de este insólito suceso, resarcirse de las bajas remuneraciones que obtenían del propietario del equipo. "*En ese entonces, los sueldos no eran tan deslumbrantes como los de la actualidad, el mejor pagado en el equipo era la estrella Eddie Collins con 14.500 dólares por temporada, los salarios de sus demás compañeros fluctuaban entre los 3.500 y los 6.000 dólares, y cada vez que alguno pedía un aumento, el tacaño dueño Charles Comiskey lo negaba argumentando que el país estaba en guerra.(…) Así que ante la oportunidad de 'arreglar' la Serie Mundial para ganar una buena suma de dinero, fue como el*

primera base Arnold 'Chick' Gandil comenzó a confabular el arreglo que los haría ganar una atractiva cantidad.(…)"[100]

Luego de concluida la serie, ganada por los Medias Rojas de Cincinnati por 5 juegos a 3, se abrió una investigación que concluyó en junio de 1921 cuando el Gran Jurado de Chicago exoneró a todos los inculpados. No obstante lo resuelto por este Tribunal, el comisionado de Grandes Ligas, Kenesaw Mountain Landis, suspendió de por vida a los 8 jugadores de los Medias Blancas de Chicago, equipo que pasó a ser denominado por los aficionados al béisbol como los "Medias Negras de Chicago". Los peloteros implicados en este lamentable *affaire* fueron: Los lanzadores Ed Ciccote y Lefty Williams, los jardineros Joe "Shoeless" Jackson y Happy Felsch, y los infielders Buck Weaver, Fred McMullin, Charles Risberg y Arnold Gandil[101]

4.2. Ben Johnson y las olimpíadas de Seúl

Uno de los escándalos de mayor eco en la historia reciente de los juegos olímpicos, lo protagonizó el atleta canadiense Ben Johnson, con ocasión de celebrarse dichos juegos en Seúl en 1988. La rivalidad existente entre Johnson y Carl Lewis, norteamericano, quien en los anteriores juegos efectuados en la ciudad de Los Ángeles en 1984, había obtenido cuatro medallas de oro e igualado la marca de su compatriota Jesse Owens en los Juegos de Berlín de 1936, le daba un interés supremo al resultado de la competencia entre ambos atletas. Johnson, quien venía de correr 16 veces por debajo de 10.10 en el año anterior al de la competencia olímpica, no sólo logró batir a Lewis en los 100 metros planos, sino que impuso una nueva marca mundial con 9,79. Sin embargo, al dar positivo en las pruebas antidoping, 48 horas después de este extraordinario record, fue descalificado. Se le había detectado consumo del anabolizante "estanozolol". Johnson fue despojado de la medalla de oro y del record del mundo. "En estado

[100] Vid. espndeportes.espn.go.com/news/story?id=377402 espndeportes.espn.go.com
[101] Vid. VENÉ, Juan: "*Cinco Mil Años de Béisbol*". Ediciones B, Grupo Z. 2007, Caracas. p. 265

de shock, ojeroso y avergonzado, abandonó la capital surcoreana bajo fuertes medidas de seguridad".[102]

Como castigo adicional, se le prohibió participar durante dos años en los actos organizados por la Federación Internacional de Atletismo Amateur. Luego, en la década de los noventa volvió a competir sin llegar a recuperar sus marcas anteriores y en 1993 las autoridades deportivas volvieron a descubrirlo bajo situación de dopaje, por lo que quedó excluido definitivamente de las competencias deportivas, se le retiraron todas las medallas y también las marcas logradas.

4.3. La luz de bengala en el Maracaná

El 3 de septiembre de 1989, la Selección Chilena de fútbol que disputaba con el equipo de Brasil la clasificación para el Mundial de Italia 1990 en el estadio Maracaná[103], fue protagonista de uno de los más bochornosos incidentes que haya tenido lugar en los últimos tiempos en la historia de ese deporte. Brasil, con un simple empate lograba la clasificación, pero Chile estaba obligado a ganar si quería participar en el mundial de fútbol que tendría lugar al siguiente año en Italia. Pues bien, en el desarrollo del segundo tiempo del partido, perdiendo la selección Chilena 1 - 0, una luz de bengala, lanzada desde una de las tribunas del estadio, cayó en las inmediaciones del arco chileno. La confusión y el escándalo no se hicieron esperar, ya que el guardameta chileno, había caído al suelo y presentaba una herida en la frente que sangraba profusamente.

La selección Chilena, alegando falta de garantías, resolvió retirarse del campo en señal de protesta, todo lo cual derivó en la suspensión del partido. Las actuaciones se iniciaron con toda prontitud, tanto para atender desde el punto de vista médico al arquero Roberto Rojas, como para localizar a la persona que había

[102] Vid. la obra "*Centenario Olímpico. Atenas 1896- Atlanta 1996*". Ediciones de El Universal. Caracas. p. 357

[103] En el estadio denominado popularmente Maracaná, ubicado en Río de Janeiro, tuvo lugar la final del mundial de fútbol de 1950. El partido, presenciado por más de 200.000 personas entre las selecciones de fútbol de Brasil y de Uruguay, se le conoce con el mote de "El Maracanazo", toda vez que Uruguay venció por 2 goles a 1 a Brasil, llevándose la copa Jules Rimet que era el trofeo en disputa.

lanzado la bengala. Sin embargo, todas la investigaciones realizadas pudieron determinar que la lesión que tenía en la frente el arquero Rojas no había sido producto de la luz de bengala sino de un corte que éste se había auto inferido para justificar el retiro de la cancha, todo lo cual fue urdido por el arquero y por el capitán del equipo Fernando Astengo y con la complicidad, por supuesto, tanto de técnicos del equipo como del médico de la selección.

Este enojoso y corrupto incidente, fue debidamente investigado por la *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA) durante los siguientes días, semanas y meses. Al descubrirse toda la trama de lo ocurrido -Rojas lo negó inicialmente y luego en 1990 lo admitió en forma pública- las sanciones fueron bien severas: el arquero Roberto Rojas, "El Condor", llamado así por su habilidad para desplegarse en el área del arco, el técnico Orlando Aravena, el médico Daniel Rodríguez y el dirigente Sergio Stoppel fueron sancionados con una suspensión de por vida. Fernando Astengo, el capitán del equipo, suspendido también por cuatro años. La selección nacional de Chile fue excluida de las eliminatorias para el mundial de 1994 y La federación chilena fue sancionada con una multa por 63.000 dólares.

Una vez más la corrupción se salió con la suya al enlodar reputaciones, individuales y colectivas, que habían sido logradas con esfuerzo, disciplina y tesón en un deporte tan exigente como lo es el fútbol.

4.4. *Pete Rose* y su veto al Salón de la Fama del Béisbol

Una de las polémicas más encendidas y todavía actuales, la sigue generando el caso de pelotero norteamericano *Pete Rose*, jugador insignia del equipo "Rojos de Cincinati" dado que hizo gran parte de su carrera con ese equipo y quien hasta la fecha es el jugador que más imparables ha conectado para un total de 4.256[104]. El record anterior es razón suficiente para haber ingresado al

[104] Durante su permanencia en las grandes Ligas, fue seleccionado para el juego de las estrellas en 17 ocasiones, obtuvo dos Guantes de Oro, tres títulos de bateo, tres anillos de series mundiales con los Rojos de Cincinati, y un trofeo como jugador más valioso. En el campeonato profesional de nuestro país correspondiente a la temporada 1964-1965, Pete Rose jugó con el equipo "Leones del Caracas".

Salón de la Fama, pero ello no ha sido posible, en virtud de que fue objeto de una investigación dirigida a determinar si durante las temporadas correspondientes a los años 1985 a 1987, ambas inclusive, participó en apuestas, inclusive en contra de su propio equipo. No obstante que lo negó empecinadamente, en el año 1989 quedó suspendido de toda actividad en el béisbol.

Muchos intentos se han hecho para otorgarle el perdón pero no lo ha podido alcanzar. Desde el ex presidente Jimmy Carter quien en 1995 expresó que era tiempo de perdonar a Pete Rose, pasando por comentaristas, narradores, periodistas y aficionados que han abogado por él han visto frustrado ese deseo.

Sin lugar a dudas, se trata de un caso verdaderamente lamentable, pues tratándose de un pelotero que sobresalió como tal e impuso marcas que no han sido superadas, ha debido ingresar hace tiempo ya al anhelado al Salón de la Fama del Béisbol. Sin embargo, su adicción a las apuestas, en circunstancias absolutamente reñidas con los más elementales principios éticos, como lo es apostar, incluso, contra el equipo que dirigía, acusación ésta última que ha negado siempre, ha sido el escollo que no ha podido superar y que le impide aun su participación en el "Templo de los inmortales del Béisbol".

4.5. *Iva Slavkov* suspendido por el Comité Olímpico Internacional (COI)

Un despacho emanado de la Agencia de Prensa Alemana (DPA) desde la ciudad de Atenas y publicado en la página de deportes del diario El Nacional, el domingo 08 de Agosto de 2004, dio cuenta de la drástica medida adoptada por el Comité Olímpico Internacional (COI) de "suspender de sus funciones en el organismo al búlgaro *Iva Slavkov* por su implicación en el supuesto caso de corrupción destapado por la BBC. *Slavkov* también quedó expulsado de los Juegos Olímpicos de Atenas 2004. La suspensión de *Slavkov* es sólo provisional, porque todavía debe completarse todo un proceso según las normas del COI.

'Tiene derecho a un proceso justo', recordó Thomas Bach, vicepresidente del organismo."[105]

El asunto aquí referido, como puede observarse, concierne a un alto dirigente olímpico, presidente del Comité Olímpico Búlgaro y de la Federación Búlgara de Fútbol que, como en el caso de deportistas, también se rinde ante la corrupción. ¿Pero, cuál fue el hecho irregular protagonizado por este dirigente deportivo? El referido cable noticioso es prolijo en detalles: se trata de la compra de votos para la escogencia del país anfitrión de los próximos juegos olímpicos. Refiere la noticia que "unos periodistas se hacían pasar por empresarios dispuestos a comprar el voto de *Slavkov* para la elección de la ciudad que albergará los Juegos de 2012" y éste "en el programa se muestra dispuesto a votar a favor de Londres a cambio de dinero".

Por otra parte, es de destacar que el mencionado despacho noticioso suministró información adicional respecto del caso del secretario general de la Asociación de Comités Olímpicos Asiáticos, el kuwaití Abdul Muttaleb Ahmad, debido a que "podría 'influir' en los votos de los 23 miembros asiáticos del COI. Junto con Ahmad, los agentes Goran Takac (Serbia y Montenegro), Gabor Komyathy (Hungría) y Mahmood El-Farnawani (Egipto) dieron a entender a la BBC que podían comprar hasta 54 votos para la elección a favor de Londres y en detrimento de las otras cuatro candidatas: Madrid, París, Moscú y Nueva York."

Concluye el citado despacho cablegráfico señalando que durante la gestión del belga Jacques Rogge como presidente del COI de apenas tres años, el búlgaro es el tercer miembro del COI suspendido. Los otros son: "El indonesio Mohammed Bob Hasan, condenado en su país por corrupción y el surcoreano Un Yong Kim, que además es vicepresidente del COI. El dirigente, de 72 años, está suspendido de todos sus derechos como miembro desde que comenzó a principios de este año un proceso contra él en su país por corrupción".

[105] *El Nacional*. Caracas, edición del 08-8-2004. p. B/4

Ahora bien la referida medida de suspensión -provisional- en contra de Iva Slavkov, emanada de la Comisión de Ética del Comité Olímpico Internacional, fue ratificada el 06 de agosto de ese mismo año.[106]

El caso aquí referido nos muestra otra faceta de actos de corrupción que evidencia, por lo demás, las posibilidades infinitas de hacerse presente en las más disímiles actividades en las que el ser humano actúa; también es demostrativa de su potencialidad para causar daño abstracción hecha de referencias relativas a edad, nacionalidades, profesiones, jerarquías, etc.

4.6. La Juventus, ¿corruptora de árbitros?

Uno de los equipos de fútbol más populares de Italia, la "Juventus" de Turín, también conocido como "La Juve" cuando lo refieren en forma breve; "La fidanzata d' Italia" (la novia de Italia) en virtud de los incontables "tifossi" o seguidores que la aúpan -se dice que tiene más de diez millones de aficionados solamente en Italia y más de veinte millones en toda Europa-; "La Vecchia Signora", cuando se alude a sus orígenes; "La leggenda del calcio" por los incontables triunfos que ha conseguido desde la fecha de su fundación en 1897, se vio envuelto en un verdadero escándalo en el año 2006, por una investigación acerca "de partidos amañados en la temporada 2004-2005 y una acusación de haber conseguido arbitrajes favorables en esa campaña".[107] En efecto, se trataba de llegar, como ocurrió, hasta el fondo de asunto, pues el cáncer de la corrupción hacía metástasis en el corazón del deporte más popular del mundo, de Italia y, particularmente, de uno de los equipos de mayor tradición en el "calcio" de Italia. Los aficionados y fanáticos de la "Juve" fueron los más sorprendidos y a la vez los más afectados, pues a medida que la madeja de la corrupción se desenredaba, se iba perfilando que muchos de los triunfos alcanzados en un pasado reciente no habían sido el producto de la inteligencia, de la fuerza, del coraje y estrategia de

[106] Vid. http://multimedia.olympic.org/pdf/en_report_877.pdf
http://multimedia.olympic.org
[107] Vid Comunicado Oficial de la Federación Italiana de Fútbol
www.figc.it/italiano/comunicati_ufficiali/pdf_corte_appello_fed/06_07/cu/Com_001c-140706_06_07.pdf
www.figc.it

los integrantes del equipo, sino de las componendas de directivos y árbitros para que con sus decisiones se favorecieran resultados. Concretamente, el director general Luciano Moggi, y el ex presidente del club turinés Antonio Graudo se les acusó de inmiscuirse en la designación de árbitros y en las sanciones a jugadores.

En tal virtud, la Federación Italiana de Fútbol sancionó a dicho equipo muy severamente, pues lo privó de sus dos últimos títulos de campeón nacional correspondientes a las temporadas de 2005 y 2006 y lo relegó de la Serie A a la serie B, adicionándole una penalización de diecisiete puntos. También fueron sancionados, por los mismos hechos, el Florentina y el Lazio de Roma que fueron rebajados a la segunda división.

A partir de la publicación de esta noticia, los diferentes medios de comunicación -nacionales y extranjeros- no cesaron de suministrar información acerca del caso, lo cual da una idea de la importancia del asunto. Así, el diario El Universal, en fecha 04 de julio de 2006, se refirió a la inhabilitación, de por vida, de que fue objeto Cosimo Maria Ferri, directivo de la Federación Italiana de Fútbol. "El juez presidente del tribunal, Cesare Ruperto, dijo que el acusado de arreglo de resultados, se hizo acreedor a la inhabilitación sin necesidad de juicio porque renunció después del comienzo del juicio. Tras la inhabilitación de Ferri, quedan 25 directivos y árbitros que enfrentan cargos de arreglo de resultados y deslealtad deportiva en el tribunal instalado por la federación italiana en la sala de prensa del estadio Olímpico de Roma"[108].

El día 14 del mismo mes de julio de 2004, la prensa deportiva mundial dio cuenta de la decisión del tribunal disciplinario de la Federación Italiana de Fútbol con respecto al "ex director general de la Juventus, Luciano Moggi, considerado el cerebro del sistema de partidos amañados fue sancionado con una suspensión de cinco años de toda función deportiva y el tribunal propuso que sea expulsado de la federación. También suspendió cinco años y propuso la expulsión del ex administrador delegado del club turinés, Antonio Giraudo. Por su parte, el

[108] *El Universal*. Caracas, edición del 04-7-2006. pp. 3-10

administrador delegado del AC Milan, Adriano Galliani, fue condenado a un año de suspensión. El presidente honorario de la Fiorentina, Diego della Valle, fue condenado a cuatro años de suspensión y a pagar una multa de 30.000 euros. El patrón de la Lazio Roma, Claudio Lotito, fue suspendido tres años y seis meses y multado con 40.000 euros. Por el contrario, el tribunal absolvió a cinco de los ocho árbitros acusados".[109]

El 02 de Agosto de 2006 el diario El Nacional informó acerca del recurso que intentó la "Juve" ante el Comité Olímpico Nacional Italiano (CONI) para que se le rebajara la sanción[110]; sin embargo, el 17 de ese mismo mes, el Comité Olímpico Italiano confirmó dicha sanción[111].

El caso de la "Juve", como tantos otros que han ocurrido en el mundo del deporte, es verdaderamente trágico en virtud de que los daños que producen estas conductas afectan, no sólo a dirigentes y jugadores honestos, incontaminados con estas prácticas, sino también a los aficionados -muchos de ellos niños y adolescentes- que ven producirse así el derrumbe de ídolos forjados al calor de las competencias en las que éstos participan.

4.7. *The Guardian* acusa a Nicolás Leoz

A finales de septiembre de 2006, otro personaje del deporte de las multitudes también fue objeto de acusaciones de corrupción. Se trató del paraguayo Nicolás Leoz quien se ha desempeñado como presidente de la Confederación Sudamericana de Fútbol desde el 1º de mayo de 1986. En efecto, el diario británico *The Guardian* lo señaló de haber recibido sobornos en 1999 de una empresa publicitaria vinculada anteriormente con la *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA). La noticia la publicó El Nacional en los siguientes términos: "El presidente de la FIFA, Joseph Blatter, anunció ayer que solicitará a la justicia suiza los antecedentes de la presunta participación del titular de la

[109] *El Nacional*. Caracas, edición del 15.7-2006. p. B-6
[110] Ibídem 02-8-2006. P. B/4.
[111] *El Universal*. Caracas, edición del 18-8-2006

Confederación Suramericana de Fútbol, Nicolás Leoz, en un hecho de corrupción como informó el pasado lunes la prensa británica. 'Son informaciones de algunos periodistas que dicen que tienen documentos que nosotros no conocemos. Este tema fue tratado durante años en la FIFA y no había nada de nada' afirmó Blatter en una rueda de prensa ofrecida al término de su visita a Paraguay, informó Efe. Blatter se refirió al supuesto cobro de un soborno de 211.625 euros por parte de Leoz, entre 1999 y 2001, de la quebrada empresa ISMM-ISL, que estuvo vinculada a la FIFA según el diario británico *The Guardian*, citando a fuentes de la justicia suiza. El presidente de la FIFA indicó que el organismo pedirá los antecedentes del caso a los magistrados del cantón de Zug, a 70 kilómetros de Zurich, donde se ventiló la quiebra fraudulenta del grupo ISSM"[112].

Nicolás Leoz, expresó su extrañeza por la referida acusación y la rechazó aduciendo que nunca formó parte de ninguna comisión de finanzas ni de asuntos económicos de la FIFA, por lo que mal podría haber entrado en negociación con la referida empresa. Leoz contó con el apoyo de la Confederación Sudamericana de Fútbol, la cual rechazó las imputaciones contra su presidente.

The Guardian no volvió tratar nada relacionado con la mencionada denuncia y Nicolás Leoz prosigue presidiendo la Confederación Sudamericana de Fútbol.

4.8. Un caso de dopaje en el Clásico Mundial de Béisbol

Con la finalidad de despertar el interés por el béisbol en aquellos países donde no se practica o se practica muy poco este deporte, la Liga Mayor de Béisbol[113] y la Asociación de Peloteros de las Grandes Ligas y otras organizaciones conexas, acordaron celebrar un torneo cada cuatro años con la participación de jugadores de diferentes equipos de las grandes ligas, que

[112] *El Nacional*. Caracas, edición del 30-9-2006. p. B/6
[113] http://mlb.mlb.com/mlb/spanish/mlb_spanish.jsp
http://mlb.mlb.com

conforman, a su vez, conjuntos representativos de los distintos países donde dicho deporte cuenta con un una amplia afición.

En marzo de 2006, se celebró el primer campeonato en el cual participaron equipos de China, Corea, Japón y China Taipei, Canadá, México, Sudáfrica y Estados Unidos, Cuba, Holanda, Panamá, Puerto Rico, Australia, Italia, República Dominicana y Venezuela, el cual fue ganado por la representación de Japón.

Ahora bien, una vez más los medios de comunicación difundieron la noticia de la expulsión del campeonato, más la suspensión durante dos años de toda competencia internacional, del lanzador *Myung Hwan Park*, abridor del equipo de Corea del Sur, quien dio positivo en un control antidopaje, de acuerdo a la información que en tal sentido proporcionaron fuentes de la organización[114]

Este tipo de irregularidades también se les ha imputado a otros jugadores de las grandes ligas, aun cuando hasta ahora no ha habido ninguna comprobación de que ello realmente haya ocurrido. Por ejemplo, *McGwire*, quien conectó 70 jonrones en la temporada de 1998 e impuso una nueva marca de cuadrangulares en una temporada, fue mencionado en un libro autobiográfico escrito en el 2005 por el ex pelotero José Canseco de ser uno de los jugadores que consumían esteroides. Esta aseveración fue rechazada inmediatamente por McGwire.

El caso de *Barry Bonds*, es parecido; ostenta el récord de 73 jonrones en una temporada y está próximo a batir la marca de Hank Aaron de 755, pero amplios sectores de aficionados y de comentaristas deportivos consideran que esos records los ha impuesto por haber consumido esteroides, aun cuando lo ha negado siempre de manera sistemática y nunca ha dado positivo en las pruebas de dopaje a las que se le ha sometido.

4.9. Dopaje en las olimpíadas Pekín 2008

Los juegos olímpicos que se celebraron en Pekín en el año 2008, no escaparon a casos de dopajes no obstante los férreos controles que se

[114] Vid. *Meridiano*. Caracas, edición del 19 -3-2006.

instrumentaron para evitarlos. Los medios de comunicación suministraron amplia información a ese respecto. Entre los diferentes casos que detectaron las autoridades deportivas de ese evento, estuvo el de la atleta ucraniana Lyudmila Blonska, quien al dar positivo en el control realizado después de ganar la medalla de plata en el heptatlón olímpico, la Junta Directiva del Comité Olímpico Internacional (COI) le retiró la medalla. El caso de Blonska fue el quinto positivo de los Juegos Olímpicos, además de los de la ciclista española Maribel Moreno (EPO), el tirador norcoreano Kim-Jong-Su, la gimnasta vietnamita Do Thi Ngan Thuong y la atleta griega Fani Halkia.[115]

4.10. Alex Rodríguez y el uso de sustancias prohibidas

La estrella del beisbol de las grandes ligas, Alex Rodríguez, tercera base de los *Yankees* de *New York*, hasta la fecha el pelotero mejor remunerado en la historia del mencionado deporte, toda vez que en el 2008 dicho equipo lo contrató por 10 años y 275 millones de dólares, admitió en los primeros días del mes de febrero de 2009, en una entrevista por la cadena de televisión (ESPN), haber consumido drogas para mejorar su rendimiento deportivo, cuando jugaba con los Rangers de Texas entre los años 2001 y 2003. De esta manera, Alex Rodríguez confirmó la información que días atrás había aparecido publicada en la revista *Sports Illustrated*, en el que se decía que el destacado toletero había dado positivo a dos sustancias anabólicas en un chequeo en el 2003. La información de la mencionada revista incluyó a otros 103 peloteros que dieron positivo al uso de sustancias prohibidas en 2003. "Cuando llegué a Texas en el 2001, yo sentía una enorme presión; necesitaba actuar, trabajar a un nivel más alto cada día. Eran otros tiempos, una cultura diferente..., yo era joven y fue algo estúpido..., lo lamento y estoy muy arrepentido".[116]

[115] Disponible en: www.infolimpiadas.com/tag/dopaje www.infolimpiadas.com
[116] *El Universal*. Caracas. edición del 10-9-2009. p. 2-6

Esta lamentable noticia, si bien es cierto no encaja dentro de aquellos asuntos relacionados con la incorrecta administración de fondos o bienes públicos, se inserta en esa categoría de sucesos que igualmente comportan trasgresiones a los principios de honestidad, probidad, rectitud, decoro e integridad que deben guiar el comportamiento del ser humano en cualquier ámbito en el que se desenvuelva.

5. La corrupción en el terreno sindical

Dentro de las diferentes luchas que ha tenido que librar el hombre para alcanzar su bienestar, se encuentra la que ha realizado en el campo de las relaciones laborales. La necesidad que han sentido los trabajadores de aunar esfuerzos para lograr reivindicaciones en las condiciones de efectuar sus labores, se señala como el origen de los sindicatos; particularmente, luego del conjunto de circunstancias que dieron origen a la llamada Revolución Industrial.

En efecto, el invento de la máquina a vapor, del ferrocarril, del alumbrado a gas, etc., íconos de dicha revolución, tuvo un impacto descomunal, no sólo en los procesos de producción a gran escala, sino también en los sistemas de trabajo. En Inglaterra, por ejemplo, a finales del siglo XVIII, es donde se producen las mayores transformaciones, tanto en la vida social como en las actividades económicas.

El referido proceso de desarrollo, de crecimiento y expansión en el campo de la industria, comenzó a generar, simultáneamente, una situación que ameritó soluciones concretas y expeditas ya que, paradójicamente, mientras el progreso fue cada vez mayor, del mismo modo fue mayor la injusticia social, "mayor esplendor al lado de la mayor miseria. Las riquezas más fabulosas y la escasez más trágica".[117] Esta situación de oprobio, se pondrá de manifiesto muy tempranamente, sobre todo, con el empleo de la mano de obra que no toma en cuenta la dignidad de la persona humana. Ciertamente, a mediados de 1840,

[117] Vid. CALDERA, Rafael: "*Derecho del Trabajo*". Librería El Ateneo. Buenos Aires, segunda edición, 1960. p. 31.

fundamentalmente en Inglaterra, lo usual será la jornada semanal de trabajo comprendida entre 72 y 80 horas.

El trabajo de la mujer, así como el de los niños, va a ser ejercido sin ningún tipo de consideración por la condición de tales. La calidad de vida de esas masas de trabajadores, en su mayoría campesinos que se han desplazado hacia los grandes centros de producción, se ve cada vez más deteriorada, son sub pagados, con cargas exageradas de trabajo, sin posibilidades de habitar viviendas dignas; en fin, la explotación del hombre por el hombre llevada a situaciones extremas.

En este estado de explotación social, su santidad el Papa León XIII, dicta el 15 de mayo de 1891, la Carta Encíclica "Rerun Novarum" sobre la situación de los obreros en la que analiza la realidad de la clase trabajadora y alienta la formación de las asociaciones obreras para la defensa de sus intereses, lo cual es un verdadero espaldarazo a la creación de organizaciones sindicales.[118] Sin embargo, con el transcurrir de los años, muchas organizaciones sindicales -en particular los integrantes de sus juntas directivas- se dejaron vencer por el flagelo de la corrupción, tergiversándose así las legítimas luchas que propiciaron en sus orígenes.

En nuestro país, uno de los sectores que en el pasado reciente recibió severas críticas desde los más variados sectores de la sociedad, fue el sindical; de manera específica, su dirigencia y, particularmente, quienes se encontraban al frente de la denominada "Cúpula CETEVISTA". Dentro de esas críticas pueden señalarse, entre otras, las que de indican de inmediato: a) la plena identificación de dicha dirigencia con las organizaciones políticas a las que pertenecían, al extremo de hacer prevalecer los intereses de sus partidos por encima de los estrictamente laborales; b) la inexistencia de una verdadera democracia sindical en la escogencia de los dirigentes de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), habida cuenta de que éstos no surgían de procesos electorales,

[118] Vid. *Encíclica Rerun Novarum* en "*Ocho Grandes Mensajes*", Biblioteca de Autores Cristianos B.A.C. Duodécima Edición. Madrid. 1981. pp. 12 y ss.

sino mediante un mecanismo absolutamente irregular, denunciado hasta la saciedad, conocido con el mote de "reestructuración de la directiva". A través de este procedimiento se eludía consultar democráticamente a las bases de los diferentes sindicatos; c) la fractura del movimiento sindical en su conjunto, producto de las diferencias existentes en esas organizaciones lo cual dio origen a cinco centrales nacionales (CTV, CODESA, CUTV, UNT, y CGT) y a un sin número de federaciones, como ocurrió en el campo de la educación, de la industria de la construcción y en el ámbito petrolero; d) finalmente, el caudillismo, el sectarismo y las ambiciones personales por alcanzar el liderazgo y el poder, fueron aspectos, como dijimos, reprochados por el colectivo nacional.

Uno de los críticos de las desviaciones ocurridas en el movimiento sindical venezolano fue el Profesor Simón Sáez Mérida. En la intervención que tuvo en el ya mencionado Foro "La Corrupción en Venezuela", evento organizado por la Asociación Venezolana de Derecho Tributario, expresó con toda crudeza su posición al respecto, particularmente su rechazo a las prácticas de la dirigencia sindical. En dicha ocasión, señaló lo siguiente:

"Pero volviendo a la corrupción propiciada y desarrollada por el bipartidismo, debemos recordar cómo la corrupción inundó desde temprano al movimiento sindical y a las facciones sindicales de ambos partidos (se refiere a AD y COPEI). Esa corrupción sindical tiene muchas formas, muchas: corrupción en la propia organización sindical, desde el sindicatico hasta la CTV; corrupción en la relación de los sindicatos con el Estado, tanto a través de contrataciones con Empresas del Estado e institutos autónomos, como a través de las representaciones que la central obrera tiene en las mismas, que algunos candorosamente llaman "cogestión"; corrupción sindical a través de las empresas que el propio movimiento obrero ha ido creando y cuya mayor explosión ha sido el caso del BTV, llevado y traído en la prensa con lujo de detalles".[119]

[119] Vid. SÁEZ MÉRIDA, Simón: "*La Corrupción Política*". La Corrupción en Venezuela. Caracas, Vadell Hermanos Editores. 1985. p. 102. (El paréntesis es nuestro).

A propósito del caso BTV, al cual hicimos referencia anteriormente,[120] aparece en el número 472 de la Revista RESUMEN, un artículo firmado por *Italo Calentano*, relativo a una denuncia conforme a la cual "…un grupito de aristócratas sindicales aprovechó para enriquecerse hasta límites insospechados. De ahí los extraños créditos que se constituían sobre avales que tenían un cien por ciento menos de su valor, y los innumerables préstamos que caían en manos de individuos sin respaldo suficiente, pero que indiscutiblemente iban a parar a manos de "la misma gente", de agentes de la CTV y del Buró Sindical, de militantes del partido…"[121]

En relación con el punto que antecede, es de destacar que en enero de 1991, otro escándalo que involucraba a la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) estalló. Una denuncia formulada por el ex Gerente de Finanzas del Banco de los Trabajadores contra del señor Antonio Ríos, miembro prominente del buró sindical de Acción Democrática, Diputado al Congreso de la República, presidente de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) y presidente de la denominada Corporación de Empresas de Producción y Servicios, (CORACREVI), sociedad civil creada por la CTV para la construcción de viviendas de interés social, según la cual el mencionado Diputado, en su condición de presidente de CORACREVI le había solicitado al ciudadano José Vicente Sánchez Piña, presidente del Banco de los Trabajadores (BTV), la asignación de una tasa de interés preferencial a un grupo de personas que deseaban adquirir apartamentos en el edificio "Florida Cristal", propiedad de CORACREVI y construido con financiamiento del BTV. El cúmulo de opiniones críticas de lo ocurrido, expresadas a través de los diferentes medios de comunicación del país, condujo, por una parte, a que la Cámara de Diputados abriera una investigación parlamentaria que concluyó con un informe que se pronunciaba por la responsabilidad de Antonio Ríos por estar incurso en tráfico de influencias, así como de otras personas vinculadas con la operación; y, por la otra, en fecha 13 de

[120] Vid. Punto 1.4 de este mismo capítulo.
[121] Revista *Resumen*. No. 477. Caracas. Grupo Editor Olavaria. 1982, p. 8.

marzo de 1991 el Fiscal General de la República, Dr. Ramón Escovar Salom, solicitó a la Corte Suprema de Justicia declarara que había mérito para enjuiciar al Diputado Antonio Ríos por encontrarse presuntamente incurso en el delito de tráfico de influencias, regulado entonces en el artículo 72 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público. Aducía en su escrito el Fiscal General de la República que como consecuencia de la referida solicitud y no obstante las alegaciones del Diputado Ríos, conforme a las cuales nada irregular podía deducirse de la petición formulada al presidente del BTV, habida cuenta la naturaleza jurídica y nexos comerciales existentes entre dicha institución bancaria y CORACREVI. Ríos sostuvo que mal podía hablarse de tráfico de influencias, porque una gestión de un sujeto, supuestamente influyente, en beneficio personal o de un tercero, hecha conforme a las normas y procedimientos establecidos, no constituye delito y que el tráfico de influencias no se daba por el simple hecho de que la gestión fuere acogida formalmente, si no se demostraba la existencia de un pacto de corrupción que se concretara en el acuerdo que se logra.

La Corte Suprema de Justicia ordenó el allanamiento de la inmunidad parlamentaria del Diputado Ríos para que se le enjuiciara ante la jurisdicción de salvaguarda del patrimonio público. Así, en setiembre de 1992, el Tribunal Superior de Salvaguarda del Patrimonio Público le dictó auto de detención por el delito de tráfico de influencias y días después lo revocó al otorgarle el beneficio de libertad bajo fianza. El goce de esta condición quedó interrumpido el 23 de septiembre de 1992 cuando Antonio Ríos fue objeto de un atentado por un sujeto que dijo ser integrante de las Fuerzas Bolivarianas de Liberación, primer objetivo de los muchos atentados previstos realizar según declaración del autor material del asesinato frustrado.

El tema de la corrupción sindical ha sido inclusive llevado a la pantalla grande. En 1952, el actor Marlon Brando obtuvo su primer Oscar por la extraordinaria actuación que tuvo en la película “Nido de Ratas”, dirigida por Elia Kazan, cuya trama, aborda la problemática del chantaje de grupos sindicales en las zonas portuarias de Nueva York.

6. La corrupción en el campo de la política

El término "política" tiene un extenso y variado contenido porque ha sido objeto de análisis, desde antiguo, por diferentes autores en el campo de las ciencias sociales, y, particularmente, en el campo del Derecho. Aristóteles, Maquiavelo, Hobbes, Locke, Rousseau, Kant, Bobbio, Weber, no son sino algunos de los pensadores clásicos que han profundizado sobre esta materia.

Manuel Osorio, en su Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales señala que "política" es el "Arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los estados" y como segunda acepción, "Actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos"[122]. Por otra parte, el tratadista Jellinek, citado por los autores Carlos Mouchet - Ricardo Zorraquin Becú en su obra "*Introducción al Derecho*", lo define como "la ciencia práctica del Estado o ciencia aplicada; esto es, aquella que determina el modo como el Estado puede alcanzar determinados fines, y que considera los fenómenos de la vida del Estado desde el punto de vista teleológico, que es como una referencia, un criterio para juzgar los hechos y las relaciones"[123]. Pero no son extrañas las acepciones que en forma reiterada se refieren a este vocablo como "el arte de gobernar", "la conducta de los asuntos públicos", etc. De manera que, resumiendo, podríamos decir que la política en una actividad que tiene por objeto la toma de decisiones dirigidas a beneficiar a un colectivo. Siendo esto así, las controversias y disputas por dominar esa actividad han estado siempre presentes en la historia de la humanidad, pues de lo que se trata es de la conquista y el ejercicio del poder.

Pues bien, es en este ámbito donde se han librado todo tipo de luchas, en la generalidad de las veces, con mengua de los principios éticos. La historia universal contiene un sin fin de casos cuyas características han sido, precisamente, la contienda encarnizada y el combate en todas las formas y manifestaciones posibles por la conquista y el ejercicio del poder. El caso de Julio

[122] OSORIO, Manuel: *Diccionario…* Editorial Obra Grande S.A. Montevideo, Uruguay, 1986. p .587.
[123] MOUCHET Carlos - ZORRAQUIN BECÚ, Ricardo "*Introducción al Derecho*". 4ª edición. Editorial Perrot, Buenos Aires, 1959. p. 28

César, quien avasalla las instituciones de la república romana para imponer una dictadura y luego cae asesinado producto de una conjura, es un icono de la lucha por el poder sin ningún tipo de respeto a los principios éticos.

Ahora bien, con estas líneas introductorias lo que pretendemos es precisar que el terreno en el que vamos a referir distintos hechos de corrupción, es aquel más cercano a nuestro tiempo y con ribetes de espectacularidad por las consecuencias que de ellos derivaron. En efecto, cuando se utiliza el poder para el enriquecimiento propio, para degradar personas e instituciones involucrándolas en hechos de corrupción, contaminándolas con los vicios personales de quien las mancilla y ultraja, las consecuencias suelen ser de la mayor y más amplia resonancia local e internacional. Prueba de lo afirmado en último lugar son, entre otros, el caso Watergate el cual trajo consigo, por si fuere poco, la renuncia del presidente de los Estados Unidos de América a la primera magistratura de ese país cuando dicho mandatario se vio hundido en las mentiras y falsedades en que incurrió para eludir las investigaciones en su contra, dirigidas a esclarecer su participación en el espionaje de las actividades del comité electoral del Partido Demócrata y, por supuesto, mantenerse al frente del ejercicio del poder.

Otro tanto fue lo ocurrido con el caso del "principal asesor" del presidente Fujimori, es decir, Vladimiro Montesinos. Sus famosos "Vladivideos", o sea, filmaciones y grabaciones ocultas efectuadas en su propio despacho a personas de diversos sectores del Perú que allí concurrían para negociar o aceptar sobornos a cambio de adhesiones al gobierno, es una clara demostración de las perversiones a las que están dispuestas muchos gobernantes para ejercer el poder a sus anchas.

La trascendencia que tuvo la divulgación de uno de esos videos, marcó el inicio de la estrepitosa e inesperada caída del gobierno de Fujimori. Más adelante volveremos sobre ese caso.

Esto es lo que explica, pues, por qué razón hechos de esa naturaleza tienen repercusión más allá de las fronteras de los países donde ocurren y hasta

la opinión pública internacional suele seguir con interés el desenlace de los mismos.

Veamos, seguidamente, algunos de esos *affaire* que han evidenciado la existencia de corruptelas en el campo de la política.

6.1. El caso Watergate

En la madrugada del 17 de junio de 1972, cinco hombres con apariencia de "plomeros" fueron descubiertos por un guardia de seguridad del hotel *Watergate* de la ciudad de Washington, capital de los Estados Unidos de América, cuando se percató que una cerradura de la oficina donde funcionaba el comité electoral del Partido Demócrata tenía una cinta adhesiva. El vigilante entró en sospecha porque habiéndola retirado, uno de los intrusos, sin haber advertido la ronda que éste hacía, la volvió a colocar.

Las investigaciones policiales preliminares, arrojaron que se trataba de una operación de "espionaje" de las actividades que planeaba efectuar el referido comité electoral**,** a cuyo fin instalaron micrófonos y cámaras de video para escuchar y filmar clandestinamente lo que allí se trataba. El asunto comenzó a llamar la atención cuando se determinó que uno de los detenidos era el jefe del servicio de seguridad del comité de reelección del entonces presidente Richard Nixon.

Después de realizadas las elecciones presidenciales en las que Nixon venció al candidato demócrata George Stanley McGovern y logró la reelección para un nuevo período, dos periodistas del Washington Post, Bob Woodward y Carl Bernstein, prosiguieron indagando con la ayuda de una enigmatica "fuente" que ellos bautizaron con el mote de "garganta profunda"[124] y que al suministrarles

124 La revelación de quién era "garganta profunda" la hizo la revista norteamericana Vanity Fair el día 30 de mayo de 2005, al publicar unas declaraciones en ese sentido de un ex agente del FBI de nombre Mark Felt. Los periodistas Woodward y Bernstein, quienes ganaron un premio Pulitzer por los 26 meses de investigaciones, le habían prometido no revelar su identidad sino después de su muerte.

datos importantes, les permitió continuar investigando las particularidades del hecho y llegar a la conclusión de que el presidente Nixon y miembros de su gabinete, estaban involucrados en el asunto.

Una comisión especial del senado norteamericano designada al efecto, fue poniendo de manifiesto, cada vez con mayor intensidad, una madeja de actos de corrupción, de sobornos y uso ilegal de fondos en las más altas esferas del poder.

El presidente Nixon, inicialmente negó su participación en los hechos objeto de investigación, pero luego comenzó a obstaculizarla. El desenlace del caso tuvo lugar cuando el aludido comité senatorial le requirió las cintas de unas grabaciones secretas cuya existencia había descubierto. Sabiendo el presidente que ello lo involucraba directamente, postergó su entrega al máximo y procedió a suministrarlas en forma parcial y con partes borradas, pero al ser conminado por la Corte Suprema a facilitar todas las cintas o a enfrentar un *impeachment*, resolvió renunciar a la presidencia de los Estados Unidos, hecho ocurrido el 8 de agosto de 1974.

Así terminó el segundo mandato del trigésimo séptimo presidente norteamericano, víctima de la mentira y de la corrupción.

6.2. La operación manos limpias

La "operación manos limpias" fue la denominación que recibió la actitud combativa y valiente de un grupo de Jueces y Fiscales[125] de la ciudad de Milán en el año 1992, decididos a enfrentar el avance de hechos de corrupción, particularmente en el campo de la política.

En efecto, la fecha del 18 de febrero de 1992 ha sido señalada como el inicio de una importante campaña de "adecentamiento" de las actividades públicas que fue bautizada con el nombre de "Mani Pulite" (manos limpias). Ese día tuvo lugar la detención, in fraganti, de un militante del Partido Socialista Italiano de

[125] Además de Di Pietro, formaban parte de ese grupo los magistrados Francesco Saverio Borrelli, Ilda Boccassini, Gherardo Colombo y Piercamillo Davigo.

nombre Mario Chiesa, en el momento en que recibía una comisión indebida de siete millones de liras con motivo de un contrato de servicios de limpieza para un ancianato del ayuntamiento, del cual era director.

Al principio, el asunto no llamó la atención por tratarse de un funcionario de menor jerarquía; sin embargo, a medida que la investigación avanzaba se fue poniendo de manifiesto un tejido de corrupción conformado por importantes industriales y dirigentes políticos de Milán. El número de personajes interrogados, detenidos y enjuiciados fue creciendo cada vez más, al extremo de que llegó a abarcar a la más alta dirigencia política de Italia.

Así las cosas, Bettino Craxi secretario general del Partido Socialista Italiano (PSI), fue enjuiciado y condenado en ausencia pues huyó de Italia para refugiarse en Túnez; Giulio Andreotti, una de las figuras de mayor relieve dentro de la Democracia Cristiana y Primer Ministro de Italia en tres oportunidades, resultó igualmente involucrado en las investigaciones. Se le condenó pero fue absuelto posteriormente. Las investigaciones prosiguieron por espacio de dos años y comprendieron un número de dirigentes políticos y empresariales, con lo cual el sistema de partidos políticos que habían gobernado a Italia después de finalizar la II Guerra Mundial llegó a su fin, hundido en el pantanal de la corrupción.

6.3. El *impeachment* de Fernando Collor de Melo

En la pérdida del poder del presidente brasileño Fernando Collor de Mello, quien estuvo al frente de la primera magistratura del Brasil desde el 15 de marzo de 1990 hasta el 29 de diciembre de 1992, el morbo de la corrupción desempeñó un papel primordial. En efecto, su caída no fue sino consecuencia del nivel de corrupción en el que se vio envuelto, una vez que su hermano Pedro Collor de Melo, hizo señalamientos en contra del empresario Paulo César Farías, tesorero de su campaña política, de estar al frente una red de tráfico de influencias.

Los hechos de corrupción denunciados comenzaron a ser investigados por una Comisión Especial del Congreso y sus resultados no se hicieron esperar. Las

primeras conclusiones a las que se arribó, evidenciaron que allegados del presidente Collor de Mello exigían comisiones de hasta un 40% del monto de las operaciones que se efectuaban dentro de la compleja y extensa red de corrupción, al extremo que hasta el chofer del Presidente admitió, en cadena de radio y televisión, en vivo, estar al tanto que Paulo César Farías había entregado más de seis millones de dólares al presidente. Por supuesto, que una noticia de esta índole, no podía pasar desapercibida. Las investigaciones de los medios de comunicación se intensificaron y aunadas a la del parlamento brasileño condujeron a que el Congreso, en fecha 29 de Septiembre de 1992, votara por el ***impeachment*** *del presidente*: 441 votos a favor, 38 en contra, 1 abstención y 23 ausencias. En virtud de esta situación, Collor de Melo presentó formal renuncia a la presidencia de la República Federativa del Brasil el 29 de diciembre de 1992.

En enero de 1993, el Tribunal Supremo informó que Collor de Mello sería juzgado, como en efecto lo fue, por las acusaciones de corrupción en su contra. Dos años después resultó absuelto de estos cargos pero no pudo evitar una inhabilitación política por un período de ocho años.[126]

6.4. Un personaje llamado Vladimiro Montesinos

La caída del gobernante Alberto Fujimori, quien ocupó la presidencia de Perú por espacio de diez años (28 de julio de 1990 al 17 de noviembre de 2000),

[126] El autor Francisco De Oliveira, en un artículo intitulado "Fernando Collor de Mello. Perfil de un Prestidigitador", donde analiza la gestión del Presidente Collor de Melo, señala la carencia de apoyo de sectores claves durante las investigaciones que adelantaba el parlamento, debido a que en la campaña electoral fustigó a los políticos y a los empresarios por igual. Destacamos de dicho análisis, lo siguiente: "Tras asumir la presidencia el 15 de marzo de 1990, su mandato se vio marcado por el agravamiento de la situación económica y, a partir de 1991, por crecientes acusaciones de corrupción". Durante la campaña electoral "Procuró, desde luego, distanciarse y diferenciarse de los políticos. Rechazó el apoyo de las organizaciones empresariales, despreciándolas, tildándolas de élites ineptas y sin sensibilidad; se refirió al jefe de la poderosa Federación de Industrias del estado de Sâo Paulo llamándolo «mafioso». Se distanciaba, igualmente, de cualquier otro tipo de élite creando, en torno o sobre él, el aura de un solitario caballero andante, contra todo y contra todos. Los empresarios simplemente eran avaros e incompetentes, pues sus empresas crecían a la sombra de los favores estatales; los políticos eran corruptos e ineptos, los sindicatos de trabajadores eran máquinas de corrupción al servicio de intereses personales y políticos.
Este interesante análisis publicado antes de la dimisión del Collor de Melo, puede ser revisado en la revista "*Nueva Sociedad*" Nº 118, marzo- abril 1992, pp. 99-108.
Disponible en: www.nuso.org/upload/artículos/2098_1.pdf
www.nuso.org
Fernando Collor de Melo fue electo senador por su estado natal de Alagoas en las elecciones de octubre de 2006.

se le atribuye, aparte de la tenaz resistencia que los sectores democráticos opusieron a la forma dictatorial con que se desempeñó al frente de la primera magistratura de ese país y a la corrupción que caracterizó su gestión, pero en particular a un episodio conocido con el nombre de "Vladivideos" que fue determinante para que su mandato concluyera de manera sorpresiva e inesperada.

La expresión "Vladivideos" alude a las grabaciones ilegales que hacía el director del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), Vladimiro Montesinos, para registrar la visita, fundamentalmente de personajes del mundo político y empresarial del gobierno del ex presidente Alberto Fujimori, cuando acudían a la sede de dicha dependencia.[127]

El ocaso de este oscuro personaje de la política peruana tuvo lugar el 14 de septiembre de 2000, tres meses después de haberse celebrado unas cuestionadas elecciones que le otorgaron a Fujimori la posibilidad de ejercer un tercer mandato de gobierno, cuando el parlamentario Fernando Olivera Vega, fundador del partido de oposición Frente Independiente Moralizador (FIM), dio a la luz pública un vídeo en el que Montesinos le entregaba al diputado de oposición Alberto Kouri, la suma de quince mil dólares ($15.000,00) para que en lo sucesivo votara con la bancada del gobierno.

El escándalo fue de tal magnitud, que el presidente Alberto Fujimori, en el transcurso de los siguientes días, tomó tres decisiones fundamentales: la primera, convocó a elecciones para el año siguiente, no obstante que ese tercer mandato concluía en el año 2005. En este anuncio, dijo, además, que no se presentaría como candidato para esas elecciones; la segunda, proscribió el Servicio de Inteligencia, con lo cual daba a entender que se desvinculaba de las andanzas de su principal asesor; y tercero, emprendió un viaje a Brunei, sede ese año de una reunión de APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation. Concluida su participación en dicha reunión, se dirigió al Japón para dimitir desde este país a la presidencia

[127] El Servicio de Inteligencia Nacional conocido por las siglas SIN fue la agencia de inteligencia del Estado Peruano, denunciada por la oposición como el instrumento de represión del gobierno de Fujimori.

del Perú, mediante un fax en el que concretó dicha renuncia alegando, entre otras cosas, lo siguiente:

"…*He vuelto, entonces, a interrogarme sobre la conveniencia para el país de mi presencia y participación en este proceso de transición. Y he llegado a la conclusión de que debo renunciar, formalmente, a la Presidencia de la República, situación que contempla nuestra Constitución, para, de este modo, abrir paso a una etapa de definitiva distensión política que permita una transición ordenada y, algo no menos importante, preservar la solidez de nuestra economía*"[128].

El desplome del gobierno fue inmediato y con la misma prontitud comenzó a producirse una lluvia de denuncias de corrupción generalizada, tráfico de influencias y de enriquecimiento ilícito en contra del Presidente Fujimori, contra los demás miembros de su gobierno y, particularmente, en contra de Vladimiro Montesinos, quien luego de la huida que emprendió y de un periplo que lo trajo a Venezuela, fue apresado en este país y devuelto al Perú donde enfrenta más de setenta procesos judiciales por diversos delitos, algunos de los cuales ya han sido condenatorios.

Las investigaciones realizadas han evidenciado que el número exacto de videos que Montesinos grabó en sus encuentros con políticos, militares, empresarios, artistas, etc., será difícil determinar. Se le han imputado miles de grabaciones, con la particularidad de que se le atribuye haberse llevado consigo, en el momento de su huida, más de cuatro maletas repletas de videos. Otro tanto se ha dicho del Presidente Fujimori, pues a él se le acusa de haber allanado las oficinas de Montesinos con una falsa fiscal, quien habría aprovechado de sustraer unas cuarenta maletas cuyo contenido eran "vladivideos"[129]

La corrupción enseñoreada en las altas cúspides del poder, teniendo como protagonistas a importantes figuras del gobierno peruano, fue determinante en la

[128] Vid. *Venezuela Analítica* www.analitica.com/bitblioteca/fujimori/renuncia_tokio.asp www.analitica.com
[129] Cfr. www.agenciaperu.com/archivo/vladivideos/vladivideos.htm www.agenciaperu.com

caída de uno de los gobiernos catalogados entre los más antidemocráticos, corrupto y violador de los derechos humanos de Latinoamérica.

6.5. El enriquecimiento ilícito de Augusto Pinochet

El general Augusto Pinochet, no obstante haber tomado muchas previsiones para que al dejar la presidencia de Chile[130] no se le persiguiera judicialmente por los crímenes, desafueros y violaciones a los derechos humanos cometidos en contra de sus opositores durante el tiempo de su gobierno, no pudo evitar una acusación por hechos de corrupción, derivada del descubrimiento de unas cuentas bancarias no declaradas que poseía en el *Riggs Bank* de Washington. La investigación que hizo la cámara del senado norteamericana pudo determinar que Pinochet tenía casi cien cuentas bancarias fuera de su país, con depósitos por 28 millones de dólares aproximadamente, tanto a su nombre como bajo los motes de "Daniel López y John Long", las cuales no fueron declaradas conforme a las exigencias de las leyes chilenas.

El 23 de noviembre de 2005, diversos medios de comunicación, tanto nacionales como extranjeros, divulgaron la noticia según la cual el juez Carlos Cerda le había abierto un juicio por "evasión tributaria, declaración falsa de su patrimonio, falsificación de cuatro pasaportes y de membretes de la subsecretaria de Guerra para justificar sus bienes". La noticia señalaba, además, que "Cerda actuó con el respaldo de la Corte Suprema, que el 19 de octubre privó de su fuero al ex dictador, después de las acusaciones que presentaron en su contra el Servicio de Impuestos Internos, el Consejo de Defensa del Estado y familiares de los más de 3.000 muertos y desaparecidos durante su régimen, que reclaman

[130] El general Pinochet estuvo al frente del gobierno de Chile por espacio de dieciséis años (11-9-73 al 11-3-90), primero como Presidente de la Junta Militar de Gobierno que derrocó al Presidente Allende; a partir del 27 de junio de 1974 fue Jefe Supremo de la Nación, cargo que le confería el poder ejecutivo y entre el 16 de diciembre de ese mismo año y el 11 de marzo de 1990, Presidente de la República. Entre las previsiones que tomó para evitar su enjuiciamiento, destacan la de su designación como comandante en Jefe del Ejército luego de haber perdido el plebiscito acerca de si continuaba como presidente del país hasta 1997, cargo que ocupó durante los siguientes ocho años hasta que pasó a retiro y luego, en forma inmediata, el de senador vitalicio al que renuncio el 04 de julio de 2002.

compensaciones".[131] La investigación por enriquecimiento ilícito abarcó por igual a su esposa, Lucía Hiriart, al menor de sus hijos y a dos estrechos ex colaboradores, quienes habrían estado al tanto de las mencionadas cuentas bancarias.

La muerte del general Pinochet, hecho ocurrido el 10 de diciembre de 2006, impidió una sentencia que hubiera podido aclarar las imputaciones de enriquecimiento ilícito de que fue objeto. Sin embargo, como lo expresó en su momento Michelle Bachelet, "es un duro golpe para quienes creyeron alguna vez en su honestidad". El hombre todopoderoso, el que rigió con mano de hierro los destinos de la nación chilena por espacio de diecisiete años y que pudo eludir la justicia, nacional e internacional respecto de las acusaciones sobre violaciones a los derechos humanos, falleció sin poder demostrar el origen legítimo de su fortuna.

6.6. La corrupción en el moderno partido comunista chino

La República Popular China es un país con más de cinco mil años de historia que hoy en día pugna por proyectarse como uno de los más desarrollados del orbe, luego de haber implementado políticas de apertura en campo del comercio y de la economía, sin abandonar su concepción socialista. Todas las estimaciones apuntan a que dentro de pocos años estará a la par con los Estados Unidos como una potencia económica de primer orden.

Sin embargo, el partido comunista ha venido advirtiendo que "la corrupción puede significar su muerte". Ha dicho concretamente que "la corrupción erosiona el apoyo popular al Partido Comunista Chino" y podría significar el fin de su injerencia en los destinos de esa nación desde el triunfo de la revolución liderizada por Mao Tse Tung en octubre de 1949. "Es más que necesario para el Partido hacer la guerra a la corrupción y reforzar su capacidad para combatirla". Todo esto

[131] Cfr. *El Universal*. Caracas, edición del 23-11-2005 y *El Nacional*. Caracas, edición del 24-11-2005. p. A/13.

fue expresamente admitido por la mencionada organización política en un documento emanado de su Comité Central en setiembre de 2004[132]

Ahora bien, lo que vale la pena destacar de este asunto es que esa disposición de luchar contra cualquier expresión o manifestación de corrupción, ha estado acompañada de decisiones concretas que evidencian la profundidad y extensión del problema, el cual es cada vez mayor, así como la voluntad para enfrentarlo y resolverlo. Por ejemplo, el diario El Nacional, en su edición correspondiente al día 30 de mayo de 2007, trajo la siguiente información difundida por la Agencia de noticias Efe: "El ex director de la Administración Estatal de Alimentos y Fármacos de China, Zheng Xiaoyu, fue condenado a muerte por corrupción y negligencia. Al acusado se le castiga "por aceptar sobornos y por incumplimiento del deber, después de ser detenido en 2005, acusado de recibir 780.000 dólares para aprobar medicinas que resultaron nocivas para la salud humana". La condena fue finalmente ejecutada el 11 de julio del mismo año según noticia difundida por la misma agencia de noticias, la cual acotó que "el condenado fue responsable de la Administración Estatal de Alimentos y Medicamentos entre 1998 y 2005 y a principios de 2007, había sido expulsado del Partido Comunista de China.[133]

Otros elementos del combate que libra el Partido Comunista Chino contra la corrupción, la dio a conocer el periodista James T. Areddy del "*The Wall Street Journal*" en un trabajo que intituló "Corruption Crackdown Targets Shanghai Inc." Allí expresa el comunicador que en septiembre de 2006 el Partido Comunista destituyó a Chen Liangyu, un arquitecto educado en Gran Bretaña, por presunto tráfico de influencias, malversación del fondo de pensiones de la ciudad de Shanghai y otras faltas administrativas. "La caída de Chen –quien, además de gobernar Shanghai, una ciudad de casi 10 millones de habitantes, era miembro del poderoso politburó federal– ha sido la mayor agitación en las altas esferas comunistas chinas en toda una generación. Aún más que la desgracia de un alto

[132] *El Nacional*. Caracas, edición del 28-9-2004. p. A/12
[133] *El Mundo*, España. Disponible en: www.elmundo.es/elmundosalud/2007/07/10/medicina/1184054369.html http://www.elmundo.es

funcionario, el caso representa una acusación contra un modelo de negocios conocido como "Shanghai S.A.". Según empresas y el gobierno, entre las claves de este modelo figuraban: gigantescos proyectos de construcción financiados con fondos fiscales; activos vendidos por el Estado en elaboradas transacciones; y contratos entregados sin licitación a personas con buenas conexiones (…) Todos los funcionarios del partido en Shanghai respondían a Chen. Así cayeron junto a él docenas de correligionarios, desde el jefe del sistema de pensiones a un ejecutivo de un fondo mutuo y el hijo y el cuñado de Chen".[134]

El anterior reportaje tiene la particularidad de referir otra faceta de China, como lo es la lucha decidida que se libra contra la corrupción en el ámbito del Partido Comunista Chino y, particularmente contra sus dirigentes, independientemente del liderazgo que éstos puedan tener.

En conexión con lo antes expuesto, vale la pena referir la noticia publicada igualmente en el diario El Nacional el 20 de diciembre de 2007. Informó el citado medio de comunicación, que la primera página web china, creada por El Buró Nacional de Prevención de la Corrupción para recibir denuncias contra funcionarios públicos, había colapsado en su primer día al recibir cientos de denuncias. "El sitio (yf.mos.gov.cn) fue lanzado el lunes por el Buró Nacional de Prevención de la Corrupción, organismo que se creó en septiembre para luchar contra un fenómeno que se ha erigido como una de las principales amenazas para la estabilidad del mandato del Partido Comunista de China".[135]

Una reflexión que es menester plasmar antes de concluir el presente capítulo, es que la lucha contra este flagelo requiere del concurso de las más variadas voluntades. Es la forma de tenderle un cerco que permita, de manera efectiva, su reducción en el más corto tiempo posible. El manejo de los fondos y bienes, públicos o privados, tiene que hacerse de manera transparente y con apego a la ley. Las sanciones, en caso de transgresiones, deben imponerse con independencia del nivel o de la posición que se ocupe dentro de las estructuras

[134] *El Nacional*. Caracas, edición del 08-02-2007. p. A/14
[135] *El Nacional*. Caracas, edición del 20-22-2007. p. Tecnología/6

pertenecientes al sector público o al sector privado. Tanto los corruptores como los que se dejan corromper deben ser castigados si son sorprendidos en actos de corrupción. Las autoridades competentes en esa materia, sean judiciales, administrativas o legislativas, no pueden hacerse cómplices por vía de la impunidad, expresa o tácita, en ningún tipo de casos, mucho menos en aquellos que llegan a alcanzar notoriedad ante el colectivo por los sujetos involucrados o por las sumas o bienes que resultan afectadas con ocasión de tales hechos de corrupción.

Tan reprochable como lo anterior, es convertirse en instrumento de persecución política para interferir la lucha que libran los adversarios de quienes detentan el poder, ya sea procesando acusaciones infundadas o torciendo el espíritu, propósito y razón de la letra de la ley para imponer sanciones que hagan peso en las aspiraciones de los que han abrazado la carrera política.

6.7. La corrupción en el Parlamento Inglés

Una serie de denuncias que venía publicando el diario británico *Daily Telegraph* acerca de los gastos en que incurren los miembros del parlamento inglés con cargo al presupuesto de esa institución "para complementar un salario anual de alrededor de 65.000 libras (100.700 dólares)", produjo en el mes de mayo de 2009 un escándalo de grandes proporciones y consecuencias políticas inimaginables. En efecto, Michael Martin, presidente de la Cámara de los Comunes, máxima autoridad del Parlamento, se vio forzado a renunciar a su cargo asediado por las distintas denuncias sobre excesos y abusos de los referidos gastos y por "oponerse a la transparencia en los gastos de los legisladores" El diario *El Universal*, al publicar la noticia, destacó que la última vez que había ocurrido algo similar fue en el año de 1695 cuando el presidente de la Cámara de los Comunes John Trevor se vio obligado a renunciar por haber aceptado un soborno.[136]

[136] *El Universal*, Caracas, edición del 20-5-2009. p. 1-14

Un mes después, otra noticia sobre el mismo asunto refirió que "El Parlamento británico publicó en Internet los gastos en dietas de sus diputados correspondientes a los últimos cuatro años. La decisión se tomó tras el escándalo destapado en mayo por los pagos de bienes personales que algunos legisladores hicieron con dinero público. Varios críticos calificaron la medida de "versión de poco valor", dado que tacharon algunos datos decisivos para que no sean reconocibles. Entre los gastos está la compra de veneno para ratones, el pago de canchas de tenis y trabajos de jardinería. Otros diputados recibieron dinero por sus residencias secundarias o por hipotecas ya canceladas. Varios parlamentarios, ministros y secretarios de Estado renunciaron. Otros reembolsaron el dinero. La policía británica está estudiando si procesará a los legisladores vinculados."[137]

El anterior suceso corrobora que aun en países con instituciones sólidas y de innegable tradición democrática como lo es Inglaterra, ocurren hechos de corrupción similares a los que pueden tener lugar en los países subdesarrollados o del tercer mundo.

6.8. Fujimori condenado por peculado

Alberto Fujimori, quien gobernó a la república del Perú entre 1990 y el año 2000, fue condenado por haber incurrido en el delito de peculado a "siete años y seis meses de cárcel por entregarle ilegalmente 15 millones de dólares de fondos público a su ex jefe de inteligencia Vladimiro Montesinos"[138]. Esta es la noticia que el 21 de julio de 2009 fue divulgada ampliamente por todos los medios de comunicación, habida cuenta que Fujimori, ya purga una condena a veinticinco años de prisión "por la muerte de 25 personas a manos de un escuadrón de aniquilamiento del ejército y una de seis años por usurpación de funciones"[139]. Fujimori fue un presidente que alcanzó la primera magistratura de su país por la vía electoral y una vez en el desempeño del cargo, comenzó a golpear la

[137] *El Nacional*, Caracas, edición del 19-6-2009. p. Mundo /14
[138] *El Universal*, Caracas, edición del 21-7-2009. p. 1-13
[139] ibídem

instituciones democráticas, hasta convertirse en un tiranuelo como otros tantos ha habido en Latinoamérica. Fujimori, huyo del Perú en pleno ejercicio de la presidencia de la república cuando estalló el escándalo de los "Vladivideos", es decir, cuando salió a la luz pública un video en el que aparecía su ministro de seguridad, Vladimiro Montesinos, entregándole al diputado de oposición Alberto Kouri, la suma de quince mil dólares ($15.000,00) para que en lo sucesivo votara con la bancada del gobierno.

El colapso del gobierno de Fujimori por este acto de corrupción fue inmediato y luego de su huida al Japón, permitió descubrir ampliamente la podredumbre y corruptelas de su gestión gubernamental.

Con la referencia cronológica a los hechos de corrupción que anteceden, concluimos este Capítulo, recordando las sabias palabras del barón de la Brède y de Montesquieu, Carlos Luis de Secondat, cuando en su obra "El Espíritu de la Leyes", afirmó: "nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación. ¡Quién lo diría! Ni la virtud puede ser ilimitada"[140].

[140] MONTESQUIEU "*El Espíritu de las Leyes*", Editorial Porrúa, S. A. México, 1982. p.103.

CAPÍTULO III: CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN

Preliminar

Del análisis realizado en los capítulos precedentes, se pone de manifiesto, sin reserva alguna, que los hechos de corrupción en sus más variadas manifestaciones se suscitan en cualquier, tiempo, lugar o espacio; son protagonizados por personas, *per se* o en "representación de otras", con independencia de la categoría, clase o jerarquía que se disfrute y con la particularidad de que ello ha sido así desde las etapas más remotas de la humanidad. ¿A qué se debe esta situación?; ¿por qué ese proceder revelador de conductas y comportamientos reñidos con los principios y valores contenidos en leyes que rigen a las sociedades para su bienestar y el mejor desenvolvimiento de la vida en común, so pena de sancionar a quienes las quebrantan?; ¿cuál es el motivo por el que, abstracción hecha de la posición social que se detente, del nivel de preparación que se tenga o del grado de los estudios realizados, existe la tendencia a traspasar la barrera de los principios éticos que deben imperar en toda sociedad?; ¿qué lleva al ser humano a soslayar reglas de conducta o normas jurídicas que está obligado a respetar, pues de lo contrario sabe perfectamente que se coloca al margen de los principios allí establecidos y debe sufrir las consecuencias de su desacato?. Estas son algunas de las preguntas que suelen formularse quienes analizan las causas de la corrupción. Las respuestas a estas interrogantes han sido muchas y muy variadas.

El profesor Francisco Nieto, por ejemplo, ha compilado bajo el rótulo "causas actuales", diez causas que son las que se mencionan a continuación: "1.El desorden administrativo, una suerte de corrupción pasiva, profundamente distorsionadora (…) 2. La impunidad que ofrece el mundo internacional por los intereses nacionales (…) 3. El macro-Estado. Generalmente es una consecuencia de la cultura clientelar y centralista del Estado benefactor (…) 4.La discrecionalidad o capacidad casi ilimitada del funcionario para decidir sobre cuestiones importantes que tienen una alta demanda o que son monopolio de la

función pública (…) 5. La ausencia, o en todo caso, el incipiente desarrollo de una cultura fiscal (pago de impuestos) (…) 6. Las prácticas políticas tradicionales. Una mezcla de tradiciones culturales, fallas institucionales, formas de hacer política y una tenue delimitación entre lo público y lo privado (…) 7. La debilidad institucional, que en América Latina puede estar acompañada de una frágil división de poderes o de un presidencialismo muy acentuado (…) 8. La ausencia de servicios civiles es una consecuencia de la debilidad institucional ampliada por el grado de interferencia política en la administración pública y las imperecederas crisis socioeconómicas latinoamericanas (…) 9. La ausencia de democracia, de transparencia y de rendición de cuentas; los límites al libre tránsito de la informaciones o a las libertades públicas, son causales destacadas de corrupción (…) 10. A la pobreza y la corrupción se les vincula, al punto que muchos han querido ver un paradigma en la relación mayor pobreza/mayor corrupción".[1]

En el prólogo de la ya mencionada obra del Dr. Humberto Njaim, "La Corrupción un Problema de Estado"[2], el Profesor Atanasio Alegre hace una afirmación que con el transcurso del tiempo se comprueba su exactitud y vigencia: "La pestilencia que hoy se respira en el mundo dominado por la corrupción proviene de la frustración. El ciudadano común está frustrado por los políticos a quienes acusa de hacer mucho por mantenerse en el poder, que por resolver los problemas de la gente. Los políticos acusan a su vez a los medios de comunicación, asegurando que sólo informan de lo negativo y estos responden que ellos reflejan, como podría hacerlo un espejo, lo que ven, que es la realidad de todos los días."[3]

La Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina, en un "Estudio Exploratorio sobre Transparencia en la Administración Pública Argentina 1998-1999", distingue las causas derivadas de los "factores organizativos", de los denominados "factores individuales". Entre los

[1] NIETO, Francisco: "*Desmitificando la corrupción en América Latina*". Revista Nueva Sociedad. Nº 194. Noviembre-Diciembre 2004. Caracas. p. 50 y ss.
[2] NJAIM, Humberto: "*La Corrupción…*" *op. cit*.
[3] *op. cit*. p. 12

primeros lista entre otras causas, "ausencia de controles, de transparencia, de visibilidad o de discrecionalidad. En cuanto a los "factores individuales", el informe refiere las siguientes causas: "socialización de las normas de la organización, los patrones de comportamientos, la capacidad profesional, los intereses particulares, los valores éticos".[4]

Otros conocedores de la materia, por ejemplo en nuestro país, porque la han analizado con ocasión del desempeño de importantes cargos públicos, como el caso del Dr. Eduardo Roche Lander cuando estuvo al frente de la Contraloría General de la República, señala como causas de la corrupción, las siguientes: "en lo individual, el dinero fácil y la búsqueda del éxito no importa a que precio, en lo administrativo, la impunidad y la alcahuetería en el seno de los gobiernos, la inocultable complicidad en el sector privado y, también, como no decirlo, las cuotas de ineficiencia en las entidades de control".[5]

Para el Dr. Diego Bautista Urbaneja, "la corrupción en Venezuela en todas sus múltiples manifestaciones tiene raíces de muy diversa índole y de gran profundidad. Raíces económicas, burocráticas, sociales, culturales, de envidia social, efecto de demostración, consumismo, todo lo cual crea un enorme red de complicidad…"[6]

Por último, complementamos esta introducción con las consideraciones que sobre el tema hace el rector de la Universidad Católica Andrés Bello, Luis Ugalde, s.j., en un trabajo intitulado "Ética contra Corrupción"[7], en el que se refiere a lo que él denomina "La Corrupción en buena conciencia", es decir, una serie de comportamientos que tienen la particularidad de no ser consideradas prácticas corruptas por sus autores o protagonistas, "lo que la hace más difícil de combatir (…) hace mayores estragos por ser la más generalizada". "(…) *Gracias a ella*

[4] La alusión a este informe aparece en la ya citada obra del profesor MALEM SEÑA Jorge, "*La Corrupción*" p. 72

[5] Vid. "*Democracia Contra Corrupción…*", *op. cit.* p. 27

[6] URBANEJA, Diego Bautista: "*La Ley Orgánica como instrumento de lucha contra la corrupción*". Régimen Jurídico de Salvaguarda del Patrimonio Público. Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración. U.C.V. Caracas, 1985. p. 91

[7] UGALDE, Luis, s.j: "*Ética contra Corrupción*". "Democracia Contra Corrupción". Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas. 1997. p. 135 y ss.

prospera la corrupción de los corruptos y es tolerada". El Padre Ugalde en su análisis, señala las siguientes cuatro situaciones que la propician: la primera, "La ley y la amistad*"* dado que para *"la mayoría el tratar bien a los amigos es un valor moral superior al cumplimiento de la ley universal e igual para todos*" (omissis); en segundo lugar, la "Ineficiencia y corrupción" toda vez que "*Hay una dificultad bastante generalizada en captar que la corrupción más costosa y de mayores efectos negativos en muchos de nuestros países es la ineficiencia en general y los servicios y gestión pública en particular. Esta corrupción normalmente (al igual que el favoritismo con los parientes y amigos) no se considera como tal y convive pacíficamente con la buena conciencia de los que la ejercen*…" (omissis); en tercer lugar, el "Costo y gratuidad pública", en el sentido de que "*en Venezuela la abundancia de la renta petrolera fue formando una implícita convicción generalizada de que lo público es gratuito; en consecuencia, de lo que es abundante y gratuito puede uno apropiarse y malgastar sin ningún escrúpulo. Los venezolanos hemos aplicado esto a los servicios de luz, de agua, de aseo urbano, de educación y de salud; lo mismo que al uso de carreteras, puentes y autopistas y desde luego a también a los propios presupuestos del Estado. En este sentido, el despilfarro y la apropiación privada de lo público no aparecen como corrupción o en todo caso no pasan de ser un pequeño defecto, pues se consideran bienes abundantes y gratuitos cuya pérdida a nadie daña*" [8] (omissis); en cuarto y último lugar, lo que el precitado autor califica como "Deformado sentido de lo público", para aludir a la errónea significación que se le da a este último término entre nosotros. Concretamente, afirma lo que se trasunta de inmediato: "*Una de las*

[8] A propósito del aserto del Padre Ugalde, es pertinente referir que en un trabajo firmado por la comunicadora social Mariela León, publicado en el diario El Universal de esta ciudad, el lunes 12 de diciembre de 2005, sección Economía, aparece la información suministrada por el ex director de Energía del Ministerio de Energía y Minas, Víctor Poleo, según la cual "en el país se roban 24% de la electricidad generada". Según sus cálculos "en 2004 el hurto nacional de electricidad fue de casi 1 kilowatio hora por cada 4 KWh generados; en términos físicos se trata de 23.302 gigawatios hora-año (GWh/año) robados en baja tensión al Sistema Eléctrico Nacional (SEN)". Otro tanto puede decirse con la sustracción, en horas de la noche, de las barandas de aluminio ubicadas en diversas avenidas de la ciudad capital y en las principales ciudades del país, por parte de desconocidos quienes posteriormente comercializan ilegalmente con ellas. Particularmente, las que estaban instaladas en la Av. Libertador de Caracas, fueron casi todas sustraídas con dicho propósito y sin que ninguna autoridad pudiera impedir el hecho ni mucho menos detener a los autores de tan reprochable conducta.

principales fuentes de corrupción de buena conciencia en Venezuela proviene del falso sentido de lo público. Se quiere recibir sin hacer nada por construir la realidad pública, como si ésta estuviera producida espontáneamente por la naturaleza (omissis) La construcción del Estado no es algo que se realiza sólo en el papel de una Constitución y de unas leyes. El Estado es letra muerta si en la conciencia ciudadana de cada habitante no hay la convicción de que él se nutre de lo que aporta y le da cada uno de los ciudadanos".

Esta importante y aguda reflexión nos muestra un punto de vista muy particular sobre el tema de la corrupción y, en nuestro caso, muy veraz habida cuenta del trato familiar y sin barreras que es característico en las relaciones interpersonales del venezolano, al extremo de considerar "amigo" a quien apenas se conoció "ayer," y al extendido criterio de que lo que es "público" no es de nadie y, en consecuencia, puede aprovecharse sin medida y en desmedro del prójimo. En una u otra situación, hay una tendencia, como lo señala el Padre Ugalde a infringir normas con la convicción de que en esas particulares circunstancias "ello no tiene nada de malo" porque, repetimos, se trata de favorecer a un "amigo" o de obtener algún provento de una "*res nullius*". En ambos casos, estamos en presencia, repetimos, de "Corrupción en buena conciencia", que al decir del prenombrado Rector "*es el mejor caldo de cultivo para la corrupción de los corruptos y dificulta enormemente la persecución y erradicación de estos. Los cuatro puntos que acabamos de señalar ofrecen una base de fácil actuación a aquellas personas que son corruptas. Su discriminación, su persecución, su castigo eficaz, se vuelven particularmente difíciles en sociedades de prácticas generales signadas por la corrupción de buena conciencia señalada en los cuatro puntos anteriores*".

Precisamente en el presente capítulo, nos proponemos examinar algunas de las causas precedentemente aludidas; concretamente y de manera especial, vamos a referirnos a aquellas que suelen ser las de mayor mención cada vez que se trata este tema. En consecuencia, analizaremos en primer lugar las causas derivadas de la concepción centralista de gobierno; en segundo lugar, las

originadas en los excesivos trámites burocráticos que es menester cumplir cuando se entra en contacto con la administración pública para gestionar algún servicio u otra actividad a su cargo; en tercer lugar, estudiaremos las causas motivadas en los poderes discrecionales de los funcionarios públicos para la toma de decisiones; en cuarto lugar examinaremos las causas resultantes del clientelismo político; en quinto lugar, las emanadas de la impunidad para sancionar los hechos de corrupción; seguidamente, las causas producidas por la falta de controles por parte de los organismos competentes y, por último, las provocadas por la pérdida de los valores éticos y morales de la sociedad.

1. Causas derivadas de la concepción centralista de gobierno

Para hablar de lo que se denomina "Concepción Centralista de Gobierno", consideramos conveniente recordar, aunque sea muy brevemente, que esa expresión es inherente al tema de la Organización Administrativa, que es uno de los tópicos fundamentales del Derecho Administrativo. En efecto, como lo refiere el Profesor Brewer-Carías en su obra "Introducción al Estudio de la Organización Administrativa", esta materia comprende todo lo relativo a la Administración Pública como complejo orgánico dentro de la estructura general del Estado e instrumento para el cumplimiento de determinados fines; y abarca, no sólo a los órganos administrativos nacionales, sino también a los estadales y a los municipales y dentro de éstos a los que forman parte de los órganos del Poder Ejecutivo en sentido clásico y a todas las administraciones nacionales con autonomía funcional y a la Administración Nacional descentralizada desde el punto de vista funcional.[9]

Son varias las formas que puede adoptar la Organización Administrativa. Destacan entre estas, conforme a la mencionada obra del Profesor Brewer, las que se copian a continuación: "organizaciones complejas y simples; organizaciones generales y especiales; organizaciones personificadas y no

[9] BREWER-CARÍAS, A.R.: "*Introducción al Estudio de la Organización Administrativa*" Colección Monografías Administrativas Nº 1; Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1980. p. 18 y ss.

personificadas; organización central y descentralizada"[10]. Por lo que atañe a ésta última forma, la profesora Hildegard Rondón de Sansó, expresa lo siguiente: "el concepto de centralización y descentralización alude al ámbito de competencia de los órganos: será central una organización en la cual el órgano ejerza un máximo de poderes; será descentralizada cuando exista pluralismo en el ejercicio de los mismos".[11]

De manera, pues, que hablar de una concepción centralista de gobierno es aludir a una estructura burocrática que concentra el ejercicio del poder y, de manera especial, la toma de decisiones en los ámbitos financieros, administrativos, políticos, técnicos, etc., desde un nivel en el que comparado con esas mismas posibilidades de actuación en el caso de las Administraciones estadales y municipales, respectivamente, éstas últimas resultan muy menguadas.

Como bien lo señala el tratadista Miguel S. Marienhoff, "En la centralización la actividad administrativa se realiza '*directamente*' por el órgano u órganos centrales, que actúan como coordinadores de la acción estatal. El órgano local carece, entonces, de libertad de acción, de iniciativa, de poder de decisión, los que son absorbidos por el órgano u órganos centrales. Existe una obvia subordinación de los órganos locales al órgano central".[12]

El contraste con lo precedentemente expresado lo encontramos en la organización descentralizada, pues en esta "la actividad administrativa se lleva a cabo en forma '*indirecta*', a través de órganos dotados de cierta competencia que generalmente es ejercida dentro de un ámbito físico. Esa competencia asignada al

[10] *op. cit.* p. 49 y ss. Además, la Ley Orgánica de la Administración Pública del año 2001 disponía en su artículo 1º que su objeto era: "establecer los principios y bases que rigen la organización y el funcionamiento de la Administración Pública; los principios y lineamientos de la organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional y de la administración descentralizada funcionalmente; así como regular los compromisos de gestión; crear mecanismos para promover la participación y el control sobre las políticas y resultados públicos; y establecer las normas básicas sobre los archivos y registros públicos". En sus artículos 29, 30 y 31, establece los principios relativos a la Descentralización Funcional, la Descentralización Territorial y la Desconcentración Funcional y Territorial, respectivamente. Vid. Gaceta Oficial Nº 37.305 de fecha 17-10-2001.

[11] RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard: "*Teoría General de la Organización Administrativa*". Ediciones Librería Álvaro-Nora. Caracas, 1995. p. 123.

[12] Vid. MARIENHOFF Miguel S.: "*Tratado de Derecho Administrativo*". Tomo I. Tercera Edición, Actualizada, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1983. p. 611.

órgano en el régimen descentralizado, le otorga a dicho órgano una cierta libertad de acción, que se traduce en determinados poderes de iniciativa y de decisión".[13]

Siendo esto así, los señalamientos según los cuales la concepción centralista de gobierno es fuente de corrupción, tienen como fundamento el hecho de que estando concentrada en una autoridad la labor de planificación, ejecución, coordinación y supervisión de tareas dirigidas a satisfacer necesidades públicas, las decisiones que se adoptan al respecto no son las más acertadas, toda vez que esa labor se realiza en centros del poder, muchas veces distantes de quienes sufren y padecen los problemas, sin que éstos tengan posibilidad de participar en las soluciones a adoptar.

Si a lo anterior se agrega que en distintos casos se ignoran realidades concretas, específicas de la vida local, que son conocidas ampliamente por los destinatarios de las decisiones adoptadas en el nivel central, la consecuencia no es otra que el fracaso de las decisiones que al respecto se tomen.

Se asiste entonces a una situación de pesadumbre porque los problemas no se resuelven eficazmente; por el contrario, tienden a multiplicarse. Todo el entrabamiento que esto conduce a que la población busque soluciones al margen de lo que establece la ley, o sea, a través de sus propias posibilidades, campo propicio para que ello sea mediante formas reñidas con los principios éticos y la moral pública.

Piénsese, por ejemplo, en las circunstancias que desde hace décadas confrontan los reos debido a la problemática de las cárceles de nuestro país o la que se suscita con la construcción, dotación y asignación de viviendas para las clases más desposeídas. Solamente en estos dos ámbitos de naturaleza netamente centralista, las denuncias de actos de corrupción nunca han cesado de producirse. Desde tráfico de armas y de estupefacientes dentro de los penales, hacinamiento y ocio de reclusos, cobros indebidos por parte de funcionarios a familiares de reos para que éstos sean trasladados a los tribunales y puedan tener

[13] Ibídem. p. 612.

lugar los actos procesales correspondientes, hasta señalamientos en materia de adjudicación de viviendas a familias damnificadas por lluvias o desbordamiento de ríos o quebradas, viviendas deficientemente construidas por instituciones del Estado o con deterioros de sus correspondientes estructuras a los pocos meses de haber sido adjudicadas a los beneficiaros, son algunas de las corruptelas más frecuentemente denunciadas por los afectados.[14]

La centralización, como quedó expresado en el informe de la COPRE sobre la Reforma del Estado, "la hace rígida, lenta, alejada del ciudadano, carente de sensibilidad para detectar las necesidades de la población y de capacidad de respuesta oportuna frente a los problemas locales"[15]

Un paso importante para la solución de ese tipo de problemas sería descentralizar, desde el punto de vista funcional, administrativo, presupuestario y territorial, según los casos, muchas decisiones que emanan de organismos y funcionarios con una concepción centralista de gobierno.

Sin embargo, la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública, ha avanzado todavía más en el afán del actual gobierno por dar marcha atrás y debilitar los logros alcanzados por el proceso de descentralización que ha vivido nuestro país en un reciente pasado. El artículo 1º de este texto legal, a diferencia

[14] Un ejemplo de lo aquí señalado, lo encontramos en el siguiente reportaje publicado en el diario El Nacional, edición del viernes 07 de Septiembre de 2007, cuerpo Gran Caracas/3, firmado por la comunicadora Janet Queffelec. "Fondur entrega obras defectuosas en Ciudad Miranda. En el complejo ubicado en Charallave las filtraciones hacen estragos y los servicios son deficientes. Los cortocircuitos son frecuentes, no sólo en el edificio 7 de la manzana 56 de la urbanización Ciudad Miranda de Charallave, sino en todo el complejo donde el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (Fondur) tiene previsto construir 5.000 viviendas. Cuando tocan el timbre del apartamento de Paulina Ramírez se enciende uno de los bombillos de la sala. Uno de los baños del apartamento de Ramírez está clausurado porque cuando abre la llave de la regadera brotan chorros de agua por las paredes. En las fachadas de varios edificios se observan los estragos de las filtraciones y en los pasillos los cables de luz están al aire libre porque la constructora no colocó las instalaciones eléctricas como es debido…Los habitantes de Ciudad Miranda se arman de paciencia ante la carencia de agua y cargan tobos…Los jueves no cuentan con el servicio y a veces tienen que esperar hasta el fin de semana para que sea reanudado…Yosmary Guevara, dirigente de la zona, explicó que la red de cloacas es insuficiente para atender a la población, las tanquillas se desbordan constantemente y en las casas los olores desagradables son insoportables….".
Por su parte el diario El Universal, en su edición del martes 11 de septiembre de 2007, p. Sucesos 3-20, a propósito de dos enfrentamientos entre bandas rivales ocurrido en menos de 24 horas en el interior de la cárcel de La Planta, refiere el testimonio de la señora Carmen Linares abuela de un detenido en dicha cárcel en los siguientes términos: "Mi nieto tiene dos años preso y todavía no lo han llevado a juicio. (…). Precisó que las bandas pagan para que trasladen a sus enemigos y que los funcionarios cobran hasta diez millones por dejar sin efecto la medida. Otros presos deben cancelar una especie de vacuna".
[15] Vid. "*Informe sobre la Reforma del Estado*". *op .cit*. Volumen I. p. 191.

de la ley derogada, silencia, dentro del objeto que persigue, la referencia a la administración descentralizada funcionalmente. El artículo 15, por su parte, es el ejemplo más elocuente de las nuevas y restrictivas regulaciones que ha sufrido la Administración Descentralizada funcionalmente. Mientras que en la anterior ley, dicho artículo señalaba simplemente que "*Tendrá el carácter de ente toda organización administrativa funcionalmente con personalidad jurídica propia distinta de la República, de los estados, de los distritos metropolitanos y de los municipios*", la nueva redacción de esa norma expresa lo siguiente: "*Tendrá el carácter de ente toda organización administrativa funcionalmente con personalidad jurídica propia; sujeta al control, evaluación y seguimiento de sus actuaciones por parte de sus órganos rectores, de adscripción (sic) de la Comisión Central de Planificación*". Las restricciones al proceso de descentralización que conocimos en el pasado son manifiestas; ojalá no incidan en actos u hechos de corrupción, propios de toda estructura centralizada. (El subrayado es nuestro).

2. Causas originadas en excesivos trámites burocráticos

Corolario de lo tratado en el punto anterior, es lo que ha dado en llamarse "la pesada carga de los excesivos trámites burocráticos". Expresión esta última conceptualmente rica[16] por ser un derivado del vocablo "burocracia", el cual a su vez ofrece varias acepciones[17]. Una de ellas hace referencia al grupo de personas que conforman los cuadros de los que laboran para la Administración Pública, mejor conocidos como funcionarios públicos, empleados públicos o servidores públicos. Pues bien, una de las causas de hechos de corrupción es la relativa a los trámites burocráticos que es menester realizar para que la actividad administrativa produzca un determinado resultado, principalmente cuando son tan excesivos que agobian al tramitador por el tiempo que tiene que invertir en efectuar las gestiones o diligencias que correspondan.

[16] Acerca de los diferentes "niveles del significado del vocablo burocratización", véase el trabajo del Profesor NJAIM, Humberto: "*Burocratización y Cuerpos Técnicos en las Organizaciones*" en la Revista *Politeia* Nº 3, Instituto de Estudios Políticos de la Facultad de Derecho de la UCV. Caracas. 1974. p. 35.

[17] En torno a esta materia puede verse el trabajo del Profesor GARCÍA PELAYO, Manuel: "*Burocracia y Tecnocracia*" en la Revista *Politeia* Instituto de Estudios Políticos de la Facultad de Derecho de la UCV. Nº 2. Caracas. 1973. p. 9.

En nuestro país, no obstante la entrada en vigor el 07 de diciembre de 1999 del Decreto con Rango y Fuerza de Ley Sobre Simplificación de Trámites Administrativos, reformada el 31 de julio de 2008, cuyo objeto es, de acuerdo a lo previsto en su artículo 4º, "racionalizar y optimizar las tramitaciones que realizan las personas ante la Administración Pública a los fines de mejorar su eficacia, eficiencia, pertenencia, utilidad, para así lograr una mayor celeridad y funcionalidad en las mismas; reducir los gastos operativos; obtener ahorros presupuestarios; cubrir insuficiencias de carácter fiscal y mejorar las relaciones de la Administración Pública con las personas"[18], es poco lo que en ese sentido se ha avanzado ya que disposiciones como las que se copian de inmediato, antes de que se concretara la aludida reforma, fueron abiertamente infringidas por la mayor parte de las dependencias de la Administración Pública en una evidente actitud del más rancio burocratismo.

Veamos de inmediato el texto de los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 29 de la citada Ley del año 1999:

> "Artículo 12: Los órganos y entes de la Administración Pública sujetos a la aplicación de este Decreto-Ley, no exigirán a los administrados pruebas distintas o adicionales a aquellas expresamente señaladas por Ley.
>
> Artículo 13: Los órganos y entes de la Administración Pública se abstendrán de exigir algún tipo de prueba para hechos que no hayan sido controvertidos, pues mientras no se demuestre lo contrario, se presume cierta la información declarada o proporcionada por el ciudadano en su solicitud o reclamación.
>
> Artículo 14: Los órganos y entes de la Administración Pública aceptarán la presentación de instrumento privado en sustitución de

[18] Artículo 4 del citado Decreto, el cual apareció publicado originalmente en la Gaceta Oficial Nº 5.393 Extraordinario de fecha 22-10-1999 y reimpreso por error de copia en la Gaceta Oficial Nº 3.6845 de fecha 07-12-1999. Este texto legal fue reformado por el Presidente de la República el 31 de julio de 2008 y su publicación aparece en la Gaceta Oficial Nº 5.891 Extraordinario de la misma fecha. El transcrito artículo fue uno de los que resultó modificado: los vocablos "particulares" y "ciudadanos" fueron sustituidos por el de "personas".

instrumento público y de copia simple o fotostática en lugar de original o copia certificada de documentos que hayan sido protocolizados, autenticados o reconocidos judicialmente, salvo los casos expresamente previstos en la Ley.

Artículo 15: No se podrá exigir el cumplimiento de un requisito cuando éste, de conformidad con la normativa aplicable, debió acreditarse para obtener la culminación de un trámite anterior ya cumplido. En este caso, dicho requisito se tendrá por cumplido para todos los efectos legales.

Artículo 16: No se exigirán comprobantes de pago correspondientes a períodos anteriores como condición para aceptar un nuevo pago a la Administración. En estos casos, dicha aceptación no implica el pago de períodos anteriores que se encuentren insolutos.

Artículo 17: Los órganos y entes sujetos a la aplicación de este Decreto-Ley, no podrán exigir la presentación de solvencias emitidas por los mismos para la realización de trámites que se lleven a cabo en sus dependencias, salvo los casos expresamente previstos en la Ley.

Artículo 29: No podrá exigirse para trámite alguno, la presentación de copias certificadas actualizadas de partidas de nacimiento, matrimonio o defunción, así como de cualquier otro documento público, salvo los casos expresamente establecidos por ley".

Muchos de los artículos del nuevo texto legal son casi exactos en su redacción al de la anterior ley. En algunos casos la reforma consistió en asignarle un número distinto al que antes ostentaban. Así ocurrió con las disposiciones antes transcritas, cuyos números son ahora, respectivamente, 26, 27, 28, 29, 30, 31 y 17.

La queja constante de muchos ciudadanos que acudían o acuden a dependencias de la administración pública para efectuar un determinado trámite, respecto de la exigencia de documentos que las leyes no incluyen dentro del elenco de requisitos a cumplir, revela que la precitada ley es inobservada por quienes deberían ser los primeros en acatarla.

Así tenemos, a propósito de la última disposición que viene de ser transcrita, lo que el diario El Universal de esta ciudad, edición correspondiente al día 31 de agosto de 2007, publicó: "*La práctica constante de organismos públicos y privados, -incluidas algunas universidades- de solicitar a los ciudadanos la presentación de la partida de nacimiento con una vigencia de 30 días de vigencia (sic) puede concluir si es sancionado el proyecto de Ley Orgánica de Registro Civil, elaborado por el CNE* (…)"[19]. Esta información pone de manifiesto que, no obstante la clara redacción del artículo 29 (ahora 17) de la Ley arriba mencionada, por lo demás, absolutamente vigente, es soslayada por funcionarios públicos -y también por personas del sector privado- al empeñarse, tozudamente, en requerirle a los interesados partidas de nacimiento "actualizadas", con la particularidad de que el trámite para obtener una copia certificada de una partida de nacimiento implica, a su vez, en la generalidad de los casos, acudir a una jefatura civil a muy temprana hora de la mañana, y comenzar a hacer una fila para esperar que cuando comience la hora de labores -casi siempre las 8 a.m.- se repartan unos números que en algunas de esas oficinas el máximo es de cien, equivalente a la cantidad de personas que podrán, ese día, hacer la correspondiente solicitud.

Como puede observarse, se trata de una situación propiciadora de corruptelas por la propensión que existe de pagar, indebidamente, a funcionarios que se dejan sobornar o que exigen sobornos, para evitar la referida tramitación.

Ahora bien, si las diligencias que un ciudadano debe efectuar para obtener de la Administración Pública un permiso, una autorización, una solvencia, etc. son,

[19] *El Universal*. Caracas, edición del 31-8-2007. p. 1-6

en la generalidad de los casos, de por sí engorrosos, el asunto sube de tono y se traduce en fuente de irregularidades cuando los trámites, además de excesivos, requieren el concurso de diversas instancias o autoridades administrativas, las cuales deben coadyuvar en la formación del acto administrativo de que se trate.

Un instrumento que podría generar cualquier tipo de corruptelas, por la cantidad de trámites que prevé y documentos que exige a los administrados, demostrativo de un burocratismo verdaderamente exacerbado, es la Resolución que establece los "Lineamientos para el desarrollo del Sistema de Elegibilidad de Beneficiarios como parte integrante de la función político social del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat", emanada del Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y el Hábitat de fecha 24 de agosto de 2007.[20]

Dicha Resolución, cuya finalidad es garantizar los medios para que las familias, especialmente las de escasos recursos, "accedan a las políticas sociales y de crédito para la adquisición, construcción, autoconstrucción, liberación de hipoteca, sustitución, restitución, reparación, remodelación, ampliación, servicios básicos esenciales, urbanismo y habitabilidad de las viviendas, acceso y seguridad de la tenencia de la tierra y los medios de propiedad de una vivienda digna"[21], para lo cual crea un "Registro Único de Postulantes, Comunidades Postulantes y Beneficiarios, el cual se implantará en cada Municipio"[22], dispone que "son sujetos de protección especial:

1. Las comunidades indígenas.
2. Los damnificados y habitantes en zonas consideradas de alto riesgo, independientemente de sus niveles de ingresos.
3. Los ciudadanos y ciudadanas mayores de sesenta años de edad que ejerzan la jefatura familiar.

[20] Vid. Gaceta Oficial Nº 38.755 de fecha 27-8-2007.
[21] Segundo considerando
[22] Art. 8

4. Las mujeres solas o los hombres solos, que ejerzan la jefatura de la familia, con ingreso per cápita mensual de hasta un máximo de tres salarios mínimos.

5. Los ciudadanos, ciudadanas y familias que cumplan con los requisitos establecidos al respecto y tengan un ingreso promedio per cápita mensual menor a dos salarios mínimos.

6. Los ciudadanos y ciudadanas que presenten situación de discapacidad permanente o una condición de salud grave y permanente que los discapacite y que ejerzan la jefatura de su grupo familiar".[23]

Ahora bien, a ese conjunto de personas para poderse inscribir en el citado registro, ya sea en forma individual o a través del representante de cada familia, se les exige cumplir los siguientes requisitos:

a. "Copia de la cédula de identidad de cada uno de los integrantes del núcleo familiar y en caso de ser extranjero con cinco (05) años de residencia ininterrumpida en el país, copia de la constancia de residencia debidamente otorgada por la ONIDEX.

b. Copia de la partida de nacimiento de los niños que forman el núcleo familiar que no poseen cédula de identidad.

c. Constancia de residencia emanada de la autoridad civil correspondiente.

d. Constancia de ahorro obligatorio o voluntario de vivienda".[24]

Si por el contrario dicha inscripción es efectuada por "por la Comunidad Organizada", "ésta deberá tener personalidad jurídica y la inscripción deberá realizarla su representante, quien deberá presentar al momento de la inscripción en el organismo correspondiente, los siguientes recaudos:

[23] Art. 5
[24] Art. 12

a. Original y/o copia del Acta Constitutiva de la Comunidad, así como el Acta de la última Asamblea de Asociados, debidamente certificadas por el registro inmobiliario correspondiente.

b. Copia de las cédulas de identidad, y en caso de ser extranjero con cinco (05) años de residencia ininterrumpida en el país, copia de la constancia de residencia debidamente otorgada por la ONIDEX, de los representantes de las familias que conforman la Comunidad.

No obstante, cada una de las familias que conforman la Comunidad organizada, deberán inscribirse según lo establecido en el artículo anterior, ingresando los datos que corresponden a su núcleo familiar".[25]

A todo lo anterior se agrega, en cuanto a trámites a cumplir, las exigencias contenidas en el artículo 19 del referido instrumento normativo, cuyo texto reza así:

"A través del Sistema de Elegibilidad de Beneficiarios, serán preseleccionados los postulantes que cumplan con los siguientes requisitos:

1. Estar registrado en el Sistema de Seguridad Social.
2. Ser venezolano. En caso de ser extranjero, deberá haber adquirido legalmente la residencia, permaneciendo en el territorio nacional por un tiempo ININTERRUMPIDO no inferior a cinco (05) años o ser madre o padre de un venezolano.
3. Ser mayor de edad.
4. Estar inscrito en el Registro Único de Postulantes, Comunidades Postulantes y Beneficiarios.
5. Haber presentado constancia de ahorro obligatorio o voluntario de vivienda.

[25] Art. 13

Hablando coloquialmente, la "guinda" final de este monumento al burocratismo es la previsión establecida en su artículo 2, que se trasunta de inmediato:

"Los Postulantes, Comunidades Postulante y Beneficiarios inscritos en el Registro, deberán actualizar sus datos cada dos (02) años, cuando el Ministerio con competencia en materia de Vivienda y Hábitat lo requiera o bien cuando el solicitante lo considere necesario, especialmente al cambiar su condición o solicitud."

Como puede observarse, son muchos los pasos que deben cumplirse para que se pueda acceder a cualquiera de las posibilidades que en materia de viviendas ofrece el supra citado instrumento legal. Ojalá, pues, que los diversos tipos de problemas que podrían generarse, repetimos por tantas y tan variadas exigencias, sobre todo tratándose de una población de escasos recursos como esa a la que está dirigida la comentada normativa, no lleguen a producirse y no termine ese segmento de la población venezolana siendo víctimas de exigencias indebidas constitutivas de hechos de corrupción.

3. Causas motivadas en los poderes discrecionales de los funcionarios públicos

Otro de los puntos a los que suele hacerse referencia cuando se analizan las causas de la corrupción, es el relativo a los poderes -cuando así lo establece la ley- de que están investidos muchos funcionarios públicos para actuar discrecionalmente en la toma de decisiones. Es decir, la libertad para apreciar circunstancias determinadas por criterios de equidad, oportunidad y conveniencia, con miras a elegir entre alternativas que son igualmente justas y válidas y decidir lo conducente.

Sin embargo, el problema se presenta cuando el funcionario que decide, olvida que las facultades de actuación en forma discrecional tienen sus límites, como lo son "la proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los

fines de la norma" y el cumplimiento u observancia de "trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia", que son las exigencias que prevé la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en su artículo 12. Por ello, cuando se asiste a una posibilidad de actuación discrecional que desborda los referidos límites, el producto es un acto arbitrario e ilegal.

Aunado a lo anterior y tal como lo ha expresado el profesor Brewer Carías en el citado libro "El Estado Incomprendido", "lamentablemente han hecho su aparición mecanismos tendientes a acelerar la toma de decisiones, a gestionarlas por terceros o a mitigar la discrecionalidad establecida, generalmente en complicidad entre el administrado y el funcionario"[26]

De manera que en este particular el problema presenta dos características, por una parte, la emisión de actos ilegales por inobservancia de los límites que fija la ley a las actuaciones discrecionales; y, por la otra, actos teñidos de corrupción –sobornos en la generalidad de los casos- para "comprar" una decisión en un determinado sentido, habida cuenta las alternativas que al respecto le da la ley a un determinado funcionario.

En nuestro país, esta causa generadora de hechos de corrupción ha sido una de las más frecuentes. Por ejemplo, el profesor Rogelio Pérez Perdomo, durante su intervención en la Conferencia Internacional "Democracia contra Corrupción", que hemos mencionado con anterioridad[27], señaló lo siguiente: "Si miramos el proyecto político venezolano a partir de 1945 parece haber sido la receta para construir un país corrupto. Se decidió aumentar la intervención del Estado en todos los sectores, no se puso atención alguna a la profesionalización de los funcionarios públicos y se les otorgó amplia discrecionalidad. (omissis) Subjetivamente no podemos criticarlos por haber intentado ejercer un gobierno honesto de esa manera en el 45 y 58, pero por supuesto, podemos y debemos criticarlos si insisten en esa vía en nuestra época. La vía que hoy pensamos apropiada es otra: La restricción del Estado a lo que realmente deben ser sus

[26] BREWER CARÍAS, A. R.: "*El Estado…*" *op. cit*. p. 80
[27] *op. cit*. p. 215

tareas, la restricción de la discrecionalidad de los funcionarios y la profesionalización de éstos….".

Por otro lado, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), también en este punto en concreto, tuvo ocasión de expresar que uno los elementos fundamentales de la reforma administrativa era la Profesionalización de la Administración Pública y respecto de esta materia señaló lo siguiente: "La gestión pública es deficiente: los altos niveles de la gerencia no dedican el tiempo suficiente a la formulación de las políticas fundamentales y muy a menudo ocupan su tiempo con asuntos rutinarios. Existe, además, una excesiva discrecionalidad en el desarrollo de los programas, lo que impide la continuidad y la evaluación de las acciones emprendidas".[28]

De manera que en la medida que se restrinjan los poderes o potestades que leyes de la república otorgan a funcionarios públicos para la toma de decisiones o se regulen de una manera sensata, en esa misma medida se podrá notar un repliegue, un descenso, en materia de hechos de corrupción originados en la señalada circunstancia.

4. Causas resultantes del clientelismo político

Con la expresión "clientelismo político" se alude al vínculo muy particular o "especial" que se establece entre las agrupaciones políticas y sus "militantes" o "simpatizantes", en el que las primeras -desnaturalizando su esencia- se transforman en un ente propiciador de "favores" a cambio de que sus seguidores se adhieran a sus políticas o a los candidatos que presente al electorado en comicios nacionales, regionales, municipales, sindicales, gremiales, etc. Se trata de una desviación grave, fundamentalmente por dos motivos. El primero, porque supeditar el suministro, la prestación o el desarrollo de determinados programas de profundo contenido social a cambio de adhesiones a agrupaciones políticas o determinados líderes políticos desvirtúa la esencia y efectividad de esos

[28] Vid. "Informe sobre la Reforma…·Tomo I. *op. cit.* p. 190.

programas, amén de constituir una práctica abusiva, discriminatoria y lesionadora de la dignidad de las personas y de los derechos humanos. El segundo motivo, tiene que ver con la esencia y razón de ser de las organizaciones políticas. "*Los partidos políticos son agrupaciones de carácter permanente cuyos miembros convienen en asociarse para participar, por medios lícitos, en la vida política del país, de acuerdo con programas y estatutos libremente acordados por ellos*".[29]

Como lo afirma el Profesor Juan Carlos Rey, en un trabajo intitulado "*El Sistema de Partidos Venezolanos*", "entre las diversas funciones que ejercen los partidos políticos, (…) revisten las que podemos llamar 'funciones de representación política', que derivan de su carácter de mediadores entre el sistema social y el político y ayudan a la canalización, selección y procesamiento de demandas".[30]

Sin embargo, la noble e imperiosa tarea que, por ejemplo, asumieron en nuestro país los partidos políticos, fundamentalmente, después del 23 de enero de 1958 -en particular Acción Democrática y COPEI- de instaurar un régimen democrático, habida cuenta la tenebrosa e infausta experiencia de la dictadura "perezjimenista" y que con todas la imperfecciones propias de cualquier obra humana, lo pudieron lograr, se transformó con el transcurrir de los años y del ejercicio de las funciones de gobierno, en una *partidocracia* que dio al traste con la experiencia democrática que se desarrolló durante cuarenta años ininterrumpidos.

En efecto, fue realmente abusiva la manera como los prenombrados partidos políticos se fueron apropiando sin cesar de espacios de la sociedad que han debido permanecer aislados de sus respectivos ámbitos de influencia. Como lo expresa el profesor Brewer Carías "los partidos políticos asumieron el monopolio de la participación y de la representatividad en todos los niveles del Estado y de las sociedades intermedias, lo que sin duda había sido necesario en el propio inicio del proceso. Pero con el transcurrir de los años se olvidaron abrir el

[29] Cfr. artículo 2 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, publicada en la Gaceta Oficial Nº 27.620 de fecha 16-12-1964.
[30] Vid. *Politeia* Nº.1 Instituto de Estúdios Políticos. Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1972. p. 180.

cerco que tendieron para controlarlo y permitir que la democracia corriera más libremente."[31] Este hecho, aunado a las prácticas clientelares, expresadas, por ejemplo, en el suministro de bloques, láminas de zinc para la construcción o el mejoramiento de "ranchos" en épocas de campaña electoral, a los negociados de toda índole y en los diferentes niveles territoriales del Estado, propiciado o aupado en gran parte por las organizaciones políticas, fue creando un sentimiento de repudio hacia ellas y hacia sus principales dirigentes que fue caldo de cultivo para los violentos sucesos que ocurrieron en nuestro país el 27 de febrero de 1989, mejor conocido como el "Caracazo", y los dos intentos de golpes de Estado que tuvieron lugar el 4 de febrero y el 27 de noviembre de 1992. De allí que el Dr. Jorge Olavarría afirmara en octubre de 1999, lo que se copia a continuación: "En la Venezuela de este fin de siglo, operan unos partidos políticos que se dicen 'democráticos' pero que han perdido sus ideologías. Tienen o tenían 'maquinarias', 'clientes' e 'intereses'. Por eso cuando lo han perdido hoy no tienen nada. Ni siquiera las ideas con las cuales empezaron. Y como consecuencia de su colapso, en las elecciones de 1998 ha surgido otro Partido, que no ha perdido su ideología porque nunca la tuvo, y que un año después, exhibe todos los vicio sin una sola de las virtudes de los partidos tradicionales".[32]

Una de las críticas más reiteradas que en el pasado recibieron los partidos políticos en nuestro país, durante el período democrático comprendido entre 1959 y 1999, fue el de convertirse en esa ya citada "relación clientelar" o en "gestores de comisiones", es decir, de las contribuciones forzadas que se le exigían a los contratistas del Estado, particularmente con ocasión de la celebración de contratos de obras públicas, con el argumento de que con ello ayudaban, por ejemplo, a financiar campañas electorales.

El profesor Humberto Njaim, en su obra precedentemente citada "La Corrupción un Problema de Estado", analiza de manera muy amplia y diáfana el

[31] Vid. BREWER-CARÍAS, A.R.: "*Golpe de Estado y Proceso Constituyente en Venezuela*". Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002. p.16.
[32] OLAVARRÍA, Jorge: "*Una Constitución para una nueva República*". Impreso en Editorial Melvin, C.A. Caracas. Primera Edición , 1999, p. 35

tema del clientelismo como factor explicativo de la corrupción. Dice expresamente el profesor Njaim que "el clientelismo constituye una amalgama de elementos afectivos y utilitarios"[33] y refiere varias situaciones con las cuales se identifica el clientelismo. Del elenco de "favores" listados por el prenombrado autor cuyos destinatarios son los "clientes", destacamos los siguientes: "la concesión y el otorgamiento de cargos en la administración pública (omissis); otorgamiento de contratos de obras públicas, edificaciones, carreteras, (…) ; repartición de tierras en proceso de reforma agraria o de otra índole; (…) el aligeramiento de trámites y requisitos establecidos por las distintas clases de leyes o su flagrante evasión: autorizaciones fuera de los lapsos establecidos, reducción o exención de obligaciones legales, celeridad o trato especial para permisos de todo tipo: pasaportes, licencias de armas, exenciones del servicio militar, permisos para edificar, y eludir o verificar rápidamente los distintos requisitos que se exigen para el ejercicio de ciertos oficios, obtención de sentencias favorables, condonación indebida de multas, impuestos que no se obran, evaluaciones favorables de la riqueza imponible, etc."[34]

Por supuesto, esa relación "patrono-clientelar" como lo afirma el profesor Njaim, "no supone un flujo continuo de prestaciones cuya interrupción pueda producir una crisis… Se trata más bien de algo intermitente. El patrón, a menudo, no exige la contraprestación inmediata por lo otorgado sino que acumula un crédito a su favor que se hará exigible en el futuro, por ejemplo, en época electoral".[35]

Por lo que respecta al ámbito específico de la incidencia que las agrupaciones políticas tiene "el sistema clientelar", en el análisis que hace el profesor Njaim a este respecto, pone de manifiesto que partiendo de la base de que "el sufragio está complementado con la existencia real de partidos políticos modernos (…) éstos sólo pueden llegar a establecerse si se ha desplazado al

[33] *op.cit.* p. 104
[34] *op.cit.* p. 106-107
[35] *op.cit.* p.105

orden clientelista tradicional y las instituciones democráticas no son objeto de las manipulaciones o fraudes con que aquel consolida su poder".[36]

Otra crítica reiterada que se le hizo en el pasado a los partidos políticos fue el de ser indiferentes ante las denuncias formuladas contra sus militantes, pues en lugar de investigarlas, terminaban desechándolas con el argumento de la "solidaridad automática", lo cual significaba que en el partido debía prevalecer la militancia, la amistad o el compadrazgo pues de lo contrario se corría el riesgo de debilitar a la organización.

"La alianza Copei-AD, ha expresado el ex Presidente Carlos Andrés Pérez, tuvo como defecto el reparto de influencias. Cuando se haga el análisis profundo de las causas que motivaron el desastre final del proceso democrático que comenzó en 1958, y signado por lo que se ha llamado el Pacto de Punto Fijo, se verá con nítida claridad que el derrumbe de los partidos corroídos por el clientelismo es el motivo esencial de esta tragedia venezolana. En la reforma agraria y en la educación, los repartos entre las dos agrupaciones políticas hicieron mucho daño".[37]

El anterior testimonio es francamente importante por provenir, precisamente de un actor fundamental de la política venezolana de los últimos cincuenta años, pues, como es sabido, además de dirigente del partido Acción Democrática fue presidente de la república en dos ocasiones postulado por dicha organización política.[38]

Con argumentos de la señalada índole y asumiendo prácticas que terminaban enquistando vicios y conductas reñidas con los principios éticos, los partidos políticos dejaron de gozar del favoritismo de la sociedad venezolana y abrieron espacio al experimento político que inició su desarrollo el 2 de febrero de 1999.

---

[36] *op.cit*. p.109
[37] HERNÁNDEZ Ramón y GIUSTI, Roberto: "*Carlos Andrés Pérez…*" *op.cit*. p. 173
[38] El Dr. Ramón Escovar Salom, precisamente en torno a este tema, sostiene en su libro "*Los Demonios de la Democracia",* antes citado, lo siguiente: "Los partidos políticos, no obstante su prédica contra la corrupción, desarrollaron algunos reflejos defensivos que una vez denominé solidaridades automáticas. p. 335.

5. Causas emanadas de la impunidad para sancionar los hechos de corrupción

Sin ningún tipo de dudas, otro de los factores que constituye un franco y decidido acicate en pro de los hechos de corrupción, que además los fortalece y reproduce de manera insólita, es la impunidad para castigarlos, particularmente en nuestro país.

En efecto si los corruptos o quienes propenden a cometer hechos de esa naturaleza, saben que en lugar del castigo que prevé la ley con motivo de los delitos de toda índole que se perpetran a diario contra las personas -sin importar edad, sexo o condición social- y contra los bienes, públicos o privados no se sancionan; que las faltas que con frecuencia se cometen a cualquier hora del día no se castigan y que las variadas fechorías ni siquiera generan un reproche social sino más bien "admiración" y "respeto", entonces es evidente que todo ello constituye un franco estímulo para que se siga actuando en violación de principios éticos, morales y de expresas normas legales.

Además, cuando la administración de justicia no se hace presente, o cuando es blandengue, flexible y en cierta forma permisible de hechos y situaciones que debería censurar y perseguir sin contemplaciones, obviamente con sujeción a la ley, entonces la corrupción se expande con facilidad y se arraiga en el colectivo de una manera tal que éste termina apreciando como una simple "viveza criolla" lo que la ley califica como delito.

Hoy en día más y más personas, en diferentes países, tienen conocimiento, por ejemplo, de que en el pasado reciente hubo empresas transnacionales que cayeron en la tentación de recurrir al soborno, a la presión política de autoridades locales para obtener contratos o cláusulas ventajosas en esas relaciones contractuales o beneficios o dádivas indebidas para quienes las representaban en ese momento y no se llegó a producir una sanción ejemplarizante como respuesta a tales comportamientos.

Así tenemos, por ejemplo, que el 11 de junio de 2004 diferentes medios de comunicación divulgaron la noticia acerca de la admisión que hizo la empresa petrolera mundial Shell de haber "*inadvertidamente alimentado corrupción, pobreza y el conflicto a través de sus actividades petroleras en Nigeria*". En efecto, la página web de la BBC, en fecha 11 de junio de 2004, dio cuenta de que "*para la Shell había sido difícil operar con integridad en áreas en conflicto*" y añadió "*Como parte de una industria que inadvertidamente está contribuyendo con el problema estamos dispuestos a ayudar*"[39]. Si bien es cierto que es plausible la disposición de esta empresa petrolera mundial de "contribuir" en la solución del problema, de allí su "disposición a ayudar", no lo es menos que, desde el punto de vista punitivo, ninguna condena, sanción o pena le fue impuesta por nadie a la referida empresa.

El siguiente caso es dramático porque involucra a una organización humanitaria de carácter mundial como lo es la Cruz Roja. El hecho que transcribimos a continuación fue denunciado, en una mesa redonda organizada por Rotary Club de Once de Argentina efectuada el día 27 de mayo de 2003 e intitulada "*La Corrupción un Dilema Moral*". En ella, el Lic. Jorge Aldo Benedetti, expuso lo que, textualmente, se copia a continuación: "no es necesario remontarnos a hechos ilegales acaecidos durante la gestión militar, sino que en los últimos años hemos observado actos de grave corrupción que no han merecido la sanción correspondiente, a pesar de estar claramente comprobados, donde concurrieron funcionarios públicos, grandes empresas y hasta ONGs. Destacaré simplemente - y a título de ejemplo - que durante la administración del Presidente Menem, entre muchos otros actos de corrupción denunciada y no sancionada, la Secretaría de Desarrollo Social otorgó la gestión de compras de los bienes que esta dependencia requería, que ya alcanzaban un monto sumamente considerable, a una ONG, la Cruz Roja. Esta organización, aduciendo que era una entidad de derecho privado, decidió incumplir las normas de compras vigentes,

[39] Disponible en news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_3796000/3796471.stm#top BBC Mundo.com

para realizarlas sin efectuar la publicidad que correspondía, eliminando los requisitos de apertura pública, libre concurrencia y toda posibilidad de control de proceso por parte de los particulares, empresas, instituciones o el propio Estado inclusive. El Juez Cavallo allanó las instalaciones de la mencionada institución y probó - junto a estas anormalidades - la existencia de "donaciones" paralelas a cada compra. A pesar de ello no hubo ninguna sanción. Al mismo tiempo, la administración de la ciudad de Bs. As. (Buenos Aires), en manos del Dr. De La Rua, receptó nuestras denuncias sobre fraudes y falsificaciones como sustento de un sistema de compras de los hospitales metropolitanos, absolutamente corrupto. Realizado el sumario correspondiente, con las probatorias que dejaron en claro la responsabilidad de determinados funcionarios, la única sanción aplicada fue su traslado a otros hospitales para cumplir las mismas tareas. Es de hacer notar que algunos de estos funcionarios, oportunamente sumariados, han sido repuestos en los cargos en los mismos establecimientos de los que habían sido separados".[40]

Sin lugar a dudas, la circunstancia de que las dos noticias que anteceden hayan sido protagonizadas por organizaciones de nombradía mundial le confiere mayor impacto a la situación de corrupción denunciada sin castigo.

Por otra parte, en el Informe que el Dr. Manuel Rafael Rivero, en su carácter de Contralor General de la República, presentó al Congreso Nacional en 1983 hay una referencia a este problema que fue expuesta en los siguientes términos: "No es posible negar o desconocer en este sentido, que existe y se acrecienta un lamentable sentimiento de frustración, el cual resalta y reclama contra la impunidad evidente que favorece al malhechor, aquel que actúa contra los fondos públicos amparado bajo la sombra bienhechora de los amigos o de los grupos de poder. Y contra ellos no es factible luchar exitosamente mediante la pura y simple acción legislativa. Hay que ir al fondo de la cuestión, exigiendo responsabilidades concretas por parte de aquellos a quienes la República encargó

[40] Revista Probidad Nº 26-Mayo 2004.p.2. Disponible en: revistaprobidad.info/tiki-index.php?page=2004. revistaprobidad.

la vigilancia en la interpretación de las leyes y en la administración de justicia…".[41] Como puede observarse, el clamor por denunciar este asunto con miras a su superación definitiva ha involucrado a las voces más autorizadas de nuestro país.

A lo que antecede habría que acotar que trece años más tarde de la emisión del informe antes citado, el Contralor Roche Lander utilizando la misma vía, denunció ante el parlamento nacional que "todas las deficiencias que aquejan a la Administración Pública, derivan de una cultura y hábito de impunidad que ha resistido el paso del tiempo (omissis) no hemos conocido gobierno alguno que decida ganarse la opinión social reconociendo y señalando con firmeza a aquellos de sus funcionarios que sean deshonestos. Más bien optan por mantener la apariencia de que todos son pulcros e intachables. Pero las realidades no se ocultan con discursos…".[42]

Por último, es de resaltar que en el informe de la Contraloría General de la República correspondiente al año 2006, aparece, sobre el punto al que nos estamos refiriendo, la denuncia que se transcribe a continuación:

"la labor de control fiscal que realizan los órganos de control fiscal externos, la cual en oportunidades se ve afectada por la presencia de elementos externos que impiden llevar a término casos de determinación de responsabilidad administrativa abiertos en el ejercicio de sus competencias, lo cual genera la impunidad que percibe la colectividad y que constituye otro enemigo fuerte a derrotar. Sobre esta situación podemos señalar que en la presente gestión hemos visto como, en el contexto de la normativa vigente, se incumplen las sanciones impuestas por los órganos de control fiscal, sobre todo cuando recaen sobre altos funcionarios. Desde nuestra experiencia en el sagrado deber de resguardar los recursos colectivos, consideramos como fundamental para combatir la impunidad, perfeccionar a nivel constitucional la autoridad necesaria y suficiente para que las sanciones impuestas por los órganos de control fiscal se cumplan en el acto, garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa y que las decisiones de

[41] Informe al Congreso 1983. Introducción. Ediciones de la Contraloría General de la República. p.13
[42] Informe al Congreso 1996. Presentación. Ediciones de la Contraloría General de la República. p.26

cualquiera de los ámbitos político-territoriales que sean recurridas, lo sean sólo ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia".[43] (Subrayado nuestro).

Con fundamento en todo lo que antecede, podemos afirmar que cada vez se hace más necesario que los sistemas judiciales garanticen, de verdad, la independencia y la estabilidad de los miembros del poder judicial, de manera que éstos no puedan ser avasallados por intereses ajenos a la labor que desempañan. Dicha labor debe efectuarse en forma objetiva y con apego a la ley. Es fundamental que los jueces no puedan ser "comprados" o que no se sientan amenazados a la hora de resolver un asunto, pues de lo contrario los espacios de impunidad se incrementarán en grado superlativo en detrimento de la justicia y de los valores y principios éticos.

6. Causas producidas por la falta de controles por parte de los organismos competentes

Son muchas las circunstancias que pueden concurrir para que no haya controles por parte de los organismos técnicos y especializados de control fiscal. Para comenzar este punto, bástanos recordar que la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, enumera en su artículo 25 los principios que deben regir en el ejercicio de dicha actividad.

En efecto, esa disposición, copiada textualmente, establece lo siguiente:

"Artículo 25. El Sistema Nacional de Control Fiscal se regirá por los siguientes principios:

1. La capacidad financiera y la independencia presupuestaria de los órganos encargados del control fiscal, que le permitan ejercer eficientemente sus funciones.

[43] Informe de Gestión correspondiente al año 2006 dirigido a la Asamblea Nacional. Presentación. p. XIV. Disponible en www.cgr.gov.ve/smc/pdf/informes/Informe_Gestion_2006/01
www.cgr.gov.ve

2. El apoliticismo partidista de la gestión fiscalizadora en todos los estratos y niveles del control fiscal.
3. El carácter técnico en el ejercicio del control fiscal.
4. La oportunidad en el ejercicio del control fiscal y en la presentación de resultados.
5. La economía en el ejercicio del control fiscal, de manera que su costo no exceda de los beneficios esperados.
6. La celeridad en las actuaciones de control fiscal sin entrabar la gestión de la Administración Pública.
7. La participación de la ciudadanía en la gestión contralora".

De manera que sería suficiente, por ejemplo, que tales principios se soslayaran para que la labor de control fuera deficiente, inoperante o estuviere alejada de los fundamentos que hacen de ella una tarea fundamental para el Estado.

En el caso venezolano, nos basta con analizar el informe anual del Contralor General de la República, para evidenciar cómo la falta de controles, -bien porque se le obstaculiza, o porque se desatienden sus recomendaciones, o porque las estructuras del ente rector de control fiscal no tienen la posibilidad de abarcar todo el ámbito a controlar o debido a que la normativa que la rige no se encontraba a tono con el momento, o por otras razones- se ha constituido en un factor que le impide obtener los resultados esperados, lo cual incide en la proliferación de hechos de corrupción.

Así tenemos que en los últimos veinte años, la queja no ha dejado de estar presente en los informes anuales que el Contralor General de la República presenta a la representación de la soberanía popular. Por ejemplo, en el informe de Gestión correspondiente al año 2004, el titular del Organismo hace el siguiente planteamiento:

"Debemos señalar con absoluta responsabilidad, que en el marco de sus competencias legales la Contraloría General de la República formuló oportunamente las recomendaciones dirigidas a revisar con prontitud esa curiosa negociación de Petróleos de Venezuela, S. A. (PDVSA) con la empresa Informática, Negocios y Tecnología S. A. (INTESA).

Advirtió la Contraloría General de la República en ese entonces, que además de lo poco clara que había quedado la relación de PDVSA con el Consorcio INTESA, sobre todo en la obligación para nuestra empresa nacional de aportar equipos, personal, bienes y recursos financieros, también se había generado una delicada, peligrosa e inconcebible dependencia tecnológica y funcional que ponía en peligro la estabilidad de la industria, al colocar fuera de ella los resortes fundamentales para hacer efectivas y eficaces sus más importantes decisiones administrativas y financieras.

Sin embargo, las autoridades de PDVSA que recibieron nuestros informes con explícitas recomendaciones, no adoptaron acción correctiva alguna, con las consecuencias que ya todos conocemos en perjuicio de los altos intereses de la nación".[44]

En la "Presentación" del informe de gestión del Contralor General de la República ante nuestro Parlamento, relativo al año **2005** aparece el texto que se copia de inmediato:

"…no obstante que el ordenamiento jurídico establece como principios para la administración pública la honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad; así como la prohibición expresa para los funcionarios públicos de contratar con cualquier órgano o ente de la Administración Pública, por sí o por interpuestas personas, o en representación de otro, salvo las excepciones de la ley, persiste la práctica de otorgar contratos a empresas en cuyos capitales sociales participan funcionarios públicos, donde la selección del contratista se realiza sin cumplir con las premisas

[44] Disponible en: www.cgr.gov.ve/smc/pdf/informes/discursos/Discurso-cgr-2004. www.cgr.gov.ve

de transparencia y sana competencia establecidas; se adjudican las obras directamente, algunas, alegando supuestas emergencias y el recurrente vicio de efectuar pagos de remuneraciones, dietas, emolumentos y otros conceptos, por montos superiores a los legalmente establecidos. (Omissis)

Evidentes debilidades en los sistemas de control interno ponen en riesgo los logros de la gestión de la administración pública y la presentación de resultados, vale destacar la carencia de planes operativos, el frecuente desconocimiento de la totalidad de los pasos a seguir para desarrollar las actividades, debido a la falta de manuales de organización y de sistemas y procedimientos o su desactualización o falta de aprobación por parte de las máximas autoridades jerárquicas de las respectivas dependencias, la improvisación en la toma de decisiones, la ejecución de operaciones sin la debida autorización del nivel competente, fallas en el control administrativo de los contratos y el extravío de los documentos y comprobantes de las operaciones, prácticas que conspiran para el logro de los cometidos y la rendición de cuentas de cualquier gestión".[45]

Esta parte del informe de Gestión de la Contraloría General de la República, es demostrativo de la tendencia a irrespetar los mecanismos de control fiscal existentes en nuestro país.

Veamos las denuncias de la Contraloría General de la República, por ejemplo, en la sección "Gestión Fiscalizadora" del informe ante la Asamblea Nacional correspondiente al año **2006**:

"*…en los diferentes niveles territoriales que conforman el poder público venezolano (nacional, estadal y municipal), persisten fallas, deficiencias, actos, hechos y omisiones que inciden negativamente en el cumplimiento de los fines del Estado (…) En este sentido, tenemos que en la esfera del Poder Público Nacional se detectaron debilidades de control interno en las áreas administrativas y presupuestarias, contravención de las normas legales y sublegales que rigen las*

[45] Disponible en: www.cgr.gov.ve/smc/pdf/informes/Informe_Gestion_2005/Situacion_General2005. www.cgr.gov.ve

materias evaluadas, incumplimiento de metas y la falta de acciones correctivas eficaces por parte de la administración para erradicar tales fallas., (omissis). En la Administración Nacional Descentralizada se detectaron, igualmente, deficiencias en los sistemas de control interno e inobservancia de disposiciones legales y sublegales en las áreas de Planificación, Presupuesto, Finanzas y Rendición de Cuentas, lo cual repercute negativamente en la gestión cumplida por los entes y organismos que la integran, en virtud de que no garantiza la adecuada administración y salvaguarda de los fondos y bienes públicos…

Dentro del ámbito estadal y municipal destacan la ausencia o inadecuada planificación de las actividades, deficiencias en los sistemas de control interno que permiten entre otros aspectos, daños al patrimonio del estado, ejecución de obras, adquisición de bienes y servicios omitiendo las disposiciones señaladas en la Ley de Licitaciones, pagos efectuados sin estar debidamente soportados con los comprobantes justificativos del gasto, autorización de gastos sin previsión presupuestaria, otorgamiento del beneficio de jubilaciones y pensiones en contra de las disposiciones que la regulan, incumplimiento de la obligación de destinar el porcentaje previsto legalmente para gastos de inversión o de formación de capital, todo lo cual impide el logro eficiente y eficaz de los objetivos y metas de los gobiernos estadales y municipales…

Dentro del poder público municipal destaca el caso acaecido durante los años 2003 al 2005, en el municipio José Laurencio Silva del estado Falcón, donde efectuaron 1.480 ventas de terrenos ejidales, de las cuales 281 operaciones superaron el límite máximo establecido de 600 m2, sin la justificación prevista en la Ordenanza de Ejidos, constatándose a través del análisis de una muestra de 44 casos, ventas de terrenos sin que se efectuara previamente un contrato de arrendamiento con opción a compra y sin que los solicitantes hubiesen efectuado las construcciones respectivas de viviendas unifamiliares de uso residencial, de conformidad con lo establecido en la referida ordenanza; adjudicaciones de más de un terreno a una misma persona natural o jurídica; adjudicación de un terreno con una superficie de 1.872,00 m2 a la concubina de quien se desempeñaba

como secretario de la Cámara Municipal; pérdidas de Bs. 6,4 millones por concepto de venta de ejidos, toda vez que los precios de venta aprobados previamente por el Concejo Municipal fueron modificados en los documentos de registro; reventas de los terrenos, en algunos casos en fechas cercanas a la adquisición realizada a la Municipalidad a precios considerablemente superiores a los pagados sin la debida autorización por parte del órgano legislativo municipal. Es importante hacer énfasis en que la Municipalidad percibió por los lotes de terreno vendidos (336.446,69 m2) Bs. 9,01 millones, mientras que las reventas alcanzaron la suma de Bs. 2.200,81 millones".

Y concluye esta parte del informe del Contralor General de la República, con el siguiente señalamiento que es una evidencia de la inobservancia al régimen del Control Fiscal existente en nuestro país: "*Consideramos importante llamar la atención también sobre el hecho de que aún la mayoría de los entes y organismos de los tres niveles territoriales de gobierno no han efectuado los concursos para la designación de los titulares de las unidades de auditoría interna, lo cual incide de forma negativa en la consolidación del Sistema Nacional de Control Fiscal, en la idoneidad del personal que ocupa dichos cargos y en la objetividad que se debe mantener en el ejercicio de las funciones*".[46]

Finalmente, en el informe de dicho órgano de control correspondiente al año **2008**, específicamente en la parte que da cuenta a la Asamblea Nacional de los resultados de la labor contralora en el sector de la Economía de los Poderes Públicos Nacionales, se indica lo que se trasunta a continuación:

"La situación del Sector de la Economía, fundamentada en los resultados de las actuaciones practicadas durante el período evaluado, ponen de manifiesto que persisten debilidades en los mecanismos de control interno relacionadas con los procesos administrativos y contables, así como inobservancia de normas legales y sublegales; específicamente las relativas a: la constitución de garantías,

[46] Informe de Gestión correspondiente al año 2006 dirigido a la Asamblea Nacional. Presentación. p. XIV. Disponible en: www.cgr.gov.ve/smc/pdf/informes/Informe_Gestion_2006/01. p. 3 y siguientes. www.cgr.gov.ve

adquisición de bienes y contratación de servicios, emisión de letras del tesoro, enteramiento de las rentas e intereses generados por los fondos del Tesoro Nacional, formación, rendición y examen de las cuentas, aplicación del 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 de las Normas para Regular la Entrega de los Órganos y Entidades de la Administración Pública y de sus respectivas Oficinas y Dependencias; estas situaciones son un indicador de los niveles de supervisión y control sobre las operaciones efectuadas y no permiten que la actividad de la Administración Pública se desarrolle sobre la base de los principios de transparencia, rendición de cuentas, celeridad y responsabilidad, establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela"[47].

Lo que viene de ser de transcrito en forma parcial, como lo dijimos con anterioridad, es una muestra patente de las debilidades que exhibe nuestro sistema de control fiscal y de cómo es objeto de burla por los sujetos controlados.

Sin ningún género de dudas, ello constituye una importante fuente de corrupción que se alimenta de la falta de controles oportunos así como de la carencia de sanciones que bien podrían ser impuestas a todos los depredadores de la cosa pública referidos en esos informes.

Pero no es sólo en la gestión de la Contraloría General de la República correspondiente a los ejercicios citados, también en el Informe al Congreso de la República presentado en 1994 por el Contralor Eduardo Roche Lander, éste funcionario, por ejemplo, crítica las posibilidades de una actuación exitosa debido a limitantes derivadas del instrumento legal que regía para ese momento las funciones del Organismo a su cargo. En este sentido, señaló lo siguiente:

---

[47] Informe de Gestión correspondiente al año 2008 dirigido a la Asamblea Nacional. Poderes Públicos Nacionales. Resultados de La Gestión de Control. Sector de la Economía. p. 68. Disponible en: http://www.cgr.gob.ve/pdf/informes/Informe_Gestion_2008/02%20poderes%20publicos%20nacionales%202008.pdf.
www.cgr.gov.ve

"…se carece de medios para hacer valer efectivamente la responsabilidad que está implicada en la atribución de competencias para el ejercicio de la función pública.

Parte de ese vacío puede ser llenado a través de las reformas que han de introducirse a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, actualmente en debate en el Congreso, o en una futura reforma de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público.

La Contraloría está pronta a asumir a plenitud esa función una vez dotada de los instrumentos legales para ello".[48]

Por último, traemos a colación otro informe de la Contraloría General de la República al Congreso de la República, en este caso el correspondiente al año **1983**, en el que el titular del Organismo para esa época, abogando por la necesidad de fortalecer el control interno de la Administración Pública, expone la necesidad de que se introduzcan las modificaciones pertinentes a la legislación que entonces regía las actividades de ese ente Superior de Control. El planteamiento lo hizo en los siguientes términos.

"Es absolutamente imposible, al menos eso es lo que deducimos de nuestra experiencia, pretender que ese control podrá ser llevado a cabo por un solo organismo centralizado y centralizador, rígido y piramidal, como lo es actualmente la Contraloría General de la República. La complejidad que supone la realización de ese control que debe ejercerse sobre un Estado macrocefálico, polivalente y superdiversificado, impide, de manera absoluta y determinante, la actuación permanente, adecuada y oportuna, como es la que se requiere para convalidar el valor y la utilidad de la función contralora.

Es absolutamente imprescindible darle entrada en esa red que debería construirse, al control interno, elevando el concepto de responsabilidad directa que

[48] Informe al Congreso 1994. Separata. Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas. p. 26

le cabe al administrador en lo que se refiere a la implantación y práctica del control que él mismo debe ejercer sobre su propia actuación".[49]

Lo que se pone de manifiesto de todo lo que antecede, es que cuando los entes sujetos al control de la máxima institución contralora de nuestro país desacatan abiertamente sus instrucciones, cuando los órganos de control fiscal no se adecuan al desarrollo de los entes sobre los cuales recae su labor contralora, o cuando la normativa que rige los procedimientos y actividad en general de los organismos de control fiscal no se actualiza, las corruptelas, las irregularidades, los vicios y las deficiencias en la administración de los recursos públicos tienden a crecer, a multiplicarse, a expandirse con facilidad; y todo ello, en detrimento del patrimonio público y en beneficio de quienes lo detraen.

7. Causas provocadas por la pérdida de los valores éticos y morales de la sociedad

El 25 de diciembre de 1961, su Santidad el Papa Juan XXIII, convocó el Concilio Vaticano II. Se trató del evento de mayor importancia para la Iglesia Católica durante el pasado siglo, el cual tuvo como propósito "*hacer patente la misión apostólica y pastoral de la Iglesia; y conducir a todos los hombres, mediante el resplandor de la verdad del Evangelio, a la búsqueda y acogida del amor de Cristo que está sobre toda cosa*".[50] En la Constitución Apostólica *Humanae Salutis* para convocar el Concilio, su Santidad señaló lo que se copia de inmediato:

"La Iglesia asiste en nuestros días a una grave crisis de la humanidad, que traerá consigo profundas mutaciones. Un orden nuevo se está gestando, y la Iglesia tiene ante sí misiones inmensas, como en la épocas más trágicas de la historia (…) el progreso espiritual del hombre contemporáneo no ha seguido los pasos del progreso material. De aquí surgen la indiferencia por los bienes

[49] Informe al Congreso 1983. Separata. Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas. p. 19

[50] Vid. "*Catecismo de la Iglesia Católica*". Versión oficial en español, segunda edición, Asociación de Editores del Catecismo. Madrid 1992. p.1

inmortales, el afán desordenado por los placeres de la tierra, que el progreso técnico pone con tanta facilidad al alcance de todos, y, por último, un hecho completamente nuevo y desconcertante, cual es la existencia de un ateismo militante, que ha invadido ya a muchos pueblos".[51]

Cuarenta y seis años después de aquel enunciado, no nos queda otra opción sino calificarlo de profético. No erró su Santidad cuando vislumbró el camino equivocado por el que el hombre habría de transitar durante estos últimos cincuenta años. El anhelo de una paz mundial duradera, sin conflictos bélicos, globales o locales, parece cada vez más utópico. La subestimación o mejor dicho, el desconocimiento de los derechos de la mujer, de los niños y de los ancianos para hacer de ellos objeto de explotación, sexual, laboral, comercial, etc., no conoce límites, no obstante los pronunciamientos que en distintos momentos ha hecho la Organización de las Naciones Unidas en pro de los derechos de estas personas[52]. El consumo desenfrenado de bienes que propugna el capitalismo salvaje, las pretensiones de enajenar la dignidad y la libertad del ser humano mediante la implantación de modelos económicos fracasados y de sistemas totalitarios de gobierno, son algunos de los problemas que aquejan a la sociedad actual. Agréguese a ello, todas las desgracias que traen consigo los actos de terrorismo, el tráfico y el consumo de drogas, el blanqueo de dinero, el comercio ilegal de armas, la propagación de enfermedades como el SIDA debido el libertinaje sexual de muchas parejas, y la reaparición de otras enfermedades que se consideraba desterradas, como ha ocurrido con el cólera, la tuberculosis y la malaria, por ejemplo.

---

[51] Documento citado, n. 2; Documentos del Vaticano II. Trigésima séptima edición. Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1962. p.8

[52] Vid. Convención sobre La Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer: Disponible en: www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/states.htm;
www.un.org
Convención de los Derechos del Niño:
Disponible en: www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/infancia/convencion.htm;
www.un.org
Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad:
Disponible en: www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/olderpersons/princ.html
www.un.org

La crisis que padece la humanidad en general, es una crisis de los valores fundamentales del hombre en los diferentes ámbitos en los que se desenvuelve, ya sea en el campo económico, el social, el familiar, el deportivo, el de la política; pero, particularmente, en el de la ética y en el de la moral. En todas esas diferentes esferas el denominador común de la mencionada crisis se pone de manifiesto en la forma como se soslaya el aprecio a la verdad, a la justicia, a la responsabilidad, a la solidaridad con los más necesitados, a la observancia de la ley como instrumento fundamental para la convivencia ciudadana, a la conservación y consolidación de la familia como célula fundamental de la sociedad, al respeto a la conservación ambiental, entre tantos otros valores que lo enaltecen y lo diferencian con el resto de los seres que habitan el planeta

Pero, obsérvese, la crisis de valores que afecta a la sociedad tiene su centro en el individuo; se trata de una transformación que se inicia en el centro de cada persona. Al fallar el hombre, falla la sociedad entera, fallan las instituciones que él ha creado y se abren los caminos que conducen a los hechos de corrupción en sus más variadas expresiones.

El Dr. Luis María Olaso, S.J., en un trabajo intitulado “La Corrupción Moral”, presentado en la clausura del foro “La Corrupción en Venezuela”, organizado por la Asociación Venezolana de Derecho Tributario y que se celebró en Caracas los días 17 y 18 de noviembre de 1983, expresó en torno a este punto lo que parcialmente trascribimos de inmediato y del cual hemos destacado las ideas fundamentales de ese extraordinario estudio: “El género humano se halla hoy en un nuevo período de su historia, caracterizado por cambios profundos y acelerados que se extienden al universo entero. (…) Hay cambios profundos psicológicos, morales, religiosos (…) Esta rápida mutación, producida frecuentemente con violencia y desorden; la misma conciencia de las antinomias existentes hoy en el mundo, engendran o aumentan contradicciones y desequilibrios, discrepancias en la familia, discrepancias raciales y sociales entre países ricos y pobres, en las ideologías, discrepancias producidas por los egoísmos existentes en las naciones, en los poderes económicos y tecnológicos.

Todo ello aumenta la mutua desconfianza y hostilidad, conflictos y desgracias de los que el hombre es a la vez causa y víctima (…) Los desequilibrios que fatigan el mundo moderno están conectados con este otro desequilibrio fundamental que hunde sus raíces en el corazón del hombre. Pero la corrupción no es sólo principalmente individual, ni siquiera coyuntural o pasajera, es estructural, ahí en la estructura se afirma y se endurece. Es este hombre amoral o con valores falsos, el que crea las estructuras moralmente injustas que llevan, en general, a la corrupción moral individual de la cual es muy difícil escapar cuando toda la estructura es injusta, cuando todo el sistema es injusto (…)"[53]

De manera pues que si los que tienen la posibilidad de dictar pautas contra la corrupción, así como de castigar sus expresiones o manifestaciones cuando estas ocurren en cualquiera de los ámbitos, públicos o privados, quieren de verdad ver resultados exitosos en el combate contra esta plaga, es fundamental trabajar en dos frentes de manera sostenida, firme y simultáneamente: el primero, hacer respetar las normas jurídicas que informan el Estado de Derecho, las cuales deben ser justas, racionales y equilibradas para que sean aceptadas y acatadas por el colectivo a quienes van dirigidas y el segundo, reforzar la observancia de las reglas de la ética y de la moral ciudadana por todas las vías posibles a fin de inculcar las bondades del buen comportamiento ciudadano y evitar las circunstancias que pueden incentivar los hechos de corrupción.

Su Santidad Juan Pablo II, en su encíclica *Veritatis Splendor* nos enseñó que "En el ámbito político se debe constatar que la veracidad en las relaciones entre gobernantes y gobernados; la transparencia en la administración pública; la imparcialidad en el servicio de la cosa pública; el respeto de los derechos de los adversarios políticos; la tutela de los derechos de los acusados contra procesos y condenas sumarias; el uso justo y honesto del dinero público; el rechazo de medios equívocos o ilícitos para conquistar, mantener o aumentar a cualquier costo el poder, son principios que tienen su base fundamental -así como su

[53] Cfr. OLASO, Luis María, s.j: "*La Corrupción Moral*", "*La Corrupción en Venezuela*". Caracas. Vadell Hermanos Editores. 1985. pp. 328-332.

urgencia singular- en el valor trascendente de la persona y en las exigencias morales objetivas de funcionamiento de los Estados. Cuando no se observan estos principios, se resiente el fundamento mismo en la convivencia política y toda la vida social se ve progresivamente comprometida, amenazada y abocada a su disolución".[54]

La vigencia de estas palabras en las actuales circunstancias políticas por las que atraviesa nuestro país, debieran conducir, particularmente a todos los hombres de buena voluntad, a una profunda reflexión en la búsqueda y aceptación de la verdad como un medio, a través del cual se puede iniciar una sostenida campaña en contra de las diversas manifestaciones de corrupción que frecuentemente tienen lugar, y que tanto daño le ha hecho a nuestra sociedad.

[54] Cfr. Juan Pablo II. *Veritatis Splendor*. Ediciones Trípode. Segunda edición. Caracas 1993. p. 91

CAPÍTULO IV: CONSECUENCIAS QUE DERIVAN DE LOS HECHOS DE CORRUPCIÓN

Preliminar

El problema de la corrupción, en sus distintas expresiones y en los diferentes espacios en los que se hace presente, tiene consecuencias indiscutiblemente adversas para las personas, así como para las estructuras sociales que hacen vida en un Estado de Derecho y, particularmente, para las instituciones jurídico-políticas que lo conforman. De allí que cada vez sea mayor la toma de conciencia para combatir este flagelo por parte de entidades especialmente creadas para tal fin, las cuales no cesan de efectuar lo que corresponda para enfrentarlo con coraje y decisión, habida cuenta que los hechos de corrupción amenazan con hacer sucumbir los modelos de organización social hasta ahora conocidos.

Aparte de las medidas que han sido adoptadas por cada país en particular para que rijan en su ámbito interno, se encuentran adicionalmente las emanadas de instituciones internacionales que comparten la misma preocupación por el referido problema. De esta forma, pueden mencionarse, entre otras, la aprobación de tratados especialmente concebidos para luchar contra los hechos de corrupción, como ha ocurrido, por ejemplo, con la *Convención Interamericana contra la Corrupción* suscrita por los Estados miembros de la *Organización de Estados Americanos* (OEA) en Caracas, el 29 de marzo de 1996. Este es uno de de los instrumentos jurídicos de mayor relieve en nuestro continente para el combate contra la corrupción, ya que, además de prever medios de cooperación fundamentales para ello, promueve acciones internacionales para prevenir y, sancionar hechos de la referida índole. De igual manera, no está demás tener presente que la Carta Democrática Interamericana, suscrita en la ciudad de Lima, Perú, el 11 de setiembre de 2001, durante el vigésimo octavo periodo extraordinario de sesiones de la OEA, dispone en su artículo 4 que son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, "*la transparencia de*

las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

Otro instrumento normativo de vital importancia en la lucha contra el precitado problema, lo constituye la *Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción* suscrita en Mérida (México) entre el 9 y 12 de diciembre de 2003 por los países agrupados en dicha organización internacional. Se trata del marco jurídico con el que se podrán tomar los correctivos necesarios para tratar de contrarrestar, de manera sistemática, la realización de prácticas corruptas.

Respecto de las estrategias que se han adelantado en el campo al que nos venimos refiriendo, pueden mencionarse las prohijadas por el *Banco Mundial*, entre la cuales se destacan: "prevención de fraude y corrupción en los proyectos que financia este organismo, asistencia a los países que requieran su apoyo para reducir la corrupción, precisar los hechos constitutivos de corrupción en cada país y formular estrategias anticorrupción y, finalmente, colaborar en los esfuerzos internacionales para reducir las prácticas corruptas".[1]

Adicionalmente, el *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID) y el *Fondo Monetario Internacional* (FMI), también han tomado las medidas correspondientes en la esfera de sus respectivas áreas de acción. Así tenemos que la institución citada en primer término, aprobó en el año 2001 un marco sistémico para orientar las acciones de la institución en la lucha contra la corrupción, en el cual "reitera su compromiso de abordar el tema de la corrupción de manera global, en tres sectores separados pero estrechamente ligados uno con otro: a. Asegurar que el personal del Banco actúe de acuerdo con los más altos niveles de integridad y que las políticas y procedimientos internos del Banco estén orientados a la consecución de ese objetivo; b. Asegurar que las actividades financiadas por el Banco estén exentas de fraude y corrupción y que se las ejecute en un adecuado

[1] "El Banco Mundial ha realizado actividades contra la corrupción en casi 100 países. Desde 1997, la estrategia del Banco contra la corrupción ha incluido medidas en los cuatro aspectos fundamentales" precedentemente mencionados. Disponible en: www.bancomundial.org/temas/anticorrupcion/lucha.htm www.bancomundial.org

ambiente de control, y c. Apoyar los programas que ayuden a los países miembros prestatarios del Banco a fortalecer la buena gestión de gobierno, mantener el estado de derecho y luchar contra la corrupción. El Banco ha tomado medidas en cada uno de esos sectores para reducir al mínimo el riesgo de corrupción. Esas medidas reflejan el compromiso de la institución de funcionar con transparencia, dentro de una estructura de controles gerenciales y orientada por los mandatos establecidos por sus accionistas".[2]

Por lo que respecta al Fondo Monetario Internacional, debe destacarse que su Directorio Ejecutivo ha adoptado diversas medidas con el propósito de estimular cada vez más, "una mayor transparencia de las políticas y los datos de los países miembros y de fomentar las comunicaciones de la propia institución con el exterior. La transparencia, en lo que respecta a los países miembros del Fondo Monetario Internacional y al FMI mismo, ayuda a las economías a funcionar mejor y las hace menos vulnerables a las crisis. La mayor apertura por parte de los países miembros alienta debates y análisis públicos más amplios de sus medidas de política, fomenta la rendición de cuentas por quienes formulan esas medidas y la credibilidad de las políticas, y facilita el funcionamiento eficiente y ordenado de los mercados financieros".[3]

A lo que antecede puede agregarse la denominada "*Declaración de París de 19 de junio de 2003. Una llamada a la acción contra la corrupción a gran escala*", la cual fue promovida por la juez noruega-francesa Eva Joly, conocida entre otras razones por haber tenido a su cargo la instrucción, durante más de siete años, del caso de la petrolera francesa Elf.[4], el escándalo financiero más

---

[2] Vid. Fortalecimiento de un Marco Sistémico contra la corrupción para el Banco Interamericano de Desarrollo, p. 3. Disponible en: idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=815065 idbdocs.iadb.org

[3] Vid. la sección "*Transparencia*". Disponible en www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/transpars.htm www.imf.org

4 De la entrevista que la periodista Silvia Chauvin, fundadora de la organización "Mujeres de Empresa", le hizo a la magistrada Eva Joly en diciembre de 2003, transcribimos en torno al caso Elf, lo siguiente: "A diciembre de 1993, la empresa Elf era la número uno de Francia, pertenecía al Estado y su presidente era nombrado por el Presidente de la República. El grupo Elf estaba oficialmente asentado en 100 países, poseía más de 800 filiales, 90.000 empleados y acciones en más de 350 sociedades. Su facturación, a fines del año fiscal 1993, alcanzaba los 31.860 millones de los actuales euros. Y, en esta sociedad tan honorable, sus directivos consiguieron malversar fondos equivalentes a un año de beneficios. Estos fondos eran dirigidos

sonado en la historia de Francia, que concluyó con una sentencia del Tribunal de París declarando la responsabilidad de los directivos de dicha empresa a los que se les comprobó haber realizado sobornos, fraudes fiscales, malversación de fondos públicos del Estado francés gracias a la posesión de cuentas bancarias en paraísos fiscales.

De todo cuanto antecede se infiere que realmente existe una toma de conciencia, muy fuerte, a nivel mundial ante las prácticas de corrupción. Ya no se puede ni siquiera pensar que se trata de problemas que afectan a un país en forma específica, a un conglomerado determinado o que sólo algunas entidades o sectores de una población son proclives de padecerlos.

Los hechos de corrupción no respetan países, organismos, sociedades, personas, individualidades. Lo pueden protagonizar, por igual, hombres y mujeres de diferentes razas, credos religiones o ideologías políticas, edades o condición social. Es un problema verdaderamente globalizado con repercusiones negativas en el medio donde acontezca, como lo vamos a analizar de inmediato[5].

---

hacia empresas off-shore, como también a cuentas bancarias en Suiza, Lichtenstein y Mónaco; cuentas que eran administradas directamente por el segundo de la empresa, Alfred Sirven, y por André Tarallo, responsable de la producción de petróleo. Naturalmente esos fondos escapaban a cualquier control accionario. Parte de esos fondos financiaron tanto placeres privados como la oposición a ciertos gobiernos (en algunos casos se financió tanto al partido oficial como al opositor...), la guerra civil en Angola, la obtención de contratos, en fin, todo tipo de acciones fraudulentas". La entrevista completa se encuentra disponible en: www.mujeresdeempresa.com/perfiles/perfiles031204.shtml
www.mujeresdeempresa.com
El texto de la Declaración de París fue suscrita, entre otras personalidades, por el juez de la Audiencia Nacional de España Baltasar Garzón, el ex Fiscal de Ginebra Bernard Bertossa, el Fiscal de la Operación *Manu Puliti*, Antonio di Pietro, Mary Robinson, ex presidenta de Irlanda. Entre las principales propuestas que contiene la Declaración se encuentran las siguientes: a) Armonizar las legislaciones nacionales en materia de delincuencia financiera mediante la adopción de medidas preventivas (registro y seguimiento de la delincuencia financiera, control público europeo de las cámaras de compensación, prohibición a los bancos de aceptar fondos provenientes de paraísos fiscales y de abrir filiales offshore); b) Creación de una fiscalía europea en materia de justicia y defraudación fiscal; c) Levantamiento del secreto bancario bajo pena de sanción a los estados no cooperantes; d) Transparencia obligatoria para las empresas en sus actividades, filiales y capitales invertidos en países de riesgo.

[5] El 17 de diciembre de 1997, en París, los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y otros no integrantes de ese organismo ratificaron la Convención para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Transnacionales;

1. La corrupción atenta contra el Estado de Derecho

La expresión "Estado de Derecho" tiene una significación muy precisa en el campo del derecho público. Ella equivale a decir que tanto los órganos que conforman al Estado como los ciudadanos que a éste pertenecen, se encuentran regidos por el derecho y sometidos a los límites que éste establece. El Texto Fundamental que nos rige, por ejemplo, dispone en su artículo 7 que "la Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta Constitución". Esta norma es la que consagra a la República Bolivariana de Venezuela como un Estado de Derecho.[6]

Ahora bien, el aserto contenido en el acápite de esta parte, conforme al cual la "corrupción atenta contra el Estado de Derecho", tiene como asidero la diversidad de consecuencias gravosas que traen consigo los hechos de corrupción y que inciden en forma negativa, tanto en las instituciones que integran al Estado, como en sus ciudadanos o administrados.

Veamos a continuación varias de las consecuencias que desde la referida óptica de análisis traen consigo los hechos de corrupción.

1.1. Las prácticas corruptas atentan contra las instituciones democráticas

"*Una democracia sin valores se convierte con facilidad en un totalitarismo visible o encubierto, como demuestra la historia*". La expresión precedente pertenece a su Santidad el Papa Juan Pablo II y está contenida en su Encíclica *Veritatis Esplendor* (El Esplendor de la Verdad), dada en Roma el 6 de agosto de

[6] Para que pueda hablarse con propiedad de la existencia de un Estado de Derecho, se requiere la observancia de los restantes elementos que conforman dicha expresión, tales como: real garantía de la dignidad humana; igualdad ante la Ley; efectiva separación de los órganos del Poder Público; acatamiento del principio de legalidad; respeto al principio de reserva legal; sujeción al procedimiento administrativo; efectividad del principio de seguridad jurídica; prohibición de excesos en las actuaciones discrecionales de los funcionarios públicos; posibilidad cierta de exigir reparaciones de orden patrimonial al Estado cuando éste o sus agentes causen daños o perjuicios a las personas o a sus bienes; sumisión de los funcionarios públicos a las diversas modalidades de responsabilidad que puede exigírseles con ocasión del ejercicio de sus funciones; obediencia a las normas sobre rendición de cuentas; sometimiento a los principios y disposiciones legales en materia de control fiscal.

1993, en la que plantea a todos los Obispos de la Iglesia Católica cuestiones fundamentales de la enseñanza moral de la Iglesia.[7]

De manera que para que una democracia esté sustentada en valores, se requiere que sus instituciones estén fortalecidas y al abrigo de sistemas impregnados de opresión, de engaño, de populismo y corrupción y, por ende, ineficaces; características todavía presentes en muchos gobiernos que las practican como políticas de estado, con la particularidad de que estos "atributos" minan la confianza del pueblo en el funcionamiento de sus instituciones democráticas, las cuales, por lo demás, juegan un papel fundamental en los niveles de desarrollo de un país. Los dirigentes que impulsan estas prácticas anti-democráticas, olvidan que un gobierno puede adelantar todas las reformas económicas, sociales, culturales y políticas que estime necesarias, conforme a un plan democrático de desarrollo, si el sistema político imperante ha puesto a prueba el funcionamiento de sus instituciones democráticas. Es decir, si los ciudadanos pueden, por ejemplo, adversar las propuestas de cambio, mediante el ejercicio de los correspondientes recursos judiciales, sin temor a represalias de las autoridades o si éstas no impiden u obstaculizan las manifestaciones que grupos ciudadanos quieran efectuar en contra de las proyectadas reformas. Se trata, como puede observarse, del libre ejercicio de los derechos constitucionales que prevea el Texto Fundamental.

Como lo advierte el Dr. Escovar Salom, "Es muy importante que los gobiernos sean electos y alternativos. Es necesaria la controversia, las libertades, los derechos, la dinámica plural de opiniones y de intereses. Pero no es suficiente que se realice esta parte del sistema político. También es fundamental que el derecho de propiedad, la seguridad jurídica y las instituciones civiles adquieran plena y comprobable vigencia"[8]. "(…) Los factores o agentes destructivos, como la corrupción, que es tanto más conspicua, cuando no es sólo del Estado y del gobierno sino también de la sociedad, requieren una posición ética y un discurso

[7] Juan Pablo II: "*Veritatis Esplendor*". *op.cit.* p. 92
[8] Vid. ESCOVAR SALOM, Ramón: "*Los Demonios de la Democracia…*". *o p. cit.* p. 322

moral. (…) No puede haber repúblicas sin republicanos ni sin ciudadanos. Para que haya democracia tiene que haber repúblicas fundadas sobre normas de derecho"[9]

De manera, pues, que las principales notas distintivas de la robustez institucional de un país lo revela, de manera manifiesta, el acatamiento de los preceptos jurídicos y éticos por parte de sus ciudadanos, la pluralidad de su sistema de partidos políticos. Si este es plural, todas las fuerzas políticas deben tener la posibilidad de estar representadas en el parlamento; además, la representación popular de las minorías de ese país debe contar con su correspondiente espacio de acuerdo a la voluntad de los electores.

Para que lo anterior sea posible, ese sistema electoral debe ser transparente, confiable, pulcro y oportuno en su accionar y no debe generar ningún tipo de dudas en cuanto a la integridad, capacidad e independencia de los miembros que lo dirigen.

Atinente al Órgano Legislativo que resulte de unos comicios generales, su característica fundamental debe ser la independencia en el ejercicio de sus competencias frente a los demás poderes, en particular frente al ejecutivo al que debe controlar, como ocurre en los verdaderos Estados de Derecho.

El Poder Judicial es otro de los órganos del Poder Público que debe ser absolutamente autónomo de los otros Poderes para brindar confianza a los ciudadanos. En un verdadero Estado de Derecho no es posible imaginar la falta de independencia del Órgano Judicial, ni la sumisión de sus representantes a otros poderes, en especial al Poder Ejecutivo, ni mucho menos que las sentencias que se dicten no se corresponda realmente con lo alegado y probado en autos, sino que sean producto de los más oscuros y torvos intereses de manera que la justicia no tenga ninguna posibilidad de triunfar.

Tan importante como lo referido con anterioridad, es lo relativo al control que es menester efectuar sobre el manejo de los fondos públicos. Los órganos de

[9] Ibídem. p. 356

control fiscal, llámense contralorías, tribunales de cuentas o cortes de cuentas, tienen que ser independientes de los demás poderes, autónomos en el ejercicio de sus funciones, técnicamente posibilitados de ejercer sus potestades con la pericia que la materia requiere y sus dirigentes y demás funcionarios altamente capacitados para ejercer las atribuciones que correspondan con rectitud y probidad. El control fiscal es un elemento fundamental de la institucionalidad democrática. Sin control fiscal no hay democracia, no existe Estado de Derecho.

Ahora bien, cuando en un Estado en el que el morbo de la corrupción logra infectar alguna de sus instituciones, o todas, independientemente de que ello ocurra de manera brusca o en forma paulatina, se genera una cadena de acontecimientos perjudiciales que distorsiona su esencia e incide en forma negativa en todos y cada uno de sus ciudadanos y, obviamente en el funcionariado público. Los primeros comienzan a padecer severas restricciones en el goce de sus derechos fundamentales: en el derecho a la vida, a la integridad física, a la salud mental; surgen limitaciones al derecho de propiedad, a la libre iniciativa en el campo económico o en el de la cultura; aparecen controles al libre tránsito, a la educación, al ejercicio de los derechos políticos, a la libre convertibilidad de la moneda, etc., todo lo cual trae consigo situaciones de estrés, de inseguridad, de insatisfacciones e incertidumbre que hacen muy difícil la convivencia pacífica entre los ciudadanos y el goce y disfrute de las bondades de lo que ha dado en llamarse en los últimos tiempos "calidad de vida"; es decir, ciertos estándares o niveles de progreso, confort, bienestar, tanto en la esfera material, psicológica y espiritual de las personas que traducen estados de felicidad para éstos en el plano personal, familiar o de grupo.[10]

El otro extremo de esta relación que también resulta hondamente afectado por las prácticas corruptas, es el del funcionariado público, o lo que es lo mismo,

[10] De acuerdo con el índice de desarrollo humano que publica anualmente la Organización de las Naciones Unidas, durante el año 2006, los países que alcanzaron mayor calidad de vida fueron, en el siguiente orden: Noruega, Islandia, Australia, Irlanda, Suecia, Canadá, Japón, Estados Unidos y Suiza y. Para el año 2007 dicho orden fue así: Islandia, Noruega, Australia, Canadá, Irlanda, Suecia, Suiza, Japón Holanda y Francia. Disponible en www.infoplease.com/ipa/A0778562.html
www.infoplease.com

los servidores del Estado. Sobre este particular procederemos de inmediato a hacer las correspondientes consideraciones.

1.2. Los hechos de corrupción dañan la función pública

La expresión "función pública" es de aquellas que en el campo de derecho ofrece varios significados. De manera especial, el vocablo alude, por una parte, a la actividad jurídica a través de la cual el Estado cumple sus cometidos y, por la otra, al vínculo jurídico que se establece entre la Administración y los funcionarios públicos y que rige esas relaciones. En su obra "La Función Pública", el Profesor Enrique Silva Cimma expresa que "dentro de este concepto incluiremos todos aquellos principios relativos al régimen de personal, es decir del empleo público, y a las normativas legales o positivas en que aquellos principios se consagran".[11]

Ahora bien, los hechos de corrupción no sólo afectan las actividades que efectúa la Administración Pública en el cumplimiento de sus atribuciones, sino que de igual manera perjudican a los funcionarios o empleados públicos en el desempeño de sus respectivos cargos y en resultado de las labores que realizan.

Cuando la Constitución que nos rige, dispuso, por una parte, en su artículo 141, que *"la función ejercida por la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho*"; y, por la otra, en su artículo 145, que "*Los funcionarios públicos y funcionarias públicas están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna*", no hizo otra cosa que subrayar los elementos que caracterizan a la Administración Pública en la que se destaca el estar al servicio a los ciudadanos, de la misma manera que sus funcionarios lo están al servicio del Estado. Por esta razón, también en cada uno de sus servidores pueden individualizarse los principios a los que aquella está sujeta; en particular, el de honestidad como principio rector que

[11] SILVA SIMMA, Enrique "*La Función Pública. El Régimen de Personal en la Contraloría General de la República*". Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas. 1978. p. 19.

debe guiar las actuaciones de las estructuras administrativas y de quienes las integran.

La clave principal en la consolidación de un sistema democrático de gobierno es contar con una Administración Pública eficaz y eficiente, apegada a la ley y a la ética. De lo contrario, las prácticas corruptivas ganarán espacio y ello traerá por consecuencia que la gestión administrativa se torne ineficaz para responder a las necesidades públicas, particularmente en los campos de la seguridad ciudadana, de la educación y de la salud que son las áreas más sensibles y proclives a la afectación por causa de hechos de la señalada índole.

Pero la cadena de consecuencias nefastas derivadas de los hechos de corrupción no se detiene, por lo que otras áreas o sectores también son objeto de debilitamiento: crece la desconfianza entre los inversores, nacionales o extranjeros, así como entre los productores de bienes y servicios que no quieran caer en las garras de las prácticas corruptas. Estas inhibiciones acarrean resultados que a la larga terminan lesionando a los ciudadanos: aparece el desabastecimiento de bienes y de servicios, lo cual genera especulación. Para controlar la especulación, la Administración activa las medidas de regulación de precios y la imposición de sanciones administrativas y penales a los infractores de tales medidas, por lo que el círculo vicioso de este *corsi e ricorsi* no cesa sino que, por el contrario, crece y crece en forma de espiral. Como una manera de tratar romper dicho círculo, la Administración aumenta el gasto público; al proceder así se ve obligada a desatender otras áreas, como las de infraestructura física u obras públicas y se convierte en un gran mercader que trata de suplantar a los particulares probos que han huido del suministro de bienes o de la prestación de servicios, abrumados por los hechos de corrupción. Al final, los servidores públicos honestos también se ven afectados y asqueados de laborar en la Administración Pública, pierden la mística de servicio y, los que pueden, emigran al sector privado. Se ha perdido así, el componente fundamental de la Administración Pública, como lo es el de los recursos humanos.

1.3. Las prácticas corruptas degradan la administración de justicia

Los hechos de corrupción que, como sabemos, existen en los distintos ámbitos del Estado y de la sociedad, lamentablemente también tiene presencia en el servicio de justicia. La condena del inocente, la absolución del culpable, el retardo injustificado de las decisiones, la realización de juicios amañados, la suspensión de audiencias en forma reiterada, el incumplimiento, bajo cualquier pretexto, de órdenes de traslado de los presos a los tribunales donde se les juzga, son algunas de las prácticas más frecuentes que evidencian la presencia de la corrupción entre los que están llamados a impartir justicia.

El ultraje de esta noble y fundamental tarea, está motivado por varias circunstancias. Por ejemplo, el cohecho y la prevaricación son dos de las faltas más graves y más frecuentes en las que puede incurrir un juez en el ejercicio de sus funciones que ha sucumbido ante las prácticas corruptas. En efecto, se sentencia a favor del camarada de una determinada tolda política simplemente porque se comparte su ideología política o se decide en contra de un adversario político, solamente por tener esa condición. Más grave aún es la sumisión servil en gratitud por haber logrado el cargo o para preservarlo una vez obtenido.

Por supuesto que no hay nada más peligroso que una justicia corrupta, porque ello, por una parte, crea indignación en el afectado por violación a un derecho humano fundamental y, por la otra, propicia las condiciones para hacerse justicia por sí mismo, lo cual es dañino para la sociedad en su conjunto. Si la justicia se prostituye, toda la institucionalidad del Estado se resquebraja y se viene abajo; es la puerta de entrada a la inseguridad jurídica y a la muerte de la democracia. Y no puede ser de otro modo, puesto que si los ciudadanos no pueden acceder a la justicia -que no es, por supuesto, entrar al recinto del tribunal y consignar una petición, recurso o solicitud- o se le niega la posibilidad, llegado el caso, de tener un juicio imparcial y ajustado a la ley, no sólo se atropella a ese ciudadano en el disfrute de la garantía constitucional relativa al debido proceso, sino que todo el sistema judicial sufre un deterioro que cuesta mucho recuperar.

Cuando Montesquieu propugna la tesis de la división del poder, uno de los argumentos que invoca es el relativo a la necesidad de la independencia del poder judicial frente a los demás poderes, de manera de garantizar que exista libertad. "*No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar la leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares*".[12]

El 20 junio de 2007 visitó nuestro país el magistrado español Balzar Garzón, invitado especial de la Confederación Venezolana de Industriales (CONINDUSTRIA)[13] para el Congreso Internacional que esa institución patrocinaba y se refirió en su discurso de orden al tema de la justicia. Dijo en esa oportunidad: "…una sociedad constituida sobre la justicia, sobre la exigencia de responsabilidad y sobre la erradicación de la impunidad es una sociedad más libre, más democrática, y por ende, más firme en sus valores y aspiraciones, que protegerá más adecuadamente a sus componentes, sin que para ello tengan que disminuir las conquistas que integran los baluartes básicos de nuestros pueblos y que son los que a través del diálogo, del respeto y de la aproximación política y cultural, hacen que día a día, construyamos el edificio común, en el que con todas las discrepancias que tenemos, nos integremos en un futuro de esperanza. (…) Necesitamos una Judicatura no sólo científicamente preparada, sino contaminada de sociedad, mezclada con la sociedad para que los jueces estén próximos a los problemas y los asuman como propios para resolverlos. El Juez es el último garante de los derechos ciudadanos. Y debe ser el primero en defenderlos con

[12] MONTESQUIEU: "*Del Espíritu de las Leyes*". Editorial Porrúa, S.A. México, 1982. p. 104

[13] La Confederación Venezolana de Industriales –CONINDUSTRIA- es la máxima organización gremial del sector industrial nacional; comprende a grandes, medianas y pequeñas industrias y representa el 90% de la producción manufacturera del país.

imparcialidad, independencia y responsabilidad. A veces me pregunto si los jueces comprendemos realmente el auténtico sentido del concepto justicia. Y si somos conscientes del gran poder que nos otorgan las respectivas constituciones y las leyes. Y sobre todo me preocupa el hecho de que haya jueces que no siempre hacen buen uso de ese poder, o peor aún, que desconocen el alcance de la responsabilidad que asumen por el hecho de ser jueces.".[14]

Las ideas expresadas por el Magistrado Garzón en torno al tema de la justicia, tienen el mérito de provenir de un hombre cuyo oficio es, precisamente, administrarla y que conoce, valora y pondera su labor como un instrumento primordial para la vida en sociedad y de sostén del orden democrático. De allí que cualquier acto de corrupción en ese ámbito, se traduce en menoscabo de uno de los elementos fundamentales del Estado de Derecho.

1.4. La corrupción distorsiona el sistema económico

Además de las implicaciones que tienen los hechos de corrupción en las áreas a las que nos hemos referido anteriormente, en el campo económico también tiene muchas y muy variadas consecuencias. En efecto, los hechos de corrupción producen distorsiones tan importantes en el campo social, que según el Índice de Percepción de la Corrupción correspondiente al año 2006 de *Transparency International* (TI), la corrupción y la pobreza están estrechamente vinculados entre si "Cuando los funcionarios roban dinero destinado a fines de desarrollo -por ejemplo, el suministro de agua potable, carreteras, colegios y hospitales -el impacto se siente directamente en los segmentos más pobres de la sociedad. Cuando los contratistas y proveedores del Estado suben los costos y pagan sobornos, la integridad pública se ve mermada. Esto mismo ocurre si el dinero destinado a asistencia humanitaria y alivio de catástrofes acaba en los bolsillos de individuos corruptos".

[14] Disponible en www.noticierodigital.com/forum/viewtopic.php?t=211498 www.noticierodigital.com

Así las cosas, resulta obvio que dentro de los diferentes obstáculos o impedimentos que tienen algunos países para lograr desarrollos que marquen la diferencia con los que otros puedan alcanzar en diferentes lugares del orbe, y que se traduzcan en un crecimiento económico sostenido, permanente y no circunstancial, capaz de reducir los altos niveles de la pobreza, se encuentran los hechos de corrupción.

Los datos que se copian seguidamente, tomados del citado informe de *Transparency International* (TI), correspondiente al año 2006, nos dan una idea de los daños terribles que en el campo económico, derivan de las prácticas corruptas:

"*La corrupción en aprovisionamiento puede desviar entre un 10 y un 20 por ciento –algunas veces hasta un 50 por ciento – del valor de un contrato. Esta malversación masiva de dinero público no sólo distorsiona la competencia comercial justa; resulta en productos y servicios de menor calidad, al igual que en compras innecesarias. Esto golpea más fuerte a los más vulnerables de la sociedad, al ser los más necesitados de políticas públicas sólidas y servicios públicos costo-efectivos. (…) Más de mil millones de personas carecen de agua potable, cerca de mil millones sufren de hambruna y casi 3 mil millones, de saneamiento adecuado. Acabar con la corrupción en la ayuda al desarrollo es vital. Están involucradas altas sumas en donaciones y su desvío pone en peligro la oportunidad de mejorar la calidad de vida de millones de personas. (…) El gobierno de Kibaki ha gastado 12,5 millones de dólares en coches de lujo, mayoritariamente para uso personal de altos cargos kenianos. Esto es suficiente para pagar durante 8 años el colegio de 25.000 niños. (…) Operaciones deshonestas le costaron a Sri Lanka más de 100 mil millones de rupias (911 millones de dólares), cerca de una quinta parte de los ingresos tributarios [en 2006] (…) La corrupción está desangrando a África hasta la muerte y el costo es terminal para los pobres. Algunos estiman que el dinero corrupto que sale del continente es mayor que el que llega como ayuda. La mayor parte del dinero se guarda en bancos de Gran Bretaña o en nuestros territorios o dependencias en el*

extranjero y a veces los ciudadanos británicos están involucrados en negocios corruptos. Queremos que nuestro gobierno sea duro con la corrupción."[15]

La misma organización, en una encuesta de opinión pública dada a conocer el 02 de junio de 2009, reveló el siguiente dato: "El Barómetro 2009 muestra que las familias más pobres siguen sufriendo las consecuencias del soborno menor. En todos los resultados, los encuestados con ingresos bajos registran mayores probabilidades de recibir pedidos de sobornos que aquellos con ingresos altos. Se comprobó además un incremento en los niveles de soborno menor en Venezuela, Ghana, Indonesia, Camboya, Bolivia, Senegal, Rusia y Kenia, lo que agrava aún más la difícil situación en la que ya se encuentran los hogares de bajo ingreso, mientras que aumenta el desempleo y se reducen los ingresos como parte del estancamiento económico global."[16]

Por supuesto que los hechos de corrupción precedentemente transcritos repercuten a su vez en otros sectores del Estado. Por ejemplo, afectan el normal funcionamiento de la Administración Pública ya que las inversiones que puedan efectuarse no se harán en función de la colectividad, sino de los beneficios que de allí puedan deducirse, por un lado, para los funcionarios corruptos que influyeron en la toma de decisiones o las adoptaron, y, por el otro, para los empresarios privados que también se corrompen para lograr posiciones de privilegios desde donde puedan continuar influyendo en las decisiones relativas al destino de los fondos públicos. Todo esto acarrea distorsión del gasto público, reducción de la eficiencia de la empresa privada porque se soslaya la verdadera competitividad empresarial. Al final, resulta perjudicado el desarrollo integral de los pueblos.

---

[15] El informe correspondiente al año 2006 de "*Transparency Internacional*" (TI), donde aparecen los datos arriba copiados, está disponible en www.transparency.org/publications/ ar_tilac_2006 www.transparency.org/

[16] "El Barómetro" es una encuesta de opinión pública de Transparency International disponible en: www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2009/2009_06_03_gcb2009_es www.transparency.org/

1.5. La corrupción deforma los cuerpos de seguridad ciudadana

La corrupción que, reiteradamente, es denunciada como una constante dentro de los diferentes cuerpos de seguridad pública, constituye un grave problema que amerita solución inmediata pues es insólito que quien tiene la noble misión de brindar tranquilidad, paz, sosiego y orden a la ciudadanía, se constituya en otro factor de perturbación, de inquietud y temor para ese colectivo que espera que éstos cumplan las atribuciones que le asigna el ordenamiento jurídico.

El Artículo 332 de la Constitución que nos rige, dispone lo siguiente:

"El Ejecutivo Nacional, para mantener y restablecer el orden público, proteger a los ciudadanos y ciudadanas, hogares y familias, apoyar las decisiones de las autoridades competentes y asegurar el pacífico disfrute de las garantías y derechos constitucionales, de conformidad con la ley, organizará:

Un cuerpo uniformado de policía nacional.

Un cuerpo de investigaciones científicas, penales y criminalísticas.

Un cuerpo de bomberos y bomberas y administración de emergencias de carácter civil.

Una organización de protección civil y administración de desastres.

Los órganos de seguridad ciudadana son de carácter civil y respetarán la dignidad y los derechos humanos, sin discriminación alguna.

La función de los órganos de seguridad ciudadana constituye una competencia concurrente con los Estados y Municipios en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley". (El subrayado es nuestro).

Pues bien, como lo establece la disposición que acabamos de transcribir, la finalidad de los cuerpos de seguridad ciudadana es la de "asegurar el pacífico disfrute de las garantías y derechos constitucionales" y este cometido no es posible que se materialice si los propios cuerpo de seguridad se encuentran afectados por hechos de corrupción.

El proceso de consulta que llevó a cabo la Comisión Nacional para la Reforma Policial" (Conarepol), entre del 7 de agosto y 3 de septiembre de 2006, cuyo objetivo fue obtener la opinión de los venezolanos en relación con el nuevo sistema policial y de seguridad permitió se registraran "62 mil 538 participaciones, mientras el servicio telefónico de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela, computó 11.997 llamadas salientes correspondiente a igual número de hogares y 3.431 llamadas entrantes de igual número de personas".[17]

El informe preliminar de la precitada Comisión Nacional sobre la Reforma Policial, señaló que dentro de los principales problemas que presentan los cuerpos de seguridad del Estado, se encuentran "La corrupción, la falta de capacitación, y el excesivo uso de la fuerza".

Por otra parte, y en absoluta correspondencia con los referidos resultados de la mencionada consulta pública, debemos mencionar que el "Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos" (Provea), que es una organización no gubernamental, en su informe sobre la "Situación de los Derechos Humanos en Venezuela Octubre 2006/ Septiembre 2007", reveló los siguientes datos: "En relación al **derecho a la integridad personal**, se registró un total de 163 denuncias de casos de violaciones a la integridad personal, con un saldo de 699 víctimas identificadas, lo que comparado con el período anterior en el que se registraron 201 casos con 1478 víctimas denota un descenso de 18,91%. 43 de los 126 cuerpos de seguridad reportan denuncias de violaciones al derecho a la integridad personal lo que representa el 34,13%. La Guardia Nacional (GN), la Policía Metropolitana de Caracas, la Policía de Anzoátegui y la de Aragua fueron los cuerpos armados más denunciados.

En el **derecho a la libertad personal** se registraron 1.506 detenciones arbitrarias, lo que representa una disminución del 22% en relación al período anterior. Al igual que en años anteriores, el mayor número de denuncias se

[17] Disponible en www.vive.gob.ve/imprimir.php?id_not=2807
www.vive.gob.ve

concentró bajo el patrón de detenciones masivas: 43,56% (656 casos), con una disminución del 135.5% respecto al lapso anterior. Las desapariciones forzosas también presentaron una disminución del 114% al pasar de 15 a 7 casos. En contraste con esta situación, las detenciones en manifestaciones registraron un incremento del 120% al pasar de 277 a 611, siendo ésta cifra la más alta observada en los últimos 7 años. Las víctimas de detenciones individuales también aumentaron: de 91 personas detenidas bajo ese patrón en el lapso anterior, pasaron a ser 232 durante este periodo, lo que representa un aumento del 154%.

En cuanto a la **responsabilidad de los cuerpos policiales** destacaron las "Fuerzas Armadas Nacionales con sus distintos componentes, al realizar el 32% de las detenciones arbitrarias con 484. Le siguieron las policías regionales con 345 (23%), las cuales fueron la más señaladas en cometer detenciones arbitrarias durante el control de manifestaciones pacíficas. En cuanto a los cuerpos municipales, se les señalaron como responsables de 263 detenciones arbitrarias (17,4%), seguido por el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalisticas (CICPC) con 165 (11%). Cabe destacar que la Fiscalía reconoció la detención y la apertura de un proceso judicial de 92 personas en el marco de las acciones llevadas adelante por opositores al gobierno nacional en rechazo a la no renovación de la concesión de Radio Caracas Televisión (RCTV)".

Atinente a las **propuestas y exigencias a los poderes públicos en materia de derechos humanos**, el referido Informe anual, destaca "respecto del Derecho a la integridad personal: Investigar y sancionar a los funcionarios responsables de tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, hostigamiento o allanamientos sin orden judicial" y "Garantizar una investigación exhaustiva y la sanción correspondiente a los responsables de actos de hostigamiento contra las personas que denuncian violaciones a los derechos

humanos, casos de corrupción o que expresen ideas adversas al gobierno nacional".[18]

En verdad que es preocupante el tema de la inseguridad en Venezuela. Cada día se percibe un incremento en el deterioro de la moral y de la ética de los cuerpos de seguridad del Estado. El lamentable asesinato de los hermanos Faddoul, por ejemplo, hecho del que se tuvo conocimiento el 4 de abril de 2006, y en el que se ha dicho que estuvieron involucrados directamente agentes de la Policía Metropolitana de Caracas, es una evidencia del nivel de degradación a que ha llegado ese cuerpo de seguridad, el cual, sin lugar a dudas, debe contar con un buen número de funcionarios que constituyen la excepción[19].

Ahora bien, son muy diversas las circunstancia que inciden para que en un cuerpo de seguridad del Estado ocurran hechos de corrupción; entre estos se encuentran las insuficientes remuneraciones que perciben por su labor y la falta de vocación. Sin embargo, existe la convicción de que los bajos salarios que se les paga a los integrantes de los cuerpos de policía encargados del mantenimiento del orden público y de la seguridad ciudadana, por ejemplo, es uno de los factores determinantes de la crisis en ese sector. Para paliar las consecuencias de la estrechez económica derivada de las deficientes remuneraciones, muchos miembros de esos cuerpos de policía recurren al vicio de la denominada "matraca", que no es otra cosa que la exigencia indebida del pago de dinero por cualquier motivo. De allí el temor que genera entre la población el encontrar en una vía pública una "alcabala policial" que responde generalmente a un denominado "operativo de seguridad ciudadana", pero que, en lugar de ello, lo que realmente ocurre en muchos casos, es que se está en presencia de una extraordinaria fuente de corrupción, habida cuenta la discrecionalidad de la actuación de los agentes de seguridad.

[18] Vid Informe de PROVEA 5005-2006.Disponible en: www.derechos.org.ve/publicaciones/infanual/2006_07/pdf/17seguridadciudadna.pdf www.derechos.org.ve

[19] Cfr. *El Universal*. Caracas, edición del 26-04-2009. p. sucesos

El 10 de junio de 2009, la prensa nacional recogió la noticia del asesinato del que fue víctima el día anterior, en las inmediaciones de Puente Hierro, la psicóloga Ana Matilde Raimondi de Bellorín. Dos días después del referido hecho, los medios de comunicación, haciéndole seguimiento a ese lamentable suceso, informaron de la siguiente manera: "La psicóloga recorrió 15 cuadras ante el acecho de sus homicidas. Los cuatro funcionarios de la Policía del Municipio Libertador imputados en el homicidio de la psicóloga Ana Matilde Raimondi de Bellorín cayeron en contradicciones cuando pretendían justificar la muerte de la infortunada mujer. Los imputados no pudieron justificar el procedimiento, pues andaban vestidos de civil y como integrantes de una policía administrativa están obligados a uniformarse".[20]

Así las cosas, el daño que la corrupción le inflige a los cuerpos de seguridad del Estado es mortal. Los hechos de corrupción, no sólo irrumpen contra la legalidad establecida, sino que además violan los derechos humanos de toda la ciudadanía, con lo cual se genera un clima de temor y de desconfianza, que es impropio de un verdadero Estado de Derecho.

Finalizamos este punto con una de las conclusiones a las que llegó el equipo investigador del "Centro de Investigaciones Populares". conformado por los profesores Alejandro Moreno, Alexander Campos, Mirla Pérez y William Rodríguez, en su obra "Y Salimos a Matar Gente"; la mencionada conclusión, producto de su trabajo investigativo acerca de la violencia delincuencial en los sectores populares de nuestro país, dice así: "Este estudio, por tanto, nos presenta la violencia de los delincuente pero también nos desnuda la violencia de las policías, del sistema judicial, del sistema carcelario, de todo el aparato de la justicia venezolana. En tal cotejo no podemos decir quién sale peor parado, dónde la violencia es mayor y más irracional. (omissis) A todo esto se añade la

[20] Cfr. *El Universal*. Caracas, edición del 12-06-2009. p. 3-15 y *El Nacional*. Caracas, edición del 12-06-2009. p. sucesos 14.

corrupción de las instituciones en las cuales se puede comprar la libertad por una cantidad de dinero…"[21]

1.6. Las prácticas corruptas deterioran a los partidos políticos

Los partidos políticos son la esencia de un sistema democrático de gobierno. En efecto, en un régimen político democrático las organizaciones políticas son fundamentales porque expresan el pluralismo político. Se les considera medios para que los ciudadanos actúen en el campo político y puedan, a través de ellos, dar a conocer sus preferencias u opciones en procesos electorales.

El artículo 2º de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones los define como "agrupaciones de carácter permanente cuyos miembros convienen en asociarse para participar, por medios lícitos, en la vida política del país, de acuerdo con programas y estatutos libremente acordados por ellos"[22].

Ahora bien, no obstante que este es el rol que juegan las organizaciones políticas en un sistema democrático de gobierno, es lo cierto que son numerosas las críticas que se le hacen por su propensión a verse envueltas en hechos de corrupción.

En nuestro país se señala como una de las principales causas de la particular situación política que nos caracteriza desde hace más de nueve años, la corrupción que se generó en el propio seno de los principales partidos del estatus, lo cual condujo a que dejaran de gozar de la simpatía y apoyo que habían tenido, sobre todo, después del derrocamiento de la dictadura del general Marcos Pérez Jiménez.

Se les ha acusado de que sus "cúpulas" llegaron a controlar de tal manera la estructura partidista, que no permitieron la democracia interna, sino que

[21] Cfr. MORENO, Alejandro: "*Y Salimos a Matar Gente*". Centro de Investigaciones Populares CIP. Caracas, 2009. pp. 878 y ss.
[22] Gaceta Oficial Nº 27.620 de fecha 16-12-1964

escogieron “a dedo” a algunos de sus militantes para que desempeñaran determinadas posiciones, a lo interno o a lo externo de la organización.

De igual manera, se les imputa haber consolidado “una democracia de partidos”, es decir un sistema representativo y pluralista “monopolizado por los partidos políticos” en el que “la representatividad democrática terminó siendo así un asunto exclusivo de los partidos políticos, concibiéndose el sistema electoral para que sólo fueran elegidos los representantes de partidos, progresivamente desligados del pueblo y de sus comunidades (sistema de representación electoral proporcional de método d’ Hondt)”; que, además, fue “penetrando, intermediando y apoderándose de todas las sociedades civiles intermedias, desde los sindicatos y gremios profesionales, hasta asociaciones de vecinos”.[23]

Otro señalamiento que se ha hecho a los que fueron nuestros principales partidos políticos, ha sido el de que llegaron a proveerse de fondos de manera irregular, es decir, mediante donaciones que recibían de empresas o de individualidades, a cambio de que una vez alcanzado el poder llevaran a cabo acciones que implicaban el ejercicio incorrecto de su cargo, ya fuere para que los donantes obtuvieran algún beneficio específico o se les evitara un daño o inconveniente de cualquier índole.[24]

Por supuesto que sin el ánimo de justificar tales conductas, lo cierto es que tal proceder no fue exclusivo de nuestros partidos políticos. Basta con recordar los escándalos que se sucedieron, en Europa en la década de los noventa; por ejemplo, en Francia, con el caso del dirigente del *Partido Socialista*, Henri Emmanuelli, ex presidente de la Asamblea Nacional en 1992, quien fue objeto de una investigación bajo la acusación de gestionar financiamiento ilícito para el citado partido mientras fue su tesorero; o el caso de Alain Juppé, ex primer ministro durante el gobierno de Jaques Chirac, quien fue condenado en el 2004 a diez años de inhabilitación política, también por procurar financiamiento ilegal para

[23] Cfr. BREWER-CARÍAS, A. R: “*La Constitución de 1999*2”. Tomo I. 4ta. Edición. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. p. 25.
[24] Cfr. BREWER-CARÍAS, A. R: “*El Estado Incomprendido*”. Vadell Hermanos Editores. Caracas, p. 81 y ss.

el partido *Reagrupamiento para la República* (RPR) cuando laboraba en la Alcaldía de París bajo las ordenes de Chirac a finales de la década de los ochenta.

Otro tanto sucedió en Italia. Betino Craxi, Jefe del Partido Socialista Italiano (PSI) y quien se desempeñó como Primer Ministro entre 1983 a 1987, fue otra de la víctimas de la operación *Mani pulite* (Manos limpias). Acusado de diversos hechos de corrupción, particularmente, de recibir financiamiento ilegal para su causa, lo cual inclusive admitió en un discurso parlamentario cuando expresó: "*Que se ponga de pie quien no haya recibido financiamiento ilícito*", fue procesado en 1992 y para eludir la justicia huyó a Túnez, con lo cual concluyó la actividad política de uno de los más importantes dirigentes italianos de la última postguerra europea. Como consecuencia de estos mismos hechos, en 1994 se produjo la disolución del citado partido.

En Alemania, el caso de Helmut Kohl, no fue menos publicitado. "El arquitecto de la reunificación de las dos Alemanias", como se le llegó a apodar en virtud del papel fundamental que jugó para lograr la unión de las Alemanias oriental y occidental, luego de la caída del muro de Berlín y figura clave en la conformación de la unión europea, se vio involucrado en un escándalo que estalló en 1999 al descubrirse que su partido, Unión Demócrata Cristiana (CDU), recibió ilegalmente fondos en el período en que él lo dirigió. Las investigaciones que efectuó el Parlamento arrojaron que los fondos ilegales que recibió la CDU, fueron depositados en cuentas secretas de bancos de otros de otros países, particularmente en Suiza. Algunos de esos fondos estaban relacionados con la venta de treinta y seis tanques de guerra a Arabia Saudita con motivo de la guerra del Golfo, en 1991, y de unos activos de la industria de los hidrocarburos a la empresa francesa Elf Aquitaine.

La postura de Kohl, de no revelar los nombres de los donantes de los fondos ilegales durante el desarrollo de las investigaciones, terminó con su carrera política y estremeció los cimientos de uno de los partidos más fuerte de Europa.

Ahora bien, la situación política por la que ha atravesado nuestro país en estos últimos años, nos ha dejado como lección que sin estructuras organizadas para comandar el movimiento de las masas y sin que exista una verdadera representación del pueblo en los diversos escenarios donde se hace política, particularmente en el parlamento, es muy difícil alcanzar los cambios que anhele un colectivo. Urge recuperar la confianza en las organizaciones políticas y en sus respectivos líderes, para que sean capaces de conducir, por su preparación y por el apego a los principios éticos, los movimientos populares.

2. La corrupción envilece al ser humano

Los valores morales que hacen grande y ennoblecen al hombre, resultan totalmente afectados por causa de los hechos de corrupción. El afán de lucro, la ambición desmedida, el hedonismo, lo hacen esclavo del dinero, del egoísmo y de la inclinación de avasallar a sus semejantes con sus criterios personalistas.

La metamorfosis que padece el hombre por causa de la corrupción, lo lleva a despreciar a las demás personas, con lo cual propicia injusticias, dominación y violencia a todos los niveles. La degradación es total y repercute, no sólo en el plano personal, sino también en el colectivo. El amor al dinero mal habido, a la riqueza fácil, que no es producto del trabajo y del esfuerzo propio, genera conductas inmorales en todos los terrenos. El saqueo de los bienes públicos acarrea pérdida total de los eternos principios concernientes a la probidad, honestidad, rectitud en el obrar. Esto afecta al resto de la población, porque sufre en carne propia las consecuencias de los negociados y de la politiquería por parte de quienes deberían dirigir su acción a la satisfacción de las necesidades de los más débiles, de los pobres, de los desposeídos.

La iglesia católica, fiel a su misión, ha sido siempre la abanderada en señalar las nefastas consecuencias que le produce al hombre su alejamiento de los principios éticos y morales, independientemente de que lo haga desde la perspectiva de la religión. En efecto, sobre el tema de la corrupción y su adversa repercusión, tanto en la sociedad, como en las personas individualmente

consideradas, la iglesia católica ha hecho aportes fundamentales que estimamos conveniente referir en este punto que estamos tratando.

Así, en su encíclica "*Veritatis Splendor*" (El Esplendor de la Verdad), su Santidad Juan Pablo II expresó en torno al tema de "*La moral y la renovación de la vida social y política*", lo siguiente: "las reglas morales fundamentales de la vida social comportan unas exigencias determinadas a las que deben atenerse tanto los poderes públicos como los ciudadanos. Más allá de las intenciones, a veces buenas, y de las circunstancias, a menudo difíciles, las autoridades civiles y los individuos jamás están autorizados a transgredir los derechos fundamentales e inalienables de la persona humana. Por lo cual, sólo una moral que reconozca normas válidas siempre y para todos, sin ninguna excepción, puede garantizar el fundamento ético de la convivencia social, tanto nacional como internacional"[25].

Por otra parte, en la conferencia internacional sobre la lucha contra la corrupción, promovida por el Consejo Pontificio Justicia y Paz de la Ciudad del Vaticano, que tuvo lugar en dicha ciudad los días 2 y 3 de junio de 2006, el cardenal Renato Raffaele Martino, presidente de Justicia y Paz, expresó que "la corrupción socava el desarrollo político y social de personas y pueblos, afligiendo por igual a naciones ricas y pobres, países desarrollados y en vías de desarrollo, estados totalitarios o autoritarios y democracias. Distorsionando en su raíz el papel de las instituciones democráticas, induce inexorablemente a una cultura de la ilegalidad con trágicos efectos sobre la vida de los pobres especialmente".

Por su parte, monseñor Giampaolo Crepaldi, secretario del Consejo Pontificio Justicia y Paz, señaló en el mismo evento que "muchas investigaciones han demostrado que hay una relación negativa entre corrupción y crecimiento económico, entre corrupción e índice de desarrollo humano, entre corrupción y funcionalidad del sistema institucional, y entre corrupción y lucha contra las injusticias sociales".

[25] Juan Pablo II: "*Veritatis Splendor*". op. cit. p. 89

Entre nosotros, la Conferencia Episcopal Venezolana, en diferentes épocas ha dejado oír su voz para advertir las graves consecuencias que derivan de los hechos de corrupción. Así, el 7 de julio de 2005, en el acto de instalación de la 84ª Asamblea Ordinaria del Episcopado venezolano, Monseñor Baltazar Enrique Porras Cardozo, Arzobispo Metropolitano de Mérida y para entonces Presidente de la Conferencia Episcopal Venezolana, señaló lo que se trasunta a continuación:

"No podemos vivir bajo el miedo de un terrorismo encabezado por el hampa, por los cuerpos de seguridad del Estado y soportado estoicamente por la población. Una justicia que tarda o que no actúa se vuelve injusta y abre la ventana a la impunidad o el abuso. Unos poderes públicos que no actúan o sólo lo hacen selectivamente, no velan en la práctica por los derechos humanos y ciudadanos. Ya lo afirmaba el Episcopado en la Exhortación de 1988 al constatar que "alarman también los crímenes y casos de corrupción protagonizados por algunos miembros de cuerpos de seguridad del estado" (CEV, a los 30 años del 23 de enero. 12 de enero de 1988, n. 2.5.6). No basta con depurar de indeseables a los organismos de seguridad. Resulta difícil creer, y sería hasta injusto pensar, que todos o la mayoría de los que portan un uniforme y un arma son unos delincuentes. Para desterrar la anti-cultura de la muerte, el irrespeto permanente a la vida de los otros, un poder judicial inoperante, se requiere mucho más. Hay que ir a las causas estructurales, profundas, de la violencia y la impunidad: la pobreza, la marginalidad, el discurso y la práctica excluyentes, la falta de vigencia del Estado de derecho. La sociedad, en particular los investigadores y estudiosos de este tipo de problema social tienen una palabra y unas propuestas que deben ser escuchadas y reconocidas por las autoridades, antes de tomar decisiones y emprender acciones correctivas y novedosas. Como cristianos nos interrogamos y preguntamos: ¿Qué sentido humano y religioso estamos dando al vivir y al morir? Aquí nuestra fe cristiana y nuestra conciencia moral y cultural, tienen una misión profética que cumplir".[26]

[26] Vid. Nº 20. http://www.cev.org.ve/doc_detalles.php?id=12 http://www.cev.org.ve

Finalmente, es de destacar que en el Documento Conclusivo de la Reunión del Episcopado Latinoamericano y del Caribe, celebrada en mayo de 2007 en el Santuario de Aparecida en Brasil, bajo el acápite "La Vida de Nuestros Pueblos Hoy", se asienta lo siguiente:

"70. Es también alarmante el nivel de la corrupción en las economías, que involucra tanto al sector público como al sector privado, a lo que se suma una notable falta de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía. En muchas ocasiones, la corrupción está vinculada al flagelo del narcotráfico o del narconegocio y, por otra parte, viene destruyendo el tejido social y económico en regiones enteras".[27]

La sociedad venezolana de hoy, requiere soluciones urgentes para tres problemas que la aquejan de manera total; estos son, la corrupción, la inseguridad ciudadana y la impunidad. Tres problemas que, por lo demás, se interconectan y se potencian entre si. Con la particularidad de que si bien es cierto que los tres son graves, no lo es menos que la corrupción facilita la impunidad, y esta a su vez incentiva la corrupción.

Es hora de soluciones concretas y no de simples palabras.

[27] El referido documento conclusivo de la reunión del Episcopado Latinoamericano y del Caribe, celebrada en el Santuario de Aparecida en Brasil, puede examinarse en la siguiente dirección electrónica: http://www.celam.info/download/Documento_Conclusivo_Aparecida.pdf
http://www.celam

SEGUNDA PARTE: PRINCIPALES INSTRUMENTOS LEGALES DICTADOS EN VENEZUELA CONTRA LA CORRUPCIÓN. CIRCUNSTANCIAS SOCIALES, POLÍTICAS Y ECONÓMICAS QUE LOS PROPUGNARON

CAPÍTULO I: DE LA COLONIA A LAS POSTRIMERÍAS DEL SIGLO XX

Preliminar

El comercio marítimo que floreció entre los pueblos bañados por las aguas del Mediterráneo desde la época de los Fenicios, a partir del siglo XV a. JC aproximadamente, y que se fue desarrollando y consolidando con el transcurrir del tiempo, tuvo un gran impulso como consecuencia de la extraordinaria hazaña de Cristóbal Colón. Su proeza, no sólo duplicó a finales del siglo XV d. JC el tamaño de la tierra con el descubrimiento del nuevo mundo, el 12 de octubre de 1492, sino que también agregó a los dominios de España más territorio del que hubieran imaginado poseer los Reyes Católicos.

Es innegable que el encuentro entre la Europa de Colón y los nuevos territorios poblados con aborígenes pertenecientes a diferentes etnias y con distintos grados de desarrollo y organización social entre si, como fue el caso de los Aztecas, los Mayas y los Incas, para mencionar sólo a estas tres grandes civilizaciones, produjo un trascendental cambió en los aspectos políticos, económicos, sociales y religiosos de la humanidad en general. Transformó ambas regiones del planeta y las consecuencias de ello, no sólo se siguen percibiendo en la actualidad, sino que perdurarán por siempre. De allí que el balance resultante de ese hecho sea absolutamente positivo frente a los aspectos negativos que trajo consigo dicho encuentro.

Como era natural que ocurriera, la superioridad del europeo, por virtud de pertenecer a una civilización más avanzada, sobre todo desde el punto de vista bélico, abstracción hecha de los logros que las civilizaciones de los Maya, los Aztecas, los Chibchas y los Incas, por ejemplo, habían alcanzado en las áreas de la arquitectura, la agricultura, la astronomía, etc., terminó imponiéndose sobre los

habitantes de los territorios geográficos que luego se conocerían con el nombre de "América".

Todo lo acontecido lo resumió el Dr. Arturo Uslar Pietri, con las siguientes palabras: "Fue, sin duda, uno de los encuentros más difíciles, fecundos y globales de la historia. No hubo acaso, otro más fortuito, inesperado, total y preñado de consecuencias. Toda la historia, en cierto modo, es la consecuencia de los encuentros entre los pueblos, las culturas, los valores y las técnicas. [ ] En no más de cincuenta años queda sojuzgado y reconocido todo el continente, plantadas las ciudades, establecidas las jurisdicciones, puestas la ley, la lengua y la religión, fundadas las escuelas, organizadas las instituciones, abiertos los puertos y caminos y creado un estilo de vida común y permanente. [ ] El siglo XVI es el de meterse en la tierra a buscar".[1]

Así las cosas, puede decirse que América heredó de España no solamente sus instituciones y su cultura en general, sino también sus vicios y sus defectos o mejor dicho, los vicios y defectos de muchos de los hombres atareados en la conquista y colonización de los nuevos territorios.[2] En efecto, apenas pisan tierra los conquistadores y avanzan sobre la geografía del nuevo continente, toman conciencia de las riquezas existentes: oro, plata, especies. La codicia, comenzó a envolver sus ejecutorias; "*como todos los hombres de garra y acción* -sostiene el Dr. Herrera Luque- *su mayor virtud era el alcanzar el éxito, el botín económico. Los valores del espíritu, cosa de leguleyos, valores menospreciables*"[3]. El peculado, el tráfico de esclavos, el contrabando, comenzó a echar hondas raíces en los representantes de la corona. Ésta, al imponerse de lo que se estaba gestando con la furia de un huracán en sus nuevos territorios, tomó las

[1] Citado por el Dr. SALCEDO BASTARDO, J. L. en el acápite correspondiente al capítulo intitulado "La Formación" de su obra "*Historia Fundamental de Venezuela*". 5ª edición. (1ª reimpresión). Actualizada. Universidad Central de Venezuela y Ediciones del Banco Central de Venezuela. Caracas. 1976. p. 19

[2] "Puesto que surgimos de España -refiere el historiador Arcila Farías- necesariamente heredamos de ella su debilidad económica, sus vicios administrativos, la soberbia de su nobleza, como también heredamos muchas de sus instituciones de innegables méritos, su cultura y el conjunto de cualidades, buenas y malas, que forman el 'alma española'. Vid. ARCILA FARÍAS, E. *"Economía Colonial de Venezuela".* 2ª edición. Italgráfica. Caracas. p. 2

[3] HERRERA LUQUE, Francisco: "*Los Viajeros de Indias*". 3ª edición. Monte Ávila Editores C.A., Caracas, 1979. p. 27

correspondientes medidas para castigar toda corruptela y bellaquería que afectara sus intereses económicos. Así, se dictaron cédulas contentivas de regulaciones en cuanto a la administración y custodia de los bienes de la Corona y se crearon instituciones con las cuales se pretendía hacerle frente a los desmanes que se extendían sin cesar.

En el presente Capítulo se hará un recuento, tanto de las principales instituciones, como de de los más importantes textos jurídicos de la señalada índole, no sin antes referir, de manera preliminar, que dentro de los medios empleados por la corona española para vigilar y sancionar a sus funcionarios durante la época de la conquista y la colonización destacan en forma especial "la pesquisa", "la visita" y "el juicio de residencia".

En efecto, la implantación de tales instrumentos, muy similares entre sí en cuanto a la finalidad última que perseguían, como lo era la de llevar a cabo una administración honesta y eficaz, pero muy distintos en cuanto a los aspectos formales y procedimentales se refiere, estuvo determinada, fundamentalmente, por la necesidad que tenía el monarca de controlar a las autoridades de ultramar en el desempeño de las funciones que se les encomendaban. Los nuevos dominios españoles distaban mucho de la metrópolis y las comunicaciones entre ambos extremos eran lentas y no exentas de dificultades.

Por supuesto que a través de los mencionados mecanismos de control, también fueron castigados y corregidos los abusos y comportamientos corruptos, reñidos con los más elementales principios de probidad y rectitud en el ejercicio de funciones públicas, así como también con las normas y directrices emanadas de la Corona con el fin de preservar las riquezas encontradas en el nuevo mundo.

Lamentablemente, la crueldad, las felonías, los pillajes y las corruptelas fue lo que caracterizó a una buena parte de los expedicionarios del nuevo mundo, a muchos de esos protagonistas de la temprana historia de la colonización de Venezuela. De allí que autores patrios como Arístides Rojas llegara a afirmar lo que se trasunta a continuación:

"Cuando la codicia no había tomado todos los caracteres de una epidemia, cuando la conquista no tuvo por móvil sino la aventura y por recompensa alhajas de oro y las ricas perlas que trocaba el indígena por baratijas castellanas, todo parecía encaminarse hacia fines nobles y civilizadores. Pero, cuando en el desarrollo del drama, aparecen hombres feroces, y el castellano armado con todos los arreos de sórdida codicia, esclaviza a sus semejantes y hacina los combustibles de sangrienta pira, entonces los personajes se revisten de aspecto terrible y amenazador".[4]

"**La Pesquisa**", era la actividad investigativa que estaba a cargo de un juez instructor cuyo propósito era realizar una labor específica, tendiente a precisar la ocurrencia de hechos graves, no presuntos, capaces de alterar el orden público, cometidos por corregidores u otros funcionarios locales. El juez pesquisidor no sentenciaba, pues su labor era levantar un informe en el que se detallaban los hechos ocurridos, luego de lo cual se enviaba a la Audiencia encargada de dictar el correspondiente fallo. Sin embargo, el juez pesquisidor estaba facultado para castigar sumariamente a los autores de las irregularidades detectadas.[5]

Los excesos y atropellos que, por ejemplo, fueron cometidos contra los indígenas que poblaban en 1509 la isla de Cubagua, -despojados de sus pertenencias, de sus adornos de oro y perlas y esclavizados para comercializarlos luego de la misma forma como lo hacían con los africanos- pretendió ser remediado por la Audiencia con sede en la Española, según Arístides Rojas en su obra "Orígenes Venezolanos", mediante el envío de "*Jueces pesquisidores encargados de vigilar el orden y corregir los abusos; pero fue chasqueado el deseo de aquella Corporación, pues los jueces se vendían y se incorporaban a la pandilla de aventureros, que hacía años sabía evadir tanto las disposiciones del Gobierno de la Española, como las reales cédulas del Monarca*".[6]

---

[4] ROJAS, Arístides: "*Orígenes Venezolanos*". Oficina Central de Información. Caracas, 1972. p. 48.
[5] El Dr. BELLO LOZANO, Humberto en su libro "*Historia de la Fuentes e Instituciones Jurídicas Venezolanas*". Editorial Estrados. Caracas 1966. p. 212. El autor denomina a esta institución con el nombre de la "Visita local".
[6] ROJAS, Arístides: "Orígenes Venezolanos…". *op. cit.* p. 28

De igual modo, en su libro "Los Viajeros de Indias", el Dr. Francisco Herrera Luque refiere que "en 1597 un pesquisador (sic) de la Audiencia de Santo Domingo, acusa al gobernador Salazar, de Margarita, a Vides el de Cumaná, a Osorio el de Caracas, de ser unos ladrones que asaltan el Tesoro Público"[7]

Concerniente a "**La Visita**", hay que señalar que a diferencia de "la Pesquisa", consistía, fundamentalmente, en una actividad de naturaleza inspectiva, que se realizaba de manera discreta, sin previo aviso, y sin que implicara el cese de las funciones del "visitado". El "visitador" debía escuchar cualquier queja o acusación, sustanciarla y requerir del "visitado" toda la información que éste pudiera suministrar al respecto, con miras a desechar cualquier acusación infundada, procurando que el "visitado" no se impusiera del nombre de sus acusadores. La extensión y duración de la Visita quedaba al criterio de quien la realizaba. Se seleccionaba para desempeñar tan delicadas funciones a personas instruidas, maduras y que gozaran de cierto prestigio de prudencia y ponderación. Dependiendo de la gravedad de las irregularidades detectadas, el "visitador" podía suspender, sin goce de sueldo al "visitado".

Refiere el Dr. Humberto Bello Lozano, en su precitado libro "Historia de las Fuentes e Instituciones Jurídicas Venezolanas", que las Visitas "eran de dos clases: específicas y generales; aplicadas las primeras, a un solo funcionario y las generales a todo un Virreynato (sic) o Capitanía General. Nada escapaba a la fiscalización del Visitador General, desde la conducta de lo Virreyes, Obispos y Jueces, hasta los funcionarios de menor categoría. La elección del Visitador se practicaba de modo muy semejante a la del Juez de Residencia. Los Visitadores Generales siempre provenían de la Corte y eran hombres de gran confianza del Rey".[8]

En similares términos aborda este tema el historiador José María Ots Capdequí. En efecto, en su obra que constituye un verdadero clásico de

[7] HERRERA LUQUE, Francisco: "*Los Viajeros…". op.cit.* p. 289
[8] BELLO LOZANO, Humberto: "*Historia de las Fuentes…*" *op. cit.* p. 211

obligatoria consulta “Manual de Historia del Derecho Español en las Indias y del Derecho Propiamente Indiano”, se lee lo que se trasunta de inmediato:

“Las dificultades que ofrecía gobernar a distancia, con medios de comunicación tan irregulares, territorios de una extensión enorme, fueron causa de que todo el sistema de derecho público indiano descansase sobre una base de desconfianza. Los abusos de poder eran fáciles y la impunidad no era difícil de conseguir para funcionarios que no tuvieran una conciencia estrecha de su deber. Las visitas y los juicios de residencia del Derecho tradicional castellano fueron los instrumentos más eficaces con que creyeron contar los Monarcas para evitar o corregir más que posibles desafueros. (Omissis) La jurisdicción de un Visitador general abarcaba a todas las autoridades, altas y bajas del territorio visitado. Incluso los propios Virreyes quedaban sometidos a la autoridad del Visitador pero sólo en los actos realizados como Presidente de la Audiencia virreinal; de su actuación de gobierno habían de responder únicamente en su juicio de residencia”.[9]

En cuanto a los **Juicios de Residencias**, hay que mencionar que, ciertamente, como ha sido referido con anterioridad, se trató de un importante medio de control y de sanción que estuvo vigente por espacio de trescientos años, pues dejó de aplicarse una vez que estalló el movimiento independentista el 19 de abril de 1810. Como lo sostiene el historiador Elery Cabrera, “En la eventualidad de enfrentar los movimientos independentistas la Residencia perdió vigor y vigencia en las colonias españolas. La necesidad de conservar territorios de ultramar se impuso sobre la pauta de fiscalizar la actuación de los funcionarios. Acaso ello pueda explicar que no hayan podido localizarse los Juicios de Residencia seguidos a Emparan (1809-1810), Fernando Miyares (1810-1812),

[9] OTS CAPDEQUÍ, José María: “*Manual de Historia del Derecho Español en las Indias y del Derecho Propiamente Indiano*”, Editorial Losada, S. A. Buenos Aires, 1945, pp. 400-401

Juan Manuel Cajigal (1814-1815), últimos Gobernadores titulares de la Provincia de Venezuela"[10].

En el siguiente punto, vamos a ver con detalles las características fundamentales de la institución concerniente a los Juicios de Residencias.

1. Instrumentos de control y de sanción correspondientes al período colonial

1.1. Los Juicios de Residencia

A lo largo de la historia de nuestro país, los instrumentos legales que se han dictado para combatir la corrupción en sus diferentes manifestaciones, son muchos y de diferente rango jerárquico, particularmente en el período comprendido entre la época de la Colonia y el inicio del siglo XX.

Una de las formas que la corona española estableció en las colonias del nuevo mundo para controlar a los funcionarios de su organización administrativa, como lo expresamos con anterioridad, fue a través de los "**Juicios de Residencia**". Sin excepción alguna, todos los que integraban las estructuras administrativas representativas de la Corona, desde los Virreyes hasta los funcionarios de menor jerarquía, estaban sujetos a esta modalidad de control fiscal. Se trataba, pues, de un instrumento para determinar responsabilidad en el manejo de los fondos y para precisar los perjuicios que pudieran haber ocasionado a los gobernados.

El juicio de residencia consistía en el examen de la gestión de un funcionario al término de su mandato, razón por la cual éste no podía abandonar el lugar donde había ejercido sus labores, ni tampoco podía asumir otro destino hasta tanto no finalizara dicho examen. El juicio de residencia lo llevaba a cabo el

[10] CABRERA, Elery: "El Control Fiscal en la Época Colonial". Historia de la Contraloría General de la República. Los Antecedentes. Tomo I. Colección Medio Siglo de la Contraloría General de la República. Serie Historia. Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas, 1988. p. 39.

funcionario que tomaba posesión del cargo respecto de los actos del que había concluido su labor, a menos de que el Rey lo dispensara de manera expresa.

El autor patrio, José Gil Fortoul, en su "Historia Constitucional de Venezuela", refiere que "Estos juicios y la tenacidad con que los Ayuntamientos defendieron siempre sus atribuciones, eran los más eficaces correctivos que había en la Colonia contra la arbitrariedad de los Gobernadores". El Dr. Gil Fortoul, refiere como prueba de esa aseveración, "la resistencia que opuso el Ayuntamiento de Caraballeda a la infundada pretensión del Gobernador Luis de Rojas, cuando quiso hacer elección de alcaldes contra la antigua e invariable costumbre de ser elegidos anualmente por los regidores. Protestaron éstos y no reconocieron la elección; y como el Gobernador los mandase prender y llevar a la capital, todos los vecinos abandonaron la ciudad, mudándose a vivir unos en Caracas y los más en Valencia. Seguido el juicio de residencia, resultó condenada la conducta de Rojas". [11]

Este medio de control, como tantas otras instituciones propias de la monarquía española, fue llevado a las colonias americanas para supervisar la conducta de sus agentes. El profesor Humberto Bello Lozano, en su obra ya citada, "Historia de las Fuentes e Instituciones Jurídicas Venezolanas", expresa que fue "desarrollado y aplicado en tiempos de los Reyes Católicos para vigilar a los corregidores" y "pronto se convirtió en uno de los rasgos cardinales del Gobierno Real; este procedimiento se registró por primera vez en el nuevo mundo en 1501, cuando Nicolás de Ovando, nombrado Gobernador de Indias, recibió órdenes de efectuar Residencia de su predecesor, Francisco de Bobadilla. Y él, por su parte, fue sometido al mismo procedimiento a cargo de su sucesor, Diego Colón, en 1509. Desde entonces fue usual en América, y todo funcionario público estuvo sujeto a una estricta rendición de cuentas de los actos efectuados durante su mando. Un Comisionado designado al efecto, el Juez de Residencia, viajaba a la ciudad principal de la Provincia o Distrito, y allí anunciaba públicamente el día

[11] GIL FORTOUL, José: "*Historia Constitucional de Venezuela*". Tomo I. Quinta edición. Ediciones SALES. Caracas, 1964. p.115- 116

de apertura del tribunal de Residencia y el lugar donde funcionaría. Cualquier persona podía presentar acusaciones o testimonios. La noticia de la Residencia debía ser publicada, de modo que llegara a oídos de los indios y les diera oportunidad de presentar sus quejas."[12]

El juicio de residencia en la Provincia de Venezuela se realizaba de acuerdo con un procedimiento muy detallado y transparente que se mantuvo prácticamente inalterable desde la época de los primeros gobernadores del siglo XVI hasta el inicio del movimiento emancipador en el que siempre hubo garantía plena del derecho a la defensa del funcionario[13]. Lo que le daba inicio al juicio, como dijimos anteriormente, era la lectura pública del pregón de la residencia que se hacía en cada uno de los sitios donde el funcionario había ejercido sus actividades con el propósito de que los habitantes de esos lugares estuvieran al tanto del comienzo del juicio y pudieran aportar sus quejas y reclamaciones en contra del residenciado. En los poblados indígenas el pregón se les traducía a lengua aborigen para que fuera entendido cabalmente.[14]

El juicio de residencia se efectuaba en dos momentos claramente diferenciados. El primero, que era reservado porque la investigación se llevaba a cabo de manera sumaria con miras a indagar el resultado de la gestión de gobierno, era una especie de lo que hoy se denomina "control de gestión" de "metas" o de "resultados". Se inquiría la verdad de lo acontecido durante una determinada gestión. En tal virtud, el juez debía esforzarse en obtener información y datos concretos, lo cual lo llevaba a inspeccionar los libros de la Real Hacienda y todos los demás documentos que estimara necesarios para formarse una idea de cómo había sido la gestión del "residenciado", para tener elementos que le permitieran elaborar el cuestionario al que se sometería a los testigos y para corroborar la veracidad de las quejas que se hubieren formulado atendiendo el

[12] BELLO LOZANO, Humberto: "*Historia de las Fuentes…". op cit*. p. 209.
[13] Acerca de los primeros Gobernadores de la Provincia de Venezuela, véase la obra del historiador MORÓN, Guillermo: "*Historia de la Provincia de Venezuela*", Edición del Concejo Municipal del Distrito Federal. Caracas, 1977.
[14] LEAL, Ildefonso: "*El Control de los funcionarios en la América Colonial*". *Revista de Control Fiscal* Nº 111. Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas, 1983. p. 127.

correspondiente pregón. Esta recopilación de todo tipo de información y examen de antecedentes, incluidos testimonios, se efectuaba con el concurso de funcionarios auxiliares y conducía a la preparación de las imputaciones de que sería objeto el residenciado.

La segunda etapa, era pública porque era en esa fase cuando "se procedía a formular cargos, si los hubiere, luego de lo cual el funcionario tenía la posibilidad de refutarlos en el juicio, descargando la responsabilidad en todos o en algunos de los puntos y el juez podía acogerlos o no en su favor".[15] El procedimiento que concluía con la elaboración que hacía el juez de la correspondiente sentencia en la que, según el caso, absolvía o condenaba al investigado, "tenía una duración de sesenta días, contados desde la publicación del edicto hasta el momento en que quedaren fenecidas y acabadas las sentencias. Este lapso podía extenderse en caso tal que se presentasen demandas públicas".[16]

Según el historiador Ildefonso Leal, "si el residenciado resultaba culpable, las penas que acostumbraban imponer los jueces en sus sentencias, eran de multa, inhabilitación temporal o perpetua, destierro o traslado".[17] Por su parte, el profesor Humberto Bello Lozano, dice en torno a este punto lo siguiente: "Multas elevadas, confiscación de bienes, prisión; o las tres cosas a la vez, eran las penas usuales por el mal desempeño del cargo".[18]. Sin embargo, hay que señalar que producida la sentencia, contra la cual cabía apelación ante la Real Audiencia,[19] proseguían otros trámites como lo era la paga o contraprestación económica que obtenía el juez por la actividad desempeñada, "y de lo que pudiera haber gastado

[15] BOTELLO, Oldman: "*El Juicio de Residencia como Institución Contralora*" *Revista de Control Fiscal* Nº 130 Ediciones de la Contraloría General de la República, Caracas 1995. p. 111.
[16] CABRERA, Elery: "*El Control Fiscal…*". op. cit. p. 36.
[17] LEAL, Ildefonso: "*El Control de los Funcionarios en la América Colonial*". *Revista de Control Fiscal* Nº 111 Ediciones de la Contraloría General de la República, Caracas 1995. p. 128.
[18] BELLO LOZANO, Humberto: "*Historia de la Fuentes…*". *op. cit*. p. 210.
[19] El residenciado podía apelar de la sentencia al Consejo de Indias, si los cargos en su contra no excedían de 600 pesos de oro, caso contrario debían presentarse ante la Audiencia local. Así lo afirma el Dr. Humberto Bello Lozano en su citada obra. Por lo demás, conviene advertir que fue el 19 de julio de 1787, cuando se instaló por vez primera la Real Audiencia de Caracas. Su primer presidente fue Don Juan de Guillelmi, quien se despeñaba para ese momento como Capitán General. Con anterioridad a la referida fecha, las provincias venezolanas dependieron de otras Audiencias. En efecto, a partir de 1717 las provincias de Caracas, Maracaibo y Guayana, comenzaron a depender de la Audiencia de Santa Fe de Bogotá y las de Cumaná, Margarita y Trinidad, de la Audiencia de Santo Domingo.

el personal que actuó en el proceso, lo que se denominó tasación de costas y salarios"[20]. El primer concepto comprendía los gastos relativos a la actividad llevada a cabo: "traslados, por pagos de correos, utilización de papel sellado, etc."; en cuanto al segundo rubro, era el que concernía a remuneraciones o pagos al personal que había realizado sus labores "(escribanos, alguaciles, jueces, etc.)"[21].

Los primeros funcionarios que fueron objeto de juicios de residencia en la Provincia de Venezuela fueron los Welser, quienes gobernaron entre 1528 y 1546. El Dr. Guillermo Morón menciona en torno a la residencia a que se sometió a los gobernadores alemanes, detalles muy importantes y reveladores de que los altibajos y frustraciones en la lucha contra las corruptelas y los abusos de poder, han sido su principal característica en todos los tiempos. Veamos, seguidamente, lo que al respecto nos dice el precitado historiador:

"Entre julio de 1537 y mayo de 1538, gobierna (Coro) el doctor Navarro como alcalde mayor y juez de residencia, mientras está ausente Espira. Vanegas había muerto el 1º de enero de ese año, sustituido por Pedro de Cuebas. La residencia se llevará a cabo en mayo de 1538, cuando Espira regresa de su expedición. Está dirigida principalmente contra los tres gobernadores alemanes: La de Alfinger, ya difunto, está implícita en la 'Pesquisa Secreta que se tomó contra el gobernador Ambrosio Alfinger , contra Hernando Castrillo y Juan de Avila, Maestre de Campo, y contra Luis González de Leiva en Maracaibo'; la de Federman, ausente, se le toma como teniente de Jorge Espira en un expediente aparte; y de Espira es la que se toma a su teniente Francisco Vanegas, quien lo había sido también de Alfinger en Coro; Navarro hace responsable de todo al presente que es Espira. El 28 de mayo de 1538 sesiona el Cabildo de Coro, con la presencia del gobernador Espira, su Teniente Capitán Montalvo, los Alcaldes Ordinarios Francisco de Velasco y Francisco de Quindos; el factor Pedro de Santamaría; el tesorero Alonso Vásquez de Acuña, ambos regidores, así como los

[20] Vid. REYES, Juan Carlos: "*Los Juicios de Residencia como Génesis de la Institución Contralora en Venezuela. Estructura y Organización*." *Revista de Control Fiscal* Nº 132 Ediciones de la Contraloría General de la República, Caracas 1996. p. 205.
[21] REYES, Juan Carlos: "*Los Juicios…" op. cit.* p. 205

otros regidores Antonio de Naveros y Juan de Cuarema; el alguacil Francisco Gómez y Francisco de Villegas, alguacil que fuera de la expedición de Espira. En esta sesión Navarro toma las Varas de la justicia, esto es, asume el Gobierno de la provincia y suspende de sus cargos a Espira. Ese mismo día comienza la residencia general con un auto en el cual se enumeran las personas que se someten al juicio (Omissis). Al Gobernador Alfinger se le hacen dieciséis cargos. El 24 de julio Navarro condena a los Welser -ya que Alfinger había muerto- a pagar varias cantidades por los delitos cometidos (Omissis). La actuación de Navarro, autorizada por la Audiencia, no fue aprobada por el Rey" (Omissis). Ya el 26 de febrero (de 1539) se había ordenado a Navarro a entregar la Gobernación a quien hubiese sido nombrado por los Welser y regresar a Santo Domingo. Pero las diligencias estaban ya hechas para cuando esas órdenes lleguen a Coro. Si la acción no estaba autorizada por el Rey, mediatizado por sus banqueros, la administración funcionó y la historia pudo así conocer la realidad de aquellos gobiernos, más la tragedia popular del primer tiempo venezolano"[22]

[22] MORÓN, Guillermo: op. cit. pp. 61-68. "La permanencia de los Welser en Venezuela -como lo sostiene Eduardo Arcila Farías- no dejó otra huella conocida que las cenizas de lo pueblos incendiados. No fundaron ninguna ciudad, ni edificaron fortalezas, ni continuaron el comercio con las tribus indígenas. Tampoco llegaron a descubrir mina alguna. (…) se dedicaron a únicamente a hacer fortuna por medio de los asaltos a los pueblos indígenas, y de la venta de los indios sometidos a la triste condición de esclavos. Los empleados y colonos españoles se quejaron de los abusos cometidos por los alemanes. Alegaban, entre otras cosas, que les vendían a precios excesivos la sal, las armas y todo género de mercaderías. Un caballo que solía costar en la isla Española 25 pesos, en Coro costaba trescientos y aún cuatrocientos". Cfr. Eduardo Arcila Farías: *op.* cit. p. 65.

Las Licenciadas MARIANELA PONCE DE BEHREMS, DIANA RENGIFO y LETICIA VACCARI DE VENTURINI, en el Estudio Preliminar de la obra "*Juicios de Residencia en la Provincia de Venezuela. Los Welser*", dan cuenta detallada de la diversidad de documentos que debieron analizar para abordar científicamente el estudio de la institución de los Juicios de Residencia, con especial referencia a los casos de los juicios de la señalada índole que se le siguieron a los Welzer, a Juan Pérez de Tolosa, a Juan de Villegas y a Francisco Dávila Orejón Gastón. Se trata de un trabajo arduo y muy importante que viene a constituirse en una obra fundamental para cualquier investigador o persona interesada en el tema. Según dichas Licenciadas, "A partir de la primera Residencia tomada por el Dr. Antonio Navarro, se ponen de manifiesto las irregularidades constantes que caracterizaron esta época en todos los sentidos (omissis). Los juicios donde se manifiesta el soborno y las pasiones personales están también abundantemente ejemplificadas en este asunto, lo mismo que el mestizaje indiscriminado de españoles 'con indias infieles' ". Cfr. Biblioteca de la Academia de la Historia, colección "*Fuentes para la Historia Colonial de Venezuela*", Caracas, 1977. pp. 46 y ss.

Los "Pasos" del Juicio de Residencia, a través de diferentes épocas, eran los siguientes:

1º.- "Cabeza del expediente: Real Provisión de nombramiento del Juez General. (Siglos XVI-XVIII);

2º.- Presentación del Juez General ante el Cabildo (Siglos XVI-XVIII);

3º.- Edicto: Llamamiento a la población participando que se inicia el Juicio y que en el lapso establecido para ello, puede introducir demandas públicas contra los funcionarios que se van a residenciar (siglos XVI y XVII). Para el siglo XVIII las demandas públicas se eliminan).

4º.- Pregón del Edicto (Siglos XVI y XVIII);

Abstracción hecha del episodio precedentemente referido, la institución del juicio de residencia constituyó un instrumento fundamental de lucha contra los abusos, las arbitrariedades y las corruptelas de los funcionarios públicos. Llegó a su fin con el movimiento de independencia.

Sin embargo, ¿qué tan eficaz resultaron ser los juicios de residencia en la lucha contra las corruptelas en la administración de los fondos públicos y, en general, contra los abusos e iniquidades del poder?, las opiniones de los historiadores son muy disímiles, nada concordantes. Son tan dispares que, por ejemplo, el historiador José María Ots Capdequi dice al respecto: "Sobre la mayor o menor virtualidad de estas Visitas y de estos Juicios de Residencia, (omissis) no creemos que el asunto esté lo suficientemente estudiado para decir la última palabra".[23]

El Dr. Humberto Bello Lozano, expresa que "la residencia no siempre resultó eficaz; podía omitirse por orden real como sucedió a veces en el caso de altos funcionarios con poderosas vinculaciones sociales y familiares en la Corte".[24] El profesor Oldman Botello, no obstante admitir que "la mala intención, no escapaba, la injuria, el agravio, el perjurio", estima sin embargo que fue tan efectivo que "en 1782, durante el juicio incoado contra el Gobernador Torres de Navarra, se inculpó de diversos delitos y desviaciones a 39 funcionarios menores que debieron cancelar costas y salarios por orden de 1.054 pesos y 4 reales".[25]

5º.- Nombramiento de jueces receptores y comisionados para los pueblos del interior (Siglos XVII-XVIII);
6º.- Reconocimiento de libros y Casas Reales. (Siglos XVII-XVIII);
7º.- Pesquisa secreta: Interrogatorios, Declaración de testigos, Cargos (Siglos XVI-XVIII), Descargos (con eventual presentación de Probanzas).
8º.- Sentencias. (Siglos XVI-XVIII);
9º.- Tasación y Repartimientos de Costas y Salarios. (Siglos XVI-XVIII)". Ibídem p.57.
No está demás señalar que en la Presentación del Libro relativo a la Residencia de los Welser, el Dr. Guillermo Morón, afirma: "*El Juicio de Residencia no es una simple herramienta de control. Es también, y principalmente, un resorte moral, visto incluso a la sombra del presente venezolano e hispanoamericano*"; y efectivamente esta es una de las principales características de esta institución. *op. cit*. p. 11.
La mencionada obra prosiguió con la Residencia a "Juan Pérez de Tolosa y Juan de Villegas" publicada en 1980 y luego, con la Residencia a "Don Francisco Dávila Orejón Gastón (1673-1677)" hecha pública en 1983.
[23] OTS CAPDEQUI, José María: "*Manual de Historia…*". *op. cit*. p. 402
[24] BELLO LOZANO, Humberto: "*Historia de las Fuentes…". op. cit*. p. 211
[25] BOTELLO, Oldman: "*El Juicio de Residencia…*". *op. cit*. p. 113

Finalmente, el historiador Ildefonso Leal en su trabajo precedentemente referido, reúne varios criterios acerca del punto bajo análisis realmente interesantes. Por ejemplo, el del naturalista Alejandro de Humboldt, quien sostenía que "*si el virrey era rico, hábil y estaba sostenido en América por un asesor valiente y en Madrid por amigos poderosos, podía gobernar arbitrariamente*".[26] Otro ejemplo igualmente citado por el mismo Ildefonso Leal, lo constituye el criterio del historiador norteamericano Clarence Haring, quien "*en su libro El Imperio Hispano en América (Buenos Aires, Ediciones Peuser, 1958), escribe lo siguiente: (…) la residencia -apunta más adelante- era a menudo insatisfactoria por la falsedad de muchos de los testigos en ambas partes. Como lo señaló Ernesto Schafer, si eran enemigos del residenciado se lo presentaba como el más grande criminal y malhechor del mundo, mientras sus amigos lo elogiaban hasta los cielos, como un modelo del bueno y leal servidor de la Corona. La malicia, el rencor o la ambición defraudada encontraban su oportunidad, y a menudo es imposible para el investigador moderno separar el grano de verdad de la masa de declaraciones contradictorias*…"[27]

La verdad es que, independientemente de los juegos de manipulación que hayan podido ocurrir durante los juicios de residencia, como igualmente podría suceder en cualquier juicio de nuestra época, lo cierto es que se efectuaron por espacio de casi trescientos años y ello, por si sólo, dice bien de los alcances y frutos de esta institución.

1.2. La Real Cédula expedida en Ocaña en 1531

"(…) otrossí, por quanto antes de agora por nuestra carta obímos mandado y hordenado que todo el oro o perlas que en la diecha tierra nos pertenessiere, ansí de nuestro quinto como del almoxarifazgo o en otra cualquiera manera, se ponga en un arca de tres llaves, mandamos que aquello s e goarde, cumpla enteramente sín cautela alguna, y, en cumpliéndola, mandamos que los dichos ofisiales aían de tener y tengan la dicha arca de tres

[26] LEAL, Ildefonso: "*El Control de los…*". *op .cit.* p. 129
[27] Ibídem p. 130.

llaves con tres llaves diferentes, cada uno dellos la suya (omissis) y mando que ningún oro ni perlas ni moneda se puedan sacar ni saquen de la dicha arca, (si) no fuere en presencia de todos los dichos tres nuestros ofissiales, asentando las partidas que se pusieren y las que se sacaren en el libro e por la horden y manera que de Yuso será contenido".[28]

En el texto que antecede, copiado textualmente del castellano de aquella época -año 1531- , se menciona una de las medidas que adoptó la Reina Doña Juana para precaver las prácticas corruptas en que incurrían muchos funcionarios de la colonia: el "arca de las tres llaves". El instrumento normativo que la contiene, la Ordenanza del 17 de febrero de 1531, expedido en la ciudad de Ocaña, ha sido considerado por muchos especialistas como el que permitió la primera reorganización de la Hacienda Pública en la Provincia de Venezuela. Por ejemplo, el Historiador Eduardo Arcila Farías ha expresado que "la historia de la Hacienda en Venezuela comienza efectivamente en Venezuela en 1531, cuando por instrucción de Juana la Loca son abiertos los primeros libros de la Tesorería y se establecen en Coro los Oficiales Reales".[29] Para el Dr. Manuel Vicente Ledezma, quien se desempeñó como Contralor General de la República durante el período 1969-1974, "constituye el antecedente más remoto de la Contraloría General de la República (…) mediante esta Cédula la soberana echó las bases de la organización de la Hacienda en Venezuela"[30]

La precitada Ordenanza ha sido señalada con las características anotadas, habida cuenta que en ella se establecieron importantes medidas de control que por muchos años mantuvieron su esencia, al extremo de considerarlas como los

[28] "(…) otro si, por cuanto antes de ahora por nuestra carta hubimos mandado y ordenado que todo el oro o perlas que en la dicha tierra nos perteneciere, así de nuestro quinto como del almojarifazgo o en otra cualquiera manera, se ponga en un arca de tres llaves, mandamos que aquello se guarde, cumpla enteramente sin cautela alguna, y, en cumpliéndola, mandamos que los dichos oficiales hayan de tener y tengan la dicha arca de tres llaves con tres llaves diferentes, cada uno de ellos la suya (omissis) y mando que ningún oro ni perlas ni moneda se puedan sacar ni saquen de la dicha arca, (si) no fuere en presencia de todos los dichos tres nuestros ofíciales, asentando las partidas que se pusieren y las que se sacaren en el libro e por la orden y manera que de yuso será contenido". Este párrafo ha sido tomado textualmente de la obra "*Historia de la Contraloría* General de la Republica". Autores varios. Tomo I. ediciones de la Contraloría General de la República Caracas. 1988. p. 136

[29] ARCILA FARÍAS, Eduardo: *"Economía Colonial…". op. cit.* p. 159

[30] LEDEZMA, MANUEL VICENTE: "*El Control Fiscal en Venezuela*". Conferencia dictada en el Colegio de Abogados de Caracas el 13 de julio de 1972. Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas. 1973, p. 11.

antecedentes directos de disposiciones que hoy regulan la actividad de los funcionarios vinculados con todo lo relativo a la administración, custodia y disposición de fondos y bienes, es decir, bienes integrantes del patrimonio público.

Las principales medidas que contiene la Real Cédula expedida por la Reina Doña Juana la Loca[31], fechada, repetimos, en la ciudad de Ocaña el 17 de febrero de 1531, son las siguientes:

1. La administración y vigilancia de los bienes de la Hacienda Real quedan a cargo de tres funcionarios designados por el Rey, denominados los Oficiales Reales: el Tesorero, el Contador y el Factor.

2. Establecimiento del arca de las tres llaves, o lo que es lo mismo, la caja de caudales del Reino. El arca debía contar con tres cerraduras diferentes y la llave de cada una de dichas cerraduras debía se poseída, respectivamente, por un Oficial Real. De manera que se necesitaba el concurso de los tres Oficiales para meter o sacar el oro o las perlas que allí se depositaba.

---

[31] "Juana I, la Loca, segunda hija de los Reyes Católicos, nació en Toledo el 6 de noviembre de 1479.

Sus padres, con una política matrimonial diseñada, planificaron su boda con el archiduque Felipe, el Hermoso, primogénito de Maximiliano de Austria y María de Borgoña, con quien se casó el 20 de octubre de 1496 en la colegiata de San Gumaro de la ciudad de Lierre. Aunque desde el principio existió una atracción entre ambos, Felipe no cambió su actitud conquistadora y sus devaneos con damas de la corte eran conocidos públicamente, de ahí los enfrentamientos con su mujer que no aceptaba la infidelidad. Del matrimonio entre Felipe y Juana nacieron seis hijos: Leonor, Carlos, Isabel, Fernando, María y Catalina.

Tras la muerte de sus hermanos Juan e Isabel, y su sobrino Miguel de Portugal en 1500, Juana se convirtió en la heredera de Castilla y Aragón. A pesar de que sus problemas de enajenación mental y las tendencias francesas de su marido, su madre Isabel la nombró heredera en su testamento, aunque especificó que, en caso de ausencia o incapacidad, administrase el reino Fernando el Católico hasta la mayoría de edad de su nieto, el futuro Carlos I.

La reina Isabel moría en 1504 y en su testamento nombraba a su hija Juana como reina propietaria de Castilla y León. Fernando tenía esperanzas de conservar el Gobierno en nombre de su hija, pero la actitud de una parte de la nobleza castellana, que se acercó a Felipe -quien alegaba una supuesta locura de Juana para incapacitarla de sus funciones y quedarse él como regente-, le obligó a retirarse a Aragón. Durante algún tiempo Felipe el Hermoso gobernó en Castilla pero la noticia de su muerte agravó el desequilibrio mental de Juana por lo que Fernando asumió nuevamente el Gobierno de Castilla en 1506. Juana no deseaba el Gobierno del reino y mandó llamar a su padre para que se hiciera cargo de los asuntos de Estado como regente de Castilla.

Tras la muerte de Felipe el Hermoso y ante las evidentes muestras de enajenación mental de Juana -no se cambiaba la ropa ni se aseaba e iba acompañada del féretro de su esposo- se decidió recluirla en Tordesillas en 1509, donde llevó una vida de retiro que acrecentó aún más su problema mental hasta que falleció, 46 años después, el 12 de abril de 1555.

Durante todo este tiempo, su padre, Fernando el Católico, asumió la regencia y tras su muerte, en 1516, su nieto Carlos se convirtió en rey aunque Juana siguió siendo la reina, y como tal aparecía en todos los documentos". Disponible en: www.cervantesvirtual.com/historia/monarquia/juana.shtml www.cervantesvirtual.com

3. Obligatoriedad de llevar los siguientes libros de contabilidad: El de "Cuentas", el de los "Acuerdos" y el libro "Común". Cada Oficial Real estaba en la obligación de llevar cada uno de dichos libros. El cotejo de los libros de Cuentas relativos al oficio que respectivamente realizaba cada uno de los Oficiales Reales, en el que se asentaban las partidas del cargo y la data, permitía conocer el total de numerario existente en el Arca para un determinado momento. "En la misma Arca, junto con el Tesoro, refiere el historiador Eduardo Arcila Farías, debía guardarse un libro encuadernado que se titulaba "Libro Común", en donde debían asentarse todas las partidas de oro y perlas u otros efectos que se depositasen, con especificación de la procedencia de esos efectos y del día mes y año del asiento. En otro lugar del mismo libro (de la mitad en adelante) debía asentarse lo que se sacase del arca. Cada una de estas partidas, tanto las del cargo como las de la data, debían ir firmadas por los tres Oficiales, so pena de cien mil maravedíes por cada omisión"32

   Atinente al tercer libro, el de "Acuerdos", estaba destinado a dejar constancia de las decisiones adoptadas en consulta; los correspondientes asientos requerían la rúbrica de los tres Oficiales Reales e igualmente debía reposar en el arca[33].

4. Fijación de un lapso para la rendición de cuentas. En cuanto a este particular, se dispuso, textualmente lo que se trasunta de inmediato: "Otro si, porque nos tengamos noticia de nuestra Hasienda, mandamos que de seis en seis meses el nuestro tesorero, en presencia de nuestro Governador e los otros oficiale, exhiba sus libros y se consierte con (el) libro general que a de tener en la dicha arca de tres llaves y agan un tanteo de cuenta, la qual en el primer navío que biniere nos enbíe, firmado de todos, larga y particularmente, so pena de costo€ cincuenta mill

[32] ARCILA FARÍAS, Eduardo: *"Economía Colonial…". op. cit.* pp. 159 y 160

[33] El texto íntegro de la Real Cédula de 17 de febrero de 1531, contentiva de instrucciones específicas para los "*ofissiales de la provincia de Benessuela y Cavo de la Bela",* transcrita en su concepción original, puede leerse en la citada obra "Historia de la Contraloría General de la República". Tomo I. pp. 135-142.

maravedíes para la Cámara y Fisco, asenta (n) do en el dicho libro el navío en que se enbió y el día que se entregó al maestre dél".[34]

Del texto que precede se puede apreciar que se estableció el lapso de un semestre para la rendición de la cuenta, con la finalidad de precaver cualquier contratiempo que pudiere sufrir los buques que cubrían las rutas hacia España llevando los documentos de las cuentas rendidas.

Otra disposición, tan importante como las anteriores, fue la relativa a la obligación de prestar el juramento de cumplir "lo contenido en esta nuestra carta e instrucción con toda fidelidad. Aquel mismo juramento aya de hazer los nuestros ofisiales que por tiempo fueren proveídos de los dichos oficios antes que sean resevidos a uso y exersisio dellos".El juramento de desempeñar el cargo con lealtad va a estar presente a lo largo de la historia de la legislación de nuestro país. Constituciones, leyes, decretos y ordenanzas en diferentes épocas y circunstancias, incorporarán en su texto normas que obligan al funcionario a guardar fidelidad, secreto o reserva de los asuntos que tramiten o de los cuales se impongan con ocasión del ejercicio del cargo. Ejemplo de ello lo encontramos en la Ley del Estatuto de la Función Pública que lo recoge en su artículo 18, como antes lo hizo la Ley de Carrera Administrativa en sus artículos 37 y 38 y como también sucedió con la Ley de Juramento del 30 de agosto de 1945[35] que derogó la Ley de Juramento de 29 de mayo de 1917.

Aun cuando el propósito que perseguía la Real Cédula del 17 de febrero de 1531 era, de alguna manera, regularizar la actividad de control a la que se sometió a los Welzer, lo cierto es que sus disposiciones no pudieron aplicarse en toda su extensión sino siete años más tarde. "Con la llegada del Obispo Rodrigo de Bastidas, pudo solventarse la ausencia del Gobernador y ajustar el control fiscal

[34] Ibídem, p. 142
[35] Gaceta Oficial Nº 21.799 de fecha 30-8-1945

que venían ejerciendo los funcionarios a los establecido en por el mandato de Ocaña".[36]

Para concluir este punto debe señalarse que para el año 1556, los Oficiales Reales se redujeron a dos, pues fue suprimido el que se desempeñaba como "factor" de manera que a partir de esa fecha, sólo el "Contador" y el "Tesorero" tuvieron a su cargo el control de la Real Hacienda.[37]

1.3. Los Contadores Mayores de Cuentas

Otra institución a la que debemos hacer referencia por haber jugado un papel importante durante la época de la colonia en la lucha contra los hechos de corrupción, es la de los Contadores Mayores de Cuentas. En efecto, a diferencia de los Virreinatos de México, Santa Fe de Bogotá y Lima, respecto de los cuales El Rey Felipe III dispuso el 24 de agosto de 1605, desde la ciudad de Burgos, la creación de los Tribunales de Cuentas, "para la buena administración, cuenta y cobro de la Real Hacienda en los Reinos de Indias", la Provincia de Caracas contó por el contrario con los Contadores Mayores de Cuentas.

El historiador venezolano Héctor García Chuecos, refiere en un trabajo intitulado "Hacienda Colonial Venezolana" que los mencionados Tribunales de Cuentas estaban integrados por tres Contadores de Cuentas, dos Contadores de Resultados y dos Oficiales y agrega que "*En el mismo año ordenó el propio Monarca que los Oficiales Reales y otras personas que administrasen rentas en las Indias diesen cuenta a los Tribunales de Cuentas de Lima, México y Santa Fe; que en las otras partes se pusiesen Contadores que las tomasen a los que tenían obligación de darlas; y que por lo que tocaba a los Contadores nombrados para Venezuela y Cuba, se estuviese a los preceptuado en sus títulos*". Prosigue este autor señalando que entre 1665, fecha de la Exaltación de Carlos II y 1668, fecha de la promulgación de las Leyes de Indias, el precitado Monarca ha debido expedir una Cédula en la que prevé "otro Contador de Cuentas en la Provincia de

[36] CABRERA, Elery: "*El Control Fiscal…*". *op. cit.* pág. 15
[37] ARCILA FARÍAS, Eduardo: "*Economía Colonial…*". *op. cit.* p. 169

Venezuela y Santiago de León de Caracas" autorizándolo para recibir las cuentas de los Oficiales en las Cajas Reales de Cumaná, de la Isla de Margarita, la de Santa Marta, la del Espíritu Santo de la Grita y la de San Tomé de Guayana."[38] El Contador Mayor de Cuentas tenía como atribución fundamental revisar y examinar las cuentas y luego enviarlas directamente al Consejo de Indias[39]. Estas contadurías eran organismos de carácter unipersonal, lo cual las diferenciaba de los tribunales de cuentas que sí eran colegiados.

La institución de la Contaduría Mayor de Cuentas, jugó un papel relevante en el adecentamiento de la administración de los bienes reales, ya que una especie de Código Ético regía sus funciones y servía de modelo para el resto de los funcionarios. Así, en las leyes previstas en los títulos 2 y 3 del Libro 8 de la Recopilación de Leyes de Indias, se estableció entre otras atribuciones de los Contadores Mayores, la de tomar las cuentas que debían rendirles los Oficiales Reales, así como las fianzas que éstos debían presentarles. Igualmente, debían remitir anualmente por duplicado a la Contaduría del Consejo de Indias todas las cuentas de las Cajas Reales de su Distrito. Le estaba vedado a la justicia ordinaria inmiscuirse en el ámbito de competencias de los Contadores Mayores y tenían facultad para detener a las personas que dieran motivo para ello. "Los Contadores Mayores no podrían servir su oficio por sustituto; ni casarse con hijas o parientes de los Oficiales Reales, ni éstos con las de aquél; ni asistir a fiestas, honras y entierros como particulares, y por último se portarían con modestia y templanza, sin divertirse ni hacer ostentación de sus personas".[40]

---

[38] GARCÍA CHUECOS, Héctor: "*Hacienda Colonial Venezolana. Contadores Mayores e Intendentes de Ejercito y Real Hacienda*". Publicaciones de la Comisión Preparatoria de la IV Asamblea General del Instituto Panamericano de Geografía e Historia. Editorial Crisol. Caracas. 1946. p. 9.

[39] El Real y Supremo Consejo de Indias, mejor conocido como Consejo de Indias, fue el órgano asesor por excelencia del Rey en las materias ejecutiva, legislativa y judicial, financieras y de coordinación eclesiástica. para todo lo que tuviera que ver con la administración de las indias Occidentales (América) y Filipinas. Estaba conformado por tres departamentos; dos dedicados a materias de gobierno y uno de justicia. Fue creado en 1524 por Carlos V. El Consejo de Indias fue suprimido por las Cortes de Cádiz en 1812 y abolido finalmente como órgano asesor en 1834.

[40] Ibídem. Pág. 11. Sobre estos mismos particulares puede consultarse la Obra "*Latinoamérica en los Congresos Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores 1953-1968*". Ediciones de la Contraloría General de la República. Tomo IV. Caracas, 1968. pp. 12 y ss. De igual manera véase a CABRERA, Elery: "*El Control Fiscal en la Época Colonial. Historia de la Contraloría General de la República. Los Antecedentes*". Tomo I. Colección Medio Siglo de la Contraloría General de la República. Serie Historia. Ediciones de la

La Contaduría Mayor de Cuentas tuvo vigencia hasta el año de 1777, cuando comenzó sus labores la Intendencia de Ejército y Real Hacienda, creada por el rey Carlos III mediante Cédula de fecha 08 de Diciembre de 1776, como lo veremos más adelante. Aun cuando nuestros historiadores no han podido determinar quiénes fueron los funcionarios que ejercieron el referido cargo durante las dos primeras décadas luego de su génesis, sí ha sido posible comprobar que estuvieron al frente de ese destino Don Francisco Galindo de Sayas, aludido en un documento por quien lo reemplazó en esas funciones, el Almirante Gabriel de Villalobos y quien ejerció el cargo entre los años 1686 y 1695; después, Don Martín Madera de los Ríos quien lo desempeñó entre 1695 y1732; luego, Juan de la Vega Arredondo, quien estuvo en este destino entre los años 1732 y 1740; seguidamente, Juan Francisco Soriano y Durán, quien lo ocupó entre 1740 y 1754; inmediatamente, Don Silvestre García, éste lo ejerció entre 1755 y 1765; después vino Don José de Abalos, quien será el primer Intendente de la Capitanía General de las Provincias Unidas de Venezuela y estuvo al frente de la Contaduría Mayor entre los años 1770 y 1774; por último, Don José de la Guardia, quien sirvió en este destino entre 1774 y1776.[41]

Para concluir este punto relativo a la figura de los Contadores Mayores, es de señalar que no obstante tratarse de una institución, si se quiere particular dentro las que existieron durante la colonia en Venezuela, no ha habido suficiente material documental que haya permitido un estudio más cabal de sus características y exacta dimensión.

En efecto, el historiador García Chuecos, en la obra antes citada, dice textualmente lo que se copia de seguidas: “No he hallado datos precisos que me permitan fijar la fecha en que tal cargo fuera creado para la antigua gobernación de Venezuela. Ni tampoco por el mismo motivo he podido obtener los nombres de los primeros Contadores y por consiguiente establecer su cronología. Nuestro

Contraloría General de la República. Caracas, 1988. p. 20. SOSA LLANOS, Pedro Vicente “*Guerra Hacienda y Control Fiscal en la Emancipación de Venezuela (1810-1830)*”. Boletín del Archivo Histórico de la Contraloría General de la República. Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas, 1995. p. 21.

[41] GARCÍA CHUECOS, Héctor: “*Hacienda Colonial…*”. *op. cit*. pp. 21 a 34.

Archivo Nacional, si bien rico en documentos del siglo XVIII, no abunda en los del siglo XVII, y menos en los del siglo XVI. Fue en la lectura de la Recopilación de las Leyes de Indias, donde encontré algunas noticias sobre la materia".[42]

En similar sentido se expresa el profesor Elery Cabrera cuando afirma: "no existe entre nosotros un estudio detallado respecto de las funciones de los Contadores Mayores y su actuación durante los ciento setenta y seis años que la Contaduría Mayor sirvió de centro a las funciones contraloras. No resulta del todo aventurado afirmar que existe un vacío en nuestra historiografía sobre el particular. Algunos de nuestros estudiosos lo atribuyen a la ausencia de documentos relativos a la época en el Archivo General de la Nación. Hoy por hoy parece conveniente pensar en la revisión de los archivos peninsulares, particularmente el Archivo General de Indias en Sevilla (España) para cubrir este vacío documental".[43]

1.4. La Real Cédula de 1776 que decreta la creación de la Intendencia

Mediante Real Cédula de fecha 08 de Diciembre de 1776, el Rey de España Carlos III dispuso la creación de la Intendencia del Ejército y Real Hacienda de Venezuela, luego de la favorable experiencia que en materia de control tuvo esta institución, primero en España donde se creó en 1718 y luego en Cuba a partir del año 1764. De esta manera respondía el monarca a las reiteradas denuncias que se le transmitían sobre el desorden y la corrupción que, en los ámbitos administrativos y fiscal, propiciaban sus funcionarios en estos territorios.[44] La jurisdicción que el Rey le asignó a la Intendencia comprendió las provincias de

[42] Ibídem. p.10.
[43] CABRERA, Elery: "*El Control Fiscal…*". *op.cit*. p.21.
[44] "Sin lugar a dudas, una de las reformas más importantes que se hicieron en el siglo XVIII, primero en España y después en América, fue la modificación de la estructura territorial mediante la implantación del sistema de intendencias, debido principalmente a los grandes abusos que había en la administración de las colonias. En Nueva España se logró después de que se establecieron en casi todos los dominios de la Corona española en América. Durante el primer periodo del reinado de Felipe V se dictó la primera orden para el establecimiento de intendentes en 1718. Este primer ensayo tuvo tres años de duración, pues en 1721 se revocó esta disposición; en 1749 se volvió a implantar el sistema". Cfr. Áurea Commons de la Rosa: "La Organización Territorial de España y sus Posesiones en América Durante El Siglo de Las Luces". Disponible en: www.igeograf.unam.mx/instituto/publicaciones/temas-sel/geoilus/art2.pdf
www.igeograf.unam.mx

Venezuela, Cumaná, Guayana, Maracaibo y las islas de Trinidad y Margarita, lo cual implicó para las de Margarita y Cumaná su separación del Virreinato de la Nueva Granada, ya que pasaron a depender jurídicamente de Caracas.

La creación de la Intendencia de Venezuela, implicó, por una parte, separar las funciones del gobierno político de las militares y financieras, con lo cual se le restó poder al cargo de Gobernador y, por la otra, centralizar en la figura del Intendente las actividades de recaudación y administración de rentas, puertos, comercio, adjudicación de tierras, la agricultura, la lucha contra el contrabando. En materia militar, específicamente, asumió la competencia en todo lo relacionado con fortificaciones, hospitales militares, municiones, sueldos, transporte y suministro de víveres.[45]

"La Intendencia fue para Venezuela, dice el profesor Brewer-Carías, el propio inicio de la nacionalidad (…) por primera vez se reunieron bajo una misma autoridad hacendística a Gobernadores de Provincias que habían estado siempre separadas y que en lo político siguieron conservando su autonomía hasta la independencia".[46] Éstos y hasta el mismo Virrey de Santa Fe no tuvieron más competencia sobre la materia concerniente a la Real Hacienda. "Era el Intendente el funcionario más poderoso en América, sólo sujeto al Monarca".[47]

Según el historiador Elery Cabrera, "la Intendencia resume buena parte de un vasto plan de reformas políticas y económicas impulsado por la dinastía borbónica. Inspirada en una política mercantilista y matizada con principios liberales, la nueva modalidad de gobierno es expresión del apogeo del absolutismo ilustrado en las Cortes Españolas."[48] El profesor José María Ots Capdequí se refiere a la institución de la Intendencia como "el nervio de las grandes reformas introducidas por Carlos III en el gobierno de las Indias" y acota: "puede decirse que el establecimiento en Indias de este régimen de Intendencias,

---

[45] Acerca de las atribuciones de la Intendencia, véase SOSA LLANOS, Pedro Vicente: *op. cit*. pp .25 y ss.
46 BREWER-CARÍAS A. R: "Reflexiones sobre la Organización Territorial del Estado en Venezuela y en la América Colonial". Cuaderno de la Cátedra Fundacional Dr. Chales Brewer Maucó. 'Historia del Derecho en Venezuela' Universidad Católica Andrés Bello. Nº 1. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 1997. pp. 33 y ss.
[47] Ibídem. p. 34
[48] CABRERA, Elery: "*El Control Fiscal…*". *op. cit*. p. 21

afectó a todo el viejo sistema de nuestra burocracia colonial, desde los Virreyes, hasta los Cabildos Municipales".[49]

El primer Intendente de Ejército y Real Hacienda designado por el rey Carlos III para ejercer el cargo en Venezuela fue Don José de Abalos. Se trataba de un exitoso y disciplinado funcionario que se había desempeñado en Cuba como Oficial Mayor de la Contaduría y de la Administración General de dicha isla. En correspondencia con los logros allí alcanzados, como lo vimos precedentemente, el 15 de julio de 1769 fue nombrado por el Rey Carlos III Contador Mayor de la Provincia de Venezuela y tomó posesión de este último cargo el 19 de setiembre de 1770.

En el ejercicio de tan importante destino, dio muestras de ser un incorruptible, capaz y diligente funcionario. Cuatro años apenas de servicio en la anotada posición de Contador Mayor fueron suficientes para corregir las fallas que había detectado, sobre todo en materia de recaudación de rentas y en la administración gubernamental en general, sin poder evitar los enfrentamientos con el Gobernador de la Provincia, Don José Carlos Agüero.

En 1774 regresó a Madrid y dos años después el Rey lo designó Intendente en la ciudad de Palencia, cargo que no llegó a ejercer puesto que el 8 de diciembre de 1776 el Rey Carlos III lo nombró Intendente en la Provincia de Venezuela. Don José de Abalos tomó posesión de la Intendencia recién creada, el 1º de octubre de 1777 y dos meses después enfrentaría una nueva realidad desde el punto de vista político-territorial: La creación de la Capitanía General de las Provincias Unidas de Venezuela, según Cédula del 8 de diciembre de ese mismo año de 1777.[50] En el ejercicio de este importante destino público, Don José de Abalos continuó mostrando sus cualidades de hombre probo dispuesto a enfrentar la indisciplina fiscal y las corruptelas al precio que fuere. Encaró decididamente el

[49] OTS CAPDEQUI, José María: "*Manual de Historia…*". *op. cit*. p. 403.

[50] Algunos datos interesantes de la gestión de Don José de Abalos como Intendente de Ejército y Real Hacienda, pueden verse el siguiente trabajo: Maria Méndez Peña "El Dinero y los Impuestos. Casos y Cuadros". Revista FERMENTUM, Nº 40, mayo-agosto, 2004, pp. 323–370, disponible en: webdelprofesor.ula.ve/humanidades/marmend/parte_derecha/Dinero_e_Impuestos_Doce_casos.pdf webdelprofesor.ula.ve

monopolio comercial de que gozaba la Compañía Guipuzcoana y fue factor fundamental para que ésta cesara sus operaciones en el año de 1785.[51]

El nombramiento de Don José de Abalos como Intendente de Ejército y Real Hacienda, reza así:

"*Don Carlos por la gracia de Dios, Rey de Castilla, e León, etc. Con el importante fin de poner en sus debidos valores mis Reales Rentas de las Provincias de Venezuela, Cumaná, Guayana y Maracaibo, y las Islas de Trinidad y Margarita, fomentar sus poblaciones, agricultura y comercio, he tenido a bien resolver la creación de una Intendencia de ejército y Real Hacienda en las insinuadas Provincias e Islas a imitación de la Isla de Cuba, y ciudad de la Habana. I conviniendo proveer este empleo en persona de acreditada inteligencia, desinterés y celo de mis Reales intereses, concurriendo estas circunstancias en vos Don José de Abalos, y atendiendo al distinguido mérito que hicisteis en el empleo de Contador Mayor en la Provincia de Venezuela y ciudad de Caracas, esperando continúes en adelante con igual esmero, integridad y celo en mi Real Servicio: he venido en elegiros para la Real Intendencia de Ejercito y Real Hacienda de las nominadas Provincias e Islas con residencia en la propia ciudad de Caracas…".*[52]

No se equivocó el Rey Don Carlos III en los atributos que le otorgó a Don José de Abalos al designarlo como Intendente, pues en el ejercicio de este cargo mostró siempre celo en la correcta administración del patrimonio real. Como lo expresa el historiador García Chuecos, su actuación, bien como Contador Mayor o bien como Intendente, "fue tan rígida y tan severos sus procedimientos para cobrar los impuestos y perseguir el contrabando, que los venezolanos de entonces vieron en este servidor del Rey un medio de que el cielo se valía para castigar nuestras concupiscencias".[53]

[51] ARCILA FARÍAS, Eduardo: *"Economía Colonial…". op. cit.* p. 358
[52] Cfr. "Latinoamérica en los Congresos…" *op. cit.* p. 15.
[53] GARCÍA CHUECOS, Héctor: "*Hacienda Colonial…*". *op. cit.* p. 37

Fue Don José de Abalos un funcionario probo, inflexible y luchador. La disputa con el cabildo de Caracas en el año de 1780, dada la injerencia que este cuerpo tenía cada vez más en todo lo que tuviera que ver con la economía de la Provincia, invadiendo y desafiando el ámbito de sus competencias, motivó que el Intendente se quejara ante el Rey en unos términos premonitorios del papel que ese cuerpo tendría en los acontecimientos del 19 de abril de 1810. "La carta de Abalos -dice el profesor Arcila Farías- es un precioso documento rico en sugestiones para el sociólogo que trate de investigar los orígenes de la nacionalidad venezolana.

Con tales antecedentes de autonomía, no es de extrañar que cuarenta años después, más maduro el espíritu de unidad y con una mayor experiencia en el ejercicio de las funciones cívicas, el cabildo se atreva a enfrentársele a Emparam; no era la primera vez que desafiaba a las altas autoridades o empleaba con ellas modales poco corteses: el bastón de mando del gobernador había dejado de inspirar respeto o temor desde hacía muchos años".[54]

Una vez iniciada la gesta de la independencia llegó a su fin esta importante institución, ya que el gobierno y la administración que surgía, impregnada de aires de libertad, se fue encargando de castigar los hechos de corrupción y los vicios protagonizados por los nuevos actores a través del diseño de otros instrumentos de lucha.

En efecto, "el 19 de abril de 1810 -como lo expresa el autor Elery Cabrera- el Cabildo de Caracas asume el control político de las provincias adscritas al régimen de la Intendencia. La guerra y la mudanza política dan tono a una nueva en el control fiscal: es el momento de construir una República, otras son las exigencias del ejercicio contralor".[55]

[54] ARCILA FARÍAS, Eduardo: *op. cit.* p. 347
[55] CABRERA, Elery: "El Control Fiscal…". op. cit. p. 39

2. Textos legales dictados durante la lucha por la independencia

2.1. Preliminar

La gesta de la emancipación de Venezuela del Reino de España, como se sabe, estuvo impregnada desde sus inicios de mucho coraje, sacrificio, arrojo y nada exenta de dificultades. Aparte de tener que vencer, fundamentalmente, en el plano militar -como ocurrió- a las fuerzas realistas, otra guerra se libró simultáneamente: la dirigida a combatir los hechos de corrupción que contribuyeron a crear situaciones adversas que hubo necesidad de enfrentar, no pocas veces, con medidas drásticas y draconianas.

Los acontecimientos del día 19 de abril de 1810, no obstante que terminaron declarando fidelidad al Rey de España Fernando VII fueron, a su vez, el inicio del proceso independentista que permitió proclamar la primera República. El Primer Congreso de Venezuela se instaló el 5 de julio de 1811 y cinco meses después, concretamente el 21 de diciembre de 1811, resultó aprobada la primera Constitución. Sin embargo, la Primera República duró solamente siete meses. En efecto, el 25 de julio de 1812, Miranda capituló en San Mateo ante el jefe realista Domingo Monteverde.

Bolívar va al destierro y desde la ciudad de Cartagena de Indias, el 15 de diciembre de 1812, lanza al mundo un Manifiesto en el que analiza las causas de la pérdida de la Primera República. Dice Bolívar en esa extraordinaria memoria: “Permitidme que animado de un celo patriótico me atreva a dirigirme a vosotros, para indicaros ligeramente las causas que condujeron a Venezuela a su destrucción; lisonjeándome que las terribles, y ejemplares lecciones que ha dado aquella extinguida República, persuadan a la América, a mejorar de conducta, corrigiendo los vicios de unidad, solidez, y energía que se notan en sus gobiernos”; y una de las causas de tan nefasta derrota militar por la lucha de la independencia, la enuncia en los siguientes términos: “La disipación de las rentas públicas en objetos frívolos, y perjudiciales; y particularmente en sueldos de infinidad de oficinistas, secretarios, jueces, magistrados, legisladores provinciales

y federales, dio un golpe mortal a la República, porque le obligó a recurrir al peligroso expediente de establecer el papel moneda, sin otra garantía, que la fuerza y las rentas imaginarias de la Confederación"[56].

En lo sucesivo, Bolívar va a librar una lucha sin cuartel contra el "enemigo de la corrupción", con la misma fuerza con la que se desenvolvía en el plano militar. En su correspondencia particular, en sus proclamas y discursos y en los numerosos decretos que dictó, encontramos una fuente preciosa de su pensamiento en torno a la rectitud con la que consideraba debían manejarse los fondos públicos. Así, en el Discurso pronunciado en la Asamblea celebrada en Caracas el 2 de enero de 1814, en la Iglesia del Convento de Religiosos Franciscanos (hoy Iglesia de San Francisco, donde había recibido el 14 de octubre de 1813 de la Municipalidad de Caracas el título de Libertador), dice Bolívar: "Ciudadanos: yo no soy el soberano. Vuestros representantes deben hacer vuestras leyes; la Hacienda Nacional no es de quien os gobierna. Todos los depositarios de vuestros intereses deben demostraros el uso que han hecho de ellos"[57].

Luego en Lima, ante el Congreso, el 10 de febrero de 1825, aniversario del día en que se encargara de la dictadura, al rendir cuenta de su mandato, expresó: "las rentas nacionales no existían; el fraude corrompía todos sus canales; el desorden aumentaba la miseria del Estado. Me he creído forzado a dictar reformas esenciales y ordenanzas severas, para que la república pudiese llevar adelante su existencia, ya que la vida social no se alimenta sin que el oro corra por sus venas".[58]

En la misma línea de pensamiento, el Libertador se dirige desde Bogotá, en fecha 29 de febrero de 1828, a los integrantes de la Convención Nacional reunida en la ciudad de Ocaña, para pedirle "*leyes inexorables*" "para el pueblo, para el ejército, para el juez y para el magistrado". El mensaje que le dirige a los

[56] BOLÍVAR, Simón: "*Obras Completas de Bolívar*", Vol. I. E. Requena Mira. Librero Editor. Caracas, s/f. p. 41.
[57] Ibídem. Vol. III. p. 590.
[58] Ibídem. Vol. III. p. 745

integrantes del mencionado cuerpo, concluye de la siguiente manera: “Considerad, legisladores, que la energía en la fuerza pública es la salvaguardia de la flaqueza individual, la amenaza que aterra al injusto y la esperanza de la sociedad. Considerar que la corrupción de los pueblos nace de la indulgencia de los tribunales y de la impunidad de los delitos. Mirad que sin fuerza no hay virtud; y sin virtud perece la república. Mirad, en fin, que la anarquía destruye la libertad y que la unidad conserva el orden”.[59]

En muchas otras ocasiones, insistimos, a través de cartas, discursos, proclamas y textos de contenido normativo, el Padre de la Patria expresó su preocupación por la correcta administración de los fondos públicos. Todas las veces que tuvo oportunidad de evidenciar la pulcritud en el manejo de los recursos públicos, lo hizo sin ninguna dificultad y con la absoluta certeza de que ello era lo pertinente, tanto por la propia convicción de que actuaba correctamente, como para poderle exigir a los demás, sin impedimento alguno, comportamientos similares al suyo. Así, por ejemplo, desde Pativilca, el 9 de enero de 1824, en carta dirigida al Presidente del Congreso de Colombia, expresa: “Renuncio desde luego a la pensión de treinta mil pesos anuales que la munificencia del Congreso ha tenido la bondad de señalarme; yo no la necesito para vivir en tanto que el tesoro público esté exhausto”[60].

En el mensaje que Bolívar dirigiera desde Lima, en fecha 25 de mayo de 1826 al Congreso Constituyente de Bolivia, afirma el Libertador respecto de la conformación de los colegios electorales: “Saber y honradez, no dinero, es lo que requiere el ejercicio del poder público”[61]. En igual forma, el 7 de Agosto de 1827, le envía una carta al General Mariano Montilla Intendente del Magdalena y le expresa: “Hoy he tenido el sentimiento de saber que, en la lista del presupuesto del Estado Mayor, se ha incluido un cocinero mío cuyo sueldo es de cincuenta

[59] Ibídem. Vol. III. p. 796
[60] Ibídem. Vol. I. p. 866
[61] Ibídem. Vol. III. p. 763

pesos. Espero que Vd. se servirá registrarlos y avisarme de la cantidad a que asciende para hacer el reembolso que corresponda".[62]

Mucho más que las citas que anteceden, existen en el ideario de Simón Bolívar, una gama muy variada de instrumentos de diversa índole, demostrativos de la coherencia de pensamiento en torno al tema de la ética pública y, particularmente, acerca del respeto que le tenía al manejo de los fondos públicos. La vigencia de la exclamación: "*Moral y luces son los polos de una República, moral y luces son nuestras primeras necesidades*", formulada en el Congreso de Angostura en 1819, es cada vez mayor y resuena en todos los confines del país insistentemente tratando de materializarse por el bien de todos los venezolanos.

De allí que, como lo veremos a continuación, el Libertador, en su afán de consolidar las instituciones republicanas que iban surgiendo al fragor de la epopeya bélica que libraba, no sólo en Venezuela, sino en el resto de los países a los que les dio la libertad, se vio en la necesidad de castigar, inclusive con la pena de muerte, los hechos de corrupción cometidos contra el erario público. Los principales textos que vamos a referir, son los siguientes:

2.2. Decreto del 11 de septiembre de 1813 contra los defraudadores de la renta del tabaco

Uno de los instrumentos que forman parte del conjunto de textos legales dictados por Bolívar para luchar contra la corrupción, fue el Decreto contra los que cometían fraude contra la renta del tabaco, importante rubro rentístico de la época que sufrió los embates de los que querían enriquecerse a costa del erario público. El citado Decreto, considerado como un monumento en contra los desvaríos del poder y, particularmente contra los depredadores del patrimonio público, es dictado en un momento muy particular de la guerra de independencia. Recuérdese que apenas tres meses antes, desde la ciudad de Trujillo, en los andes venezolanos, concretamente el 15 de junio de 1813, en uno de los documentos

[62] Ibídem. Vol. II. p. 664

más discutidos en la historia de Venezuela, Bolívar había dictado el Decreto de Guerra a Muerte.[63]

El autor patrio Numa Quevedo, en su obra "Bolívar Legislador y Jurista" refiere la posición del historiador venezolano Don Vicente Lecuna, frente a las críticas que al precitado "Decreto contra los Defraudadores de la Renta del Tabaco" formuló el historiador colombiano José Manuel Restrepo. Mientras éste último estimó que el Decreto era demasiado severo y, por lo tanto, "no honra los talentos legislativos del General Bolívar, aun cuando se aleguen las circunstancias difíciles en que se hallaba, rodeado de enemigos y arruinadas las rentas públicas", Lecuna, por su parte, refuta este punto de vista, aduciendo que "el único ramo que podía dar algunos productos era el del Tabaco, en parte arruinado por las malversaciones de los funcionarios encargados de administrarlos. En tales circunstancias, la Ley en cuestión era indispensable. Decir que no honraba los talentos legislativos del General Bolívar, es una ligereza del historiador. La medida se imponía como necesidad ineluctable".[64]

El texto del mencionado Decreto contra los defraudadores de la renta del tabaco que copiamos a continuación, nos muestra a un hombre, decididamente implacable por erradicar un vicio que todavía Venezuela no ha podido extirpar.

---

[63] El texto del Decreto de Guerra a Muerte, aludido *ut supra*, es el siguiente: "Venezolanos: Un ejército de hermanos, enviado por el soberano Congreso de la Nueva Granada, ha venido a libertaros, y ya lo tenéis en medio de vosotros, después de haber expulsado a los opresores de las provincias de Mérida y Trujillo (…)Tocado de vuestros infortunios, no hemos podido ver con indiferencia las aflicciones que os hacían experimentar los bárbaros españoles, que os han aniquilado con la rapiña, y os han destruido con la muerte; que han violado los derechos sagrados de las gentes; que han infringido las capitulaciones y los tratados más solemnes; y, en fin, han cometido todos los crímenes, reduciendo la República de Venezuela a la más espantosa desolación. Así pues, la justicia exige la vindicta, y la necesidad nos obliga a tomarla. Que desaparezcan para siempre del suelo colombiano los monstruos que lo infestan y han cubierto de sangre; que su escarmiento sea igual a la enormidad de su perfidia, para lavar de este modo la mancha de nuestra ignominia, y mostrar a las naciones del universo, que no se ofende impunemente a los hijos de América. (…) Todo español que no conspire contra la tiranía en favor de la justa causa, por los medios más activos y eficaces, será tenido por enemigo, y castigado como traidor a la patria y, por consecuencia, será irremisiblemente pasado por las armas. Por el contrario, se concede un indulto general y absoluto a los que pasen a nuestro ejército con sus armas o sin ellas; a los que presten sus auxilios a los buenos ciudadanos que se están esforzando por sacudir el yugo de la tiranía. (…) Españoles y canarios, contad con la muerte, aun siendo indiferentes, si no obráis activamente en obsequio de la libertad de América. Americanos, contad con la vida, aun cuando seáis culpables". Cfr. Simón Bolívar "Discursos y Proclamas". Biblioteca Ayacucho Digital. Fundación Biblioteca Ayacucho, Caracas, 2007. Pág. 163.
Disponible en: www.bibliotecayacucho.gob.ve/fba/index.php?id=97&backPID=103&tt_products=337
www.bibliotecayacucho.gob.ve

[64] Cfr. QUEVEDO Numa: "*Bolívar Legislador y Jurista*". Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas. 1974; p. 254

El Decreto en referencia, dice así:

"Considerando que los ingresos de la Renta del Tabaco se disminuyen sobremanera cada día, o que los productos no equivalen a los ingresos que la Renta debe recibir, a causa de los fraudes que se cometen, bien en ventas clandestinas que algunos particulares hacen del tabaco, bien en la malversación criminal de algunos de los mismos empleados del ramo; y considerando que este delito es otro tanto más grave cuanto que la defensa común de la Patria y la Libertad exigen sacrificios de toda especie de los buenos ciudadanos, y más el de sus bienes y propiedades para cooperar al sostenimiento del Ejército Libertador, y que por el contrario estos execrables defraudadores hostilizan tanto el Estado como pueden hacerlo los enemigos, privándole del auxilio más necesario para su defensa, lo que casi los constituye en la esfera de traidores; por lo tanto ha venido en decretar y decreto lo siguiente:

"Artículo 1º.- Todo aquel que fuere convencido de haber defraudado los caudales de la renta nacional del tabaco o vendiéndole clandestinamente fuera del estanco, o dilapidándolos con robos y manejos ilícitos, será pasado por las armas y embargados sus bienes, para deducir los gastos y perjuicios que origine.

Artículo 2º.- El Director General de las rentas nacionales, para el cumplimiento riguroso de esta ley, podrá ordenar a los jueces correspondientes abrevien, o salven, si es necesario, los trámites ordinarios para proceder, conocer y juzgar, limitándose a instruir sumariamente las causas.

Artículo 3º.- Sufrirán las mismas penas que impone el artículo 1º todos aquellos jueces o personas a quienes por su parte toque aplicar o ejecutar esta ley, siempre que, conforme al modo sumario y breve indicado en el artículo antecedente, se les pruebe haberla mitigado en favor de los delincuentes por conveniencia, parcialidad u otra cualquiera causa.

Cúmplase y ejecútese, comuníquese a quienes corresponda, imprimase y publíquese en la forma acostumbrada".[65]

[65] QUEVEDO Numa: "*Bolívar Legislador…*". *op. cit.* p. 254

2.3. Decreto del 02 de julio de 1818 contra el contrabando

Otro instrumento normativo que dictó el Libertador Simón Bolívar, en esta oportunidad para tratar de extinguir el delito de contrabando, fue el de fecha 02 de julio de 1818. Para esa fecha se encontraba Bolívar en la ciudad de Angostura y desde allí impartió la siguiente instrucción:

"Considerando que las Leyes y Reglamentos del antiguo régimen español mandadas observar para impedir el contrabando han sido ineficaces; y que la aplicación del valor de los comisos entre el fisco, los jueces, denunciadores y aprehensores además de debilitar el estímulo de los empleados, y de todos los ciudadanos para descubrir a los defraudadores de las Rentas del Erario Nacional, es indecorosa al Gobierno y a los mismos jueces, que siendo partes interesadas en las confiscación podrían faltar a la imparcialidad y rectitud de la justicia, he venido en decretar y decreto lo siguiente:

Artículo 1°.- Tendrán derecho para denunciar el contrabando ante la Autoridad competente, no solamente todos los ciudadanos, sino cualquier habitante del país donde se haga, aunque sea un extranjero.

Artículo 2°.- La Autoridad ante quien sea denunciado un contrabando, estará obligado a perseguirlo en el acto hasta aprehenderlo.

Artículo 3°.- Sea cual fuere la especie y el valor del contrabando aprehendido, se adjudicará exclusivamente al denunciante, en las mismas especies, después que por el Juez a quien corresponda, se haya calificado y declarado que es tal contrabando.

Artículo 4°.- Sólo se deducirán del total del contrabando: primero, los derechos de importación o exportación que corresponderían al Erario Nacional si las especies aprehendidas se hubiesen introducido o exportado legítimamente; segundo, la parte que pertenece al aprehensor o aprehensores conforme a las Leyes y Reglamentos que hasta hoy rigen; y tercero, las costas del proceso que se hayan formado para declararlo en el caso de comiso.

Artículo 5°.- Los juicios de comisos se seguirán breve, y sumariamente dentro del término preciso de treinta días, y la apelación de la sentencia pronunciada en primera instancia, no será admitida, ni oída sino dentro del segundo día.

Artículo 6°.- el juicio de comiso en apelación ante la Alta Corte de Justicia se terminará dentro de quince días.

Artículo 7°.- Las leyes, decretos y reglamentos que se han observado hasta ahora para la liquidación, repartimiento, y aplicación de los comisos, especialmente la Cédula de 16 de julio de 1802, quedan sin valor ni efecto en la parte en que se opongan a alguno de los antecedentes artículos.

Publíquese, fíjese, comuníquese a quienes corresponda, e insértese en la Gaceta de esta Ciudad.

Dado, firmado de mi mano, y refrendado por uno de los Secretarios del Despacho, en el Cuartel General de Angostura 2 de Julio de 1818".[66]

2.4. Decreto del 21 de octubre de 1819 contra la malversación, fraudes y extorsiones por parte de los Comisionados

Desde el Cuartel General en Pamplona, el 21 de Octubre de 1819, Bolívar le escribe al Gobernador Militar, Comandante General de esta Provincia, instruyéndolo acerca de las formalidades que, en lo sucesivo, deben observar los funcionarios encargados de recibir donativos. Dice el Libertador en la citada correspondencia, lo que se copia de seguidas:

"Para precaver las malversaciones y fraudes que puede haber en los subalternos encargados de la exacción del donativo, y las extorsiones injustas a que por esta causa estén expuestos los pueblos, dispondrá US. que los comisionados, los cuales se elegirán siempre hombres de bien y puros en el manejo de intereses, observen en esta operación inviolablemente las formalidades siguientes:

[66] QUEVEDO Numa: "*Bolívar Legislador…*". *op. cit.* p. 266

1º. Todo comisionado, para percibir el donativo, llevará un cuaderno, en el cual sentará una partida en que conste la cantidad de que se hace cargo, el nombre del donante, el pueblo de su vecindad y la fecha.

2º. Esta partida la firmará el que entrega y el comisionado.

3º. El comisionado dará al donante un recibo con lo enterado.

4º. Con la entrega del dinero el señor Gobernador o el jefe de quien dependa la comisión, se hará la del cuaderno, que será el comprobante de lo recibido con lo enterado.

5º. Cualquiera que advierta en los comisionados el más leve manejo sórdido que ceda en provecho particular, puede darme parte, o al señor Gobernador de la Provincia, para que, calificado el hecho, se apliquen las penas correspondientes a su mala fe.

Encargo a US. La mayor vigilancia, el más exacto cumplimiento en este parte, en beneficio de los pueblos y honor del Gobierno. Cuartel General en Pamplona, Octubre 21 de 1819".[67]

2.5. Instrucción impartida el 27 de marzo de 1821 al Vicepresidente Carlos Soublette, en su condición de Jefe del Ramo de Hacienda, en el Departamento de Venezuela

Otro documento que pone de manifiesto la preocupación de Bolívar por evitar la propagación de hechos reñidos contra la sana administración de los recursos públicos y que demuestra, a la vez, su disposición de sancionar severamente a los autores de tales hechos, es la instrucción que el 27 de marzo de 1821, y en nombre del Padre de la Patria, le dirige Pedro Briceño Méndez, Secretario del Libertador, al Vicepresidente Carlos Soublette quien para esa fecha ostentaba el cargo de Jefe del Ramo de Hacienda en el Departamento de Venezuela. Dicho documento es del tenor siguiente:

[67] QUEVEDO Numa: "*Bolívar Legislador…*". *op. cit.* p. 256

"Los escándalos que se cometen en esa Provincia y especialmente en esa capital por todos los empleados de rentas, tocan ya en el extremo de que no haya un solo hombre que no declame altamente contra ellos y los acuse de ladrones públicos y defraudadores del Estado. Tales declaraciones han penetrado ya al fin hasta los oídos de S.E. el Libertador, no solo por la voz pública, sino por el señor Ministro de Hacienda. S.E. se haría cómplice de los mismos crímenes, si permitiera la continuación de ellos un solo día más, y deseando cortarla desde luego, me manda diga a V.E.:

1º. Que en el momento suspenda V.E. de su empleo a todos los empleados en las rentas de esa Provincia, especialmente a los señores Lecuna, La Ossa, Botas y a todos los demás de la Aduana, que son los que particularmente se señalan.

2º. Que provea V.E. provisionalmente todos estos empleos en las personas que tengan más créditos de probidad y celo.

3º. Que proceda V.E. luego a inquirir escrupulosa y atentamente la conducta de todos y cada uno de los suspensos, examinando testigos, documentos, cuentas y cuanto pueda calificar la verdad de sus sórdidos manejos. No se perdonará diligencia ni medio que pueda ilustrar al Gobierno en esta parte y fundar su juicio. V.E. podrá ejecutar todo esto por si mismo o por comisionados que escoja cuidadosamente entre las personas más rectas e incorruptibles haciéndolas responsables de cualquiera omisión y autorizándola para que convoquen al pueblo y a todos a que hagan las acusaciones y cargos o den los testimonio que tengan contra cada uno sin temor de que se les castiguen, ni cobren los contrabandos, ó cualquier otra cosa en que estén complicados, siempre que lo depongan.

4º. Que recayendo particularmente las principales acusaciones contra el Tesorero interino C. Manuel Botas, a quien atribuyen los mayores robos, lo remita V.E. preso al Cuartel General Libertador, y que a él y a todos los demás que se suspendan, se les embarguen formalmente los bienes que

tengan, pues probablemente pertenecen al Estado, no habiendo tenido ninguno de ellos propiedades cuando entraron a servir sus actuales empleos, y no siéndoles permitido por la ley negociar".

5º. Que S.E. se promete que será esta la última vez que prevenga el escrutinio de la conducta de esos empleados, que notados mucho tiempo há de abusos y manejos, han debido ser ya juzgados principalmente después que V.E. se encargó de esa Vicepresidencia.

Dios etc.- Achaguas, 27 de Marzo de 1821"[68]

2.6. Instrucción del 21 de febrero de 1822 del Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda de la República de Colombia, contra fraudes, malversación, y poco celo en el desempeño de su destino con perjuicio del erario nacional

La instrucción a la que se hace mención *ut supra*, dictada en la señalada fecha desde el Palacio de Gobierno en Bogotá, emanó del General Francisco de Paula Santander, a la sazón vicepresidente de la Gran Colombia. Estuvo dirigida al General Carlos Soublette, en su carácter de Intendente del Departamento de Venezuela. No sobra aclarar que la mencionada instrucción ya la había impartido antes el General Santander el 23 de octubre de 1819, pero en esa ocasión sus destinatarios fueron las provincias de la Nueva Granada. Ratificado en el cargo por el Congreso de Cúcuta de 1821, consideró pertinente extenderlo a todo el territorio de la República de Colombia. El texto de la precitada Instrucción es la siguiente:

"En 23 de octubre de 1819 el Excmo. Sr. Vice-Presidente de la República entonces Jefe Superior de la Nueva Granada en ejercicio de las facultades extraordinarias e ilimitadas que le fueron delegadas por el Excmo. Sr. Libertador Presidente a quien autorizó con ellas el Congreso de Venezuela, expidió en esta Capital el Decreto siguiente:

[68] BOLÍVAR, Simón: "*Documentario de la Libertad*". Tomo 19. Ediciones de la Presidencia de la República. Caracas, 1983. pp. 242 y 243.

'Considerando que cualquiera empleado en la Hacienda Pública que abusando de la confianza con que el Gobierno le ha distinguido se entrega al fraude y mala versación de los intereses públicos es acaso más traidor a su Patria que lo es el que trama una conspiración o deserta de las banderas en donde se ha alistado, he venido en virtud de las facultades que en mi residen en decretar y decreto:

1º. El empleado en la Hacienda Nacional a quien se justificare sumariamente fraude o mala versación en los intereses públicos o resultare alcanzado, se le aplicará irremisiblemente la pena de muerte, sin necesidad de más proceso que los informes de los Tribunales respectivos.

2º. Al empleado a quien se le justificare sumariamente poco celo en el desempeño de su destino con perjuicio del Erario Nacional se le privará de su empleo y será destinado al servicio de las armas o aun presidio de los de Guayana, según las circunstancias.

3º. Queda revocada cualquiera Ley que hubiere en la materia. Comuniquen a los Gobernadores de las Provincias, y a la Dirección General para su exacto cumplimiento'.

Su excelencia, cuando se reunió el Congreso Constituyente de Colombia dio cuenta a S.M. de esta resolución, como de cuantas había dictado en el tiempo de su Gobierno; y no habiendo sido variada, revocada ni modificada, ha quedado en toda fuerza y debe continuar rigiendo en cuantos casos ocurran.

En consecuencia de la misma orden prevengo a V.S. que la tenga presente en las ocurrencias que puedan sobrevenir; que la haga ejecutar exactamente en todas sus partes; que disponga su publicación en todos los pueblos de su Departamento y que se inserte en los periódicos que se publicaren en él. Dios guarde a V.S. muchos años. J. M. del Castillo".[69]

[69] Vid. "Sentencias del Jurado de Responsabilidad Civil y Administrativa". Imprenta Nacional. Tomo I. Caracas, 1946. Pág. XIV.

La precedente instrucción se inserta entre los textos dictados con anterioridad a la fecha en que se la expidió, dentro de los que previeron la pena de muerte para combatir los hechos de corrupción; de manera muy especial, los fraudes, la malversación de los fondos públicos y el "poco celo", es decir, la negligencia, la desidia, la indiferencia en el desempeño de su destino con perjuicio del erario nacional.

2.7. Decreto del 12 de enero de 1824 contra la malversación y el peculado

Durante la estadía de tres años que estuvo Bolívar en el Perú -1823 a 1826- , no sólo dedicó ese tiempo a los aspectos militares para consolidar definitivamente la independencia del vasto territorio de la Gran Colombia, sino también fue tiempo propicio para establecer las bases y principios constitucionales por los que habría de regirse el gobierno de esa nación. Con las batallas de Junín (agosto 1824) y de Ayacucho (diciembre de 1824) finaliza la liberación de toda Sudamérica en el año de 1825. Emprende ahora la organización de las estructuras administrativas y la elaboración de normas dirigidas a asegurar la correcta administración del patrimonio del Estado. En efecto, el Libertador demuestra con el Decreto citado en el epígrafe, una vez más, su implacable actitud contra cualquier manifestación contraria a la rectitud en el manejo de los fondos públicos. El 12 de enero de 1824, desde la ciudad de Lima, ordena:

"Teniendo presente:

1º. Que una de las principales causas de los desastres en que se ha visto envuelta la República, ha sido la escandalosa dilapidación de sus fondos, por algunos funcionarios que han intervenido en ellos.

2º. Que el único medio de extirpar radicalmente este desorden, es dictar medidas fuertes y extraordinarias, he venido en decretar, y

Decreto:

Artículo 1°.- Todo funcionario público, a quien se le convenciere en juicio sumario de haber malversado o tomado para sí de los fondos públicos de diez pesos arriba, queda sujeto a la pena capital.

Artículo 2°.- Los jueces a quienes, según la ley, compete este juicio, que en su caso no procedieren conforme a este decreto, serán condenados a la misma pena.

Artículo 3°.- Todo individuo puede acusar a los funcionarios públicos del delito que indica el Artículo 1°.

Artículo 4°.- Se fijará este decreto en todas las oficinas de la República, y se tomará razón de él en todos los despachos que se libraren a los funcionarios que de cualquier modo intervengan en el manejo de los fondos públicos. Imprímase, publíquese y circúlese. Dado en el Palacio Dictatorial de Lima, al 12 de enero de 1824"[70]

2.8. Decreto del 18 de marzo de 1824 contra el contrabando

Mediante el Decreto referido en el epígrafe, el Libertador, que no cesa en su lucha desde el punto de vista militar contra el imperio español y tampoco desmaya en lograr el adecentamiento en el manejo de la cosa pública y en la preservación de los recursos del Estado, se ve en la necesidad de reiterar severas medidas contra el contrabando. En efecto, el 18 de marzo de 1824, desde el cuartel de Trujillo en el Perú, Bolívar dispone lo siguiente:

"No siendo suficientes para impedir el contrabando las penas establecidas hasta hoy, y continuando el fraude en los derechos de importación y exportación por los puertos de la República con grave detrimento de sus intereses, he venido en decretar y decreto lo siguiente:

Artículo 1º.- Todo el que delatare especies de toda clase importadas o exportadas clandestinamente, le serán adjudicadas en su totalidad, sea cual fuere

[70] QUEVEDO Numa: "*Bolívar Legislador…*". *op. cit.* p. 256

la cantidad y valor de estas especies, deducidos solamente los derechos que deberían pagar si hubieran sido importadas o exportadas legítimamente.

Artículo 2º.- Todo el que aprehendiese especies, no delatadas por otro, que hayan sido introducidas o extraídas clandestinamente, las hará también suyas, excepto la parte que corresponde al Gobierno, como se ha dicho en el Artículo anterior.

Artículo 3º.- Todo empleado de Aduana, Resguardo, Capitanía de Puerto o cualesquiera otro destino de Hacienda pública, que tomare parte en los fraudes que se cometan contra ella, bien sea interviniendo como principal, bien sea sabiendo el fraude y no delatándolo, quedará sujeto a la pena capital que se le aplicará irremisiblemente.

Artículo 4º.-Todo ciudadano tiene derecho a velar sobre la Hacienda Nacional. Su conservación es de un interés general. Los que la defraudan son enemigos capitales: y en este caso, la delación lejos de degradar al que la hace, es una prueba de su ardiente celo por el bien público"[71]

2.9. Decreto de 4 de abril de 1824 por el cual se manda que los empleados de la Hacienda Pública, puedan ser removidos cuando haya datos de su mala conducta

Otro instrumento normativo emanado del Libertador, también cuando se encontraba en Lima, es el relativo a la remoción de los empleados de Hacienda cuando hayan observado mala conducta en el ejercicio de sus cargos. En este Decreto, dice Bolívar: "Considerando que el buen régimen de la Hacienda Pública depende en mucha parte de la probidad, aptitudes y puntual desempeño de los empleados en ella.

Decreto:

1º. Que todos los funcionarios actualmente empleados en Hacienda, puedan ser removidos de sus destinos, siempre que haya datos fundados de su

[71] Ibídem, pág. 267

mala conducta en el servicio, que sean ineptos, o que sin impedimento legal falten a sus labores en las horas señaladas por la ley, o que sin embargo de su asistencia, no se dediquen al trabajo con la laboriosidad y esmero que corresponden.

2º. Que a esta disposición quedan sujetos los que nuevamente se nombraren en conformidad del artículo anterior.

3º. Que los Prefectos, Intendentes y Gobernadores, quedan encargados, bajo responsabilidad, de la rigurosa observancia de este Decreto en la parte que les toca, dando cuenta al Gobierno oportunamente. Publíquese por bando, é insértese en la gaceta.

Dado en Trujillo a 4 de Abril de 1824".[72]

2.10. Decreto sobre administración de justicia y responsabilidad de funcionarios públicos de fecha 31 de Mayo de 1824

El Libertador no dejó de mostrar jamás su preocupación por el servicio de administración de justicia. Sabía de los peligros que corrían las nacientes repúblicas si el flagelo de la impunidad y de la corrupción llegaba a anidar entre quienes tienen el sagrado deber de aplicar la ley e impartir justicia, sin que nada pueda interferir con tan importante labor. De allí que en fecha 31 de Mayo de 1824, en su condición de Presidente de Colombia, Encargado del Poder Dictatorial de la República del Perú, haya dictado el Decreto que se copia de inmediato:

"Considerando:

I. Que nada contribuye más a la recta administración de justicia, y al exacto desempeño de las obligaciones de los demás funcionarios públicos, como el que se haga efectiva la responsabilidad a que están sujetos, cuando faltan a ellas.

[72] Vid. BOLÍVAR, Simón: "*Decretos del Libertador*". Biblioteca de Autores y Temas Mirandinos. Homenaje al Bicentenario del Libertador Simón Bolívar; Tomo I, Los Teques, 1983. p. 294.

II. Que la Constitución política de la República exige un decreto particular que explique los casos y formas respectivas a esta responsabilidad que supone en varios artículos.

III. Que mientras el Congreso decreta la ley reglamentaria sobre esta importante materia, se perjudicaría la causa pública, y sufrirían agravios los particulares por falta de un decreto, que provisionalmente puede evitar estos perjuicios, incompatibles con la confianza que me ha hecho la nación.

He venido en decretar y Decreto:

Artículo. I. Prevarican de su oficio los jueces que, a sabiendas juzgan contra derecho, por afecto o desafecto a alguno de los litigantes u otras personas.

Artículo. II. Cualquier magistrado o juez que cometa este delito, será privado de su empleo, e inhabilitado para obtener cargo alguno; y pagará a la parte agraviada todas las costas y perjuicios. Si la prevaricación fuese en causa criminal, sufrirá además la misma pena que injustamente impuso al procesado.

Artículo. III. El magistrado o juez que juzgase contra derecho, a sabiendas, por soborno o cohecho, esto es porque a él, o a su familia se le haya dado o prometido alguna cosa, bien dinero, y otros efectos, o esperanzas de mejor fortuna, además de las penas prescritas en el artículo anterior, sufrirá la de ser declarado infame, y pagar lo recibido con el cuatrotanto, dos para los establecimientos públicos de instrucción, y dos para el denunciante.

Artículo. IV. El magistrado o juez que por sí, o por su familia, a sabiendas, por soborno o cohecho, esto es, porque a él, o a su familia se le haya dado o prometido alguna cosa, bien dinero, u otros efectos, o esperanzas de mejor fortuna, además de las penas prescritas en el artículo anterior, sufrirá la de ser declarado infame, y pagar lo recibido con el cuatrotanto, dos para los establecimientos públicos de instrucción, y dos para el denunciante.

Artículo. V. El magistrado o juez que seduzca a mujer que litiga, o que es acusada ante él o citada como testigo sufrirá por este hecho la misma pena de

privación de empleo, e inhabilitación para volver a ejercer la judicatura, sin perjuicio de cualquier otra, que como particular merezca por su delito. Pero si sedujese o solicitare a mujer que se halle presa, quedará además incapaz de obtener oficio, ni cargo alguno.

Artículo. VI. El magistrado o juez, que fuese convenido de irreligiosidad, incontinencia pública, o de embriaguez repetida, o de inmoralidad escandalosa por cualquier otro concepto, o de conocida ineptitud, o desidia habitual en el desempeño de sus funciones, perderá el empleo, y no podrá volver a administrar justicia, sin perjuicio de las demás penas, a que como particular le sujeten sus excesos.

Artículo .VII. El magistrado o juez, que por falta de instrucción o descuido falle contra ley expresa; y el que por contravenir a las layes que arreglan el proceso, dé lugar a que el que haya formado, se reponga por el tribunal superior competente, pagará todas las costas y perjuicios; y será suspendido de empleo y sueldo por un año. Si reincidiese, sufrirá, y será privado de empleo, e inhabilitado para volver a ejercer la judicatura.

Artículo. VIII. La imposición de estas penas, en sus respectivos casos, acompañará precisamente a la revocación de la sentencia de primera instancia dada contra ley expresa; y se ejecutará irremisiblemente desde luego, sin perjuicio de que después se oiga al magistrado o al juez por lo que a él toca, si reclamase.

Artículo. IX. Cuando se revoque en tercera instancia algún fallo en segunda contra ley expresa deberá remitirse inmediatamente un testimonio circunstanciado al gobierno, para que este disponga, como se han de imponer las penas referidas a los magistrados que hayan incurrido en ellas, a causa de no estar establecida la Corte Suprema de Justicia.

Artículo. X. También se aplicarán las propias penas respectivamente en el mismo acto en que se declarare nulo, y se mande reponer el proceso, según la disposición que en tales casos adoptare el Gobierno por falta de tribunal supremo, a quien por la Constitución corresponde conocer de los recursos de nulidad.

Artículo. XI. Las cortes superiores y los jueces son responsables de las faltas que cometan en el servicio sus respectivos inferiores y subalternos, si por omisión o tolerancia diesen lugar a ellas, o dejasen de poner inmediatamente para corregirlos el oportuno remedio.

Artículo. XII. La corte superior que haya reprendido o corregido dos veces, a un juez inferior por sus abusos, lentitud, o desaciertos, no lo hará por tercera, sino mandando al mismo tiempo, que se le forme la correspondiente causa para suspenderlo o separarlo, si lo mereciese. Pero también cuidarán las cortes superiores de no incomodar a los jueces inferiores con multas, apercibimientos, ni otras condenas, por errores de opinión en casos dudosos, no por leves y excusables descuidos; les tratarán con el decoro que merece su empleo, y les oirán en justicia, suspendiendo la reprensión o corrección que así les impongan, siempre que representen sobre ellos.

Artículo. XIII. Por regla general, aunque un juicio, que ha tenido todas las instancias que le corresponden por la ley, debe considerarse irrevocablemente fenecido por la última sentencia, a menos que interpuesto el recurso de nulidad, se mande reponer el proceso; los agraviados tendrán siempre expedita su acción para acusar al magistrado o juez que haya contravenido a las obligaciones de su cargo; y en este nuevo juicio no se tratará de abrir el anterior, sino únicamente de calificar, si es, o no, cierto el delito del juez o magistrado, para imponerle la pena que merezca.

Artículo. XIV. Los magistrados y jueces, cuando cometan alguno de los delitos de que tratan los seis primeros artículos, podrán ser acusados por cualquiera del Pueblo, a quien la ley no prohíbe este derecho. En los demás casos no podrán acusarles, sino las partes agraviadas y los fiscales.

Artículo. XV. No estando establecida la Suprema Corte de Justicia ante quien deben ser acusados los magistrados de las cortes superiores por los delitos relativos al desempeño de su oficio; lo serán ante el gobierno, para que este disponga en su caso, como ha de verificarse el juicio.

Artículo. XVI. Los jueces de derecho, a los que, por falta de éstos conocieron en primera instancia, serán acusados y juzgados por los referidos delitos ante las cortes superiores de su territorio.

El magistrado más antiguo instruirá el sumario y las demás actuaciones del plenario.

Artículo. XVII. Cuando se forme causa a un magistrado de una corte superior, o a un juez de primera instancia, el acusado no podrá estar en el pueblo en que se practique la sumaria, ni a seis leguas en contorno.

Artículo. XVIII. Se dará cuenta al Gobierno de las causas que se formen contra magistrados y jueces, y de la provincia de suspensión siempre que recaiga.

Artículo. XIX. Los demás funcionarios públicos de cualquiera clase que como tales y a sabiendas abusen de su oficio para perjudicar a la causa pública, o a los particulares, son también prevaricadores y se les castigará con la destitución de su empleo, inhabilitación para obtener cargo alguno, y resarcimiento de todos los perjuicios, quedando además sujetos a cualesquiera otras penas mayores que les estén impuestas por leyes especiales de su ramo.

Artículo. XX. Sí el funcionario público prevaricase por soborno, o por cohecho en la forma prevenida con respecto a los jueces, será castigado como éstos.

Artículo. XXI. El funcionario público que por descuido o ineptitud use mal de su oficio, será privado del empleo, y resarcirá los perjuicios que haya causado, quedando además sujeto a las otras penas que les estén impuestas por las leyes de su ramo.

Artículo. XXII. Los funcionarios públicos de todas las clases serán también responsables de las faltas que cometan en el servicio sus respectivos subalternos, si por omisión o tolerancia diesen lugar a ellas, o dejasen de poner inmediatamente para corregirlos el oportuno remedio.

Artículo. XXIII. La lentitud o debilidad en cumplir y hacer cumplir las leyes, los decretos y órdenes del gobierno, será castigada como una declarada desobediencia a éste.

Artículo. XXIV. Los funcionarios públicos de las demás clases serán acusados o denunciados por los propios delitos ante sus respectivos superiores, o ante el Gobierno, o ante los jueces competentes de primera instancia. Pero si hubiese de formárseles causa, juzgados por éstos, y por los tribunales a que corresponda el conocimiento en segunda y tercera instancia.

Artículo. XXV. Cuando se forme causa a algún Prefecto, Intendente o Gobernador, el acusado no podrá estar en el pueblo en que se practique la información sumaria, ni a seis leguas en contorno.

Artículo. XXVI. Cuando el Gobierno reciba acusaciones o quejas contra los funcionarios públicos, que pueden suspenderse libremente, o removerse sin necesidad de un formal juicio, tomará por sí todas las providencias convenientes, para evitar y corregir los abusos, a fin de que no permanezcan en sus destinos los que no merezcan ocuparlos, y para no promover a otros empleos los que hayan servido mal los anteriores.

Artículo. XXVII. Cualquiera que tenga que quejarse ante el Gobierno, a ante las cortes superiores de justicia contra algún Prefecto, Intendente, Gobernador, u otro cualquiera empleado, podrá acudir ante el juez letrado del partido, o ante el alcalde del lugar que corresponda, para que se le admita información sumaria de los hechos en que funde su agravio; y el juez o alcalde deberán admitirla inmediatamente bajo la más estrecha responsabilidad, quedando al interesado expedito su derecho para apelar a la corte superior del territorio por la resistencia, morosidad, contemplación, y otro defecto que experimente en este punto.

Artículo. XXVIII. Los empleados públicos de cualquiera clase cuando cometan alguno de los delitos que especifica el artículo 6°, podrán ser acusados por cualquiera que según la ley no le sea prohibido este derecho.

Imprímase, publíquese, y circúlese. Dado en el Cuartel General de Carás a 31 de Mayo de 1824, Simón Bolívar".[73]

2.11. Orden del Libertador contra el uso de los fondos públicos para festejar su recibimiento, del 3 de Agosto de 1825

Si alguna materia preocupó hondamente al Libertador, fue la relativa al destino que debía dársele a los fondos públicos. En distintos momentos Bolívar fue claro y terminante en cuanto a que no prohijaba la malversación de fondos públicos, sino que por el contrario la combatía abiertamente. Por ello, en fecha 3 de agosto de 1825, encontrándose en Lampa, su secretario Felipe S. Estenós le envía la siguiente correspondencia al General Antonio José de Sucre:

"Impuesto S. E. el Libertador de que el señor General don Guillermo Miller dio orden para que de los fondos públicos del Departamento de Puno se sacasen 6.000 pesos para los gastos del recibimiento de S.E., me manda a decir a V.E. que su voluntad no es gravar en un maravedí los fondos de los Estado en toda la marcha que tiene que hacer sólo con el objeto de trabajar en la felicidad de los pueblos, y que si el señor Guillermo Miller ha dado esta misma orden en todos esos departamentos, haga V.E. que se suspenda inmediatamente, y que se reintegre al Tesoro Público cualquiera cantidad que se hubiese extraído con el fin indicado.

Tengo la honra de comunicar a V.E. por disposición de S.E. el Libertador para los efectos consiguientes. Dios, etc. Felipe S. Estenós".[74]

2.12. Decreto Sobre Responsabilidad de Empleados de Hacienda y determinación de las penas con que deben ser castigados, fechado en Bogotá el 23 de Noviembre de 1826

Paradójicamente 1826 es el año en el que, por una parte, tiene lugar el Congreso Anfictiónico en la ciudad de Panamá entre el 22 de junio y el 15 de

[73] QUEVEDO, Numa: "*Bolívar Legislador…*". *op. cit.* p. 113
[74] Vid. BOLÍVAR, Simón: "*Decretos del Libertador*": Biblioteca de Autores… *op. cit.* Tomo I. p. 431.

julio[75] y, por la otra, es también el del comienzo de todo el proceso de disolución de la Gran Colombia con el movimiento que estalló en la ciudad de Valencia el 30 de abril de 1826, dirigido por el General Páez y conocido con el nombre de la Cosiata. Pues bien, para citado año de 1826 Bolívar se encontraba en Bogotá desde el día 14 de noviembre, proveniente de Guayaquil. Dentro de los asuntos que él abordó, de manera inmediata, fue la redacción de una diversidad de decretos, sobre todo en lo referente al funcionamiento de la Administración Pública y, particularmente, en cuanto al régimen de exigencia de responsabilidades a los funcionarios públicos.

En el Decreto enunciado en el epígrafe, en su artículo 1º, le reitera a "los *Intendentes en sus respectivos departamentos y a los gobernadores en sus provincias, que son los encargados de la estricta y severa ejecución de las leyes*". En el artículo 4º le señala, a "*Los contadores departamentales, los tesoreros, los administradores y demás colectores de de las rentas nacionales*", que "*deben ser asiduos y constantes en el desempeño de sus funciones*". Luego en el artículo 7º previó lo siguiente: "*La connivencia o culpable deferencia con un subalterno negligente, o con un defraudador, se castigará irremisiblemente con diez años de presidio si no se probare al empleado parte en el fraude*". En el artículo 8º, lo que se copia a continuación: "*Por la participación en el fraude o por el fraude cometido solo por el empleado, sufrirá éste diez años de presidio, el pedimento de todos sus bienes, si no tuviere hijos, y el de una tercera parte si los tuviere*". En el artículo 9, lo que se trasunta de inmediato: "*Todos los demás empleados civiles de Hacienda o municipales encargados de dar auxilio a los administradores y recaudadores de las rentas nacionales o de preparar algunas diligencias indispensables para*

[75] El propósito de esa reunión de plenipotenciarios a la que fueron invitados Colombia, México, Argentina, Chile y Guatemala ideada por el Libertador, era crear una confederación de los pueblos iberoamericanos, comprendidos entre México y los países del cono sur. La reunión contó con la asistencia de Colombia, Guatemala (Centro América); México, y Perú. Sin embargo, el paso inicial que se había dado para lograr la conformación de la Gran Colombia, no resistió los embates de la división. Por lo tanto, el sueño de Bolívar de una América unida se comenzará a concretar después de su muerte. En efecto, la celebración de la Primera Conferencia Interamericana celebrada en Washington, D.C., entre el 2 de octubre de 1889 y 19 de abril de 1890, fue la génesis de la Oficina de las República Americanas, que luego, en el año de 1910 se convirtió en la Unión Panamericana, la cual, a su vez, en la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá en 1948, dio origen a la Organización de los Estados Americanos al aprobarse su Carta Constitutiva.

facilitar la recaudación de los impuestos y contribuciones en todos los casos que no presten el auxilio debido o que no practiquen con pronta exactitud las diligencias de que están encargados por las leyes o decretos, serán penados con la multa de quinientos pesos por la primera vez y con el duplo y la prisión de un año en caso de reincidencia". En el artículo 10, "*Las penas del artículo anterior serán aplicadas y ejecutadas gubernativamente por los intendentes y gobernadores, los cuales en el caso de no aplicarlas debidamente quedan sujetos al segundo grado de culpa arriba mencionado y a la pena que le corresponde*". Finalmente, el artículo 11, disponía lo siguiente: "*Los juicios para la imposición de las penas establecidas serán sumarios. Los instruirá el respectivo superior del culpado y el juez, en vista de lo actuado, aplicará irremisiblemente la pena señalada. La sentencia será ejecutada sin apelación*".[76]

2.13. Decreto sobre Reglamentación de la Hacienda Pública, dictado en Caracas el 8 de marzo de 1827

Procedente de Bogotá, Bolívar llega a Caracas el 12 de enero de 1827 en medio de vítores y aclamaciones del pueblo que ha salido a su encuentro.[77] Una vez instalado en la ciudad que lo vio nacer y de la cual estaba ausente desde 1821, aprovecha su estadía de seis meses, entre otras cosas para organizar algunas de las instituciones fundamentales del país: la Universidad y la Administración Pública. Respecto de la primera, el Libertador toma un conjunto de medidas entre las que destacan las siguiente: 1º) El 22 de enero dicta el Decreto mediante el cual queda abolida de la prohibición de elegir rector de la Universidad a los Médicos; esto le permitirá luego al Dr. José María Vargas ser Rector de la máxima Casa de Estudios; el 2º) el 24 de junio del citado año promulga los Estatutos Republicanos Universitarios, que vienen a derogar las constituciones dictadas por Felipe V en el año 1727 y que transforman a la Real y Pontificia Universidad de Santiago de León de Caracas en Universidad Central de Caracas.

[76] Vid. BOLÍVAR, Simón: "*Decretos del Libertador*": Biblioteca de Autores…. Tomo II, *op.cit*. pp. 33-35.
[77] RUMAZO GONZÁLEZ, Alfonso: "Simón Bolívar (Biografía)" 7ª Edición. Editorial Mediterráneo. Caracas-Madrid. 1980. p. 217.

Estos nuevos estatutos establecen que las autoridades universitarias sean electas por el claustro, fortalecen la autoridad del rector. Adicionalmente, le concede a la Universidad un patrimonio económico importante para garantizarle su autonomía. Al día siguiente, crea la Facultad Médica de Caracas. Otras medidas en el plano de la instrucción pública son dictadas por el Libertador.

El otro ámbito, el de la Administración Pública, también va a ser objeto de especial atención. En efecto, en fecha 8 de marzo del precitado año de 1827, Bolívar va a reglamentar la Hacienda Pública; para ello elabora un Decreto contentivo de doscientos treinta y siete (237) artículos, comprendidos en las siguientes Secciones: SECCIÓN PRIMERA "DE LOS EMPLEADOS DE HACIENDA PÚBLICA Y JURISDICCIÓN, AUTORIDAD Y FUNCIONES QUE CORRESPONDE A CADA UNO DE ELLOS", Capítulo Primero "De los Empleados de Hacienda Pública". Capítulo II "De la Corte Superior de Hacienda". Capítulo III. "De la Dirección General de Rentas". Capítulo IV "De los intendentes Departamentales". Parágrafo I "De la Jurisdicción Contenciosa", Parágrafo II "De la Jurisdicción Gubernativa y Económica de Hacienda". Parágrafo III "De las Funciones de los Intendentes en los Negocios de Guerra". Capítulo V "De la Junta Superior de Gobierno de Hacienda". Capítulo Sexto "Del Tribunal de Contaduría de Cuentas". Capítulo V Séptimo "De la Dirección y Contaduría General de Tabaco". Capítulo Octavo "De la Junta de Gobierno Económico de Hacienda". Capítulo Noveno "De las Tesorerías Departamentales". Capítulo Décimo "De las Tesorerías y Administraciones de Aduanas". Capítulo Undécimo "De la Administraciones Principales de Rentas Internas y sus dependientes", Parágrafo Primero "De los Contadores Interventores", Parágrafo Segundo "De los Administradores Subalternos", Parágrafo tercero "De los Aduanistas", Parágrafo Cuarto "Del Resguardo". Capítulo Duodécimo "De las funciones de que están encargados los Gobernadores de Provincia, Jefes Políticos, Alcaldes Primeros Municipales, Parroquiales en el Gobierno y Administración de las Rentas". SECCIÓN SEGUNDA "DEL GOBIERNO Y RECAUDACIÓN DE LAS RENTAS DEL ESTADO Y MÉTODO DE LLEVAR LA CUENTA Y RAZÓN", Capítulo Primero

“Del Gobierno y recaudación de las rentas”. Capítulo Segundo “Del Gobierno y Administración de la Renta del Tabaco”. SECCIÓN TERCERA “DE LAS PRERROGATIVAS, SUELDOS Y OBVENCIONES DE LOS EMPLEADOS DE HACIENDA PÚBLICA Y DE LAS PENAS A QUE ESTÁN SUJETOS”. Capítulo Primero. “De las prerrogativas, sueldos y obvenciones de los Empleados de Hacienda”. Capítulo Segundo “De las penas a que están sujetos los Empleados de Hacienda y defraudadores de las Rentas del Estado”. Capítulo Tercero “Disposiciones Generales”.

Como puede fácilmente observarse, la diversidad de materias reguladas en el precitado Decreto, hace de este instrumento un verdadero monumento jurídico que revela la capacidad legislativa del Libertador. Sin duda alguna, muchos textos legales, como por ejemplo, los Códigos de Hacienda de finales del siglo 19 y la primigenia Ley de la Hacienda Pública Nacional de 1918, van a estar guiados por los principios de este Decreto mediante el cual, como quedó dicho, se reglamenta la Hacienda Pública de manera amplia y coherente.

Ahora bien de todo el enunciado de los distintos Capítulos que informan el referido instrumento legal, interesa destacar el articulado relativo a las penas aplicables a los empleados de Hacienda y a los defraudadores de los distintos ramos rentísticos, porque se trata, precisamente, de las normas dirigidas a prevenir y sancionar hechos de corrupción. En este sentido, procedemos a transcribir las disposiciones que integran el precitado Capítulo, en el que aparecen, además, sabias regulaciones en materia de control fiscal.

“Artículo 194.- “Todo individuo que usurpare los derechos y caudales del Estado extrayéndolos de sus arcas o del poder de los empleados en rentas por fuerza o clandestinamente, por pequeño que sea su montamiento, incurrirá en la pena de muerte y confiscación de todos los bienes, si no tuviere hijos, y la del tercio y quinto, si los tuviere indemnizando además el montamiento de las costas procesales y la cantidad sustraída.

Artículo 195.- El Tesorero, Administrador Principal y Subalterno u otro cualquier empleado de Hacienda que le fuere averiguado haber sustraído de las Cajas o de los intereses de su manejo cualquier suma por pequeña que sea su cuenta, y con sólo el dicho de tres testigos veraces y presunciones, o indicios que lo corroboren, incurrirá en la misma pena de muerte.

Artículo 196.- El empleado en rentas que por tolerancia o culpable disimulo permitiere se usurpen los intereses del Estado, si se probare haber tenido parte en la usurpación en la forma que queda prevenida en el artículo anterior, incurrirá en la pena de muerte.

Artículo 197.- Si el empleado no hubiere participado de la usurpación, sino que toda haya cedido a favor del que la cometió incurrirá en la pena de presidio, destitución del empleo, y privación perpetua de ejercer otro alguno de rentas, publicándose así en los periódicos, sin perjuicio de indemnizar al Tesoro Público de la suma distraída; si el usurpador no tuviere bienes suficientes con qué hacerlo, serán responsables también los bienes del fiador en cuanto alcance la cantidad de su fianza.

Artículo 198.- El Tesorero Administrador o empleado en rentas que por su omisión, negligencia, o ineptitud, ocasionare la usurpación de los derechos del Estado, de cualquier cuantía que fueren, sin perjuicio de la pena que se impondrá al usurpador, sufrirá el empleado la destitución de su destino, incapacidad de poder obtener otro perpetuamente y presidio conforme al decreto de 23 de noviembre de 1826 sobre responsabilidad de los empleados, publicándose todo en los periódicos, e indemnizando al Estado con los bienes propios o los de su fiador en cuanto alcance la fianza del daño o perjuicio que hubiere sentido.

Artículo 199.- El Tesorero Administrador de Aduanas que no acompañare en cada expediente de registros de salida de buques el número de guías suficientes a igualar todas las especies del cargamento contenido en aquel, a más del cargo que se le hará por el Tribunal de Contaduría de Cuentas satisfaciendo el importe del déficit, incurrirá en la pena de cuatro tantos más de la suma

descubierta que satisfará con sus bienes y el montamiento de la fianza, y cuando uno y otro no fuere suficiente con la mitad del sueldo que goza.

Artículo 200.- Serán nulas y de ningún valor las escrituras de ventas o enajenación de bienes raíces, o permutas de cualesquiera especie, o de nuevas imposiciones de censos, si de ellas mismas no constare que se han satisfecho la alcabala, y registrándose debidamente la escritura; y el escribano que otorgare alguna escritura sin tener en su protocolo prueba del registro, pagará 200 pesos de multa, además del duplo del valor del registro; y el que la otorgare sin prueba de que se ha pagado la alcabala, será multado en 1.000 pesos además del duplo del valor de la alcabala y del presidio a que se le condenará conforme al decreto de 23 de noviembre de 1826 sobre responsabilidad de los empleados.

Artículo 201.- El Tesorero o Administrador que no rindiere sus cuentas en los tres primeros meses del año inmediato al Tribunal de Contaduría de Cuentas, o Contaduría Principal de Tabacos, incurrirá en la pena de destitución de empleo sin más trámites ni formalidades que la simple comprobación de no haberlo ejecutado.

Artículo 202.- Esta misma pena se les impondrá también a los Administradores Subalternos de Rentas Internas que no rindieren sus cuentas a los Principales de quienes dependan en todo el mes de setiembre de cada año.

Artículo 203.- El Tesorero o Administrador que al acto de tanteo de Cajas no presentare la misma existencia que acusa el estado, o cuando de la revisión que se practique, aparezca informalidad sustancial, quedará suspenso por el mismo hecho del ejercicio de su empleo, y sujeto a la pena que merezca según la gravedad de la causa que graduará el Intendente a virtud y conforme a este decreto y leyes vigentes.

Artículo 204.- El Tesorero Administrador o empleado que debiendo dar fianza bastante, según este decreto, o renovarla conforme se le prevenga por el Intendente respectivo a requerimiento del Tribunal de la Contaduría de Cuentas,

no lo hiciere dentro del término que se le prefije, quedará suspenso del empleo sin necesidad de más procedimiento.

Artículo 205.- El Aduanista o Guarda que cobrare o percibiere algún derecho por razón de alcabala, patente u otro cualquiera, sea cual fuere su cuantía, o el motivo que exponga haberle obligado a recibirlo por más sagrado y urgente que sea, se le impondrá la pena de destitución del empleo e incapacidad de poder obtener otro perpetuamente y dos años de presidio o servicio en el ejército o marina, a discreción del Intendente, que lo designará según las circunstancias de hecho, siendo suficiente para ameritar su imposición el que sólo se acredite semiplenamente..

Artículo 206.- El Aduanista o Guarda que retardare culpablemente, molestare o maltratare de palabra u obra a los arrieros o transeúntes, estará sujeto a la pena de destitución de su destino, indemnizando al agraviado de los daños y perjuicios que le hubiere causado, de que conocerá verbalmente el Administrador Principal de Rentas Internas de quien dependa, imponiendo gubernativamente la pena establecida.

Artículo 207.- El Jefe de la oficina que requerido dos veces por el Intendente sobre falta de asistencia a ella desde las ocho de la mañana hasta las dos de la tarde, no se corrigiere, incurrirá en la multa de la mitad del sueldo que le corresponda en un mes, y se reagravará por su reincidencia hasta formarle causa y aplicarle la pena de negligente.

Artículo 208.- Cualquiera que introdujere frutos o efectos sin guía o sin las formalidades establecidas por este decreto para defraudar los derechos del Estado incurrirá por la primera vez en la pena de confiscación del cargamento, que será del aprehensor, en la de la alcabala y derechos que intentó defraudar y en las costas del proceso; por la segunda a más de las dichas, en un año de arresto; y por la tercera en diez años de presidio además de las primeras.

Artículo 209.- Todo el que ejerza profesión, arte u oficio, abra almacén o tienda, emprenda o continúe negociación de las que están sujetas por este

decreto al pago de derechos de patente sin haberla obtenido del respectivo Administrador Principal o Subalterno en los meses que señala este decreto, quedará incurso en la pena del duplo de la suma que debe pagar según la tarifa o la cantidad que se le señaló en el año anterior además de la que adeude; aplicándose aquellas al empleado que hubiere descubierto el fraude, y al Estado sólo la que debe percibir".[78]

Como lo expresamos precedentemente, los dieciséis artículos copiados *ut supra*, relativos a las prerrogativas, sueldos y obvenciones de los empleados de Hacienda Pública y de las penas a las que éstos se encontraban sujetos con ocasión del ejercicio de sus funciones, ponen de manera clara y sin ambages, el invariable y permanente interés del Libertador por el tema de la honestidad y pulcritud en el manejo de la cosa pública. Evidencia, también la severidad de las penas previstas para sancionar comportamientos reñidos con los principios de la ética y de la moral pública.

De la selección de documentos que hemos referido anteriormente, se pone de manifiesto que el Libertador fue implacable contra los que, de una u otra manera, incurrían en hechos de corrupción. De igual manera se evidencia que él tenía idea precisa de los efectos perniciosos que derivan de tales hechos. Los combatió, por una parte, dando ejemplo de lo que predicaba y, por la otra, legislando, muy severamente, contra las desviaciones de sus subalternos, la de los funcionarios de las diversas dependencias administrativas y judiciales, e inclusive particulares, y en fin, contra cualquier atentado contra la cosa pública, independientemente del lugar o circunstancia en la que ello se produjere

Lamentablemente, los esfuerzos realizados por el Libertador y el combate que emprendió para que los ciudadanos de las nuevas repúblicas, servidores públicos o no, tuvieran comportamientos de total pulcritud en los asuntos concernientes a la cosa pública, no fueron suficientes. En las etapas subsiguientes de nuestra vida republicana, fue menester continuar la lucha y proseguir el mismo

[78] El texto íntegro del Decreto en referencia aparece publicado en la ya citada obra "*Historia de la Contraloría General de la República*". Tomo I. Págs. 145-190

esfuerzo. Así lo evidencian los sucesivos instrumentos legales dictados por las correspondientes autoridades de turno, para tratar de erradicar el flageo de la corrupción.

En el siguiente punto de este Capítulo vamos a referir un conjunto de textos de carácter normativo dictados en un convulsivo período de nuestra historia que abarca un total de sesenta y nueve años, caracterizados por las luchas fratricidas por la conquista y permanencia en el poder y por el enriquecimiento ilícito de muchos de quienes lo detentan.

3. Instrumentos jurídicos correspondientes a la etapa comprendida entre 1830 y 1899

3.1. Preliminar

Como venimos de afirmarlo, la etapa comprendida entre los años 1830 y 1899 es una de las más ricas en sucesos de muy variada índole en la historia de nuestro país. Es el espacio de tiempo en el que tiene lugar, con carácter definitivo, la secesión de Venezuela de la Gran Colombia; ocurre el asesinato del Mariscal Sucre el día 4 de junio de 1830; muere el Libertador el 17 de diciembre de ese mismo año; se da inicio a un proceso de sucesión presidencial con muchos altibajos. En efecto, durante los mencionados años se verifican las presidencias de Páez, de Vargas, de Soublette; de los hermanos Monagas, primero José Tadeo y luego José Gregorio; de Julián Castro, de Manuel Felipe Tovar, de Juan Crisóstomo Falcón, de Guzmán Blanco y de Linares Alcántara; de Joaquín Crespo, de Rojas Paul, de Andueza Palacios, de Andrade y de Cipriano Castro, no siempre en forma pacífica, democrática y republicana, sino con enfrentamientos, violencia, odios, divisiones y muertes. Agréguese a la anterior lista, el nombre -numeroso por cierto- de aquellos que, con el carácter de encargados, también alcanzaron la presidencia de la república[79].

[79] En la obra del Dr. MORÓN, Guillermo: "*Los Presidentes de Venezuela. 1811-1979*" aparece un listado de 67 nombres de militares en su mayoría y de algunos civiles, que por circunstancias diversas, ocuparon la

En este mismo período se producen tres acontecimientos fundamentales en el desarrollo y evolución de nuestro país: la abolición de la esclavitud con carácter irreversible, la Guerra Federal y la mutilación del territorio nacional como consecuencia de los laudos de 1891 y 1899. Es el lapso donde sobresalen, además de los liderazgos de quienes estuvieron al frente de la Primera Magistratura, la de otras personalidades como por ejemplo el General Zamora y el "Mocho" Hernández; de periodistas como Juan Vicente González y Antonio Leocadio Guzmán. Durante esta etapa juegan papel relevante en la política, hombres de la talla de Fermín Toro, Santos Michelena y Diego Bautista Urbaneja; y, en el campo del derecho, los juristas Luis Sanojo, Julián Viso, Anibal Dominici y Cecilio Acosta.

En el transcurso de esos años ocurre una multiplicidad de revueltas intestinas por la conquista del poder y, sobre todo, por su permanencia en él. En dicho lapso llega a su fin el denominado "Liberalismo Amarillo"[80]. Es la época de la construcción de grandes obras civiles como el Capitolio Federal, el Teatro Municipal, la Basílica de Santa Teresa, el Hospital Vargas y también de la red ferroviaria que entrelazará a Caracas con la Guaira o con Puerto Cabello; es el período en el que se establece el bolívar como nuestro signo monetario; se trasladan al país los restos del Libertador y se decreta la instrucción pública gratuita y obligatoria; y es también el tiempo en que la Iglesia Católica es acosada, perseguida, despojada de sus propiedades, prohibidos los conventos, cerrados los seminarios, expulsados los jesuitas, suprimidas órdenes y congregaciones religiosas y desterrados Arzobispos, Obispos y sacerdotes.

Entre 1830 y 1899, Venezuela tuvo ocho Constituciones y múltiples actos de rango constitucional, casi todos producto de las ideas continuistas de los

Presidencia de la República con el carácter de Encargados en el citado lapso; algunos de ellos en más de una ocasión, según momentos diferentes del acontecer patrio y otros tantos con el carácter de titulares. *op cit*. MENEVEN S. A. Caracas, 1979-1981. pp. 317 y ss.

[80] Es el nombre que se le ha dado al período de nuestra historia comprendido entre 1870 y 1899 y que comprende las presidencias de Antonio Guzmán Blanco, Francisco Linares Alcántara, otra vez Antonio Guzmán Blanco, Joaquín Crespo, de nuevo Antonio Guzmán Blanco, Juan Pablo Rojas Paúl, Raimundo Andueza Palacios, una vez más Joaquín Crespo y, finalmente, Ignacio Andrade, quien fue derrocado por el General Cipriano Castro y su Revolución Liberal Restauradora o Invasión de los sesenta, con lo cual finaliza la hegemonía en el poder desde el ascenso a la misma por Guzmán Blanco.

caudillos de turno, en las que, sin embargo, se previeron normas para sancionar a los altos jerarcas del Estado y a los funcionarios públicos en general, por hechos de corrupción.[81]

En fin, es la larga noche oscura donde los hechos de corrupción hacen estrago; el enriquecimiento, a costa del erario público, es un hecho común y la confusión entre los bienes de la cosa pública y el patrimonio de jerarcas de la administración pública se confunden en uno solo.[82] De allí la necesidad siempre presente de dictar normas dirigidas a combatir hechos de esa naturaleza.

El 24 de setiembre de de 1830, el General Páez le pone el ejecútese a la Constitución de Venezuela sancionada dos días antes por el Congreso Constituyente reunido en Valencia, producto de la decisión adoptada el 23 de noviembre de 1829 por una asamblea popular congregada en dicha ciudad, que aprobó la separación de Venezuela de Nueva Granada y Quito, la cual venía gestándose a raíz de estallido de la "Cosiata" en la misma ciudad de Valencia el 30 de abril de 1826.[83]

---

81 Así tenemos que la Constitución de 1830, tipifica entre los hechos que podían comprometer la responsabilidad de los "Secretarios" o Ministros, el "soborno o cohecho en los negocios de su cargo o en la elecciones de funcionarios públicos" y la "malversación de los fondos públicos" (Art. 138). La Constitución de 1857 prevé que el Presidente de la República, el que hiciera las veces de tal o del Vicepresidente, los "Secretarios del Despacho" y los "Ministros de la Corte Suprema", pueden comprometer su responsabilidad por "*soborno o cohecho*" (Art. 82). El texto Constitucional de 1864, al regular la materia atinente a la responsabilidad de los Ministros, incluye entre las causales para exigir tal responsabilidad, la "*malversación de fondos públicos", "hacer más gastos que los presupuestos" y el "soborno o cohecho en los negocios de su cargo o en nombramientos para empleados públicos*" (Art. 82). La Carta Magna de 1874, no introduce ningún cambio en la materia (Art 82). Tampoco lo hace la de 1881 (Art. 75). Por su parte, el Texto Constitucional de 1891, reitera, como en los casos anteriores que dentro de las causales que pueden hacer exigible la responsabilidad de los Ministros, se encuentran la "*malversación de fondos públicos", "hacer más gastos que los presupuestos" y el "soborno o cohecho en los negocios de su cargo o en nombramientos para empleados públicos*" (Art.75). La Constitución de 1893, vuelve a ratificar la anterior disposición, pero agrega que "Los empleados del Poder Judicial son responsables (…) por *soborno o cohecho en el despacho de sus funciones*" (Arts. 99 y 101, respectivamente).

82 En la obra de GÓMEZ RODRÍGUEZ, CARMEN: "*Pedro Obregón: Política, Corrupción y Riqueza, Venezuela siglo XIX*". Ediciones de la Contraloría General de la República en 1992, la autora muestra un claro y concreto ejemplo de la próspera evolución del mencionado personaje. En el capítulo IV de la citada obra "De un negociante provinciano a un empresario al amparo del poder", dice la autora: "Para Pedro Obregón el período de gobierno de José Gregorio Monagas fue asimismo el marco de desarrollo de una base económica de relativa significación (…) el respaldo político con que contaba fue la garantía para el logro de sus metas (…) Pocos días transcurrieron entre el ascenso de José Gregorio Monagas a la Primera Magistratura y el inicio de las negociaciones de Obregón con el Gobierno. No en vano era amigo del Presidente. (…) Vid. *op. cit.* pp. 123 y ss.

83 Vid. SALCEDO BASTARDO, J.L: "*Historia Fundamental…*" op. cit. p. 377. Véase también RAFAEL ARRÁIZ LUCCA, Rafael: "*Venezuela: 1830 a Nuestros Días*". 2ª edición, Editorial Alfa. Caracas, 2007. p. 20

La concepción de Bolívar de unir a Ecuador, Colombia y Venezuela en una gran nación, idea hecha realidad el 17 de diciembre de 1819 cuando el Congreso celebrado en Angostura aprobó la "Ley Fundamental de la República de Colombia"[84] que consagraba la unión de las Provincias de Venezuela y de la Nueva Granada en una sola República, dividida en tres grandes Departamentos: Venezuela Quito y Cundinamarca, esta última comprensiva de las provincias de la Nueva Granada, nombre que quedaba suprimido a partir de esa fecha, había llegado a su fin. Apenas diez años fueron suficientes para que toda clase de recelos, ambiciones, egoísmos, apetencias, personalismos, incomprensiones, envidias, etc., se desataran y dieran al traste con la visión de futuro del Libertador.

Pues bien, el nacimiento de la nueva república de Venezuela va a tener al General Páez como su primer presidente. Éste va a gobernar durante cuatro años, como lo preveía el referido texto Constitucional del 24 de setiembre de 1830. Se trata de su primer período al frente de la primera magistratura del país, ya que volverá a ocuparla entre 1835 y 1839[85]. La labor legislativa del Congreso de la República no se hará esperar. Uno de los primero textos legales que va a dictar es la Ley de fecha 14 de Octubre de 1830, relativa a la organización de la Hacienda Pública.

La necesidad de legislar en esta materia venía dada por el hecho de que -como lo afirma el historiador Gil Fortoul- "El orden fiscal establecido por el Libertador en Caracas en el primer semestre de 1827, con la colaboración de su Secretario General José Rafael Revenga, puede decirse que fue letra muerta en los treinta meses siguientes cuando el Gobierno dictatorial de Páez no pensó más que en preparar la separación de Venezuela. Tuvo, pues, el Congreso

[84] Vid. BREWER-CARÍAS, A.R: "*Las Constituciones de Venezuela*". Coedición de la Universidad Católica del Táchira, (Venezuela), Centro de Estudios Constitucionales e Instituto de Estudios de Administración Local (Madrid). 1885. p. 269

[85] Entre los años 1861-1863, durante el desarrollo de la Guerra Federal, Páez vuelve a tomar el poder; esta vez por la fuerza, con miras al reestablecimiento de la paz.

Constituyente de Valencia, que recomenzar una obra cuyo cimiento habían destruido la guerra y la discordia".[86]

La precitada ley de Hacienda Pública va a establecer importantes previsiones especialmente en materia de control fiscal, aun cuando en su Capítulo IX, como lo veremos de inmediato, se regula lo relativo a las "Obligaciones y penas de los empleados de Hacienda".

3.2. Ley de fecha 14 de Octubre de 1830, relativa a la organización de la Hacienda Pública

Una vez consumada la desintegración de la Gran Colombia, fue un verdadero imperativo comenzar a dotar al país de la correspondiente legislación en las diversas materias que la Constitución le reservaba al Poder Legislativo; sobre todo, de leyes adecuadas a la realidad política, económica y social que confrontaba la naciente república.

El artículo 87 de esa Carta Magna, señalaba lo siguiente: "Son atribuciones del Congreso:

1. Dictar las leyes y decretos necesarios en los diferentes ramos de la administración pública, interpretar, reformar, derogar y abrogar las establecidas y formar los códigos nacionales".[87]

De allí, pues, que soberano Congreso de la república abordara, en primer lugar todo lo relativo a la organización de la Hacienda Pública, la negociación de empréstitos y la materia aduanera. La ley orgánica que va a normar lo concerniente a la Hacienda Pública, comienza con el siguiente párrafo a título de motivación. "*El Congreso Constituyente de Venezuela, deseando dar una nueva organización a la hacienda, tanto en lo directivo, como en lo administrativo y contencioso, que remueva los inconvenientes que se han experimentado, y facilite al Gobierno y a la nación el conocimiento de los productos de todas las rentas y su*

[86] GIL FORTOUL, José: "*Historia Constitucional de Venezuela*". Tomo II. Quinta edición. Ediciones SALES. Caracas, 1964. p. 73.
[87] Vid. BREWER-CARÍAS, A.R: "*Las Constituciones de Venezuela*…" *op.cit*. p. 342

legítima inversión, decreta (…)". Luego, su artículo primero creará, con sede en la capital, la institución de la "*Tesorería General con un Tesorero y un Contador con las funciones mancomunadas de recaudar, distribuir y llevar cuenta y razón de ingresos y egresos generales, refundiendo en su cuenta la de los demás administradores*".[88]

Obsérvese que se trata de dos funcionarios, actuando mancomunadamente, y no de tres como había sido siempre desde la época de los Oficiales Reales durante la colonia. Estos dos funcionarios van a tener, además de las funciones de fiscalización, de recaudación, distribución, cuenta y razón de los ingresos y de los gastos públicos, la de centralización de las cuentas. Debe destacarse también, que "*En las capitales de Provincia, y en la Guaira y Puerto Cabello, hay administraciones principales dependientes de la Tesorería General y en cada cantón administraciones subalternas. Los negocios contenciosos del fisco los decide en cada provincia un juez letrado de hacienda, de cuyas sentencias se da alzada a la respectiva Corte de Justicia del Distrito*."[89] Como la fuente más importante de percepción de ingresos va a ser el impuesto aduanero, se habilitan para el comercio exterior la mayoría de los puertos del país.

Otro particular del precitado texto legal que debe ponerse de relieve, es el relativo a la modalidad del control previo a que quedará sometida la materia de ordenación de pagos efectuada por los ministros, toda vez que tanto el Tesorero como el Contador debían impartirle la correspondiente conformidad a dichas ordenes si estaban ajustadas a la ley. La indebida aprobación y posterior pago de una orden que no cumpliera los extremos de ley, acarreaba para ambos funcionarios la obligación de restituir al Tesoro la suma pagada y la pérdida de su cargo.

---

[88] Vid. Latinoamérica en los Congresos Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores 1953-1968. Compilación de las Ponencias de Venezuela presentadas en dichos Congresos; Tomo IV. Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas, 1968. p. 25.

[89] GIL FORTOUL, José: "*Historia Constitucional…*". *op. cit*. Tomo II. p. 74

La ley dispuso, a los fines de realizar control posterior, la creación del Tribunal de Cuentas, pues éste tenía la obligación de examinar las cuentas rendidas por la Tesorería, así como las de las Administraciones Provinciales y, obviamente, las de las Aduanas. En efecto, las principales atribuciones del Tribunal de Cuentas eran las siguientes:

1º. "Guardar las fianzas de los empleados,

2º. Verificar los tanteos,

3º. Examinar las Cuentas, hacer cargos, oír las contestaciones de los reparos o condenar al reintegro 'haciéndolos efectivos dentro del tercer día' y dar finiquito después de fenecidos estos.

4º. Reclamar la presentación de Cuentas".[90]

Se puede afirmar, sin lugar a dudas, que esta es la génesis de la Contraloría General de nuestro país.

Ahora bien como quedó dicho, el Capítulo IX de la ley en referencia contenía el articulado donde se reglamentaba lo relativo a las "Obligaciones y penas de los empleados de Hacienda". Se trataba de nueve artículos – 54 al 62- en los cuales, dependiendo de la función que se desempeñara y de la contravención en que se incurriere, la pena sería de mayor o menor gravedad. Veamos, seguidamente, el texto de los artículos 58, 59, 61 y 62, en virtud de que los restantes tienen que ver con aspectos de orden disciplinario y no de lucha y castigo contra actos de corrupción.

"Artículo 58. La indiferencia culpable con un subalterno negligente se castigará con la privación del empleo e inhabilitación para servir otro en la administración y recaudación de las rentas nacionales; y la connivencia con un defraudador aun cuando no se pruebe haber tenido parte en el fraude, se castigará con la privación del empleo y cinco años de encarcelamiento".

[90] Vid. Latinoamérica en los Congresos Internacionales… *op.cit.* p. 25

Artículo 59. Por la participación en el fraude o por el fraude cometido por el empleado, sufrirá este de cinco a seis años de presidio, e inhabilitación perpetua para obtener otro destino de confianza en la República.

Artículo 61. El tesorero, el contador y los administradores, son responsables de cualesquiera cantidades pertenecientes al erario que dejen de recaudar. En consecuencia, se les hará cargo, cuando rindan sus cuentas o se hagan los tanteos de cajas, de las sumas que se recauden o que hayan debido cobrarse.

Artículo 62. Para que puedan eximirse de la indicada responsabilidad, deberán justificar plenamente haber empleado todos los medios legales para el cobro".

Como puede observarse fácilmente, se trata apenas de cuatro artículos que guardan conexión con la materia de la corrupción, en el sentido de que prevén algunos comportamientos con esas características y también las sanciones que los mismos acarrean. Esta ley va a ser derogada por la del 28 de mayo de 1837.

3.3. Ley de fecha 28 de mayo de 1837 relativa a la organización de las Administraciones de Aduana y Funciones y Deberes de Empleados

Otro texto legal, no menos importante que el anterior en cuanto al fortalecimiento de la institución del control fiscal en Venezuela, lo constituye la Ley del 28 de mayo de 1837 que, además de derogar la precitada Ley de Hacienda de 14 de Octubre de 1830, reformó su contenido y dio origen a otros dos textos con idéntica fecha: uno, como se indica en el acápite, acerca de la "Organización de las Administraciones de Aduana y Funciones y Deberes de Empleados" y otro sobre "Organización de las Oficinas Superiores de Hacienda y Deberes y Funciones de sus Empleados"[91]. Examinemos la citada en primer término.

[91] Las dos leyes de fecha 28 de mayo de 1837 arriba enunciadas pueden consultarse en la Compilación dirigida por el Dr. Tomás Enrique Carrillo Batalla: "*Historia de las Finanzas Públicas*". Vol. 3.Tomo II-B/1837-1841. Editada por el Concejo Municipal del Distrito Federal con motivo del Cuatricentenario de la ciudad de Caracas. Caracas. 1969. pp. 28 y ss.

Dentro de las innovaciones de este texto legal, cuyo ejecútese se lo pondrá el General Carlos Soublette, por encontrarse al frente de los destinos del país, estuvo la de regular con mayor precisión todo lo concerniente a la materia aduanera. Se trata de una ley de 41 artículos, de los cuales, el primero, se refiere a la estructura con la que van a contar los "puertos habilitados de la Guayra, Puerto Cabello, Maracaibo, Cumaná, Barcelona y Coro". La norma señala a ese respecto que en ellos "subsistirá una administración principal de aduana a cargo de un administrador y un interventor". El artículo 2, dispone que todo el personal que se requiera sea de la libre remoción del Poder Ejecutivo, a solicitud de sus respectivos jefes. El artículo 3, prevé que "en cada administración de aduana habrá un "comandante de resguardo" nombrado por el Poder Ejecutivo. Los artículos 4 y 5, por su parte, regulan a las "administraciones subalternas"; los artículos 6 al 10, se refieren a los "Deberes y restricciones de los empleados de aduanas" y de los artículos 11 al 28, agrupados bajo una denominación intitulada "Disposiciones Generales", aparecen aquellas normas relativas, por ejemplo, a la obligación que tienen los administradores, interventores y comandantes de resguardos, de dar fianza por "una cantidad dupla de la de los sueldos que disfruten anualmente" antes de entrar en el ejercicio de sus funciones. (Art. 15); a la obligación que tienen estos mismos funcionarios de no "separase de sus destinos sin licencia, del Poder Ejecutivo: ni tampoco los subalternos sin permiso de sus respectivos jefes". (Art.22)

Todo lo que tiene que ver en esta ley con la materia de la "responsabilidad" de los funcionarios, está comprendida entre los artículos 29 al 39, ambos inclusive. De estas normas, resaltamos el contenido de los artículos 30 y 31, porque son las que tienen que ver con el tema de la corrupción.

En efecto, el artículo 30 dice textualmente lo siguiente: "*Los administradores, interventores, comandantes de resguardos y demás empleados de que trata esta ley, por connivencia con cualquier defraudador de las rentas nacionales, incurrirán en la pena de deposición del empleo y cinco años de encarcelamiento, si no se probare haber tenido parte en el fraude*".

Por su parte, el artículo 31, reza de la siguiente manera: "*Por la participación en el fraude, o por el fraude cometido por cualquier empleado de los que comprende esta ley, sufrirá la pena de cinco a seis años de presidio, e inhabilitación perpetua para obtener otro destino de confianza en la República*".

La severidad de las penas previstas en este texto legal, sucedáneo de la primigenia Ley de Hacienda, evidencia el interés por combatir los hechos de corrupción. El ejecútese a este nuevo instrumento legal se lo pondrá el General Páez, quien había asumido su segundo mandato el 1º de febrero de 1839 para concluirlo el 24 de enero de 1843, oportunidad en la que hace entrega del cargo al General Carlos Soublette, quien a su vez ejercía su segunda presidencia para concluirla el 20 de enero de 1847.

Esta Ley que venimos de examinar, va a ser derogada por la de fecha 11 de mayo de 1840, de igual nombre y con idénticas previsiones sobre la materia tratada en los mencionados artículos 30 y 31 antes transcritos, con vigencia a partir del 1º de julio de ese mismo año por disponerlo así su artículo 40[92].

Los mandatos de Páez y de Soublette, han sido objeto de las más variadas evaluaciones por los historiadores venezolanos, sin que haya habido coincidencia acerca de los resultados de sus respectivas gestiones; mucho menos en torno a la cabal observancia de los principios éticos y de las normas jurídicas durante el ejercicio de la primera magistratura. Sobre todo por lo que respecta a la figura del General Páez, que es mucho más controvertida, quizás por haber estado en la escena política por mayor tiempo.

El Dr. Rafael Caldera, por ejemplo, dice lo siguiente: "Muchos fueron, sin embargo, los ataques que al calor de la libertad de expresión del pensamiento se hicieron contra los gobernantes, especialmente Páez y Soublette. Se les imputó abusar de la Hacienda Pública, pero lo cierto es que Soublette murió pobre y que

[92] Vid. CARRILLO BATALLA, Tomás Enrique: "*Historia de las…*". *op. cit.* Vol. 3.Tomo II-B / 1837-1841. p. 289. Como quiera que la identidad de la regulación entre las dos mencionadas leyes, incluida la ubicación en cuanto a números se refiere, es total la omitiremos en la relación de leyes sobre la materia.

Páez tuvo que buscar en los últimos años de su vida recursos para sostenerse y sostener a su familia.[93]

3.4. Ley de fecha 28 de mayo de 1837 relativa a la organización de las Oficinas Superiores de Hacienda y Deberes y Funciones de sus Empleados

Como lo expresamos precedentemente, el otro texto legal que surgió de la Ley de Hacienda de 14 de Octubre de 1830 fue la arriba indicada, la cual, como su propio nombre lo indica va a tratar, fundamentalmente, todo lo concerniente a la estructura que va a tener el Tribunal de Cuentas y la Tesorería General, así como las atribuciones de ambos organismos como una manera de fortalecer los principios concernientes a la actividad del control fiscal.

Se trata de una Ley de treinta artículos[94], igualmente con el ejecútese del presidente Soublette, cuyas principales disposiciones regulan al Tribunal de Cuentas y a la Tesorería Nacional. Las normas concernientes al organismo citado en primer término, tienen que ver con el hecho de haber elevado a tres el número de sus integrantes y a la circunstancia de disponer, entre otras cosas, que este organismo debía "Recibir todas las Cuentas del Tesoro Nacional, examinarlas, glosarlas, oír los descargos y sentenciarlos dentro de un año corrido, haciendo que los enteros de los alcances se verifiquen dentro del tercer día; y pasando al Tribunal competente copia del expediente cuando juzguen que deben imponerse penas de otro género".(Art. 1º); "Exigir y archivar las fianzas de todos los empleados de hacienda que deban presentarlas; y hacerlas refrendar cuando la insolvencia o fallecimiento de los fiadores lo hagan necesario". (Art. 7º). "Dar informe circunstanciado a la Secretaría de Hacienda en el mes de noviembre de cada año, de los inconvenientes que se hayan presentado en la ejecución de las

[93] Vid. CALDERA, Rafael: "*Los Causahabientes. De Carabobo a Punto Fijo*". 2ª edición. Editorial Panapo. Caracas. 1999. p.17.
[94] Vid. "*Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*", Tomo IX. Ministerio de Relaciones Interiores. Caracas. 1943. p. 979

leyes de Hacienda, dirigiendo a la vez sus observaciones sobre los defectos que en estas haya notado, y mejoras que crea deba hacérseles". (Art. 3, numeral 8º).

Respecto de la Tesorería General, destacamos las siguientes atribuciones: "Recaudar por si y por medio de las administraciones, las rentas, impuestos y contribuciones nacionales". (Art. 10, numeral 1º). "Representar el fisco ante los tribunales de la capital de la República, siempre que no tenga a bien el Poder Ejecutivo nombrar fiscal especial". (Art. 10, numeral 8º). "Cuidar de la conservación y reparación de las propiedades nacionales, dando al Poder Ejecutivo las noticias conducentes al efecto y a su mejora, o informando sobre la conveniencia o utilidad de su enajenación". (Art. 10, numeral 12º).

Ahora bien, en esta normativa legal encontramos las siguientes dos disposiciones que tienen que ver con los principios de lealtad institucional y de apego a las autoridades legítimamente constituidas. Se trata, por una parte, el artículo 17 y, por el otro, el artículo 18. El primero dice lo siguiente: "*El empleado o empleados a quienes se contrae esta ley, que continúen en el ejercicio de sus destinos cuando la capital sea ocupada por fuerzas enemigas del gobierno constitucional, bien sea por efecto de una invasión exterior, o de una conmoción interior, en que de cualquier modo y bajo cualquier pretexto se niegue la obediencia o se ataque al gobierno legítimo, perderán por este solo hecho la opción a todo destino de honor y de confianza en la República*". Atinente al artículo 18, su contenido es como sigue: "*El empleado que continuare en el ejercicio de su destino, en los casos señalados en el artículo anterior, teniendo a su cargo existencias pertenecientes a la República, si estas fueren gastadas por los enemigos del gobierno, además de incurrir en la pena designada en dicho artículo, responderá de su valor con su fianza y bienes, sin perjuicio de sujetarse igualmente a las demás penas a que se haya hecho acreedor por las leyes comunes*".

Como bien puede observarse, ambas disposiciones apuntan al deber de fidelidad al Estado y a sus instituciones a que está obligado todo servidor público, tal como lo establece la vigente Constitución en su artículo 145.[95]

3.5. Decreto de 22 octubre de 1856 sobre responsabilidad de los empleados de Hacienda

El Decreto del 22 de octubre de 1856, sobre responsabilidad de los empleados de Hacienda, fue dictado por el Presidente de la República, José Tadeo Monagas, para establecer las medidas necesarias en todo lo relativo a la organización y régimen de las oficinas de la Hacienda Nacional.[96]

Este texto es un instrumento que consta de 10 artículos[97], contentivo de los supuestos con base en los cuales se podía exigir responsabilidad al Secretario de Hacienda (hoy Ministro de Finanzas), a los demás empleados en el ramo de Hacienda, al Tesorero pagador, al subpagador y a los Administradores de Aduanas con ocasión del ejercicio de sus funciones; también contemplaba dicho decreto, las penas aplicables a cada una de esta categoría de funcionarios por la comisión de los hechos constitutivos de tales supuestos.

---

[95] Dichos artículos revelan, adicionalmente, la situación de inestabilidad política que se vivía en el país para ese momento derivada de la escogencia del sucesor de Páez en la presidencia de la república. La diatriba entre el poder civil y el militar afloró con toda su fuerza y el Dr. José María Vargas, quien había vencido en los colegios electorales a los restantes candidatos entre los que se encontraba el General Soublette, asume el poder el 9 de abril de 1835, pero fue depuesto del cargo el 8 de julio de ese mismo año por un golpe de estado liderizado por el General Santiago Mariño. Apenas tres meses había durado su mandato. Restituido en su cargo, gracias a las acciones del General Páez contra los insurrectos, decidió renunciar irrevocablemente a la primera magistratura en 1836 y ese período presidencial, caracterizado por intentonas golpistas e indultos, fue continuado, en un primer momento, por el Vicepresidente, Dr. Andrés Narvarte, y concluido luego, por el General Soublette en 1839. Después volverá Soublette a ejercer la Presidencia constitucionalmente por haber resultado electo para el período1843-1847 Vid. GIL FORTOUL, José. Ob cit. Tomo II. p. 221 y ss.

[96] El General José Tadeo Monagas fue Presidente de la República durante el período 1847-1851 y volvió a ejercer las mismas funciones durante los años 1851 a 1859. Entre su primera y segunda presidencia, la primera magistratura de la república la ejerció su hermano José Gregorio. La gestión de ambos mandatarios ha sido, a lo largo de historia, objeto de muchas criticas. La historiadora GÓMEZ RODRÍGUEZ, Carmen, en su precitada obra "*Pedro Obregón: Política, Corrupción y Riqueza, Venezuela siglo XIX*", p. 168, dice lo siguiente: "Cuando los Monagas llegaron a la Primera Magistratura eran hombres acaudalados… El ejercicio del poder permitió a José Tadeo y José Gregorio Monagas acrecentar sus propiedades territoriales mediante la adjudicación de tierras nacionales y les facilitó la realización de negocios diversos. En el ambiente de rechazo a la administración Monagas propio de 1858, Juan Vicente González al denunciar que utilizaron el poder para su beneficio personal y el de sus amigos concluyó… <<no exageramos al afirmar que los Monagas cuestan a Venezuela más de cien millones de pesos>>".

[97] "*Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*", Tomo IX. Ministerio de Relaciones Interiores. Caracas. 1943. p. 967.

El artículo 1º en su primer numeral, disponía que la responsabilidad del Secretario de Hacienda quedaba comprometida "por violación expresa u omisión intencional de la ley, especialmente de la de presupuesto, dando órdenes de pago por sumas no votadas por el Congreso en el presupuesto del año corriente". La misma norma calificaba el hecho como delito y establecía una responsabilidad "de *mancomun et in solidum*" con los contadores que resultaran culpables del mismo proceder. La pena aplicable por este comportamiento se traducía en la "restitución de la suma erogada de acuerdo al perjuicio que hubiere sufrido el erario público y en la declaratoria de indigno de ejercer destino de confianza".

"En el caso de fraude contra el erario público o participación de cohecho en negocios o contratos con la Hacienda Nacional", el numeral segundo del mismo artículo, preveía la misma pena antes señalada, pero "Si no pudiere estimarse el perjuicio al Estado, se impondrá una multa en vez de aquel reintegro".

El artículo 2 se refería al caso de los demás empleados públicos en el ramo de Hacienda, los cuales podían ser juzgados por los mismos delitos y con la aplicación de las mismas penas.

"El Tesorero pagador, subpagador y administrador de Aduanas, eran castigados con el reintegro del duplo de la suma erogada, en caso de adelantar sueldos o pensiones no devengados. Así estaba previsto en el artículo 3º ejusdem.

Comprometían igualmente su responsabilidad, aquellos Administradores de Aduana y demás empleados de Recaudación, cuando, por omisión o negligencia, dejaren de recaudar cantidades pertenecientes al erario,

Los empleados públicos, en general, eran responsables por recibir en su oficina dinero de los particulares, bajo pretexto de trabajo en horas extraordinarias o por vía de comisión o recompensa; por comprar créditos contra la Hacienda Nacional; continuar en el ejercicio de sus destinos bajo el dominio de fuerzas enemigas del gobierno o si bajo cualquier pretexto lo atacaban o le negaban obediencia; por invertir existencias en servicio de fuerzas enemigas del Gobierno o

porque dichas existencias fueran ocupadas por éstas por no haberlas ocultado o salvado pudiendo hacerlo y cuando se probaba que el funcionario había liquidado contra el erario sumas ya satisfechas o las había radicado en su cuenta o mandado a radicar en alguna otra de la Hacienda Nacional.

En la mayoría de los casos la sanción era la misma, la destitución del cargo y la posterior declaración de indigno que le impedía volver a ejercer algún cargo de confianza, salvo en los supuestos de recibir por vía de comisión o recompensa dinero de los particulares, caso en el cual también se hacía acreedor de una multa que era fijada por el tribunal; en el caso de invertir existencias en servicios de fuerza enemigas o que las mismas fueran ocupadas por no haber sido ocultadas o salvadas, las existencias debían ser repuestas por dichos empleados con su fianza y bienes, sin perjuicio de las otras penas en las que por su conducta hubieren incurrido y, finalmente, en el caso de que el funcionario hubiere liquidado contra el erario sumas ya satisfechas o las hubiere radicado en su cuenta o mandado a radicar en alguna otra de la Hacienda Nacional, si se hubiere probado el dolo, era condenado con seis años de presidio y el crédito era declarado nulo.

Respecto de la competencia de los tribunales para conocer de tales asuntos, "los empleados públicos eran responsables en primera instancia ante la Corte Superior respectiva y en segunda, ante la Corte Suprema". (Art. 2).

Este texto legal va a ser derogado por la Ley de 20 de mayo de 1861 que va a regular la misma materia.

3.6. Decreto de 24 de junio de 1858, que trata del Tribunal de Cuentas

El 24 de junio de 1858, el presidente de la república General Julián Castro, dictó un Decreto cuyo propósito fue la reorganización del Tribunal de Cuentas[98]. Se trata de un instrumento normativo vinculado, fundamentalmente, con la materia del control fiscal pero que resulta conveniente incluirlo en esta recopilación de textos dirigidos a combatir los hechos de corrupción, por dos razones

[98] "*Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*", Tomo IX. Ministerio de Relaciones Interiores. Caracas. 1943. p. 958.

fundamentales. La primera, porque sus considerandos, forzosamente, lo ubican en este ámbito y, la segunda, porque la reorganización del Tribunal de Cuentas a la que se alude en ese Decreto, tuvo como propósito afinar la materia de la rendición de cuentas, así como el juicio de cuentas de los empleados de la Hacienda Nacional, mecanismos fundamentales para determinar el correcto manejo de los fondos públicos y para exigir responsabilidad a quienes los administraran en forma indebida y contrariando la ley. Veamos estos dos puntos.

El considerando primero del mencionado instrumento legal, dice textualmente así: "*Que uno de los medios más eficaces de que el cumplimiento de las Leyes fiscales sea estricto y de mantener la moralidad en las Oficinas de Hacienda Pública, es hacer efectivo y pronto el examen, juicio y sentencia de las cuentas y la responsabilidad de los* empleados"; el segundo, "*Que hasta ahora este medio ha sido casi inútil por la organización que se ha dado al Tribunal de Cuentas como se comprueba por el hecho de hallarse más de seiscientas cuentas sin haber sido examinadas*"; y el tercero, "*Que es por tanto de absoluta necesidad dar una nueva organización a dicho Tribunal para que llene cumplidamente el importante fin de su institución*".

Obsérvese que en el primer considerando se hace expresa mención acerca de la necesidad de "*mantener la moralidad en las Oficinas de Hacienda Pública*"; respecto del segundo considerando lo que llama la atención es el alto número de cuentas rendidas y no examinadas para esa fecha: más de "*de seiscientas cuentas*", lo cual es particularmente grave porque es por medio del examen de las cuentas rendidas, sobre todo en aquella época, como era posible exigir responsabilidad a los empleados de Hacienda, es decir, a los que tenían a su cargo el manejo, administración y custodia de fondos y bienes públicos, en la hipótesis que de dicho examen se pusiera de manifiesto la existencia de contravenciones a la normativa reguladora de esa materia. En este sentido, una de las atribuciones del Tribunal de Cuentas será la de "*Promover ante el Poder Ejecutivo la remoción de los empleados de Hacienda cuando del juicio de sus cuentas aparezca que no son aptos para el desempeño del destino, o que han*

cometido fraude o reincidido en la falta de observancia de la Leyes o disposiciones superiores".[99]

En lo atinente al juicio de cuentas en la Hacienda Nacional, el Decreto prevé el lapso de un año para que tenga lugar "el examen, sentencia y fenecimiento de cada cuenta"[100], contado a partir del día en que fue recibida en el Tribunal. Con respecto al funcionamiento y organización de este organismo, es de destacar que su sede será la ciudad de Caracas; que va a estar integrado por "ocho Ministros-Jueces y un Secretario.

Algo particularmente importante, porque comienza a delinear el principio de la autonomía de los órganos contralores, sin el cual toda esa actividad no es otra cosa que basura, es que este instrumento traslada el nombramiento de los integrantes del Tribunal de Cuentas del ejecutivo al legislativo, ya que en lo sucesivo los "Ministros-Jueces" van a ser designados, no por el presidente de la república, sino por el senado de la república "*a propuesta en terna que hará el Poder Ejecutivo en la forma que estime conveniente y durarán en sus funciones cuatro años, pudiendo ser reelegidos. No serán removidos durante su período sino por sentencia del Tribunal respectivo*".[101]

Finalmente es de resaltar que de acuerdo a lo establecido en el artículo 34 del decreto en referencia, "Los Ministros del Tribunal de Cuentas serán responsables respectivamente por el fallo que hubieren librado, así como el que haya examinado la cuenta por los reparos que hubiere dejado de hacer".

3.7. Ley de 6 de julio de 1860, que organiza el Tribunal de Cuentas

Apenas dos años duró la organización del Tribunal de Cuentas realizada por el Presidente Julián Castro en su carácter de "*General en Jefe del Ejercito Libertador, Encargado de la organización provisional de la República*", toda vez que dentro de las primeras medida adoptadas por el Congreso de la República, en

[99] Art. 5º, ordinal 4º
[100] Art. 14
[101] Art. 2º

la oportunidad en que ocupaba la Primera Magistratura del país el Dr. Manuel Felipe Tovar, sucesor del General Julián Castro, fue la de dictar la Ley de 6 de julio de 1860 con el propósito de organizar el Tribunal de Cuentas[102].

Dentro del mismo ámbito del texto precedente, es decir, la materia relativa al control fiscal, este instrumento normativo se divide en tres capítulos y consta de 28 artículos en el que, con una simple comparación, se puede apreciar que fueron muy pocas las modificaciones que introdujo con respecto a su antecesora. Sin embargo, es de destacar la concerniente a que en lo sucesivo, ya no habrá injerencia del ejecutivo en la escogencia de los Ministros-Jueces del Tribunal de Cuentas, ni tampoco ello será atribución del senado exclusivamente, como lo previó el Decreto del Presidente Castro, sino de ambas "Cámaras reunidas por mayoría absoluta de votos". Su remoción será posible sólo en caso de que medie una sentencia "del Tribunal respectivo".[103] Otra modificación significativa, fue la atinente al número de Ministros-Jueces, ya que en lugar de ocho miembros como lo estipuló el Decreto de 24 de junio de 1858, serán cinco lo que ahora estarán al frente de esa institución.[104]

Por último, es de resaltar que se mantiene, prácticamente en los mismos términos que lo disponía el anterior texto legal, la atribución del Tribunal de Cuentas de "*Promover ante el Poder Ejecutivo la remoción de los empleados de Hacienda cuando* <haya mérito para ello> *y cuando del juicio de sus cuentas aparezca que no son aptos para el desempeño del destino, o que han cometido fraude o reincidido en la falta de observancia de la Leyes o disposiciones superiores*"[105]

[102] "*Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*", Tomo IX. Ministerio de Relaciones Interiores. Caracas. 1943. p. 954
[103] Art. Art.1º, ordinal 2º.
[104] Art 1º.
[105] Art. 3º, ordinal 4º

3.8. Ley de 20 de mayo de 1861 sobre responsabilidad de los empleados de Hacienda

La Ley que venimos de mencionar en el acápite que antecede, fue sancionada por el Congreso de la República el 13 de mayo de 1861[106], tuvo el ejecútese del Dr. Pedro Gual siete días después de su sanción, en virtud de que él se encontraba para ese momento rigiendo los destinos del país debido a la renuncia al cargo que había hecho el Dr. Manuel Felipe Tovar. Era la tercera vez que Pedro Gual ocupaba la presidencia de la república con carácter provisorio.[107]

La precitada ley, a diferencia de su antecesora del 22 de octubre de 1856, fue un instrumento mucho más extenso y específico en su articulado. Contentivo de 27 artículos, llegó a prever delitos que no estaban contemplados en la anterior ley. En efecto, una de sus características más importante es que tipificó cada uno de los supuestos de responsabilidad en los cuales podía incurrir un funcionario público según su jerarquía. Su artículo 1º decía, textualmente, lo que se trasunta de inmediato:

"Artículo 1º. Los empleados en el Departamento de Hacienda incurren en responsabilidad:

1º. Por mal desempeño de sus funciones.

2º. Por abuso de autoridad.

3º. Por malversación de fondos públicos.

4º. Por cohecho.

5º. Por delitos políticos.

6º. Por delitos comunes.

---

[106] "*Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*", Tomo IX. Ministerio de Relaciones Interiores. Caracas. 1943. p. 951

[107] El Dr. Pedro Gual, abogado y político, ejerció la presidencia de la república en tres ocasiones. La primera vez, a raíz del derrocamiento de José Tadeo Monagas ya que fue designado por el Congreso con carácter provisorio para sustituirlo. La segunda vez, fue para reemplazar al derrocado presidente Julián Castro y la tercera oportunidad la tuvo en su carácter de Vicepresidente de la República, cargo que alcanzó en las elecciones que se efectuaron en 1860, una vez que se produjo la renuncia del presidente Manuel Felipe Tovar.

7º. Por mala conducta".

En los subsiguientes artículos, esta ley procedió a especificar cuándo se estaba en presencia de cada uno de los hechos antes mencionados. Por ejemplo, atinente a los delitos contra la cosa pública o delitos constitutivos de hechos de corrupción, los supuestos que los preveían eran los siguientes: "*el mal desempeño de funciones*", ocurría por "consentir en la defraudación de derechos correspondientes al Estado con o sin provecho propio" [108] o bien, "recibir pago de particulares por el cumplimiento de deberes oficiales".[109]

De acuerdo con la regulación contenida en el artículo 4º, la "*malversación* - otro delito constitutivo de comportamientos generadores de hechos de corrupción- se cometía en cualquiera de los siguientes tres supuestos: a) "*Dando a los fondos públicos inversión distinta de aquella para que están destinados por las leyes o por decretos del Poder Ejecutivo cuando esté autorizado para ello*"; b) *Ordenando o haciendo pagos ilegales o no exigiendo la comprobación con arreglo a la ley de los que se hagan aunque sean legítimos*; y c) *Invirtiendo voluntariamente fondos públicos en servicio de facciones o de fuerzas enemigas del Gobierno constitucional*"[110]

Finalmente, el *cohecho*, otro típico delito de corrupción, tenía lugar "*dando o recibiendo paga por faltar al cumplimiento de deberes impuestos por la Constitución o por las leyes o por decretos o resoluciones del Poder Ejecutivo en provecho propio o de un tercero o en perjuicio del Estado o de particulares*"[111]

Veamos a continuación otros supuestos generadores de responsabilidad y la respectiva sanción que acarreaba para el empleado de Hacienda, en caso de verificarse dichos supuestos.

[108] Artículo 2º, ordinal 4º.
[109] Artículo 2º, ordinal 5º.
[110] Artículo 4º, ordinales 1º, 2º y 3º, respectivamente.
[111] Artículo 5º.

Si se trataba de infringir o dejar de cumplir la Constitución, las leyes, decretos, resoluciones y órdenes dadas por superiores, ello traía como consecuencia la suspensión del ejercicio del destino hasta por un año, la destitución, sin o con la declaratoria de inhabilitación hasta por cuatro años, lo cual dependía de la gravedad del caso; recuérdese que en la ley precedente, la violación expresa u omisión intencional de la ley conllevaba la declaratoria de indigno del funcionario para ejercer cargos de confianza de manera que se atempera la sanción impuesta por este tipo de infracción.

Si el empleado había hecho la defraudación en provecho propio, ello podía traerle como consecuencia la "destitución e inhabilitación perpetua e indemnización al tesoro si fuere conocido el perjuicio o en caso de no ser conocido multa hasta de diez mil pesos. Y si se comprobare que el empleado tuvo provecho de la defraudación, se le impondrá, además, presidio urbano hasta por cuatro años".

La malversación de fondos públicos era castigada de la siguiente manera: si se trataba de los dos primeros supuestos precedentemente referidos, "Suspensión hasta por un año; destitución sin o con la nota de inhabilitación hasta por cuatro años, o presidio urbano hasta por seis, en el caso de haber hecho la defraudación en provecho propio; y en todos la reposición de los fondos". Por el tercer supuesto antes mencionado: "Las penas que impone la Ley sobre delitos contra el orden y seguridad públicos, restitución de la suma invertida y destitución e inhabilitación hasta por cuatro años". Por lo que respecta al cohecho, las penas aplicables eran: destitución con inhabilitación perpetua, indemnización del perjuicio si lo hubiere, una multa del triple de la suma dada o recibida y presidio urbano hasta por seis años". Cuando la irregularidad consistía en recibir pago de particulares por el cumplimiento de deberes especiales, la sanción aplicable era la destitución y la inhabilitación temporal hasta por dos años y multa por el triple de la cantidad recibida, mientras que por el mismo supuesto, la ley derogada por este instrumento, preveía como sanción la destitución con nota de indigno del servicio público (no temporal) y la multa que fijará el tribunal. Aquí vemos como se

flexibilizan las sanciones, en el sentido de que las destituciones e inhabilitaciones son por un tiempo determinado y la destitución con posterior declaración de indigno del funcionario que le impedía volver a ejercer algún cargo de confianza en un futuro, no era la regla.

En el supuesto de que el hecho irregular se debiera a la compra, directa o indirecta de créditos contra el Estado, ello traía como consecuencia la destitución y la inhabilitación hasta por cuatro años y multa por triple de la suma. Si se compara esta sanción con la Ley del 22 de octubre de 1856, debe tenerse presente que en dicha ley, tal situación producía la destitución del funcionario y la declaratoria de indigno para ejercer empleos de confianza en la República.

En caso de que el empleado continuara en el ejercicio de sus funciones, sin importarle que se encontraba bajo el dominio de fuerzas enemigas del gobierno, esta ley consideraba ese proceder como un delito de tipo político, cuya pena era la que determinara la ley sobre delitos contra el orden y seguridad pública; además, se le castigaba con destitución e inhabilitación hasta por cuatro años. La sanción aplicable para este tipo de conductas en la anterior ley era la destitución del cargo y la declaratoria de indigno para ejercer empleos de honor y de confianza.

En líneas generales, a diferencia de la precedente Ley del 22 de octubre de 1856, el instrumento legal de fecha 20 de mayo de 1861, no mantenía como regla general la destitución del cargo y la posterior declaratoria de indigno del funcionario como sanción aplicable a la mayor parte de los delitos allí contemplados, sino que se trataba de un texto que en esta materia sancionatoria era mucho más variada.

En efecto, las sanciones que podían imponerse, se clasificaban de acuerdo al tipo de delito que se cometía y la destitución, en la mayor parte de los casos, era con carácter temporal. La destitución o la inhabilitación perpetua, sólo se encontraba prevista para el supuesto de cohecho o de delitos comunes. En todo caso no sobra poner de relieve, que el instrumento legal que nos ocupa, en su

artículo 23, decía lo siguiente: "***La inhabilitación de que habla esta Ley es para obtener destinos de honor y de confianza***".

Por último, la regulación contenida en la Ley del 22 de octubre de 1856, no preveía la prescripción para cierto tipo de delitos, mientras que la ley analizada sí la tenía contemplada en su artículo 26 de la siguiente manera: "Se prescribe por una año la responsabilidad que declara esta Ley en los casos de mal desempeño, abuso de autoridad, malversación de fondos públicos, delitos políticos y mala conducta; a menos que el delito resulte de el examen de la cuenta, en cuyo caso no hay prescripción hasta que aquella sea examinada. En los casos de cohecho y demás que se castigan con presidio urbano por esta Ley, la prescripción se consuma por cinco años; y para los delitos comunes, cuando los declaren las Leyes que las rigen".

Antes de concluir, no está demás destacar que esta Ley del 20 de mayo de 1861 sobre responsabilidad de los empleados de Hacienda, se va a dictar en uno de los momentos más difíciles en los que se ha visto en vuelta la república desde su creación en 1830. Se trata de la Guerra Federal que estalló el 20 de febrero de 1859[112], cuando el comandante Tirso Salaverría, al frente de 40 hombres, asaltó

112 "En 1859 entra el país en esa grave crisis de anarquía, inseguridad y destrucción. Una guerra social, enfebrecida de odios de raza y de clase, se extiende durante cinco años a casi todo el territorio. Los trabajadores rurales se transforman en guerrilleros, la garantía de la propiedad desaparece, tornan a extinguirse los densos rebaños de ganados que se habían venido fomentando en los llanos, el bandolerismo, el robo y los hechos ilícitos proliferan como una infección incontenible. Pueblos y ciudades quedan arrasados. Emigran poblaciones enteras. Los colonizadores de las llanuras de Barinas y de Portuguesa buscan refugio en las montañas andinas protegidas por sus barreras naturales. La situación económica regresó a un estado acaso más atrasado y bajo que el que existía antes de la fundación de la Guipuzcoana. La miseria, el atraso y la adversidad parecían haber paralizado todas las actividades útiles". El anterior párrafo, contentivo de una opinión sobre la Guerra Federal, pertenece al Dr. Arturo Uslar Pietri y consta en unos apuntes de clase tomados por sus alumnos de la cátedra de Economía Política en la UCV, que él regentó durante la década de los 40. Luego de haberlos revisado y con su autorización, fueron publicados en forma de folleto mimeográfico con el título de "*Apuntes de Economía Venezolana*" en 1944. La Contraloría General de la República lo reeditó en 1983 en la serie Presencia, Nº 11, Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas, 1983. p.13.

Otra opinión de la Guerra Federal que estimamos importante es la que nos ofrece el Dr. MARIANO PICÓN SALAS en un trabajo intitulado "*La Aventura Venezolana*", cuyo texto es como sigue: "…encubierta bajo el mágico nombre de 'Federación', la guerra de los cinco años desea completar radicalmente lo que no realizó la independencia. Fue un poco la guerra de los pobres contra los ricos, de los que no podían pagar sus deudas contra los ávidos acreedores, de los que no tenían linaje contra los que abusaban de él, de la multitud preterida contra las oligarquías. Naturalmente, la guerra -aunque la hayan predicado los intelectuales- la hacen los hombres de armas, y el auténtico igualitarismo social que el país logra después de la revuelta federal no se equilibra con los abusos del nuevo caudillismo militar y con esa turbulenta sociedad de compadres armados, de 'jefes civiles y militares' que se rebelan en sus provincias y continuamente quieren

exitosamente la guarnición de Coro y lanzando el "Grito de la Federación", se apoderó de un importante armamento.

Los historiadores venezolanos señalan este suceso como el detonante de la "Gran Guerra" o de la "Larga Guerra" o la "Guerra de los cinco años", como también se la denomina, no obstante que el referido asalto no fue sino otro eslabón más en la inestabilidad política que se inició con los primeros alzamientos para derrocar el gobierno de Julián Castro[113], jefe a su vez de la insurrección que el 15 de marzo de 1858, forzó a José Tadeo Monagas a renunciar al poder por sus pretensiones de perpetuarse en la presidencia de la república.

3.9. Código Penal de 19 de abril de 1863

Una vez consumado el golpe de estado contra la presidencia interina del Dr. Pedro Gual, el 28 de agosto de 1861, producto de la conspiración liderizada por Pedro José Rojas y por el Coronel José Echezuría, el General José Antonio Páez, Jefe del Ejército por la designación que para ese cargo había recibido originalmente del Dr. Manuel Felipe Tovar con miras a tratar de pacificar al país de las montoneras y guerrillas acaudilladas por jefes federales, cargo en el que había sido restituido por el Dr. Gual, se dirigió a la nación el 10 de septiembre de 1891, para erigirse en dictador. En su proclama dice: "*Un sacrificio, superior a cuantos he hecho en mi vida, se exige de mí en estas solemnes circunstancias, y voy a prestarme a él en prueba de mi respeto a la opinión pública, y de mi amor a la patria.* (…). *En consecuencia, decreto: Artículo 1º Desde esta fecha quedo encargado del mando de la república como Jefe Supremo Civil y Militar. Artículo 2º Mi gobierno durará hasta tanto que se consiga la pacificación de la república, en cuya época se reorganizará conforme a la voluntad nacional, a menos que ésta,*

cambiar el mapa político del país. Sobre la 'catarsis' del desorden y el igualitarismo a cintarazos que se abre con la Guerra Federal y en los diez años que la siguen, se erigirá, finalmente, en 1870 la fanfarrona omnipotencia de Guzmán Blanco, una mezcla de César y Napoleón III. Habían desaparecido ya los primeros actores del drama: Zamora, Falcón, el viejo Monagas, Bruzual, el 'soldado sin miedo'; comenzaba a ponerse 'chocho' el viejo Guzmán, y más hábil e intrigante que todos los peludos caudillos de la Sierra de Carabobo, de Coro y del Guárico, resultará el 'Ilustre Americano, Regenerador y Pacificador' ". Vid. Suma de Venezuela. Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas. 1984. p.17.

[113] Vid. STRAKA, Tomás: "*Julián Castro*". Nº 55. Biblioteca Biográfica Venezolana. Ediciones El Nacional. Caracas, 2007. p. 46

consultada en cumplimiento del artículo 4º de este decreto, se dé otro gobierno.(…)"

El gobierno dictatorial del Páez, durará sólo tres años. El 15 de junio de 1863, la Asamblea Nacional, reunida en la ciudad de la Victoria, le aceptó la renuncia presentada dentro de los términos de Tratado de Coche. Lo sustituyó como presidente provisional el General Juan Crisóstomo Falcón. No obstante la corta duración de este, su tercer mandato, Páez realizó una importante labor en el campo de la legislación. Dice al respecto el Dr. Rafael Caldera en su obra "Los Causahabientes. De Carabobo a Punto Fijo" que el General Páez "hizo grandes esfuerzos por orientar la vida del país; dictó muchos decretos, algunos de ellos bien inspirados, como el que promulgó el proyecto del Código Civil elaborado por el Dr. Julián Viso e inspirado en el Código Civil chileno de Don Andrés Bello (el cual fue derogado al triunfar la Federación). Suscribió un concordato con la Santa Sede, que también fue desconocido después, y que solventaba las diferencias con la Iglesia, por la Ley de Patronato"[114]. Además, el 2 de marzo de 1863, dictó el Código de Procedimiento Civil.

Pero no fue sólo en materia civil que legisló el General Páez, también lo hizo en materia penal; y si bien es verdad que los trabajos de codificación en este campo se habían iniciado en 1830, no fue sino durante la Dictadura de Páez que cristalizó dicho trabajo, en el que intelectuales como el Lic. Aranda en 1845 y Julián Viso en 1853, habían prestado su concurso desde las Comisiones designadas por el Congreso con ese propósito y que cada uno de ellos integraron.

El Código Penal de 19 de abril de 1863[115] fue el primer Código que rigió en nuestro país, Estuvo conformado por IV Libros relativos a las siguientes materias: Libro I, "Disposiciones Generales, Delitos y Faltas.- Responsabilidad Criminal"; Libro II, "Delitos contra la Sociedad o Delitos Públicos. Penas"; Libro III, "Delitos Privados. Penas" y Libro IV, "Faltas. Penas".

---

[114] *Op. cit*. p.31

[115] Cfr. "Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela", Tomo V. Ministerio de Relaciones Interiores. Caracas. 1943. p. 895.

Ahora bien es en el Libro II, Título VIII, atinente a los "*Delitos de los empleados públicos en el ejercicio de sus funciones, y de algunas personas en el desempeño de profesión u oficio*", donde aparecen tipificados los delitos vinculados con la materia a que se contrae este estudio. En efecto, La Ley XII, en su artículo 1º que trata el delito de "*Cohecho*", era del siguiente tenor: "El empleado público que por dádiva o promesa comete alguno de los delitos expresados en Leyes precedentes (Prevaricación, Infidelidad, Resistencia, Nombramientos ilegales, Abusos contra particulares, Abusos de los ministros de algún culto, Usurpación de atribuciones y Prolongación y anticipación de funciones públicas), además de las penas en ellas designadas, incurre en la de inhabilitación absoluta". "En la pena de inhabilitación especial para cargo público, incurre el empleado público que por dádiva o promesa ejecuta u omite cualquier acto lícito o debido, propio de su cargo". "Al empleado público que admite regalos hechos en consideración a su empleo, se castiga por este solo hecho con la pena de reprensión pública. Hay también cohecho y se aplica el castigo consiguiente, si el regalo, dádiva o promesa se hace a la esposa, o hijos del empleado hallándose éstos bajo su autoridad y viviendo en su compañía".

Luego, la Ley XIII concerniente a la "*Malversación de caudales públicos, municipales o de establecimientos públicos*", calificaba este delito en las siguientes hipótesis: cuando el empleado público que tuviere a su cargo caudales e efectos públicos, los sustrajera o consintiera en que otro lo sustrajera; o bien cuando aplicara a usos propios o ajenos los caudales o efectos públicos que maneja". Cuando diera "a los caudales públicos o efectos que administra, una aplicación pública diferente de aquella a que están destinados"; o cuando "debiendo hacer un pago como tenedor de fondos del Estado, no lo hace a pesar de tener dichos fondos". Según las especificidades de cada uno de estos supuestos, las penas aplicables eran "Inhabilitación especial para cargo público", "multa" y "suspensión".

Otro delito era el que preveía la Ley XIV intitulado "Fraudes. Exacciones Ilegales". Incurría en el mismo "El empleado público que interviniendo por razón de su empleo en alguna comisión de suministros, contratos, ajustes o liquidaciones

de efectos, o haberes públicos, se concierta con los interesados o especuladores, o usa de cualquier otro artificio para defraudar al Estado".[116] Otra modalidad del referido delito tenía lugar cuando el empleado público, directa o indirectamente, se interesaba o reportaba utilidad en cualquier clase de contrato u operación en que debía intervenir por razón de su cargo".[117] O bien cuando el empleado público "sin autorización competente impone una contribución o un empréstito forzoso, o lleva a cabo cualquiera otra exacción con destino al servicio público".[118] Las penas, según pos casos podían ser "prisión menor", inhabilitación especial para cargo público y multa de diez a cien pesos o de veinte a doscientos pesos.

El último delito tipificado en este mismo Libro, en la Ley XV, derivaba de la prohibición allí contenida, conforme a la cual no podían los Jueces y Jefes Militares, gubernativos o administrativos de una provincia, durante el ejercicio de sus funciones, mezclarse, directa o indirectamente, en operaciones de agio dentro de los límites de su jurisdicción o mando; de hacerlo, se sancionaban con las penas de suspensión y multa de cincuenta a quinientos pesos.[119]

Este Código tuvo muy poca vigencia. Como dice el Dr. José Rafael Mendoza Troconis "*a los cuatro meses escasos*, *un Decreto del presidente Juan C. Falcón, dictado el 8 de agosto de ese año, declara nulas y de ningún valor las disposiciones dictadas con posterioridad al 15 de marzo de 1858, y muere este Código, recayendo el país en las viejas leyes españolas*".[120]

En 1873, Antonio Guzmán Blanco, encontrándose al frente del ejecutivo nacional dictará un nuevo Código Penal que no implicará mayores cambios en la materia, salvo por lo que respecta a la tipificación de los delitos en los que podían incurrir "los empleados nacionales, los Presidentes y altos funcionarios del Estado". En efecto, el artículo 238 del citado Código disponía lo siguiente: "Todos

[116] Artículo 1º
[117] Artículo 2º
[118] Artículo 3º
[119] Artículo 1º
[120] MENDOZA TROCONIS, José Rafael: "*Curso de Derecho Penal Venezolano*". Parte General. Tomo I. 6ª edición. Empresa El Cojo, C.A. Caracas. 1974. p. 123.

los empleados nacionales y altos funcionarios de los Estados de la Unión son responsables y punibles según las prescripciones de esta Ley".

Para respetar el orden cronológico que venimos siguiendo, más adelante analizaremos los diferentes delitos que, de acuerdo a las regulaciones de este Código, eran aplicables a los referidos funcionarios.

3.10. Código de Hacienda de 25 de mayo de 1867

El texto arriba citado fue dictado bajo la presidencia provisional del General Miguel Gil quien fue uno de los designados por el presidente Falcón[121] para dirigir los destinos del país. El mencionado Código compiló sólo doce leyes relativas a la materia aduanera, lo cual va a contrastar con la magnitud del Código de Hacienda de 1873, instrumento fundamental en la legislación de la época cuya influencia se va a proyectar en toda la normativa dictada con posterioridad a su entrada en vigencia, incluyendo la del siguiente siglo. Las materias compiladas en el Código de 1867, eran las siguientes: I, Habilitación de Puertos; II, Organización de las Oficinas de Aduanas; III, Régimen de Aduanas para la Importación; IV, Comiso; V, Comercio Exterior; VI, Comercio de Cabotaje; VII, Derechos de Puerto; VIII, Comercio de Tránsito; IX, Sobre Sueldos a los empleados de Aduanas; X, Resguardo Terrestre y XI, Resguardo Marítimo[122].

Ahora bien, en la Ley II relativa a la "Organización de las Oficinas de Aduanas", específicamente, en sus artículos 25 a 37, es donde aparece la regulación de la materia concerniente a la responsabilidad de los Administradores, Interventores y Vista-guarda-almacenes. Destacamos de dicha regulación, las normas específicamente conectadas con el tema de la corrupción. Así tenemos

[121] "El Mariscal Falcón no estaba hecho para gobernar. Más bien se considera que le repugnaban las cuestiones de Gobierno. Pasaba un buen tiempo de su período en Coro y cuando venía a la capital se enredaba en los avatares de la lucha política". Esto lo expresa el Dr. Caldera en la obra ya citada "Los *Causahabientes*. *De Carabobo a Punto Fijo*" p. 34. Y, en similar sentido, Arráiz Lucca, dice: "En avenir contrarios se iba buena parte del tiempo de Falcón para quien, además, era obvio que más le gustaba estar en campaña, que detrás de un escritorio girando instrucciones". Cfr. "*Venezuela: 1830…*". op. cit. Pág. 76. Durante la presidencia del Mariscal Falcón. estuvieron encargados de la Primera Magistratura, los generales Antonio Guzmán Blanco, León Colina, Miguel Gil y Manuel Ezequiel Bruzual.

[122] Vid. CARRILLO BATALLA, Tomás Enrique: "*Historia de las…*". *op. cit*. Vol. 18.Tomo III-B / 1866-1870. p. 87 y ss.

que el artículo 26 preveía que “Los Administradores e Interventores, Vista-guarda-almacenes y demás empleados de que trata esta ley, por connivencia con cualquier defraudador de las rentas nacionales, incurrirán en la pena de deposición del empleo y cinco años de encarcelamiento, si no se probare no haber tomado parte en el fraude”.

El artículo 27, estatuía que “Por la participación en el fraude o por el fraude cometido por cualquier empleado de los que comprende esta ley, sufrirá la pena de cinco a seis años de presidio e inhabilitación perpetua para obtener otro destino de confianza en la República”. La siguiente disposición, ilustrativa de la realidad que se vivía en nuestro país para esa época, es decir, época de inestabilidad política y de conflictividad permanente entre las distintas facciones en pugna por el control del poder, la vamos a ver plasmada en los sucesivos instrumentos normativos que regulan esta materia: artículo “32.- El empleado de los que se habla en esta Ley (Administradores e Interventores, Vista-guarda-almacenes y demás empleados de aduanas) que continúen en el ejercicio de sus funciones, cuando el lugar de destino esté ocupado por fuerzas enemigas del Gobierno constitucional o sometido a ellas, bien sea por efecto de una invasión exterior en que de cualquier modo y bajo cualquier pretexto se niegue la obediencia o se ataque al Gobierno legítimo, perderá por este sólo hecho su destino, y quedará inhábil para optar a todo empleo de honor y de confianza en la República”.

La disposición que vamos a copiar de inmediato, también por las mismas razones antes expresadas, la veremos de manera reiterada en sucesivos textos legales, dice así: “El empleado que continúen en el ejercicio de su destino en lo casos señalados en el artículo anterior, y tuviere a su cargo existencias pertenecientes a la República, si éstas fueren gastadas por los enemigos del gobierno, además de incurrir en la pena señalada en dicho artículo, responderá de su valor con su fianza y bienes, sin perjuicio de sujetarse igualmente a las demás penas a que se haya hecho acreedor por las leyes comunes”.

Este Código de Hacienda va a estar vigente solamente durante seis años, pero sus sabias disposiciones en la materia atinente a combatir hechos de

corrupción van a trasladarse a los siguientes Códigos como lo vamos a constatar en los siguientes puntos que serán analizados.

3.11. Código de Hacienda de 20 de febrero de 1873

El Código de Hacienda de 20 de febrero de 1873[123], fue dictado por el Presidente Provisional de la República Antonio Guzmán Blanco, en ejercicio de las facultades que le había conferido tres años antes el Congreso Plenipotenciario reunido en Valencia, luego del triunfo de la llamada "Revolución de Abril". Este movimiento le permitió a Guzmán, en fecha 27 de abril de 1870 ascender al poder, impidiendo así que José Ruperto Monagas, hijo de José Tadeo Monagas y electo como presidente constitucional, asumiera el mando que, para ese momento, lo detentaba desde el 15 de abril Esteban Palacios como primer designado[124]

En efecto, el citado Congreso de Plenipotenciarios, convocado el 12 de julio de 1870 por el propio Guzmán Blanco, lo nombró Presidente Provisional y lo invistió de poderes dictatoriales con el propósito de que lograra el restablecimiento de la paz. Se inició de esta manera su primera presidencia conocida, por el tiempo de su duración, como "el septenio". Una vez finalizado su mandato, el 2 de marzo de 1877, fue sustituido por el General Francisco Linares Alcántara quien resultó electo por el Congreso de la República para un período presidencial de dos años como lo establecía la Constitución de 1874[125].

Una de las principales actividades emprendidas por Guzmán Blanco durante el septenio, caracterizado por una verdadera fecundidad en obras públicas de dimensiones diversas, fue el inicio de la construcción del Capitolio Federal, de la sede de la Alta Corte Federal y de Casación, la inauguración de la estatua

[123] "*Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*", Tomo X. Ministerio de Relaciones Interiores. Caracas. 1943. p. 646.
[124] Vid. ALARÍCO GÓMEZ, Carlos: "*José Tadeo Monagas*" Nº 26. Biblioteca Biográfica Venezolana. Ediciones El Nacional. Caracas, 2007. p. 111.
[125] Luego de ejercer el poder durante siete años (1878-18779), Guzmán volverá a la presidencia por un período de cinco años (1879-1884) denominado el quinquenio y concluirá sus dieciocho años de gobierno en total con el llamado período de la Aclamación sólo por dos años. (1886-1888).Con carácter provisorio y por decisión de Falcón, ejerció la presidencia en 1864.

ecuestre del Libertador en la antiguamente llamada Plaza Mayor de Caracas y la aprobación de un importante cuerpo de normas jurídicas relativas a diversas materias. En efecto, "La labor legislativa comienza enseguida: los decretos a favor de los agricultores y el de instrucción obligatoria son decisiones destacadas en 1870. Les siguen otros que también persiguen objetivos pragmáticos: el registro civil de nacimientos, matrimonios y muertes y la ley del matrimonio civil, aprobada en 1873, que es incorporada junto a otras disposiciones en el Código Civil. En el mismo año se aprueban los Códigos de Comercio, Penal, Militar, de Procedimiento Civil, de Hacienda. Se elimina la legislación colonial que obstaculiza las actividades económicas". [126] El Código Penal, también de fecha 20 de febrero de 1873[127], como lo expresamos precedentemente, no introdujo cambios importantes con respecto a las regulaciones de su antecesor. Sin embargo, tipificó con mayor precisión los delitos en los que podían incurrir los empleados nacionales y altos funcionarios de los Estados de la Unión, concretamente, los Ministros, los Vocales de la Alta Corte Federal y los de Casación, los Jefes de las Oficinas de Hacienda, los Jefes del Ejército y los demás empleados nacionales. Así, previó el delito de "malversación de caudales públicos"; la "prevaricación"; "los abusos contra la honestidad y mala conducta"; "fraudes"; "exacciones ilegales" y "cohecho". Este Código quedó derogado con la entrada en vigencia del de fecha 14 de mayo de 1897.

Referente al Código de Hacienda, es de señalar que este instrumento va a disciplinar un conjunto de materias de primordial importancia entre las que destacan, fundamentalmente, la concerniente a los bienes y rentas nacionales; la dirección y administración de la Hacienda y el régimen presupuestario. Regula, igualmente, el Despacho de Hacienda y el Tribunal de Cuentas, el cual va a estar conformado por tres Ministros Jueces con la denominación de Presidente, Relator y Canciller, todos de libre nombramiento del Ejecutivo Nacional, lo cual constituye

[126] Vid. "*Historia de Venezuela en imágenes*". Fundación Polar C.A. Editora El Nacional, Fascículo 12, Caracas, 2000. p. 139

[127] "*Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*", Tomo V. Ministerio de Relaciones Interiores. Caracas. 1943. p. 831.

un duro golpe y un lamentable retroceso en los avances autonómicos de ese organismo conforme a la legislación que lo regulaba anteriormente. También trata todo lo atinente al procedimiento relativo a los juicios de cuentas de la Hacienda Nacional. En cuanto a la Contaduría General de Hacienda, el Código le asigna competencias para la centralización de los ingresos y egresos de todas las oficinas nacionales y para el examen de sus cuentas. Por supuesto, que el servicio de Tesorería, así como toda la materia aduanera y hasta el Arancel de derechos de importación va a encontrar su regulación en este Código.

Concerniente al tema de la responsabilidad de los empleados de Hacienda, el precitado Código lo va a tratar en dos de sus leyes. En la ley XV, Capítulo III, regula la de los empleados de aduana y en la ley XXXIV, la de los empleados que desempeñen funciones fiscales. Veamos de inmediato el tratamiento dado a esta materia.

Por lo que atañe a la **responsabilidad de los empleados de aduana**, la citada Ley XV, además de establecer la responsabilidad de los Administradores de Aduana, por sus propias faltas, prevé las que cometan sus subalternos, inclusive los resguardos de su dependencia, siempre que no las impidan cuando puedan o dejen de castigarlas al tener conocimiento de las mismas.[128]

En caso de fraude por ellos cometido o por complicidad en el mismo, los Administradores de Aduana debían sufrir la pena de cinco a diez años de presidio, además de la inhabilitación perpetua. La Ley en comento, aumenta la pena por este tipo de delitos, ya que en el decreto de 20 de mayo de 1861, el funcionario sólo podía ser condenado a seis años de presidio urbano; obsérvese como el fraude es castigado severamente a lo largo de la historia legislativa en materia de responsabilidad de funcionarios públicos.

En el supuesto de que los Administradores pagaren alguna suma faltando a las prescripciones de la Ley, quedaban sujetos a la pérdida del empleo y a la restitución de la cantidad pagada. Asimismo, el pago de sueldos no vencidos,

[128] Art. 14

sujetaba al empleado que lo hiciera a la restitución del duplo de la cantidad recibida. Se conserva la misma pena, prevista en el decreto del 22 de octubre de 1856, para el funcionario que incurra en este tipo de situación.

La mencionada Ley XV disponía que los Administradores e interventores comprometían su responsabilidad por las cantidades de plazo cumplido, correspondientes a los ramos que administraran o que hubieran dejado de recaudar, si no agotaban los recursos legales pertinentes.[129]

También preveía dicha Ley que los empleados de aduana que continuaran en el ejercicio de sus funciones, cuando el lugar en que residieran fuera ocupado por fuerzas enemigas del Gobierno, perderían sus destinos y quedarían sujetos a inhabilitación.[130] Asimismo, aquellos que no pusieran a salvo los caudales públicos existentes en sus respectivas oficinas, responderían de ellos con sus bienes y con sus fianzas.[131] En cuanto a los últimos tres supuestos, este tipo de conductas sigue siendo sancionada por la ley; las penas aplicables tampoco varían, su tratamiento es similar al de la anterior legislación.

Concerniente a la **responsabilidad de los empleados que desempeñen funciones fiscales,** la Ley XXXIV, reguladora de esta materia, se caracteriza porque no aborda el tema de la responsabilidad de los empleados de Hacienda en forma general, tal como había venido ocurriendo en las legislaciones anteriores, sino que, por una parte, procede a señalar como funcionarios responsables por los perjuicios que causen en el ejercicio de sus funciones, al Ministro de Hacienda, los Jefes y el cajero de la Tesorería Nacional, los jefes de la Contaduría General, los Administradores e Interventores de Aduana, Comandantes de Resguardo, el Fiscal de la Hacienda Nacional, los Procuradores de la Nación y los Jueces del Tribunal de Cuentas; y, por la otra especifica en qué tipo de situaciones respondería cada uno de ellos. De manera que la responsabilidad quedará

[129] Art. 18
[130] Art. 20
[131] Art. 21

establecida según el cargo que se esté desempeñando y la irregularidad en la que hayan incurrido.[132]

Algunos de los hechos constitutivos de irregularidades son los siguientes:

El Ministro de Hacienda responde: De las contribuciones y rentas que hayan dejado de recaudarse por supresión ilegal en la liquidación del Presupuesto; De los mayores gastos que se hayan hecho del Tesoro, por errores cometidos en la liquidación del Presupuesto; De los perjuicios causados por órdenes ilegales emanadas del Ministerio de su cargo o por no haberlas dictado oportunamente.

El Administrador, Interventor y Cajero de la Tesorería Nacional, responden solidariamente: De los fondos recaudados y no invertidos legalmente; Del pago de órdenes ilegales, si no las han protestado.

Los Jefes de la Contaduría General: Por no apremiar a los responsables por la presentación y envío de las cuentas; Por no examinar y fenecer las cuentas dentro de los términos legales; Por no desempeñar leal y cumplidamente las funciones y deberes especiales que les impone el Código u otras disposiciones legales

Los Administradores e Interventores de Aduana, en forma solidaria, y los Comandantes de Resguardo, responden: De los perjuicios causados al Tesoro por su negligencia o falta de acuciosidad en el desempeño de sus funciones; De los perjuicios que sufra el Erario Público, por su inasistencia a los Tribunales en los juicios en que actúen como Fiscales y de los que sobrevengan por el mal desempeño de las funciones que en este caso les cumple desempeñar.

El Fiscal de la Hacienda Nacional y los Procuradores de la Nación, responden: De los perjuicios causados por falta de pruebas en un juicio en que litigue el Fisco o por no redarguir las de su contraparte, en todos los casos que lo consienta la ley; De los demás perjuicios causados al Tesoro por omisión o

[132] Art. 1º

negligencia en el cumplimiento de sus deberes, cuando ejercen funciones propias o relativas a la Hacienda Nacional.

Los Jueces del tribunal de Cuentas, responden: Por los perjuicios causados por no cumplir y hacer cumplir la Leyes y Decretos superiores sobre la Hacienda Nacional; De los perjuicios causados por cualquier providencia en que se haya prescindido de las formalidades legales o por error en los cargos que se hagan o por sentencias ilegales.

Respecto a los demás empleados de Hacienda, la Ley en referencia se limita a señalar que son igualmente responsables de los perjuicios que causen a la Nación por faltas, abuso o negligencia en el desempeño de sus funciones.

Finalmente, la precitada Ley XXXIV, estatuye que todo empleado de Hacienda que incorpore a sus cuentas las de sus subalternos que le toca examinar y fenecer, desde que las incorpore sin glosarlas, se hace responsable de las operaciones ilegales y de los errores que ellas contengan contra el Tesoro Nacional[133].

Antonio Guzmán Blanco ha pasado a la historia como un presidente autócrata que ejerció abusivamente el poder y al mismo tiempo un progresista gerente que echó las bases para la modernización del país, ya que durante las casi dos décadas durante las cuales ejerció la primera magistratura, se realizaron importantes obras públicas, no sólo en materia de edificaciones como la construcción del Capitolio Federal, del Teatro Guzmán Blanco (hoy Teatro Municipal), del templo de Santa Teresa y Santa Ana (en la actualidad la Basílica de Santa Teresa), la Plaza Bolívar de Caracas con la estatua ecuestre del Padre de la Patria, sino también en el área de las comunicaciones y del transporte ferroviario, para no mencionar sino esos hechos concretos. Fue durante su mandato que se trasladaron los restos del Padre de la Patria al Panteón Nacional,

[133] La reforma de que será objeto este Código en 1884 durante el primer gobierno del General Joaquín Crespo, no introducirá modificaciones en el régimen de la responsabilidad de los referidos funcionarios públicos.

se estableció el bolívar como la moneda nacional y se persiguió implacablemente a la Iglesia Católica.

De igual manera hay que señalar que las acusaciones de haber incurrido en hechos de corrupción, no han dejado de mencionarse cuando se pretende hacer un balance de su gestión. Así, "*En una carta de 1879 explica su riqueza: realizó el milagroso empréstito de 1864 y le quedaron 600 mil pesos que invirtió bien porque las guerras de Europa le dieron la ocasión de comprar papeles devaluados para luego venderlos en épocas de normalidad. Como parte de los contactos de la negociación del empréstito surgen varios acuerdos de negocios como el que crea el Banco de Londres y Venezuela, que abre su oficina en Caracas el 1º de enero de 1865. Además, circulan comentarios sobre otros negocios, compra de propiedades y papeles de deuda pública que benefician a Guzmán y aun pequeño grupo. Unos años después las denuncias son presentadas en un libro de Manuel Briceño, escrito con pasión antiguzmancista, Los 'Ilustres' o la estafa de los Guzmanes. Nada de esto es desmentido por Guzmán que, sin muchos escrúpulos, confiesa que hizo su fortuna, no robando al modo tradicional, pero si usando los privilegios del poder: información, oportunidades, contactos. Y, sin duda, su ambición y su inusual talento para las cuentas*". [134]

De acuerdo con la reseña que de los bienes del acervo hereditario del General Guzmán Blanco, aparece en el "Boletín Nº 4 del Archivo Histórico de la Contraloría General de la República, sólo en inmuebles estuvo conformado por doscientos veinticuatro (224) casas en Caracas; siete en Macuto (7); una (1) en Maiquetía; tres (3) en Puerto Cabello; diez (10) en Valencia; cuatro (4) propiedades rurales en Caracas; cuatro (4) propiedades rurales en Aragua y dos

[134] Vid. GONZÁLEZ DELUCA, María: "*Antonio Guzmán Blanco*" Nº 53. Biblioteca Biográfica Venezolana. Ediciones El Nacional. Caracas, 2007. pp 74 y ss.

(02) en Río Chico. En su testamento, menciona, además, "concesiones de minas y bienes sin determinar" y "efectos públicos".[135]

El Código de Hacienda analizado *ut supra*, va a estar vigente por espacio de veintiséis años. Su derogatoria tendrá lugar el 31 de mayo de 1899 cuando entrará a regir un nuevo Código de Hacienda, no obstante que en 1884 fue objeto de una pequeña reforma en la que se aprovechó, de acuerdo a instrucciones del ejecutivo, de hacer una cuarta edición del Código de 1873 para ponerlo al día con las enmiendas de que había sido objeto hasta ese momento. Aun así, en verdad, sus principios y la mayoría de sus normas no serán revisados por el instrumento legal que lo sustituirá. Durante todo ese tiempo las luchas intestinas entre los distintos caudillos que pugnan por controlar el poder, no sólo no cesarán sino que, por contrario, se avivarán y se harán más intensas. Desfilarán por ante la Primera Magistratura durante esos años, aparte de Guzmán Blanco, los presidentes Francisco Linares Alcántara, Joaquín Crespo, Juan Pablo Rojas Paúl, Raimundo Andueza Palacio e Ignacio Andrade, más los que con carácter provisorio ejercerán el poder con la misma intensidad de sus legítimos detentadores, configurando lo que nuestros historiadores han denominado el "Liberalismo Amarillo". La actividad política del parlamento prevalecerá por encima de la legislativa.

3.12. Ley de 30 de junio de 1891 sobre responsabilidad de los empleados nacionales y de los presidentes y altos funcionarios de los estados

"*Raimundo Andueza Palacio alcanzó la presidencia de la República a los cuarenta y cuatro años de edad. Su hoja de vida mostraba pocas ejecutorias, salvo su ejercicio privado de la abogacía y su extensa carera política. Andueza Palacio fue el primer político profesional en ser electo constitucionalmente para ejercer como presidente de Venezuela*" Esta semblanza del Presidente Andueza es del escritor Edgar C. Otálvora y así aparece expresada en la biografía que

[135] Vid. Boletín Nº 4 del Archivo Histórico de la Contraloría General de la República. "*Documentos sobre el Patrimonio de los Presidentes de Venezuela 1870-1908*". Ediciones de la Contraloría General de la República, Caracas, 1999, pp. 13 -38.

escribió de este político del siglo XIX.[136] Gobernó entre el 19 de Marzo de 1890 y el 17 de Junio de 1892. La Ley de 30 de junio de 1891[137], fue sancionada por el Congreso de la República y promulgada por el Presidente Andueza, con la finalidad de regular aspectos relativos a la responsabilidad de una categoría especial de funcionarios públicos: "los empleados nacionales, los presidentes y altos funcionarios de los estados".

Esta Ley, contentiva de 17 artículos, no es otra cosa, en verdad, que la reforma de que fue objeto el Código Penal en lo concerniente al régimen de la responsabilidad de los prenombrados funcionarios. Así lo dice expresamente el aparte único del artículo 252, cuyo texto reza así: Queda derogada la Ley I, Título IX, Libro Segundo del Código Penal que trata de la responsabilidad de los empleados nacionales y de los Presidentes y altos funcionarios de los Estados, y será reemplazada por la presente en el lugar respectivo de dicho Código".

Al igual que en el Código de Hacienda de 20 de febrero de 1873, esta Ley no aborda el tema de la responsabilidad de los funcionarios públicos a través de una norma general y abstracta, sino que precisa, para cada categoría de cargos, los hechos irregulares en los que ellos pudieren incurrir. Específicamente eran sujetos pasibles de cometer las irregularidades descritas en la ley, el Presidente de la República, los Presidentes y demás altos funcionarios de los Estados, los Ministros del Despacho del Ejecutivo Nacional, Los Vocales de la Alta Corte Federal y los de la Corte de Casación, los Ministros Diplomáticos, Agentes confidenciales y consulares de la República, los Jefes de las Oficinas de Hacienda Los jefes del ejército o de Fuerzas Nacionales y los demás empleados nacionales. Veamos algunos de los supuestos de hechos previstos en este instrumento legal. El delito que es un denominador común para todas las diferentes categorías de cargos, es el de traición a la Patria. Otro hecho común a todos los cargos arriba

[136] Vid. OTÁLVORA, Edgar C: "*Raimundo Andueza Palacio*". Nº 39. Biblioteca Biográfica Venezolana. Ediciones El Nacional. Caracas, 2006.
[137] "*Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*", Tomo VIII. Ministerio de Relaciones Interiores. Caracas. 1943. p. 959.

enunciados, es el "infracción de la Constitución federal y de las Leyes" y el "abuso de autoridad".

En el caso concreto de los Ministros del Despacho del Ejecutivo Nacional, la ley tipifica como un hecho irregular la "malversación de fondos públicos" y el "soborno, cohecho en los negocios de su cargo o en nombramientos para empleados públicos".

La Ley preveía que en el supuesto de que el Presidente de la República, incurriera en algunos de estos ilícitos: traición a la Patria, infracción a la Constitución o delitos comunes, sería juzgado por el Senado y ningún otro tribunal tendrá competencia para hacerlo. También disponía la Ley que los Presidentes y altos funcionarios de los Estados debían ser juzgados por la Corte de Casación, si cometían los delitos en los que podía incurrir el Presidente de la República o si se trataba de infracción a las leyes nacionales; Igualmente, por no cumplir "la base 17, artículo 13 del Pacto de la Unión" que establecía lo siguiente: "*Los Estados de la Federación Venezolana se obligan: a cumplir y hacer que se cumplan y ejecuten la Constitución y leyes de la Federación y los derechos y órdenes que el Poder Federal y los Tribunales y Juzgados de la Federación expidieren en el uso de sus atribuciones y facultades legales*".[138] Si la acusación se hacía por ante la Cámara de Diputados, entonces el Senado debía entrar a conocer de la causa.

Las penas que podía imponer el Senado tanto al Presidente de la República como a los demás empleados mencionados en la ley eran las siguientes: destitución, inhabilitación, expulsión, confinamiento o multa, pudiendo aplicar dos o más de ellas al mismo tiempo y si alguna ley especial contemplaba una más grave aún, entonces ésta era la que debía aplicarse.

Cuando conociera la Alta Corte Federal o la Corte de Casación, se condenaría al encausado a la pena que determinara la ley; y en la hipótesis de no haber pena determinada, podía aplicarse "la destitución, inhabilitación o multa". La

[138] La Constitución de 1891 fue mandada a ejecutar por el Presidente Raimundo Andueza Palacios el 16 de abril de ese año y puede consultarse en la obra del profesor Allan R. Brewer-Carías. "*Las Constituciones de Venezuela*…". op. cit. pp. 501 y ss.

responsabilidad de que trata esta Ley no comprende los provenientes de delitos o faltas no conexionados con el servicio o desempeño de las funciones públicas.

Antes de concluir este punto, no sobra traer a colación lo que expresa el biógrafo Edgar Otálvora acerca de comentarios en torno al Presidente Andueza Palacios relacionados con el manejo de los fondos públicos: "*Un hecho usualmente señalado contra Andueza Palacios, es el manejo discrecional de los recursos de la Tesorería Nacional para cubrir sus gastos bohemios o las peticiones de los infaltables pedigüeños. Ese hecho se identificó con el nombre de la 'cajita'. Don Pepe León se hizo también célebre como el administrador de la 'cajita'*".[139]

3.13. Ley de 19 de mayo de 1896, sobre procedimiento en los juicios de responsabilidad del presidente de la república y de otros altos funcionarios

La lucha por el control del poder, pone al General Joaquín Crespo al frente de la "Revolución Legalista". Este movimiento surgido contra las pretensiones continuistas de Andueza Palacio, lo llevarán a ejercer por segunda vez la Primera Magistratura durante un período de cuatro años que se inicia el 14 de marzo de 1894 y que concluye el 20 de febrero de 1898; inicialmente con el carácter de presidente provisional y luego como presidente constitucional.[140] De manera que es en este último carácter que el presidente Crespo le pone el ejecútese a la ley

[139] OTÁLVORA, Edgar C: "Raimundo Andueza Palacio…." op. cit. p. 84

[140] El sucesor del General Guzmán Blanco en la presidencia de la república al finalizar éste su "quinquenio" (1879-1884), va a ser el General Joaquín Crespo, quien la asumirá para el bienio que se inicia el 27 de abril de 1884 y finaliza el 27 de abril de 1886, conforme a las previsiones del artículo 63 de la Constitución mandada a ejecutar por el presidente Guzmán el 27 de abril de 1881. Van a ser unos años difíciles. Como lo afirma el Dr. VELÁSQUEZ Ramón J., en su biografía sobre el General "Joaquín Crespo", Vol. 1 Tomo I Biblioteca Biográfica Venezolana. Ediciones El Nacional. Caracas, 2005. Pág. 49: "Los años 1884,1885 y 1886 fueron de gran pobreza y calamidades. El único de los azotes que guardó sus furias fue la guerra civil". Su segundo mandato lo llevará a cabo bajo la vigencia de la Constitución surgida de una Asamblea Constituyente que él convocó y que se instaló el 1º de mayo de 1893. Esta Ley Fundamental de la República, a la que le puso ejecútese el 16 de junio de 1893, consagró la votación directa y secreta y reestableció el período presidencial de cuatro años. Electo presidente en febrero de 1894, se juramentó el 14 de marzo de ese año y gobernó, como dijimos, hasta el 20 de febrero de 1898.

arriba enunciada[141]. El citado texto legal tiene la particularidad de que su finalidad no era otra que establecer el procedimiento para enjuiciar al Presidente de la República y a los altos funcionarios de los Estados. Sin lugar a dudas, la previsión del legislador al tratar esta materia, respondía a la situación política imperante en el país para esa época.

El referido instrumento normativo de apenas siete artículos venía a reformar y sustituir las disposiciones pertinentes del Código de Procedimiento Criminal. Esta Ley preveía, en síntesis, lo siguiente: en primer lugar, la posibilidad de que cualquier "individuo o corporación" acusara a dichos funcionarios por ante la Alta Corte Federal; en segundo lugar, que este Tribunal disponía del término de cinco (5) días, contados desde aquel en que se introdujera la acusación para pronunciarse sobre el mérito de la acusación; tercero, que declarado con lugar el enjuiciamiento, el funcionario acusado quedaba suspendido de su cargo e inhabilitado para el desempeño de cualquier otra función pública. En cuarto lugar, "Comunicada la suspensión e inhabilitación del funcionario acusado, el juicio seguirá por los trámites de la ley que establece el procedimiento para las causas de esta especie de que conocen los tribunales ordinarios"; si el Procurador de la Nación intervenía en la causa como acusador, la Alta Corte Federal nombraba un Fiscal conforme a la Ley".

No escapó el General Crespo a las denuncias de haberse desempeñado en la Presidencia de la República como un mal administrador y de haber aprovechado su posición en beneficio propio. El Dr. Ramón J. Velásquez, en la biografía sobre este personaje, dice lo siguiente:

"Los enemigos de Crespo criticaban la desastrosa administración de las finanzas nacionales durante su gobierno y señalaban su enriquecimiento comprobado después de su muerte, pues según la cartilla del reparto de bienes entre los herederos, archivada en el Registro Nacional, dejó haciendas y hatos en varios estados de la República y muchas casas en Caracas, además de una

[141] "*Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*", Tomo VIII. Ministerio de Relaciones Interiores. Caracas. 1943. Pág. 958.

acreencia contra el Disconto de Berlín por la suma de dos millones de bolívares que le fue reconocida a los herederos como pago de la comisión acordada por el empréstito nacional de 1896 gestionado por el ministro Claudio Bruzual Serra. Enriqueció a la gente de su camarilla, pero no las utilizó en los cargos de responsabilidad ministerial o de alta jerarquía administrativa"[142]

Con respecto al mencionado empréstito, para lo cual el presidente Crespo obtuvo la correspondiente autorización del Congreso, dado que estaba dirigido a cancelar obligaciones pendientes con las empresas ferrocarrileras, el Dr. Ramón J. Velásquez refiere en la precitada biografía de Joaquín Crespo, lo siguiente: "Ningún tema había provocado igual polémica y tal cúmulo de acusaciones de corrupción como este empréstito de 1896". Una de las críticas más fuertes de que fue objeto el gobierno derivó del hecho de que en el contrato de empréstito no se incluyó la cláusula de inmunidad de jurisdicción establecida a favor de la república en el artículo 149 Constitucional[143].

Sigue el Dr. Velásquez, "A finales de octubre de 1896, un grupo de liberales crespistas encabezados por José Antonio Velutini están muy preocupados por la importancia política que está adquiriendo Bruzual Serra y deciden utilizar al alemán Federico Bauder para que demande al ministro Bruzual Serra ante la Alta Corte Federal por infracción de varios artículos de la Constitución Nacional y de la Ley de 13 de abril de 1896 que autorizó el empréstito en su artículo 2 y por malversación de fondos públicos, hechos que tenían su origen en el contrato que

[142] VELÁSQUEZ Ramón J: "*Joaquín Crespo*". Vol. 1 Tomo II. Biblioteca Biográfica Venezolana. Ediciones El Nacional. Caracas, 2005. p. 103.

[143] El citado artículo, que fue la primera vez que apareció en esos términos en la Ley Fundamental de la República, era del tenor siguiente: "Ningún contrato de interés público celebrado por el Gobierno Nacional o por el de los Estados podrá ser traspasado, en todo ni en parte, a Gobierno extranjero. En todo contrato de interés público se establecerá la cláusula de que <<las dudas y controversias que puedan suscitarse sobre su inteligencia y ejecución serán decididas por los tribunales venezolanos y conforme a las leyes de la República, sin que puedan tales contratos ser, en ningún caso motivo de reclamaciones internacionales>>". La Constitución de 1999, en su artículo 151 consagra el mismo principio en los términos siguientes: "En los contratos de interés público, si no fuere improcedente de acuerdo con la naturaleza de los mismos, se considerará incorporada, aun cuando no estuviere expresa, una cláusula según la cual las dudas y controversias que puedan suscitarse sobre dichos contratos y que no llegaren a ser resueltas amigablemente por las partes contratantes, serán decididas por los tribunales competentes de la República, de conformidad con sus leyes, sin que por ningún motivo ni causa puedan dar origen a reclamaciones extranjeras". Sobre este punto puede verse igualmente la obra del escritor e historiador ARRAÍZ LUCCA, Rafael: "*Venezuela 1830…*" *op.cit*. p. 107

el Dr. Bruzual Sera, en su condición de alto comisionado del gobierno de Venezuela, firmó en Berlín con el alemán Carl Henkel para la construcción de un matadero en Caracas. El 21 de noviembre, la Alta Corte dictó un auto declarando que había mérito suficiente para someter a juicio al funcionario acusado, Claudio Bruzual Serra, quedando suspendido en su cargo de ministro de Obras públicas. La decisión no fue unánime, pues los representantes de los estados Carabobo, Bolívar y Zulia declararon que la Corte Federal no tenía jurisdicción en el caso de un contrato que iba a celebrarse en Caracas y que para su validez requería de la aprobación no obtenida de la Municipalidad del Distrito Federal".[144]

De manera que el primer funcionario que fue objeto de la aplicación de la Ley a la que hicimos referencia al inicio de este punto, fue el Ministro de Obras Públicas Claudio Bruzual Serra. Sin embargo, lo que ocurrió después evidencia que el ejercicio abusivo del poder ha sido una constante en nuestra historia. De acuerdo a lo narrado por el Dr. Velásquez en su precitada obra, el presidente Crespo, sorprendido con la decisión, invitó a los miembros del Tribunal Supremo a trasladarse a la casa presidencial y les manifestó su disgusto por el fallo dictado, éstos antes de la media noche, reunidos en sesión permanente, dictaron un segundo auto por medio del cual se sobreseyó el juicio que se le había seguido al ministro Bruzual Serra. ¡La mayoría de los Magistrados que se había pronunciado favorablemente porque se sometiera a juicio al prenombrado Ministro, terminó plegándose al criterio de la minoría; es decir, la minoría triunfó sobre la mayoría y el poder judicial quedó sometido a los caprichos del ejecutivo!

3.14. Código Penal de 14 de mayo de 1897

El 14 de mayo de 1897 el Presidente Joaquín Crespo ordenó el ejecútese de este Código Penal, cuyo artículo 509 dispuso que derogaba al del 20 de febrero de 1873 y que comenzaría a regir el 20 de febrero de 1898. Se trataba de la adopción del Código de Giuseppe Zanardelli en Venezuela, previa traducción del italiano. El total de 510 artículos que lo conformaba estaba comprendido en tres

[144] VELÁSQUEZ Ramón J: Joaquín Crespo". op. cit. p. 94

Libros: Libro Primero, “De las Infracciones y Penas en General”; Libro Segundo, “De las Diversas Especies de Delitos” y el Libro Tercero. “De las Faltas en General”.[145]

Ahora bien, en el Libro Segundo, Título Tercero, aparece por vez primera la expresión “Delitos contra la Cosa Pública”, en la que están comprendidos el “Peculado”, la “Concusión”, la “Corrupción de Funcionarios”, “De los abusos de autoridad y de las infracciones de los deberes de los funcionarios públicos”, “De los abusos de los ministros de culto en el ejercicio de sus funciones”, “ De la usurpación de funciones, títulos u honores”, “De la violencia y de la resistencia a la autoridad”, “De los ultrajes y otros delitos contra las personas investidas de autoridad pública”, “De la alteración de sellos y sustracciones cometidas en los depósitos públicos”, “De la suposición de valimiento con los funcionarios públicos” y “ De la falta de cumplimiento de los compromisos contraídos y de los fraudes cometidos con respecto a los abastos públicos”.

El delito de “Corrupción de Funcionarios”, que es la primera vez que queda tipificado en un Código Penal, viene a reemplazar los denominados “Delitos contra la honestidad, y de la mala conducta de los empleados” que regulaba el anterior Código Penal. Como lo vamos a ver de inmediato, la característica fundamental de este delito consiste en el tráfico que hace un funcionario público de la autoridad de que está investido para, efectuar o dejar de hacer, un acto que deriva del ejercicio de las competencias que tiene atribuidas.

Los artículos 174 al 177, expresan en torno al delito de corrupción, lo siguiente:

“Artículo 174.- Todo funcionario que, por propia cuenta o ajena, reciba por algún acto de sus funciones, en dinero o en otra cosa, alguna retribución que no se le deba o cuya promesa acepte, será castigado con prisión de uno a tres años, con inhabilitación temporal de funciones públicas y multas de veinticinco a mil quinientos bolívares”.

[145] Cfr. “Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela”, Tomo V. Ministerio de Relaciones Interiores. Caracas. 1943. p. 782.

“Artículo 175.- Todo funcionario público que por retardar u omitir algún acto de sus funciones o por efectuar alguno que sea contrario al deber mismo que ellas imponen, reciba, o se haga prometer dinero u otra utilidad, bien por sí, bien por medio de otra persona, será castigado con presidio abierto de tres a cinco años, con inhabilitación temporal de funciones públicas y multa de cincuenta a dos mil quinientos bolívares.

El presidio será de cuatro a ocho años si el acto cometido ha tenido por efecto:

1º. Conferir empleos públicos, subsidios, pensiones u honores, o hacer que se convenga en contratos en que esté interesada la administración a que pertenece el funcionario.

2º. Favorecer o causar algún daño o perjuicio a alguna de las partes en un juicio civil, o al culpable en un proceso penal.

Si del acto ha resultado una sentencia condenatoria restrictiva de la libertad individual, que exceda de seis meses, el presidio será de tres a diez años y la pena pecuniaria podrá aplicarse hasta por su máximum”**.**

“Artículo 176.- Cualquiera que persuada o induzca a algún funcionario público a que cometa alguno de los delitos previstos en los artículos precedentes, será castigado en el caso del artículo 174, con multa de de veinticinco a mil quinientos bolívares y en el caso del artículo 175, con multa de cincuenta a dos mil quinientos bolívares.

Si el funcionario público no ha consentido en cometer el delito, el tentador incurrirá en las penas pecuniarias que se establecen por el presente artículo, pero reducidas a su mitad”.

“Artículo 177.- En los casos previstos en los artículos precedentes, el dinero u objetos dados serán confiscados”.

El delito de Corrupción de Funcionarios no dejará de estar contemplado en los subsiguientes Códigos Penales que tendrá nuestro país. Salvo algunas

variantes en cuanto a las penas aplicables, la regulación será prácticamente la misma. Este es el caso de los Códigos Penales de 1904, y 1912[146]. En el Código Penal de 1915[147] la tipificación de este delito sufre las siguientes modificaciones: el artículo 176 antes transcrito, que en este Código es el 198, tuvo la redacción que se trasunta de inmediato: "*Cualquiera que, sin conseguir su objeto, se empeñe en persuadir o inducir a algún funcionario público a que cometa alguno de los delitos previstos en los artículos precedentes, será castigado cuando la inducción es con el objeto de que el funcionario incurra en el delito del artículo 196* (que es el que prevé la corrupción propia impropia: recibir por algún acto de sus funciones alguna retribución que no se le deba o cuya promesa acepte) *con multa de ciento cincuenta a mil quinientos bolívares y si es con el fin de que incurra en el del 197* (que tipifica la corrupción pasiva propia: retardar u omitir algún acto de sus funciones) *con las penas allí establecidas, pero reducidas a la mitad*".

Otra modificación consistió en la consagración de las siguientes modalidades de este delito: "Artículo199.- *Los que lograren corromper a los funcionarios públicos, haciéndoles cometer alguno de los delitos previstos en este Capítulo, incurrirán en las mismas penas que los empleados sobornados*"; Artículo 200.- *Cuando el soborno mediare en causa criminal a favor del reo, por parte de su cónyuge o de algún descendiente o hermano se rebajará al sobornante la pena que debiere imponérsele, atendidas todas las circunstancias, en las dos terceras partes*".

El Código de 1926[148], que fue reformado parcialmente en los años 1958 y 1964 y estuvo vigente hasta el año 2000, no introdujo ningún cambio en el tratamiento que se le dio a este delito de corrupción de funcionarios públicos. Sin embargo, no sobra resaltar, a propósito de la citada reforma del Código Penal del año 2000[149], que el legislador olvidó varias cosas de singular importancia. Una de ellas que el artículo 548 del Código Penal de 1926, derogó expresamente el

[146] Cfr. "*Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*", Tomo V. Ministerio de Relaciones Interiores. Caracas. 1943. Pág. 703 y ss. p. 641 y ss., respectivamente.
[147] Ibídem. p. 579 y ss.
[148] Ibídem. p. 515 y ss.
[149] Gaceta Oficial Nº 5.494 Extraordinario de fecha 20 -10-2000.

Código de 1915, por lo que si ya estaba derogado mal podía volverse a derogar en el año 2000 como lo expresó su artículo 548. Otro injustificado olvido consistió en la reproducción del articulado relativo a los delitos contra la cosa pública, los cuales habían sido derogados por la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Púbico creando así una situación de incertidumbre como lo veremos en su debida oportunidad.

3.15. Código de Hacienda de 31 de mayo de 1899

El 31 de mayo de 1899 desempeñaba la presidencia de la república el General Ignacio Andrade y con tal atributo ordenó el ejecútese del Código de Hacienda que vino a derogar, como lo establecía el artículo 1º de sus Disposiciones Finales, "*el Código de Hacienda expedido el 20 de febrero de 1873, cuya cuarta edición se hizo por Resolución Ejecutiva de 1º de agosto de 1884, en virtud de la autorización que le confirió al Presidente de la República el Decreto Legislativo de 25 de junio del propio año*"[150].

El General Andrade gobernó a Venezuela desde el 28 de febrero de 1898 hasta el 22 de octubre de 1899, no obstante que el período presidencial culminaba en 1902. Un alzamiento militar, de los varios que tuvo su gobierno, pero esta vez liderizado por el General Cipriano Castro y su "Revolución Liberal Restauradora" lo hizo poner, abruptamente, fin a su mandato y exiliarse en Puerto Rico. Un conjunto de circunstancias de diversa índole se conjugaron para crear un cuadro de creciente malestar en el plano económico, social y político que, aunado a las denuncias formuladas por el "Mocho Hernández", contendor de Andrade en las elecciones en las que éste último salió victorioso y según las cuales el referido proceso comicial había estado signado por el fraude, abierto y descarado para favorecer a Andrade, forjaron la ruptura del hilo constitucional. El biógrafo de Ignacio Andrade, el escritor David Ruiz Chataing, al analizar los diversos factores que alimentaron la conspiración contra su gobierno, dice lo siguiente: "*La*

[150] "*Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*", Tomo X. Ministerio de Relaciones Interiores. Caracas. 1943. p. 146.

última década del siglo XIX, en general, fue de signos positivos para nuestra economía, salvo los años 1897-1899, los que coinciden justamente con la presidencia de Andrade. La caída de los precios internacionales del café sumió al país en una crisis económica que se reflejó en un creciente déficit fiscal, en la suspensión de obras públicas y la paralización del pago de los sueldos a los empleados públicos, entre otras calamidades. Agravaban estas circunstancias la carga fiscal que suponía el empréstito de 1896, la ineptitud administrativa y las corruptelas generalizadas en el manejo de los dineros públicos".[151] Continúa diciendo el prenombrado escritor "(…) *No faltaban tampoco las denuncias de corrupción en el ejército gubernamental. Se negociaba con el 'rancho' de los soldados. Se abultaba el contingente disponible para apropiarse del dinero de esas raciones excedentes. Otros se preguntaban adónde iba a parar el dinero de los empréstitos forzosos y las contribuciones de guerra si había que licenciar tropas o se carecía de ellas porque 'faltan recursos'. Buena parte de las deserciones de los soldados -y de los detestables saqueos- del ejército nacional se debía a que los jefes se robaban los recursos de las raciones y, en consecuencia, los combatientes morían de mengua*".[152]

Ahora bien, es en él citado contexto económico, social y político que el Congreso de la república va a dictar el mencionado Código, el cual no va a diferir mucho del dictado en 1873. Sin embargo, es de destacar su pretensión de reestablecer la colonial "Arca de las Tres Llaves" ordeñada por Doña Juana la Loca en 1531, y que estudiamos en su oportunidad. En efecto, el artículo 4 del Código en referencia, dispuso lo siguiente:

"Los documentos expresados en el artículo anterior ("*testimonios de escrituras, títulos legales o judiciales de bienes inmuebles, documentos por deuda o créditos otorgados a favor de la Nación, las escrituras u obligaciones de fianzas, y todos los expedientes y títulos de cualquier clase que acrediten propiedad, dominio, acciones de la Nación*") y el 'Gran Libro de Hacienda Nacional' de que

[151] RUIZ CHATAING, David: "*Ignacio Andrade*" Nº 22. Biblioteca Biográfica Venezolana. Ediciones El Nacional. Caracas, 2005. p. 62.
[152] RUIZ CHATAING, David: *op. cit.* pág.71

trata el siguiente, estarán dentro de un arca o armario de dos llaves: una que guardará el Ministro de Hacienda, la otra el Contador General de la Sala de Centralización. El inventario y arreglo de todos los documentos expresados se hará de orden y como lo disponga el Ministro de Hacienda y el 'Gran Libro' estará siempre a cargo del mismo Contador en persona, sin que por ningún motivo ni pretexto pueda practicarse operación alguna en el archivo que contiene el arca, sino en presencia del Ministro de Hacienda que tiene una de sus llaves y del contador que tiene la otra".

Como puede fácilmente constarse, la idea del "arca de las tres llaves" de Doña Juana la Loca subyace en esta disposición, ya que sólo actuando al mismo tiempo el Ministro de Hacienda y el Contador General de la Sala de Centralización es que era posible la apertura del "arca de las dos llaves" para cualquier operación que ameritara el uso o empleo de los libros cotados en la norma arriba referida.

Los principales cambios se producirán en lo concerniente a la materia presupuestaria[153], que va a quedar regulada con mayor exactitud; también respecto de las competencias del Ministro de Hacienda para imponer sanciones administrativas a sus subalternos; lo relativo al procedimiento para tramitar los reparos que se formulen a los "manifiestos de importación", es novedoso, como también lo es, en materia aduanera, lo que tiene que ver con "Las Formalidades que debe llenarse en los Puertos Extranjeros", concretamente las que deben observar "los Capitanes de buque", "los embarcadores", "los pasajeros" y "los Cónsules", cuya regulación va a ser muy detallada.

Lo atinente a la "**Responsabilidad de los empleados de Aduanas**",[154] así como lo tocante a la "**Responsabilidad de los empleados que desempeñen funciones fiscales**"[155] tiene un tratamiento análogo al que estuvo previsto en el Código de Hacienda de 1873, precedentemente analizado. Sin embargo, una modificación que es pertinente destacar en materia de las sanciones aplicables a

[153] Art.1º y siguientes de la Ley VIII
[154] Art. 14 y ss. del Capítulo III de la Ley XV
[155] Art.1º y siguientes Ley XXXII

los “Administradores y demás empleados de Aduana”, “en caso de fraude por ellos cometido o por complicidad en el mismo”, es que se suprimió la inhabilitación perpetua prevista en el anterior Código de Hacienda, si bien se mantuvo la pena de cinco a diez años de presidio.

En el siguiente capítulo iniciaremos el estudio de la legislación dictada durante todo el siglo XX.

CAPÍTULO II: LOS TEXTOS LEGALES DICTADOS ENTRE 1900 Y 2009

Preliminar

El siglo XX comenzará para los venezolanos después de la muerte del General Juan Vicente Gómez; "con treinta y cinco años de retardo", como lo afirmara Don Mariano Picón Salas,[1] habida cuenta que una vez que se posesionó de la primera magistratura, el 19 de diciembre de 1908 (desde el 24 de noviembre se encontraba ejerciendo la presidencia como Vicepresidente encargado), la mantendrá hasta el día de su muerte, ocurrida el 17 de diciembre de 1935. Serán 27 años de "sumisión y de silencio"[2] en virtud de que la lucha que llevaron a cabo los caudillos de la segunda mitad del siglo XIX por la conquista del poder, y que le deparó al país corrupción, zozobra, pobreza y muerte, llegará a su fin. Venezuela estará durante todo ese tiempo "*metida en cintura*"[3] y conocerá una de las dictaduras más férreas e impregnada de los mismos vicios, corruptelas y violaciones a los derechos humanos de sus antecesoras. Sin embargo, no sobra recordar que para las postrimerías del siglo XIX y la alborada del siguiente siglo, el ejercicio de la presidencia de la república estará a cargo del General Cipriano Castro.

En efecto, el General Castro había entrado triunfante a Caracas el 22 de octubre de 1899 al frente de un movimiento que se conoce con el nombre de la "*Revolución Liberal Restauradora*", luego de haber arrollado al ejército oficial en diversos combates y propiciado consecuencialmente el derrocamiento del presidente Ignacio Andrade. Al siguiente día, asumió la Primera Magistratura y

---

[1] PICÓN SALAS, Mariano: "*Suma de Venezuela*". Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas. 1984. p. 22.

[2] Vid. CONSALVI, Simón Alberto: "*Juan Vicente Gómez*" Nº 59. Biblioteca Biográfica Venezolana. C.A. Editora El Nacional. Caracas, 2007. p. 14.

[3] Cfr. PINO ITURRIETA, Elías: "*Venezuela Metida en Cintura 1900-1945*". Con este título, el prenombrado historiador analiza los gobiernos de los caudillos de finales del siglo XIX, particularmente de Cipriano Castro, y comienzos del XX, el del General Juan Vicente Gómez, hasta el gobierno del General Isaías Medina Angarita, electo para el período 1941-1946. El autor pone de relieve las características autocráticas de los dos primeros gobernantes antes citados, los cuales abarcan en total un período de treinta y seis años en el que las libertades públicas y los derechos humanos van a ser absolutamente violados, sobre todo en el gobierno del General Gómez. El Profesor Elías Pino Iturrieta contrasta estos gobiernos con el del presidente Medina Angarita, -como muchos lo califican- "el más democrático que ha tenido el país" La mencionada obra fue editada por el Departamento de Relaciones Públicas de Lagoven S. A. Caracas, en 1988.

permanecerá en ella hasta el 19 diciembre de 1908. Su gobierno no va a estar exento de dificultades, tanto políticas como económicas.[4]

Con la finalidad de tratarse una enfermedad renal que padecía, viajó al exterior el 24 de noviembre del citado año y cuando quiso retornar, el presidente encargado, su compadre Juan Vicente Gómez, no lo permitió[5]. Se iniciaba de esta manera un nuevo gobierno que, a diferencia de ocasiones anteriores, había alcanzado el poder sin necesidad de disparar un tiro e iba a durar, como ya se dijo, veintisiete años.[6]

En este capítulo tendremos la oportunidad de referirnos a los hechos más relevantes ocurridos durante ese tiempo vinculados con la materia bajo examen; analizaremos, sobre todo, los textos legales que también se dictaron en esos años para combatir hechos de corrupción. Por ejemplo, examinaremos la "Ley de Responsabilidad" de 30 de junio de 1905; la Ley del 7 de junio de 1912 sobre "Responsabilidad de Empleados Públicos" y el "Código de Hacienda" de 13 de Junio de ese mismo año; la "Ley Orgánica de la Hacienda Nacional" de 1918, uno de los instrumentos normativos que por muchos años fue el eje fundamental de la legislación fiscal de Venezuela porque se nutrió del Código de Hacienda de 1873,

[4] En cuanto a lo político se refiere, Castro tuvo que enfrentar los embates de la "Revolución Libertadora", encabezada por el banquero y General Manuel Antonio Matos, la cual fue derrotada militarmente por el General Juan Vicente Gómez, en su condición de Comandante General del Ejército. Atinente a lo económico, el presidente Castro, padeció la agresiva reclamación de las deudas que Venezuela había contraído con anterioridad con Alemania, Italia, Holanda, Inglaterra y Francia, así como las exigencias de indemnización por los daños causados a ciudadanos y propiedades de esos países. El Bloqueo armado a nuestras costas por naves extranjeras el 09 de diciembre de 1902, potenció la Doctrina Monroe y dio origen a la Doctrina Drago, importantes instituciones del Derecho Internacional Público.

[5] "La salud del Presidente sufrió las consecuencias de sus excesos y, como necesitaba de una operación, cirujanos eminentes en quienes confiaba se ofrecieron para intervenirlo en sus respectivos hospitales, pero no ofrecían operarlo en nuestro país. Castro menospreció la experiencia de Guzmán Blanco: así como Guzmán confió en Linares Alcántara, Castro confió en Juan Vicente Gómez. Decidió ir a Europa a operarse y al embarcarse dijo a los venezolanos: 'no les digo adiós sino hasta luego'. Pero nunca volvió. Y pacíficamente, sin romperse el hilo constitucional, terminaron los nueve años de Gobierno de Castro y empezó, el 19 de diciembre de 1908, una lúgubre noche de veintisiete años: La palabra libertad, derechos ciudadanos, elecciones, partidos, alternabilidad en el poder, seguirán siendo vocablos huecos sin sentido, que se usaban como meras expresiones protocolares de acuerdo con la conveniencia del Jefe único. ¡Ah! Y la Constitución, será modificada a capricho siete veces, para justificar a plenitud la expresión atribuida al General José Tadeo Monagas: 'la Constitución sirve para todo'". Vid. CALDERA, Rafael: "*Los Causahabientes…*" *op. cit*. p. 67. Cfr. ARRÁIZ LUCCA, Rafael: *op. cit*. p. 118. Vid. GARCÍA PONCE, Antonio: "*Cipriano Castro*". Nº 30. Biblioteca Biográfica Venezolana. C.A. Editora El Nacional. Caracas, 2007. pp. 68 y ss. CABALLERO Manuel: "*La Crisis de la Venezuela Contemporánea (1903-1992)*". 5ª edición. Alfadil Ediciones. Caracas, 2007. pp. 38 y ss.

[6] Acerca del período que abarca los gobiernos de Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez, véase la obra de SALAZAR MARTÍNEZ, Francisco: "*Historia de Bolsillo. Tiempo de Compadres de Cipriano Castro a Juan Vicente Gómez*" 2ª edición. Librería Piñango. Caracas, 1977.

el cual a su vez introdujo en su contenido muchas de las sabias disposiciones del Decreto de fecha 08 de marzo de 1827 por medio del cual el Libertador Reglamentó la Hacienda Pública; estudiaremos los "Acuerdos Confiscatorios de los bienes del General Juan Vicente Gómez" -dictados por el Congreso de la República en fechas 19 de agosto y 21 de setiembre, ambos de 1936- instrumentos fundamentales en la lucha contra la corrupción por haberla golpeado eficazmente, sobre todo si se toma en cuenta que ésta venía de estar entronizada en la más alta cumbre de la estructura del poder. Además, dichos Acuerdos sirvieron – y sirven- a la vez para recordar que tarde o temprano la justicia llega y se impone. De igual manera examinaremos las disposiciones legales relativas a la creación y funcionamiento de la Contraloría General de la República, por medio de la reforma de que fue objeto la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional en 1938.

Revisaremos las actuaciones de una especie de "Tribunal Especial" denominado "Jurado de Responsabilidad Civil y Administrativa", creado por la Junta Revolucionaria de Gobierno, presidida por Rómulo Betancourt, luego de haber derrocado mediante un golpe cívico-militar al gobierno democrático del General Isaías Medina Angarita el 18 de octubre de 1945. El propósito de dicho "Jurado" fue el de determinar los hechos de corrupción cometidos por los anteriores gobernantes de los dos gobiernos posteriores al del General Gómez. También estudiaremos la "Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos", cuyo ejecútese provino del Maestro Rómulo Gallegos el 18 de octubre de 1948; casi un mes, exactamente, antes de su derrocamiento por un grupo de militares entre los cuales se encontraban los Comandantes Carlos Delgado Chalbaud, Marcos Pérez Jiménez y Luis Felipe Llovera Páez.

De manera específica, indagaremos acerca de los acontecimientos ocurridos en la segunda mitad del siglo XX entre lo que destacan la extradición, desde los Estados Unidos de Norteamérica y posterior enjuiciamiento en Venezuela, del ex presidente Pérez Jiménez por el delito de peculado; repasaremos las actuaciones de la Comisión Investigadora contra el

Enriquecimiento Ilícito, activada plenamente a raíz de la caída del gobierno dictatorial del General Pérez Jiménez; estudiaremos desde la perspectiva de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público el enjuiciamiento del presidente Carlos Andrés Pérez y su salida del gobierno antes de concluir su período presidencial por el uso indebido de recursos correspondientes a los gastos de seguridad y defensa del Estado, así como también el enjuiciamiento del ex presidente Jaime Lusinchi por la adquisición, con dinero correspondiente a la Partida de Gastos de Seguridad y Defensa, de unos vehículos rústicos para ser utilizados en la contienda interna del partido Acción Democrática dirigida a escoger al candidato presidencial de ese partido en las elecciones que se celebraron en diciembre de 1988 y cuyo resultado favoreció a Carlos Andrés Pérez.

De igual modo referiremos los casos de altos funcionarios, de una u otra manera, afectos a la "Revolución Bolivariana" que han sido enjuiciados o sancionados por acusaciones formuladas desde el sector oficial de haber incurrido en actos de corrupción o por haberlos denunciado, como sucedió, por ejemplo, con el ex Magistrado del Tribunal Supremo de Justicia, Luis Velásquez Alvaray, con el ex ministro del Poder Popular para las Finanzas Tobías Nóbrega y con el Diputado Luis Tascón, quien fue expulsado el 16 de febrero de 2008 del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) "de forma unánime por la plenaria del Congreso Fundacional del Partido Socialista Unido de Venezuela, según informó Diosdado Cabello…luego de que se hicieran públicas las peticiones del diputado de investigar presuntos sobreprecios en vehículos que iban a ser adquiridos por el Ministerio de Infraestructura" cuando al frente de ese Despacho se encontraba su hermano Jesús David Cabello[7]. Por otra parte, compararemos las leyes Contra el Enriquecimiento Ilícito, la primera Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y sus posteriores reformas, la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, la Ley Contra la Corrupción y el vigente Código Penal, entre

[7] Disponible en http://www.radiomundial.com.ve/yvke/noticia.php?3048- Cfr. *El Nacional*. Caracas, edición del 18-02-2009. p. Nación 4.

otros instrumentos normativos, que son los más recientes en la materia que nos ocupa.

Comencemos, pues, por los textos legales atinentes al lapso comprendido entre 1900 y 1950.

1. Textos jurídicos dictados durante la primera mitad del siglo XX

No obstante que el General Juan Vicente Gómez rigió los destinos del país, en forma dictatorial y autocrática entre 1907 y 1935, durante todo ese lapso se van a dictar tres textos legales muy importantes en materia de responsabilidad de los funcionarios públicos, en contraste con los que, en el mismo ámbito, se prescribieron en los cinco subsiguientes gobiernos: López Contreras, Medina Angarita, Rómulo Betancourt, Rómulo Gallegos y Carlos Delgado Chalbaud. De manera que vamos a proceder al análisis de todos esos instrumentos legales que se insertan en el legajo de los dirigidos a combatir hechos de corrupción, sin pasar por alto el que llegó a dictar Cipriano Castro, en la misma materia en los albores, del siglo veinte.

1.1. Ley de Responsabilidad de Funcionarios Públicos de 10 de julio de 1905

La Ley de Responsabilidad de Funcionarios Públicos de fecha 10 de julio de 1905[8], fue dictada por el Congreso de la República y le correspondió al presidente Cipriano Castro ponerle el ejecútese. Para ese momento tenía más de cinco años al frente del ejecutivo nacional. Esta ley vino a derogar el texto normativo vigente desde el 30 de junio de 1891 sobre "Responsabilidad de los Empleados Nacionales y de los Presidentes y Altos Funcionarios de los Estados", que fue analizada en el anterior Capítulo.

La Ley de 10 de julio de 1905, a diferencia de la del 30 de junio de 1891, es mucho más amplia y específica al regular la materia concerniente a la

[8] "*Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*", Tomo VIII. Ministerio de Relaciones Interiores. Caracas. 1943. p. 955.

responsabilidad de los funcionarios públicos; si bien repite muchos de los artículos de la ley que estaba derogando, contiene aspectos procedimentales novedosos; por ejemplo, concentra en la Corte Federal y de Casación y no en el Senado de la república, como su antecesora, la competencia para conocer de las acusaciones contra cualquier funcionario público, salvo que "*el delito por el cual se procede fuere común*", ya que en esta hipótesis "*una vez comunicada* -por la Corte federal y de Casación- *la suspensión e inhabilitación del funcionario encausado, pasará el expediente a los Tribunales de jurisdicción ordinaria para que se siga el juicio conforme a las disposiciones del Código de Enjuiciamiento Criminal*" ; Y prosigue el texto con la siguiente regulación, "*pero si fuere de naturaleza política, la misma Sala de Única y Última Instancia de la Corte, continuará conociendo del juicio hasta el término de él, observando en un todo la tramitación establecida para las causas de responsabilidad de que conozcan los demás Tribunales ordinarios, en la Ley III, Título I, Libro Tercero del Código citado.*"[9]

Este instrumento legal va a constar de veintisiete artículos, comprendidos en once Secciones entre las cuales destacan las siguientes: Sección I: "Disposiciones Fundamentales"; Sección II: "De la Responsabilidad del Presidente de la República y de quien hiciere sus veces"; Sección III: "De la Responsabilidad de los Presidentes y demás Altos Funcionarios de los Estados"; Sección IV: "De la Responsabilidad de los Ministros del Despacho y de los Gobernadores del Distrito Federal y de los Territorios Federales"; Sección Cinco: "De la Responsabilidad de los Vocales de la a Corte Federal y de Casación"; Sección VI: "De las Responsabilidades del Ministerio Público"; Sección VII: "De la Responsabilidad de los Ministros, Diplomáticos y otros"; Sección VIII: "Responsabilidad de los jefes de Hacienda"; Sección IX: "Responsabilidad de los Jefes del ejército de tierra y mar"; Sección X: "De la Responsabilidad de los empleados nacionales en general"; Sección XI: "De las penas"; y Sección XII: "Disposiciones Finales". Obsérvese, que esta ley especifica las diversas categorías de cargos sujetas a aplicación de la ley

[9] Art. 4º

A diferencia de la de 1891, este texto contempla dentro de su cuerpo normativo el procedimiento a seguir cuando se tratare de una acusación contra el Presidente de la República o de quien haga de sus veces. El procedimiento para tramitar la causa se efectuaba de la siguiente manera: "*Introducida la acusación con los requisitos legales, declarará dentro del término de cinco contados desde aquél en que se introdujo, y fundándose en los recaudos o elementos producidos, si hay o no lugar a la causa. En el primer caso, el funcionario acusado quedará de hecho en suspenso de sus funciones, las cuales serán ejercidas por el sustituto legal, e inhabilitado, además, para desempeñar cualquier otro cargo público durante el proceso. La Corte comunicará a quien corresponda, según el caso, la suspensión e inhabilitación del encausado, a fin de que se le reemplace conforme a la ley, siendo nulo, y por consiguiente de ningún valor ni efecto, todo acto que dicho funcionario autorice después de verificada aquella notificación*."[10]

La misma norma reguladora del citado procedimiento establece el lapso improrrogable de ocho días consecutivos para declarar terminado el procedimiento. Interesa destacar que la competencia o no de los tribunales ordinarios, dependerá de la naturaleza del delito cometido. En caso de ser un delito político, conocerá del juicio hasta finalizarlo, la Corte Federal y de Casación. Si se tratare de un delito común, "una vez comunicada la suspensión e inhabilitación del funcionario encausado (atribución exclusiva de dicha Corte), pasará el expediente a los tribunales de la jurisdicción ordinaria para que se siga el juicio conforme a las disposiciones del Código de enjuiciamiento Criminal[11]

Lo referido anteriormente, también será aplicable a los altos funcionarios y Presidentes de los Estados o de quienes hicieren sus veces. Lo único que variará es que si el delito es político, haya tenido lugar o no la suspensión del cargo, el expediente pasará al Tribunal que designe la respectiva Ley del Estado y el juicio

[10] Art. 3º
[11] Art. 4º

continuará por los trámites establecidos en la Ley III, Título I, Libro Tercero del Código de Enjuiciamiento Criminal.[12]

Si bien la Corte Federal y de Casación será la competente para conocer de las acusaciones contra cualquier funcionario público, se exceptúa a los que pertenezcan al ámbito militar, pues en ese caso serán los Tribunales Militares los competentes para conocer de esos asuntos conforme al procedimiento establecido "por sus Leyes Especiales".[13]

Además de los altos funcionarios cuya responsabilidad ya se encontraba regulada por la ley de 30 de junio de 1891, se incluyen otros como el Procurador General de la Nación, el Fiscal Nacional de Hacienda, el Fiscal General y el Defensor General de la Corte Federal y los gobernadores del Distrito Federal y de los territorios federales que no se señalaban de manera expresa en esa ley.[14]

Puede afirmarse, en términos generales, que los funcionarios públicos siguieron siendo sujetos pasibles de responsabilidad por los mismos hechos tipificados en la ley de 30 de junio de 1891. No existen modificaciones significativas en este aspecto. Es decir, en las disposiciones relativas a cada una de las diferentes categorías de cargos señalados en la ley, se prevé como delitos susceptibles de ser cometidos por los funcionarios mencionados en esas normas, el de "traición a la Patria", "infracciones de la Constitución o de las Leyes Nacionales o locales", "abuso de las facultades conferidas" y "delitos comunes", prácticamente como denominador común de tales categorías de cargos. Sólo cuando la ley se refiere a la Responsabilidad de los Ministros del Despacho y de los Gobernadores del Distrito Federal y de los Territorios Federales, además de los precedentemente indicados, la correspondiente norma agrega: "*Por hacer mayores gastos que los presupuestos", Por soborno o cohecho en el desempeño de las funciones de su cargo, o en nombramientos de empleados públicos" y "por malversación de los fondos públicos*".[15] Es decir, delitos que pertenecen a la

[12] Art. 8º
[13] Art. 20.
[14] Arts. 15 y 10, respectivamente.
[15] Art. 10.

clasificación de los denominados “delitos de corrupción” según las previsiones de la vigente ley sobre la materia.

En los supuestos en que conozca la Corte Federal y de Casación, hasta sentencia definitiva, se aplicarán las penas señaladas para cada delito o falta en los códigos y leyes nacionales; y cuando el hecho punible no tenga pena determinada, podrá imponerse, de acuerdo con la gravedad del hecho, las de multa, confinamiento, suspensión y destitución; de tal manera que la ley no contempla las penas que deberán imponerse en cada caso a los funcionarios públicos que incurran en los supuestos señalados, sino que remite a las demás leyes y códigos nacionales.

Esta ley, que tuvo entre sus regulaciones más importantes, el hecho de que fuera un órgano jurisdiccional -La Corte Federal y de Casación- y no el Senado que es un cuerpo político, el competente para pronunciar la responsabilidad de los funcionarios públicos, va a tener una duración muy breve, apenas siete años, en contraste con su antecesora que estuvo vigente por espacio de catorce años.

1.2. Ley sobre Responsabilidad de Empleados Públicos del 07 de junio de 1912

La Ley sobre Responsabilidad de Empleados Públicos del 07 de junio de 1912[16], dictada por el Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, es un texto muy corto, conformado solamente por diecisiete artículos que no poseen prácticamente diferencias sustanciales con la anterior ley reguladora de esa materia. Para esa fecha se encontraba en el ejercicio de la Presidencia de la república, desde hacía cuatro años, el General Juan Vicente Gómez; por lo tanto será él quien le pondrá el ejecútese.

En similar estilo al de las leyes precedentes, este instrumento, que deroga en forma expresa la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos de 30 de junio de 1905, va a tipificar cuáles son los delitos en los que podían incurrir los

[16] “*Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*”, Tomo VIII. Ministerio de Relaciones Interiores. Caracas. 1943. p. 953.

diferentes empleados públicos, con independencia de las funciones específicas que ejercieran. Así ocurre, por ejemplo, con los delitos de "traición a la Patria", "Infracción de la Constitución y leyes" y "abuso de autoridad", que podían imputárseles a los miembros del Consejo de Gobierno; a los ministros, al Secretario General del Presidente de la República y a los Gobernadores del Distrito Federal y de los Territorios Federales; a los Vocales de la Corte Federal y de Casación; a Los Ministros Diplomáticos en Venezuela y los Agentes Confidenciales y Consulares; al Procurador General, a los Jefes de Oficinas de Hacienda, a los Jefes de Ejército o de Fuerzas Nacionales y a los demás empleados nacionales. El Presidente de la república o a quien hiciera sus veces era susceptible de ser imputado sólo por "traición a la Patria"[17]

Como puede fácilmente observarse, los empleados públicos siguen siendo responsables por los mismos supuestos señalados en las leyes anteriores, sólo que se agregan otras categorías de funcionarios: "los miembros del Consejo de Gobierno", el "Secretario General del Presidente de la República y el Procurador General de la Nación", como funcionarios públicos que deberán responder en los supuestos señalados en la Ley.

En materia de delitos contra la cosa pública, de manera similar a como ocurría en la anterior ley, este texto tipifica el "soborno o cohecho" como delitos en los que podían incurrir exclusivamente los "miembros del Consejo de Gobierno; los ministros, el Secretario General del Presidente de la República, los Gobernadores del Distrito Federal y de los Territorios Federales; y los Vocales de la Corte Federal y de Casación". Además, con excepción de éstos últimos, todos los precedentemente mencionados eran susceptibles de cometer "malversación de los fondos públicos"[18]

Este texto legal le ratifica la competencia a la Corte Federal y de Casación para conocer de las acusaciones contra los funcionarios públicos, aun cuando

[17] Artículo 1º.
[18] Artículos, 3º, 4º y 6º.

desde el punto de vista procedimental dispone que el procedimiento a seguir es el establecido en el Código de Enjuiciamiento Criminal.[19]

Por otra parte, se establece la siguiente competencia residual: los juicios de responsabilidad contra los empleados nacionales, cuyo conocimiento no esté por las Leyes de la Nación atribuido a otros Tribunales, serán de la competencia de la Corte Federal y de Casación En el caso de los Jefes de Ejército o de Fuerzas Nacionales, los tribunales militares conservan la competencia para conocer de sus causas en la manera y forma determinadas por sus leyes especiales. "En su defecto, el Tribunal competente es la Corte Federal y de Casación".[20]

En cuanto a las penas aplicables a los funcionarios declarados responsables en los términos de esta ley, la regulación es similar a su antecesora, en el sentido de que "en los juicios en que deba conocer la Corte Federal y de Casación hasta sentencia definitiva, aplicará las penas señaladas para cada delito o falta en los Códigos y Leyes nacionales o de los Estados; y cuando el hecho que motive juicio de responsabilidad no tuviere pena señalada, podrá imponer de acuerdo con la gravedad del hecho, las de multa, confinamiento, suspensión hasta por seis meses y destitución".[21]

En la hipótesis de la imposición de multas a los empleados superiores, quedaba a juicio del Tribunal determinar el monto de dichas sanciones según las particularidades del caso. En caso de faltas, la cuantía de la multa oscilaba entre cuatrocientos a mil bolívares; en el supuesto de la comisión de delitos, la multa a aplicar podía estar comprendida ente mil a cinco mil bolívares.

La Ley de Responsabilidad de Funcionarios Públicos de fecha 10 de julio de 1905, fue derogada expresamente por la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público que entró en vigencia el 1º de abril de 1983, lo cual significa que estuvo vigente por espacio de setenta y un (71) años.[22]

[19] Artículo 10, Parágrafo único.
[20] Artículo 13 y Artículo 11, Parágrafo único.
[21] Art. 15
[22] Vid. artículo 109

1.3. El Código de Hacienda Pública de 13 de Junio de 1912

El Código de Hacienda Pública de 13 de Junio de 1912[23], mandado a ejecutar en esa fecha por el General Juan Vicente Gómez, fue sancionado por el Congreso de los Estados Unidos de Venezuela el 29 de mayo de ese mismo año y no va a introducir mayores modificaciones al que le antecedió, es decir, el Código de 1899.

Dentro de las transformación más resaltantes se encuentra la de haber eliminado las regulaciones relativas al "Arca de las dos Llaves" donde se guardaba el "Gran Libro de Hacienda" y otros documentos referidos en el artículo 4º de la Ley I de dicho Código; la norma equivalente con aquella disposición será en este Código de 1912 el artículo 3º de la Ley Preliminar que centralizará en la Contaduría General el archivo, conservación y cuido de "títulos", "escrituras", "documentos" y "expedientes" que "acrediten propiedad, dominio o acciones de la Nación".

Ahora, específicamente, en cuanto al régimen de la responsabilidad, tanto de los "Empleados de Aduana", como de los de "Hacienda", tampoco se producirá ninguna innovación significativa, salvo lo atinente a la ubicación del correspondiente articulado dentro del Código. En efecto, en el Código de Hacienda de 1899 lo relativo a la "Responsabilidad de los Empleados de Aduana" estaba regulado en la Ley XV, Capítulo III, artículos 14 al 32 y lo concerniente a la "Responsabilidad de los Empleados de Hacienda" en la Ley XXXII, artículos 1º al 16.

En el Código de Hacienda de 1912, la ubicación será como sigue: la "Responsabilidad de los Empleados de Aduana", se encontrará en la Ley VIII sobre la Organización de las Aduanas, Capítulo III, artículos 14 al 22 y lo atinente a la "Responsabilidad de los Empleados de Hacienda, en la Ley XXIX, Capítulo II, artículos 15 al 30. Ninguna otra novedad contendrá el referido texto legal.

[23] "*Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*", Tomo X. Ministerio de Relaciones Interiores. Caracas. 1943. p. 21.

1.4. Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 4 de junio de 1918

Una de las leyes más importantes que ha tenido la república en esta materia, ha sido, sin duda alguna, la ley Orgánica de la Hacienda Nacional cuya entrada en vigencia tuvo lugar en la fecha indicada en el anterior acápite. Derogó el Código de Hacienda de 1912 al que nos referimos con anterioridad y puede decirse que ha sido el instrumento en torno al cual se ha regulado, desde entonces, toda la materia relativa a la Hacienda Pública, incluyendo la vigente Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, la cual trata muchos de los asuntos que aquella contemplaba.

La ley mencionada Orgánica de la Hacienda Nacional vino a prescribir lo concerniente al servicio de Tesorería; reglamentó las actividades de la Contaduría General de Hacienda y del Servicio de Inspección y Fiscalización de la Hacienda Nacional; disciplinó el régimen Presupuestario del Estado; ordenó lo relativo a la Contabilidad Fiscal, así como lo atinente a la Jurisdicción de Hacienda, la cual quedó conformada por la Corte Federal y de Casación, el Tribunal Superior de Hacienda y los Juzgados Nacionales de Hacienda; sistematizó lo concerniente a los Procedimientos Fiscales y lo referente a la Responsabilidad de los Empleados de Hacienda, que es principalmente la que nos interesa examinar con más detenimiento por la vinculación que tiene con el tema central objeto del presente estudio.

Es de destacar, además, que excepción hecha de la materia relativa a la administración de justicia por parte de los citados órganos jurisdiccionales, todo el resto de la actividad financiera del Estado quedó centralizada en el Poder Ejecutivo. Así lo dispuso, de manera expresa el artículo 65, al prescribir que: "*La suprema dirección y Administración de la Hacienda Nacional corresponde al Ejecutivo Federal, el cual la ejercerá por medio de sus órganos legales, con arreglo a la Constitución y Leyes*". En consecuencia, el Ministerio de Hacienda, en particular, pasó a ser un "super ministerio" debido a la cantidad de atribuciones que le dieron una preeminencia extraordinaria con respecto a los demás organismos integrantes del Poder Ejecutivo.

En efecto, en el artículo 70 le fueron asignadas al titular de la cartera de Hacienda como "funciones especiales", aparte de las que le señalaba el artículo 68 -comunes para todos los "Ministros del Despacho"- las siguientes:

1. "Administrar el Tesoro Nacional, cuidando de que los fondos, provenientes del producto bruto de todas las rentas nacionales se recauden, custodien y distribuyan de conformidad con las leyes respectivas.
2. Refrendar todos los actos del Ejecutivo Federal que se relacionen con la administración de la Hacienda Nacional.
3. Reunir los presupuestos de gastos de los demás Ministerios, para formar con el de su propio Departamento y el presupuesto de rentas, el proyecto del Presupuesto Nacional de Rentas y Gastos que someterá al Ejecutivo Federal con la debida anticipación.
4. Inspeccionar especialmente las Oficinas que manejen fondos públicos o especies fiscales y pasarles por si mismo, por medio de los Inspectores de Hacienda o de funcionarios o comisionados nombrados al efecto, los tanteos que creyeren convenientes, cada vez que lo juzgue oportuno y cuando lo determinen las Leyes o Reglamentos Especiales".

Como colofón de lo que antecede, es de señalar que quedó claramente consagrado que "El ejecutivo Federal nombrará y removerá libremente todos los empleados de Hacienda cuyo nombramiento y remoción no estén atribuidos a otras autoridades o sometidos a formalidades especiales por las Leyes y Reglamentos"[24]

De manera, pues, que los nuevos criterios de disciplina fiscal plasmados en la referida ley, marcaron, sin lugar a dudas, una nueva etapa en la administración de la Hacienda Nacional y constituyeron una verdadera modernización en esta materia como no lo había logrado ningún otro texto anterior.

[24] Art. 66

El citado instrumento legal fue promulgado por el Dr. Victorino Márquez Bustillos quien se encontraba desempeñando, con carácter provisorio, la presidencia de la república. El General Gómez, quien había sido electo para un período de siete años por un Congreso de Diputados Plenipotenciarios que redactó, además, la Constitución de 1914, "*inexplicablemente nunca asumió el cargo. Continuó como 'Presidente Electo' y 'Comandante en Jefe del Ejército Nacional' y el Dr. Márquez Bustillos siguió los siete años del período como Presidente Provisional. Fue en realidad una especie de Primer Ministro*."[25]

La autoría de la precitada ley se le ha atribuido al Dr. Román Cárdenas quien ocupaba para entonces el Ministerio de Hacienda.[26] Sin lugar a dudas, el Ministro Cárdenas aprovechó el contenido del Código de Hacienda vigente para ese momento, ya que separó las disposiciones relativas a la materia Aduanera, de la Hacendística propiamente dicha, lo cual dio origen, por una parte a la Ley de Aduanas y, por la otra a la de la Hacienda Pública, materia que quedó ordenada, como se dijo con antelación, a través de normas muy precisas.

La Ley Orgánica de la Hacienda Nacional que analizamos, va a estar integrada por trescientos ochenta y siete artículos divididos en nueve Títulos, aparte del Título Preliminar. Los demás Títulos son los siguientes: Título I, Bienes Nacionales; Titulo II, Rentas Nacionales; Título III Pasivo de la Hacienda Nacional; Título IV, Administración de la Hacienda Nacional; Título V, Presupuesto Nacional;

---

[25] Vid. CALDERA, Rafael: "*Los Causahabientes…*". *op. cit*. p. 73.

[26] Nuestro apreciado y siempre recordado Profesor Dr. Florencio Contreras Quintero, afirma en su obra "*Disquisiciones Tributarias*", lo siguiente: "El 9 de agosto de 1962 -fecha que pasó inadvertida para la inmensa mayoría de los venezolanos- se cumplió el primer centenario, en la población de Independencia del vecino Estado Táchira, de uno de los exponentes más notables del Servicio Civil de la República: Agrimensor Público a los 21 años y Doctor en Ciencias Físicas y Matemáticas a los 26, al doblar esa edad este Ingeniero Civil, por una de esas paradojas de que es tan rica la Historia de la República, llegó a ser el proyectista, el constructor y el organizador de ese edificio que se llama la Hacienda Pública Nacional. Bajo su dirección y su Ministerio se proyectó, en efecto, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, uno de los instrumentos jurídicos de mayor significación, en mi criterio. De tal naturaleza es la estructura de este Texto que, habiendo sido promulgado el 5 (sic) de junio de 1918, en un país como el nuestro, en donde existe una marcada tendencia tradicional a las reformas legislativas precipitadas e inconsultas, -y yo diría, en muchos casos, a las "deformas", si se me permitiese decirlo-, a las deformaciones de la legislación; este instrumento positivo ha podido resistir, no sólo los embates naturales del tiempo digo, sino, incluso, los de la incapacidad –porque hay que hablar con cierta rudeza en este país- de algunos hombres que sucedieron a su autor en el Despacho del Ministerio de Hacienda. Advertirán ustedes que me refiero al Doctor Román Cárdenas". Vid. CONTRERAS QUINTERO, Florencio: "*Disquisiciones Tributarias*". Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Mérida. 1969. p. 8.

Titulo VI, Contabilidad Fiscal; Titulo VII, Tribunales de Hacienda; Título VIII, Disposiciones Penales; y Titulo IX, Procedimientos Fiscales.

Ahora bien, el régimen de la "Responsabilidad de los Empleados de Hacienda", quedó establecido en los artículos 136 al 144 de la Sección II, perteneciente al Capítulo VII, relativo a las Disposiciones generales sobre empleados de Hacienda que integra el Título IV, concerniente a la Administración de la Hacienda Nacional. El contenido de los artículos antes enunciados, era el siguiente:

"**Artículo 136**. Todos los empleados de Hacienda, independientemente de la responsabilidad criminal que les corresponda por los delitos y faltas que cometan en el ejercicio de sus cargos, responden civilmente al Tesoro de todos los perjuicios que causen por infracción de las Leyes, Ordenanzas, Reglamentos e instrucciones, y por abuso, falta, dolo, negligencia, impericia o imprudencia en el desempeño de sus funciones.

Artículo 137. Los empleados encargados de la custodia de bienes nacionales, responden:

1. De la pérdida de los bienes que provengan de la falta de precauciones y cuidados necesarios y oportunos.
2. De los deterioros que se causen por no haber avisado oportunamente las reparaciones o cuidados que requieran, o por haberles dado un empleo al que no estaban destinados.
3. De la sustracción proveniente de falta de vigilancia.

Artículo 138. Los empleados administradores y liquidadores de rentas nacionales, responden:

1. De los derechos causados a cargo de los contribuyentes o deudores y que no hayan sido liquidados y de las liquidaciones hechas por cuota menor que la causada. Esta responsabilidad no tiene lugar cuando los derechos se han

causado sin que el empleado respectivo tenga noticia de ello, y la falta de liquidación no provenga de su omisión, negligencia o error inexcusable.

2. De los errores de reconocimiento y aforo, que perjudiquen al Fisco y que provengan de negligencia o impericia del empleado en los actos o falta de cumplimiento de las reglas establecidas para dichos actos.
3. De las cantidades liquidadas que no hayan ingresado al Tesoro. Esta responsabilidad no tiene lugar cuando el empleado haya gestionado el cobro por todos los medios legales, y exigido y obtenido del contribuyente o deudor las garantías que la Ley ha previsto.
4. Por las liberaciones otorgadas a los contribuyentes o deudores sin estar éstos solventes con el Tesoro
5. Por las contribuciones que liquiden sin estar autorizados por la Ley ni incluidas en el Presupuesto.

Artículo 139. Los Agentes del Tesoro responden:

1. De todas las cantidades enteradas en sus cajas, según planillas de liquidación.
2. De las cantidades que perciban sin estar debidamente autorizados por las oficinas liquidadoras.
3. De las cantidades que perciban de más o de menos de lo liquidado.
4. Por recaudar contribuciones no autorizadas por la Ley o no comprendidas en el Presupuesto.
5. De las cantidades que paguen sin la correspondiente orden de pago, o que excedan de lo ordenado.
6. De las cantidades que paguen en contravención al artículo 183 de ésta Ley.

Artículo 140. Los ordenadores de pagos son responsables:

1. Por disponer gastos mayores de los autorizados en el Presupuesto o en créditos adicionales.
2. Por las órdenes que giren o a las cuales den curso sin que haya créditos disponibles para cubrirlas.
3. Para las órdenes que expidan sin que esté debidamente comprobado el gasto que las motiva, conforme al artículo 173 de esta Ley, o que se giren por cantidades que excedan del monto de los gastos.
4. Por las acreencias reconocidas por ellos a cargo del Tesoro, sin estar debidamente comprobadas.
5. De los perjuicios ocasionados con contratos, remates o adjudicaciones hechos sin las formalidades legales.

Artículo 141. Los Contadores de la Contaduría General, responden:

1. Por no reclamar oportunamente la presentación de las cuentas que no hayan sido presentadas en el término legal y por no apremiar a los responsables a la presentación y envío de las cuentas y documentos.

Único.- El Contador de la Sala de Examen es responsable:

1. Por las cuentas que no hayan sido examinadas o fenecidas.
2. Por no dar curso a los reparos o no gestionar el procedimiento para satisfacer administrativamente dichos reparos o sustanciar el juicio de cuentas.
3. De los reparos que se hagan a las cuentas después de declaradas conformes y otorgado finiquito, En este caso responden también solidariamente los Examinadores que hayan intervenido en el examen de la cuenta.

4. De los perjuicios que se causen al Tesoro por no haber otorgado caución los empleados sujetos a ella y cuya calificación les incumbe, o por habérseles admitido caución notoriamente insuficiente.

Artículo 142. Los Inspectores de Hacienda responden de todas las irregularidades de las Oficinas de Hacienda, que causen perjuicio al Tesoro y que a pesar de haberlas el Inspector, no las haya éste notificado oportunamente al Ejecutivo Federal; o no se haya impuesto el Inspector de tales faltas por negligencia, impericia o imprudencia de su parte.

Artículo 143. Los Fiscales de Hacienda responden:

1. De los perjuicios que se causen al Fisco por no haber asistido a los juicios o actuaciones en que debieran ejercer la representación de aquel; o por no haber hecho valer los recursos o privilegios del Fisco, o no haber promovido las defensas necesarias.
2. De los perjuicios que se causen al Fisco por no haber procedido a perseguir las contravenciones de las cuales tuvieren conocimiento; o cuando la circunstancia de ignorar una contravención o no perseguir una contravención se debiere a negligencia del Fiscal.

Artículo 144. Los Jefes de las Oficinas de Hacienda responden de sus propias faltas y de las que cometan los empleados de su dependencia, siempre que estas últimas se deban a falta de vigilancia del Jefe de la Oficina o que éste no las haya denunciado o castigado al tener conocimiento de que se han cometido. Esta responsabilidad no impide que se exija también al empleado que cometió la falta por sí mismo".

De la transcripción del articulado que antecede se pone de manifiesto que, igual que en los Códigos de Hacienda, el legislador optó por tipificar varios hechos como irregulares, capaces de comprometer la responsabilidad de los empleados

de Hacienda, dependiendo de los cargos que éstos desempeñaran, con lo cual se evitó la generalización en esta materia.

Adicional a lo anterior es de destacar, que la Ley de Hacienda Pública de 1918, ya no consagrará la responsabilidad del Presidente de la República, ni de los Presidentes y demás altos funcionarios de los estados, ni de los Ministros, tampoco de los Agentes Diplomáticos, ni del Jefe del Ejército, entre otros, como lo previeron los Códigos de Hacienda; sino que lo que va a contemplar es la responsabilidad de los funcionarios públicos involucrados directamente en la administración y liquidación de rentas nacionales; en la administración y custodia de bienes y materiales de la Nación; en la dirección de establecimientos industriales de la Nación o en la percepción, custodia, y manejo de fondos públicos o de especies fiscales. Esta categoría de servidores públicos la ley los denominará "empleados de Hacienda" y quedarán obligados a "prestar caución antes de entrar en ejercicio de sus funciones", "para responder de las cantidades y bienes que manejan dichos empleados y de los perjuicios que puedan sobrevenir a la Nación por falta de cumplimiento de sus deberes o por negligencia o impericia en el desempeño de sus funciones".[27]

Esta previsión ha estado presente desde entonces en nuestra legislación fiscal; en la actualidad, la consagra el artículo 161 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.

Otro particular que no puede pasar inadvertido es que la "malversación de fondos públicos", y el "soborno o cohecho", irregularidades que estuvieron tipificadas expresamente y que eran objeto de sanción en los anteriores textos consagratorios de la responsabilidad de los Funcionarios Públicos, son omitidos en esta ley.

[27] Vid. Artículos 123, 124 y 125.

El régimen sancionatorio por contravención a las leyes fiscales, en general, quedará establecido en el Título VIII, del cual destacamos las siguientes disposiciones:

Artículo 269.- La aplicación de las penas por contravención de las Leyes fiscales se regirá por dichas Leyes, por las disposiciones de esta Ley; y en su defecto, por las del Código Penal.

Artículo 270.- En las leyes fiscales especiales se establecerán las penas para los casos de contravención a sus disposiciones.

Artículo 271.- Las penas por infracción de las Leyes fiscales son: el comiso, la prisión, el arresto, la multa, la prohibición de ejercer la profesión u oficio, industria o comercio en los cuales se haya cometido la contravención, y la destitución del empleo.

Artículo 279.- La persona a quienes la Ley especial declare responsables de una contravención de orden fiscal, incurre en la pena no sólo por su propia acción u omisión, sino también por la acción u omisión de las personas sometidas a su dependencia y dirección, aunque se demuestre que no haya habido intención fraudulenta al cometer el hecho que constituye la contravención.

Artículo 280.- Responden de las contravenciones fiscales los autores, cómplices y encubridores, entendiéndose por tales los que determina el Código Penal, y aplicándoseles las penas en la proporción que el mismo Código determina".

Otra de las disposiciones complementarias en la materia a bajo análisis que es pertinente resaltar es, por una parte, la que dispone que los empleados de Hacienda no pueden tener interés directo ni indirecto en los ramos industriales que se relacionen con las rentas de las cuales son empleados[28]; por la otra, la que prohíbe separarse de sus destinos sin licencia previa del Ejecutivo Federal so pena de responsabilizarlo de los perjuicios que cause y sin que pueda devengar

[28] Art. 145

sueldo durante el tiempo de su inactividad[29]; y, finalmente, la que estableció que entre los empleados de una misma Oficina de Hacienda no debía existir parentesco de consanguinidad. Obsérvese que se trata de normas que hay que enmarcar dentro de los principios de sana administración, vinculadas, por lo demás, con el tema de la lucha contra la corrupción.

Un último punto que es necesario poner de relieve es que este importante y fundamental texto legal, va a ser objeto de varías reformas posteriormente, pero algunas de sus disposiciones y principios seguirán en pie. Las reformas más significativas que ha tenido dicha ley fueron las siguientes: La de 1928, con motivo de la creación de los primeros Institutos Autónomos -El Banco Obrero y el Banco Agrícola y Pecuario- y la necesidad de legislar en torno a esta figura y su incidencia en el principio de la unidad del tesoro. Otra de mayor trascendencia inclusive, fue la de 1938 para crear la Contraloría General de la República como máxima institución del Control Fiscal Externo de nuestro país. En efecto, con esta reforma quedó marcado el inicio de la actividad de control fiscal en forma autónoma, al establecerse la independencia de dicho organismo de los demás órganos del Poder Público.

Luego, las subsiguientes reformas no tuvieron otra finalidad que no fuera desglosar un conjunto de disposiciones que pasaron a estar desarrolladas en sus propios textos: la de 1974 para dar origen a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; la de 1976, con motivo de la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. En 1982, por la aprobación del Código Orgánico Tributario. En 1990 al entrar a regir la Ley de Licitaciones. En el 2000, debido a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público y en el 2001, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la cual, como las precedentemente nombradas, también derogó algunas de sus disposiciones. Las normas que aún siguen vigentes desde la última reforma de que fue objeto la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional en 1974, revelan la solidez del articulado de la

[29] Art. 148 y 149

primigenia Ley Orgánica de la Hacienda Pública, promulgada el 4 de junio de 1918 y que entró en vigencia el 1º de julio de ese mismo año, por disponerlo así su artículo 387.

1.5. Los Acuerdos Confiscatorios de los bienes del General Juan Vicente Gómez

"*La historia de Juan Vicente Gómez* -dice el Dr. Guillermo Morón- *es todavía historia caliente en la vida venezolana de nuestros días*"[30]. Y es verdad, su tiempo, el tiempo que ocupa en la historia de Venezuela, no obstante que el 19 de diciembre de 2008 se cumplieron cien años de su arribo al poder mediante un golpe incruento, es relativamente corto para hacer una evaluación como la prefieren realizar los historiadores respecto de sucesos o acontecimientos que son objeto de su estudio; es decir, una vez que las pasiones se han serenado de tal forma, que hacen que la objetividad se imponga y el resultado de las apreciaciones, de hechos o circunstancias pasadas, vayan arrojando resultados cónsonos con la verdad de lo ocurrido.

En una de los más recientes estudios biográficos sobre el General Juan Vicente Gómez, el autor de la obra, el Dr. Simón Alberto Consalvi, expresa lo siguiente:

"Los árboles no han dejado ver el bosque. Unos lo llamaron tirano sin piedad, ambicioso de poder y de riquezas, cruel, expresión de barbarie, caudillo que mantuvo a Venezuela durante 27 años como en una asfixiante prisión, el gobernante que se transó con las potencias de la época y les entregó las grandes riquezas nacionales (el petróleo), a cambio de respaldo para su régimen, y, sobre todo, ojos cerrados para sus desmanes. Para otros fue 'hombre de Plutarco', 'hombre de Carlyle', instrumento de la Divina Providencia, pacificador de

[30] MORÓN, Guillermo: "*Los Presidentes de Venezuela 1811-1979*". Meneven. Caracas, 1981. p. 230.

Venezuela, constructor del país, vencedor de la anarquía, y, por último, 'gendarme necesario', o el 'hombre fuerte y bueno'".[31]

Pues bien, así como cada vez más las opiniones acerca de la figura y el gobierno del General Juan Vicente Gómez son más equilibradas, en el sentido de no escatimarle los logros que alcanzó durante su extensa gestión de gobierno; de igual modo, en aras de ese equilibrio, se suele aludir a la inmensa riqueza personal que amasó con ocasión del ejercicio de la Primera Magistratura. En este sentido es ya una obra de ineludible consulta, el trabajo de la historiadora Crisálida Dupuy intitulado "Propiedades del General Juan Vicente Gómez 1901-1935", porque allí se da cuenta de la fortuna, particularmente en bienes inmuebles, que obtuvo dicho mandatario durante todo el período en que fue presidente de la república, aun cuando advierte "*No todos los bienes del General Juan Vicente Gómez, aparecen reseñados en el presente trabajo. Por ello pensamos, en un futuro próximo, publicar un segundo tomo con esta documentación*".[32]

"*En forma general,* dice la citada historiadora*, y teniendo claro que estas cifras son aproximadas, sus pertenencias estaban distribuidas así*:

---

[31] El Dr. Elías Pino Iturrieta en unas palabras pronunciadas sobre el Dr. Gumersindo Torres, primer Contralor General de la República, con motivo de un homenaje que le rindió la máxima institución de control fiscal externo de nuestro país en 1995, aludió al General Juan Vicente Gómez en los términos que se copian a continuación: "Pese a que diversos estudios de reciente cuño han demostrado cómo no fue aquél un régimen tenebroso en toda su redondez, nadie puede negar que lo caracterizaron la crueldad, la deshonestidad y el irrespeto de los derechos elementales del ser humano". El texto íntegro del mencionado discurso está recogido en un folleto intitulado: "*Gumersindo Torres Millet: entre su Patria y su Jefe*" Nº 68. Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas, 1995. p. 9.

Por su parte, el Dr. Jorge Olavarría, expresa una opinión del General Gómez en la que pone de manifiesto las virtudes y defectos del gobernante: "Gómez empezó gobernando con los caudillos que había derrotado quienes pronto demostraron que eran unos muertos esperando ser enterrados y Gómez los enterró. A partir de 1913, con el auxilio de las más ilustres mentes del país, y con mano de hierro, Gómez creó al Estado Moderno, estructuró una Hacienda Pública orgánica y nacional y organizó un ejercito profesional permanente, obediente a la autoridad constituida y no a un Partido…; Vid. OLAVARRÍA, Jorge "*Historia Viva*", Colección de artículos publicados en El Nacional, Marzo 1998-Marzo 1999 (SE). Impreso por Italgráfica. Caracas, 1999. p. 169.

Con motivo de cumplirse cincuenta y seis años de la prematura muerte del Dr. Alberto Adriani, un grupo de ciudadanos se reunió para rendirle un homenaje. El orador de orden fue el Dr. Arturo Uslar Pietri, y en una parte del discurso que pronunció, se refirió a la Venezuela de la época del General Gómez y destacó, entre otras cosas, lo siguiente: "Juan Vicente Gómez es una de las figuras centrales de la historia de Venezuela y la Venezuela actual no se entiende, ni se entenderá, mientras no se conozca bien lo que él representó, lo que él hizo y lo que el significó en el país". Vid. "*El Nacional*". Caracas, 11-11-1991. p. D/4.

[32] DUPUY, Crisálida: "*Propiedades del General Juan Vicente Gómez 1901-1935*". Archivo Histórico de la Contraloría General de la República. Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas, 1983. p. 7 y ss.

Distrito Federal: 45 casas, 35 lotes de terreno; Estado Apure: 15 potreros; Estado Aragua: 450 casas, 70 fundos, 30 lotes de terrenos, 160 haciendas y la isla de Caiguire en el lago de Valencia; Estado Bolívar: 7 haciendas, 10 hatos y acciones en diferentes minas; Estado Carabobo: 20 casas, 90 haciendas, la isla de Chambergo, la isla del Burro y la isla de Otama en el lago de Valencia; Estado Cojedes: 28 haciendas; Estado Guárico: 50 haciendas, 25 casas y varios potreros; Estado Miranda: 8 haciendas con sus casas y potreros y varios lotes de terrenos; Estado Monagas: 3 haciendas, 2 fundos, 4 casas y varios terrenos; Estado Sucre: 4 haciendas y 2 lotes de terrenos; Estado Táchira: 4 casas, 70 haciendas; Estado Yaracuy: 15 haciendas, 3 casas y varios terrenos; Estado Zulia: 3 vapores, 10 haciendas, varias casas y concesiones petroleras.

Estos datos, prosigue la historiadora Crisálida Dupuy, *no son totalmente exactos, porque hay documentos que son muy generales y no especifican concretamente el número de las propiedades; sin embargo sirven para dar una visión general de la distribución geográfica de las propiedades del General Juan Vicente Gómez*".[33]

La información que antecede la obtuvo la prenombrada historiadora del "Archivo Histórico de la Contraloría General de la República", creado por el Dr. Manuel Rafael Rivero el 12 de enero de 1981, durante su gestión como Contralor General de la República.

Ahora bien, después de la muerte del General Gómez, se planteó en el país una diatriba acerca de los derechos que podría tener el Estado venezolano sobre su herencia. La discusión a ese respecto la inició el propio ejecutivo nacional. El Dr. Ramón J. Velásquez, en un estudio sobre este particular, refiere lo que se copia de seguidas: "El 19 de febrero el ministro de Relaciones Interiores, Diógenes Escalante, se dirigió al Procurador General de la Nación, Dr. Juan José Abreu, para hacer de su conocimiento: 'El Ejecutivo Nacional ha considerado los derechos indiscutibles que tiene la nación venezolana de proponer acciones

[33] Ibídem. p. 9

judiciales sobre bienes que aparezcan como de la herencia del General Juan Vicente Gómez, por razón de los actos realizados por éste e igualmente de exigir responsabilidades de los participantes en la ejecución de aquellos actos, y por lo tanto, se ha resuelto en Consejo de Ministros, y de conformidad con los artículos 114 y 115 de la Constitución Nacional autorización para que por los medios legales pertinentes, proceda a hacer efectivas las reclamaciones del caso a fin que la Nación recupere lo que legalmente le pertenece'. En marzo, el procurador Abreu presentó ante el Juez de Primera Instancia en lo Civil del Distrito Federal, en su carácter de Juez Federal, la primera demanda contra los herederos del ex presidente, general Juan Vicente Gómez, para que conviniese en que era nula la compra que la Nación había hecho en 1926, de los hatos del Caura, situados en el estado Bolívar por la suma de 17 millones de bolívares. Los cronistas escribieron entonces que Gómez había adquirido las haciendas de su íntimo amigo Antonio Pimentel, situadas en el estado Carabobo a fin de que no pasasen a manos de la compañía inglesa que había propuesto a Pimentel su compra y que como a Gómez le faltaban 17 millones para completar la suma, un grupo de senadores le sugirió la fórmula de la venta a la Nación de los hatos del Caura. El procurador Abreu pidió al juez que se condenase a los demandados a devolverle a la Nación los 17 millones de bolívares que su causante recibió, más los intereses. No sobreentendía que la Nación mantendría la propiedad de los hatos".[34]

Refiere el Dr. Velásquez en ese mismo trabajo, que no sólo hubo otras demandas sino que en el seno del Congreso de la república se llegó a plantear un debate acerca de la posibilidad de confiscar los bienes que integraba el acervo hereditario del General Gómez. El asunto subió de tono cuando el diputado Juan Carmona no sólo apoyó la proposición que había hecho diputado Pacheco Miranda en el sentido de confiscar los bienes integrantes de la referida herencia, sino que fue más allá y planteó la conveniencia de realizar una reforma constitucional que facultara la creación de un "Tribunal de Sanción Nacional para

[34] VELÁSQUEZ, Ramón J: "*1936 La confiscación de los bienes de Gómez (I)*". *Últimas Noticias*, Caracas, 24-02-2002.p.34.Disponible en www.ultimasnoticias.com.ve/ediciones 2002/02/24/p34n1.htm www.ultimasnoticias.com.ve

que conociera, en única instancia, de todas las reclamaciones contra Juan Vicente Gómez".

Por supuesto que la tesis de la confiscación tuvo opositores. Uno de ellos, el diputado Rafael Chirinos Lares se preguntaba "*¿Si es atacada esta garantía constitucional* - la relativa al derecho de propiedad- *que junto con la garantía de la vida son derechos de los hombres, cómo quedan las otras que miradas así son secundarias*? *Ya no serán sólo los bienes de Juan Vicente Gómez, sino los de todos sus colaboradores y estos colaboradores, desde qué época. ¿Y después, quiénes vendrán?*"

El resultado de toda esta controversia fue el Acuerdo adoptado por el *Congreso de los Estados Unidos de Venezuela* el 19 de agosto de 1936[35], a escasos ocho meses de la muerte de quien había tenido en su puño durante veintisiete años al país. El dispositivo del referido Acuerdo es como sigue:

1. "*Confiscar a favor de la Nación todos los bienes que estén a nombre del General Juan Vicente Gómez, de su herencia, o de personas interpuestas, de cualquier naturaleza, muebles, inmuebles, semovientes, corporales e incorporales, ya se encuentren dentro del Territorio Nacional o fuera de él.*

2. *La propiedad de los bienes referidos pasará a la Nación al ser ratificado este Acuerdo por las Asambleas Legislativas de los Estados, de conformidad con lo previsto en el ordinal 2º, de la garantía 2ª, artículo 32 de la Constitucional Nacional.*

3. *Desde esta fecha queda el Ejecutivo Federal autorizado para tomar todas las medidas conservatorias que considere necesarias, por órgano del Ministerio de Relaciones Interiores.*

4. *Para atender a las reclamaciones que hayan propuesto o puedan proponer particulares contra el General Juan Vicente Gómez o contra su herencia, se*

[35] "*Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela",* Tomo X. Ministerio de Relaciones Interiores. Caracas. 1943. p. 843.

destina hasta el veinticinco por ciento del monto del valor de los bienes referidos.

5. *Una copia auténtica de este Acuerdo se entregará al Ejecutivo Federal, quien a su vez enviará sendas copias a los Registradores Subalternos de los Distritos de la República, a los efectos de su protocolización.*

6. *Todo lo relacionado con los efectos de este Acuerdo queda sometido a la Ley Reglamentaria prevista en la Constitución Nacional.*

Dado en el Palacio Federal Legislativo, en Caracas, a los diecinueve días del mes de agosto de 1936. Año 127 de la Independencia y 78 de la Federación.

El Presidente, (L.S.) Antonio Parra Pérez. El Vicepresidente, P. Bacalao Silva. Los secretarios, Luis Romero Silva, Julio Morales Lara"

Ahora bien, el primer considerando de este Acuerdo es extremadamente claro en torno a las razones que llevó al Congreso de la época a adoptar una decisión de la señalada índole, lo cual no deja de llamar la atención porque las estructuras políticas del "*gomecismo*", para ese momento, prácticamente no se habían alterado.

El mencionado Considerando se trasunta a continuación:

1º. "Que las múltiples y valiosas propiedades que dejó a su fallecimiento el General Juan Vicente Gómez, fueron adquiridas, administradas y mejoradas con fondos ilícitamente extraídos del Tesoro Nacional". (Subrayado nuestro)

Si bien el precedente texto es absolutamente transparente, sin medias tintas, al señalar que los bienes adquiridos por el General Gómez durante su mandato lo había sido con "*fondos ilícitamente extraídos del Tesoro Nacional*", no menos claro son los cuatro restantes como se puede comprobar de la siguiente transcripción:

2º. “Que según consta de las investigaciones hechas en los artículos públicos, aquellas erogaciones ascienden a sumas que sobrepasan hoy el valor de los bienes referidos”.

3º. “Que dichos bienes por su extensión, calidad y ubicación, constituyen una parte importantísima de la riqueza del país”.

4º. ”Que es de justicia y lo requiere imperiosamente el interés general la vuelta al Patrimonio de la Nación de aquellos fondos representados en esos bienes”.

5º. “Que es equitativo destinar una parte del valor de dichos bienes a la indemnización de los particulares; y por lo tanto Acuerda: (omissis).

No puede haber ninguna duda en reconocer la importancia que tuvo en su momento, y que sigue teniendo, el precedente Acuerdo como expresión que es de la lucha contra la corrupción; también es importante porque evidencia la decisión del parlamento de aquella época, con hondas raíces y vínculos con el gobierno dictatorial que había conculcado los más preciados derechos humanos del venezolano, -la vida, la libertad y la propiedad- por espacio de veintisiete años, de restituir al patrimonio nacional un conjunto de bienes que le pertenecían

El eco del aldabonazo que significó ese Acuerdo Confiscatorio, si se quiere insólito e inimaginable en vida del personaje objeto de la medida, sigue retumbando en todo el territorio nacional y ha constituido una referencia histórica de la batalla que debe librarse en forma permanente contra los depredadores de la cosa pública y una advertencia, a la vez, de que el patrimonio público es eso: público, de todos, no particular o privado de quienes circunstancialmente lo administran; en consecuencia, debe estar preservado de cualquier intento de indebido aprovechamiento, utilización, uso o empleo en beneficio propio o de terceros.

La previsión contenida en el dispositivo número 2º del Acuerdo al que nos hemos venido refiriendo, según el cual “*La propiedad de los bienes referidos*

pasará a la Nación al ser ratificado este Acuerdo por las Asambleas Legislativas de los Estados, de conformidad con lo previsto en el ordinal 2º, de la garantía 2ª, artículo 32 de la Constitucional Nacional", quedó materializado por el Acuerdo de fecha 21 de setiembre de 1936[36], luego de escrutar el voto de dichas Asambleas Legislativas con el siguiente resultado: "*a) …las Asambleas Legislativas de los estados: Anzoátegui, Apure, Aragua, Bolívar, Carabobo, Cojedes, Falcón, Guárico, Lara, Mérida, Miranda, Monagas, Nueva Esparta, Portuguesa, Sucre, Trujillo, Yaracuy, Zamora y Zulia han aprobado el expresado Acuerdo Confiscatorio. b)…la Asamblea Legislativa del Estado Táchira, también expresó su voto afirmativo, con la sola modificación de que el setenta y cinco por ciento que corresponde a la Nación se distribuya en partes iguales entre los Estados de la Unión, el Distrito Federal y los Territorios Federales*".

De esta manera se cumplió el último de los requisitos para que quedara definitivamente aprobada, como ocurrió, el citado Acuerdo del 21 de septiembre de 1936 del Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, "por el voto unánime de las Asambleas Legislativas de los Estados de la Unión Venezolana", contentivo de la decisión de Confiscar la totalidad de los bienes que dejó a su fallecimiento el General Juan Vicente Gómez.

Finalmente, mediante Decreto de fecha 24 de de setiembre de 1936, el Presidente López Contreras dispuso que "*Todos los bienes confiscados en los términos del Acuerdo del Congreso quedaran adscritos al Ministerio de Relaciones Interiores, y éste delega la administración de ellos en el banco Agrícola y Pecuario, Instituto que creará al efecto un Departamento Especial*".[37]

Una última consideración sobre este punto que estimamos importante poner sobre el tapete, es el criterio del Académico Dr. Julio Diez sobre el tema de

[36] Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela Nº 19.066 de fecha 22-9-1936.

[37] Art. 2º. Vid. "*Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*", Tomo X. Ministerio de Relaciones Interiores. Caracas. 1943. p. 839. El artículo 3º del mismo Decreto le asignó a la "Procuraduría General de la Nación, la supervigilancia de la administración de los bienes confiscados" y el 4º, previó que el "Ministro de Relaciones Interiores, por Resolución Especial, nombrará los miembros de la Junta que, en conformidad con la Ley Reglamentaria del ordinal 2º de la garantía 2ª. artículo 32 de la Constitución Nacional, conocerá de las reclamaciones contra dicha herencia".

las confiscaciones, quien en un artículo intitulado "Los Juicios de Responsabilidad", señaló lo siguiente:

"El castigo, sin embargo, a los infractores, cuando se intenta interpretar y acoger el clamor colectivo, no siempre es reflejo de la justicia. (…). Nada que no descanse sobre estructuras permanentes y sea expresión de la vida institucional, puede lograrse en el camino de las sanciones. La emotividad no se compadece con el sentido moralizante que debe inspirar la acción del Estado, sin distingos de ninguna clase, en el castigo de los culpables. Esa acción, para que merezca respeto debe estar previamente definida y encausada, no por organismos de excepción o jueces ocasionales, sino por tribunales ordinarios, de actuación permanente, con jurisdicción y procedimientos generales que se opongan sin discriminación.

A raíz de la muerte del general Juan Vicente Gómez se levantó una ola de opinión en demanda de sanciones contra aquellos a quienes se suponía enriquecidos al amparo de la gestión oficial, pero aquel gigantesco movimiento, que bien pudo ser el inicio fecundo de un sistema constructivo de lucha contra la corrupción, se contrajo sólo a la confiscación de los bienes del caudillo fallecido y al enjuiciamiento de tres o cuatro personeros de su régimen quienes, apresuradamente, transigieron las reclamaciones contra ellos intentadas, con la única excepción de un exministro que asumió gallardamente su defensa,

(Omissis)

La medida confiscatoria, de carácter político, satisfizo el exaltado reclamo del momento, pero también dejó la impresión de que se fundaba en sentimientos de venganza y causó frustración por el ámbito a que, en la práctica, se redujo, pues la única persona objeto de la pena fue el Presidente muerto".[38]

De esta manera quedó cerrado un importante ciclo histórico de nuestro país.

[38] DIEZ, Julio: "*Los Juicios de Responsabilidad*". Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Academia de de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas. 1979. p. 67- 70.

1.6. Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 15 de julio de 1938

Al morir el General Juan Vicente Gómez, el 17 de diciembre de 1935, asumió la presidencia de la República el General en Jefe Eleazar López Contreras, Ministro de Guerra y Marina del presidente Gómez. Fue designado por el gabinete ministerial para ejercer la primera magistratura del país, con el propósito de que convocara al Congreso y éste escogiera al Presidente que concluiría el período presidencial que vencía el 19 de abril de 1936.[39]

Diecinueve días después de haber asumido la presidencia de la república, el Congreso Nacional lo ratificó en el cargo con carácter provisorio. Sin embargo, la reforma constitucional que tuvo lugar en julio de 1936, le permitió gobernar por un quinquenio luego de haber sido electo -en segundo grado- por el Congreso Nacional. Una de las importantes decisiones que adoptó durante su mandato y que lo ha enaltecido ante la historia patria, es la de haber propugnado la rebaja del período presidencial de siete a cinco años.

El atraso en que se encontraba Venezuela, luego del gobierno dictatorial del Presidente Gómez, demandaba una apertura hacia la democracia, como lo solicitaron los estudiantes de la Universidad Central de Venezuela en la más extraordinaria manifestación popular ocurrida el 14 de febrero de 1936 y lo habían exigido ocho años antes durante la "Semana del Estudiante", a costa de cárcel y exilio. También era impostergable un plan de desarrollo y modernización del país en todos los frentes. De allí el "Programa de febrero" y el "Plan Trienal" que el General López Contreras le anunció a los venezolanos el 21 de ese mismo mes[40]

[39] "…todo había sido previsto y desde el 15 de diciembre y ante la gravedad del general Gómez, sus Ministros, convencidos del liderazgo indiscutible de López frente al país y el Ejército, habían redactado un Acta mediante la cual se designaba al Ministro de Guerra y Marina como Presidente Provisional de la República. El Acta fue firmada sin fecha y al morir Gómez se estampó esa fecha en el Documento". Vid MACHADO de ACEDO, Clemy "*Eleazar López Contreras*" Nº 18. Biblioteca Biográfica Venezolana. C.A. Editora El Nacional. Caracas, 2007.

[40] En un emotivo discurso pronunciado por el Profesor CHIOSSONE Tulio en el auditórium de la Contraloría General de la República el 15 de julio de 1981, con motivo de colocarse el retrato del General López Contreras en la Galería de los Contralores de la República, dijo entre otras cosas, lo siguiente: "El Programa de febrero, calificado por algunos de 'hermosa utopía', (…)" trazó las siguientes proyecciones: "Régimen de legalidad, Higiene Pública y Asistencia Social, Vías de Comunicación, Educación, Agricultura y

Otra de las decisiones de mayor trascendencia para la vida institucional de nuestro país que tomó el General López Contreras fue la creación de la Contraloría General de la República, como el máximo organismo de control fiscal externo, no subordinado ni dependiente del ejecutivo nacional. Para ello fue menester reformar la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional del año 1918, pues se insertó en dicha Ley todo un título -el VI- para regular la estructura, funcionamiento y atribuciones del nuevo organismo que nacía a la vida pública venezolana. La señalada reforma, propuesta al Congreso por el Ministro de Hacienda, doctor Cristóbal Mendoza, quedó materializada al publicarse la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela Nº Extraordinario 700-761, el 15 de julio de 1938, no obstante que fue el 17 de octubre de ese mismo año cuando el superior organismo de control fiscal externo inició sus actividades, una vez hecha

---

Cría, Política Fiscal y Política Comercial, Inmigración y Colonización y Puntos Complementarios (Omissis). De esa 'hermosa utopía' surgieron las siguientes instituciones: En la educación, el Instituto Pedagógico y las Escuelas Experimentales, el Consejo Venezolano del Niño, la Casa de Observación de Menores de Caracas y el Instituto de Preorientación de los Teques, el Código de Menores y los Tribunales de Menores; en la Sanidad la reorganización de este Ministerio con la denominación de Ministerio de Sanidad y Asistencia y Social, y se inicia la campaña antimalárica que culminará con la erradicación del Paludismo, a cuyo efecto se establece la Dirección de Malariología; vendrá también la Dirección de Tisiología y el Hospital Antituberculosos de El Algodonal en esta ciudad, y la creación de las Unidades Sanitarias. Creación del Ministerio de Agricultura y Cría, con firme orientación, incluyendo algunos principios para una futura reforma agraria. En materia hacendística, la creación del Banco Central de Venezuela, del Banco Industrial y de una legislación bancaria; la nacionalización del Puerto de la Guaira, verdadera nacionalización porque allí se arrió la bandera inglesa que había flameado durante más de cuarenta años con desmedro de la soberanía nacional, y se izó la bandera venezolana. Con la Creación del Ministerio del Trabajo y Comunicaciones, se establece la Línea Aeropostal Venezolana con la cual se inicia la aviación comercial. Creación del Instituto de Inmigración y Colonización, que se convertirá en el Instituto Agrario Nacional. (…) Se promulgó el Código de Justicia Militar, la Ley Orgánica del Ejército y de la Armada. Creó la Guardia Nacional (omissis). El texto íntegro del referido discurso fue recogido en un folleto intitulado "Homenaje de la Contraloría General de la República al General en Jefe Eleazar López Contreras". Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas. 1981. p. 17. Sobre este mismo punto, véase igualmente Rafael Arraíz Lucca, "Venezuela…" op. cit. p. 131; CABALLERO, Manuel: "La Crisis de la Venezuela…" op. cit. p. 82 y ss y la mencionada biografía del General López Contreras realizada por la Dra. MACHADO de ACEDO, Clemy. Biblioteca Venezolana. C.A. Editora El Nacional. Caracas, 2007.

la designación por el Congreso de la República del Dr. Gumersindo Torres como Contralor y resueltos algunos problemas de orden administrativo.[41]

Dentro de las principales innovaciones estuvo la de suprimir la Contaduría General de Hacienda, que era una oficina dependiente de ese Despacho Ministerial, dotar de autonomía al nuevo organismo que venía a reemplazar a la vieja Contaduría de Hacienda y estructurarla con tres Salas: la de Examen y la de Centralización, existentes en la anterior dependencia, y una nueva denominada Sala de Control con importantes y novedosas atribuciones en materia de control fiscal.

Uno de los aspectos que, por supuesto, tuvo su correspondiente regulación, fue lo concerniente al régimen de la responsabilidad de las máximas autoridades de la Contraloría General de la República, específicamente del Contralor, Sub-contralor, el Primer Contador de la Sala de Centralización, el Primer Examinador de la Sala de Examen y el abogado de la Contraloría.

En efecto, dentro del régimen general de la "Responsabilidad de los Empleados de Hacienda" que ya preveía el citado instrumento legal del año 1918 en esta materia, se adicionó la siguiente disposición:

"Artículo 145.- El Contralor General, el Sub-contralor, el Primer Contador de la Sala de Centralización, el Primer Examinador de la Sala de Examen y el abogado de la Contraloría, responden, según los casos:

1. Por no reclamar oportunamente la presentación de las cuentas que no hayan sido presentadas en el término legal y por no apremiar a los responsables a la presentación y envío de las cuentas y documentos.

2. Por negligencia u omisión en el examen o fenecimiento de cuentas.

[41] "El primer problema que encontró Torres fue que la Contraloría, según la Ley debería comenzar a funcionar de inmediato pero que no contaba con personal ni con procedimientos. Por ello solicitó tres meses para prepararlos durante los cuales se redactaron los reglamentos, se compró el mobiliario, se imprimieron los libros y modelos indispensables y se solicitó y entrenó el personal necesario". Cfr. la biografía escrita por MAYOBRE, Eduardo, intitulada "*Gumersindo Torres*" Nº 68. Biblioteca Biográfica Venezolana. C.A. Editora El Nacional. Caracas, 2007. p. 122

3. Por no dar curso a los reparos o no gestionar el procedimiento para satisfacer administrativamente dichos reparos o sustanciar el juicio de cuentas.

4. De los reparos que se hagan a las cuentas después de declaradas conforme y otorgado finiquito. En este caso responden solidariamente los Examinadores que hayan intervenido en el examen de la cuenta. Esta responsabilidad tendrá lugar cuando la omisión del reparo provenga de la falta de examen o de negligencia o impericia del Examinador o del Primer Examinador.

5. De los perjuicios que se causen al Tesoro por no haber otorgado caución los empleados sujetos a ella y cuya calificación les incumbe, o por habérseles admitido caución notoriamente insuficiente.

6. De los perjuicios que se causen al Fisco por no haber asistido a los juicios o actuaciones en que debieran ejercer la representación de aquel; o por no haber hecho valer los recursos o privilegios del Fisco, o no haber promovido las defensas necesarias.

7. De los perjuicios que se causen al Fisco por no haber procedido a perseguir las contravenciones de las cuales tuvieren conocimiento; o cuando la circunstancia de ignorar una contravención o no perseguirla se debiere a negligencia del correspondiente funcionario".

No obstante las subsiguientes reformas de que fue objeto la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional -22 de julio de 1960, G. O. Nº 634 Extraordinario; 17 de marzo de 1961, G.O. Nº Extraordinario 678; y la de 21 de junio de 1974, Gaceta Oficial Nº 1.660- hasta la definitiva derogación de estas normas por la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República en 1975, este régimen de responsabilidades prácticamente no fue objeto de sustanciales modificaciones.

La otra materia que ameritó regulación en este nuevo texto legal, fue lo relativo a las competencias de las dependencias de la Contraloría General de la República, sobre todo en lo atinente a la instrucción de expedientes derivados del ejercicio de la entonces denominada potestad investigativa. En efecto, las normas debidamente concordadas que posibilitaban el ejercicio de dicha potestad, eran el artículo 172, numeral 7º y los artículos 175 al 178, cuyo texto establecía lo que se trasunta a continuación:

"Artículo 172.- Son atribuciones y deberes de la Sala de Control:

(Omissis)

8. En caso de faltas, omisiones o negligencias de empleados o de extraños que tengan a su cargo o intervengan en cualquier forma en la administración, recaudación, custodia o inversión de fondos o bienes nacionales de cualquier género, inclusive materiales, se procederá del modo siguiente:

- Al tener conocimiento de los hechos incriminables, la Sala abrirá una averiguación en toda forma, en expediente administrativo que terminará indispensablemente por un acto de sobreseimiento, si se encontrare que no hay motivos fundados para proceder, o bien por una declaración de absolución o de culpabilidad. En éste último caso la Sala dispondrá que se siga el procedimiento que corresponda al caso.
- Si la materia fuese de escasa importancia y no hubiere intervenido dolo, siempre que los perjuicios irrogados al Fisco no excedan de doscientos bolívares; y si el indiciado no fuere reincidente, podrá cortar el asunto en providencia amonestándolo, en todo caso.
- El procedimiento aquí establecido se observará, tanto cuando el conocimiento de las faltas, omisiones o negligencias resulte del ejercicio de las funciones de la Contraloría, como cuando resulte de avisos dados por empleados o particulares.

Los otros artículos arriba mencionados, disponían lo que seguidamente se copia:

Artículo 175. El Contralor de la Nación, el Sub-Contralor, o cualquiera otro funcionario de la Contraloría General, tendrán autoridad para formar expedientes administrativos, en cualquier investigación relativa a asuntos de la competencia de la Contraloría, pudiendo, a este fin, sustanciar toda clase de pruebas. Terminados estos expedientes, serán pasados a la Sala de Control a los efectos establecidos en la atribución séptima del artículo 172.

Artículo 176. La persona que rinda declaraciones falsas al Contralor General o a cualquier otro funcionario del Departamento de Contraloría, incurrirá en las mismas responsabilidades que el que cometa tales faltas ante los Tribunales de Justicia; y la Contraloría deberá pedir el enjuiciamiento correspondiente.

Artículo 177. Si resultare de cualquier investigación o del ejercicio de las funciones ordinarias de la Contraloría, que se ha cometido soborno, cohecho u otro delito semejante, se pasará todo lo relacionado con el asunto a la autoridad judicial competente, para que siga el juicio o juicios correspondientes.

Artículo 178. En los sumarios, sustanciaciones y procedimientos a que se refieren los artículos anteriores, los funcionarios de la Contraloría presentarán sus declaraciones por medio de informes escritos"

De las anteriores disposiciones se colige que el procedimiento investigativo allí establecido, era preparatorio de las actuaciones que le correspondía realizar a la autoridad judicial competente; por ello, dicho procedimiento concluía con un acto meramente declarativo que no implicaba la imposición de sanción alguna por parte de la Contraloría y consecuencialmente tampoco eran recurribles ante este organismo.[42]

42 El anterior criterio era el que sostenía la Procuraduría General de la República en esa materia: "Hemos dicho que estas decisiones de la Contraloría, tomadas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 172, numeral 7, de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, no son recurribles, pues, como actos administrativos, no son definitivos; es decir, no causan, 'per se', efectos jurídicos sobre las personas en quienes recaen. Son

De manera que el régimen de las averiguaciones administrativas antes referido, constituye la génesis de la hoy denominada Potestad de Investigación, regulada en el artículo 77 y siguientes de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

1.7. Decreto Nº 64 de fecha 27 de noviembre de 1945, emanando de la Junta Revolucionaria de Gobierno, por el cual se crea un Jurado de Responsabilidad Civil y Administrativa

Al terminar el mandato del General Eleazar López Contreras, la lucha por la presidencia de la república se centró, fundamentalmente en las candidaturas de Isaías Medina Angarita y de Rómulo Gallegos. Resultó electo para el período correspondiente a 1941-1946 -también en elecciones de segundo grado- el General Isaías Medina Angarita, quien venía de ocupar el Despacho de Guerra y Marina en el gabinete del presidente López.

Los analistas políticos y los historiadores patrios han venido sosteniendo reiterativamente que el gobierno del General Medina ha sido el más democrático que ha tenido el país[43]. No obstante lo anterior, no pudo terminar su mandato, ya

simples presupuestos, no vinculantes, para la decisión final (aplicar o no una sanción) que tomará la administración activa. Es cierto que causan estado, o sea, no son revisables en vía administrativa y constituyen la culminación del procedimiento inquisitivo previsto en la citada norma; pero son sólo previos o preparatorios del acto realmente definitivo que es aquel por el cual se aplica la sanción.". Vid. Vid. Doctrina de la Procuraduría General de la República 1969. p. 73. En el Segundo Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores, celebrado en Santiago de Chile en 1965, la Contraloría General de la República sostuvo que era de la incumbencia de la Administración Activa "sancionar disciplinariamente, atendiendo a la gravedad de la irregularidad ocurrida y conforme al Reglamento de Administración de Personal de los Servidores del Gobierno Nacional", a los funcionarios declarados responsables de la comisión de irregularidades administrativas. Que era el Fiscal General de la República el competente para intentar las acciones civiles y penales a que hubiere lugar, caso de que a los funcionarios investigados se le hubieren precisado indicios de responsabilidad de esta índole. Finalmente, que en el supuesto de que las investigaciones permitieran evidenciar la comisión de "delitos contra la cosa pública, tales como soborno, cohecho, u otro semejante, se pasará todo lo relacionado con el asunto a la autoridad judicial competente para que siga el juicio correspondiente". Cfr. Ponencia sobre "Las Potestades de los Organismos de Control", presentada por la Delegación venezolana asistente al mencionado Congreso, en "Latinoamérica en los Congresos de Entidades Fiscalizadoras Superiores 1953-1968". Tomo IV, p. 216. Ediciones de la C.G.R. Caracas 1968.

[43] "En la historia de Venezuela se resume la administración pública de los cuatro años del Presidente Medina, de este modo: '1. Será suficiente con enumerar las reformas sustantivas hechas durante los cuatro años de gobierno para comprender el alcance de la administración medinista. (Omissis). Pero lo que no se termina, ni se terminará de ponderar, es el aliento humanista de este Presidente excepcional, por sus condiciones de generosidad, comprensión, de hombre sencillo, (…) ni un preso político, ni un desterrado, ni un periódico amordazado, ni un partido perseguido". Vid. MORÓN, Guillermo: "*Los Presidentes…*" *op. cit.* p.251

que una asonada militar que estalló el 18 de octubre de 1945 y contó con el apoyo del partido Acción Democrática lo depuso del ejercicio de la primera magistratura cuando apenas faltaban siete meses para que finalizara su período presidencial.[44] El 19 de octubre del citado año, se conformó la Junta de Gobierno que regiría los destinos del país. La integraron Rómulo Betancourt, quien la presidió, Raúl Leoni, Gonzalo Barrios y Luis Beltrán Prieto Figueroa, todos miembros del partido "Acción Democrática"; por parte de las Fuerzas Armadas, el mayor Carlos Delgado Chalbaud y el Capitán Mario Vargas; y, en su carácter de independiente, Edmundo Fernández.[45]

Dentro de las primeras medidas que adoptó el "gobierno revolucionario" estuvo la de crear el "Jurado de Responsabilidad Civil y Administrativa", "*cuya única función* -como lo sostiene el historiador Antonio García Ponce en su biografía sobre Isaías Medina Angarita-[46] *sería la de enjuiciar en forma sumaria y expedita a todos los principales funcionarios públicos cuyos nombramientos databan de 1908 en adelante. El Tribunal no estaría regido por ningún código ni ley anterior sino por los sagrados principios de la honestidad y la pulcritud, según el leal saber y entender de sus magistrados. Por medio de pesquisas policiales minuciosas, que incluyeron el registro domiciliario de hogares, oficinas, bancos, compañías y empresas, tanto del país como del extranjero, y la citación imperiosa de multitud de testigos, el Jurado pudo amasar voluminosos expedientes y, con ellos, dictar sentencias, de carácter definitivo y sin ninguna apelación*".

---

[44] "La revolución de octubre –cualquiera que hayan sido sus demás causas- se comprendió a sí misma como un intento de realización de la soberanía popular. Pero la popularidad de esa soberanía fue diversamente comprendida. A la idea del tránsito gradual propuesta por el intelectual del Medinismo le fue opuesta la teoría del salto cualitativo". Vid. CASTRO LEIVA, Luis: "*El Dilema Octubrista: 1945-1987*". Cuadernos Lagoven. Serie Cuatro Repúblicas. Departamento de Relaciones Públicas de Lagoven S.A. Caracas, 1988. p. 65.
El Dr. Simón Alberto Consalvi, en su biografía sobre Gallegos dice a este respecto lo siguiente: "No es posible ver al 18 de octubre como una hoja congelada del calendario. La elección de la Asamblea Nacional Constituyente el 27 de octubre de 1948, en las primera jornadas electorales verdaderamente populares de la historia del país, los trabajos de la propia ANC, la aprobación de una Constitución democrática en 1947 y, finalmente, la elección del Presidente Rómulo Gallegos y del Congreso mediante el voto directo, forman parte de un proceso de características tales que no tuvieron precedentes en la política venezolana". Vid. CONSALVI, Simón Alberto: "*Rómulo Gallegos*" Nº 41. Biblioteca Biográfica Venezolana. C.A. Editora El Nacional. Caracas. 2006. p. 127.

[45] Gaceta Oficial. Nº 21.841 de fecha 23-10-1945.

[46] GARCÍA PONCE, Antonio: "*Isaías Medina Angarita*". Nº 5. Biblioteca Biográfica Venezolana. C.A. Editora El Nacional. Caracas, 2007. p. 108.

El Jurado de Responsabilidad Civil y Administrativa fue creado mediante el Decreto Nº 64 del 27 de noviembre de 1945 emanado de la Junta Revolucionaria de Gobierno. Dicho Decreto estuvo integrado por veintiún artículos con tres párrafos a título de motivación o considerandos. El primer párrafo expresaba lo siguiente: "*En atención a que uno de los principales propósitos de la Revolución que derrocó el régimen de Gobierno anterior es el de establecer la moralidad administrativa*"; el segundo párrafo señalaba lo que se trasunta de inmediato: "*En atención a que al amparo de los privilegios derivados del ejercicio abusivo del poder, se lograron enriquecimientos indebidos que la conciencia nacional repudia, tanto por señalados funcionarios públicos como por algunos particulares en estrecha connivencia con ellos*"; finalmente, el tercer párrafo era del siguiente tenor: " *En atención a que es indispensable restituir al Patrimonio Público y de los Institutos Autónomos de carácter públicos, previo examen realizado por un Tribunal Especial que conozca en justicia de estos hechos, las cantidades adquiridas indebidamente al amparo del ejercicio del poder*".

De acuerdo con lo previsto en el artículo 1º del mencionado Decreto, eran susceptibles de ser enjuiciados por el Jurado de Responsabilidad Civil y Administrativa "las personas naturales o jurídicas, que por si o por intermedio de terceros, directa o indirectamente, hayan cometido, con intención o por negligencia o por imprudencia, actos o hechos, perjudiciales a la cosa pública, o se hayan enriquecido sin causa, en beneficio propio o ajeno, prevalidos de la influencia indebida de quienes ejercieron funciones públicas".

En cuanto a la sede e integración del Jurado, señalaba el artículo 2º que funcionaría en Caracas y lo compondrían "un Presidente, seis vocales, dos suplentes, un Secretario y los empleados que fueren necesarios para su cabal funcionamiento". La responsabilidad de los enjuiciados, disponía el artículo 5º, la determinaría "El Jurado (…) ateniéndose a los dictados de la justicia y la equidad apreciados conforme a su leal saber y entender". Todos los días y horas eran hábiles para el funcionamiento del Jurado. (Artículo 15).

El procedimiento, absolutamente expedito, previsto fundamentalmente en el mencionado artículo 5, obligaba a la Junta a pronunciarse, por mayoría de votos, dentro de los diez días siguientes al vencimiento de los cinco días que tenían los inculpados, luego de la notificación que dicha Junta le hiciera para "presentar (…) por si o por medio de representantes las observaciones y explicaciones complementarias que creyeran oportunas". La citada notificación, "de haber comenzado la vista de su causa", se efectuaba a través de "publicación hecha en la Gaceta Oficial y en un periódico de Caracas".

Si el veredicto era condenatorio, rezaba el último párrafo del mismo artículo 5º, "los bienes del encausado o de sus herederos, total o parcialmente según el fallo", pasarán "al patrimonio de la Nación por el sólo hecho de la sentencia, aun cuando dichos bienes se encuentren en poder de terceras personas, si existiere un conjunto de circunstancias que establezca grave presunción de que aún pertenecen a los procesados".

Las decisiones del Jurado de Responsabilidad Civil y Administrativa no eran susceptibles de ser recurridas y tenían "fuerza de cosa juzgada" (artículo7º); tampoco implicaban condena penal, con lo cual era claro que las medidas de incautación de bienes, denominadas "sentencias condenatorias" no provenían de un órgano jurisdiccional sino administrativo. El artículo16 preveía expresamente que "para la responsabilidad penal queda abierta la vía judicial ordinaria".

"Con este jurado -dice el autor Rafael Arraíz Lucca- se implementó una persecución política en contra de altos funcionarios del gobierno de Medina, de López y de Gómez. A muchos de ellos le fueron congeladas las cuentas bancarias y confiscadas las casas, mientras sobrevivían en el exilio. Este capítulo de la llamada 'Revolución de octubre' es visto con razón, como una expresión retaliativa". Además, considera el precitado autor que si bien todo esto se insertaba dentro de los postulados de la Revolución, entre los que destacaba la lucha contra la corrupción, años más tarde, "muchos de los integrantes de la Junta

se arrepintieron de estos excesos, sobre todo de los cometidos en contra de personas de probada honorabilidad".[47]

En el caso específico del General López Contreras refiere la Dra. Clemy Machado de Acero lo que se trasunta de inmediato, revelador, sin lugar a dudas, de los reprochables excesos que se cometieron en nombre de la probidad administrativa: "incluso los bienes de la Sra. López Contreras y de sus hijas, aún menores de edad, fueron declarados como pertenecientes al patrimonio de la Nación, por la sentencia dictada contra el General (…) Sobre dicha sentencia *López* dice en *El Triunfo de la Verdad*, que se 'llegó hasta el hecho, violatorio de todos principio de justicia y de equidad, de transferir al patrimonio de la Nación las joyas de la familia (…) joyas de las cuales fueron desposeídas en el Aeropuerto de Maiquetía, cuando salían a acompañar en el destierro al Señor General López Contreras'".[48]

En el mensaje presentado el 20 de enero de 1947 por Rómulo Betancourt a la Asamblea Nacional Constituyente, en su condición de Presidente de la Junta Revolucionaria de Gobierno[49], al referirse a las actuaciones del Jurado de Responsabilidad Civil y Administrativa, expresa lo siguiente: "*Lo falible de la justicia humana, aun cuando la mejor buena fe anime a quienes la ejerzan, expone a errores, cuya rectificación en el modus operandi de la ejecución de dichas sentencias no sería debilidad, sino acto de serena justicia*". Esta manifestación, hecha catorce meses después de la creación del citado ente, revela que para ese momento ya había conciencia de que muchas injusticias se habían cometido. El historiador Manuel Caballero dice al respecto, "…la inclusión entre los acusados de figuras generalmente respetadas pero opositoras de <<Acción Democrática>> dio pie a la acusación de que lo que se buscaba era menos el saneamiento de la administración pública que una venganza política contra los enemigos de Rómulo Betancourt. En segundo lugar el tribunal hizo mucho ruido para muy pocas

[47] *op. cit*. p. 142
[48] *op. cit*. p. 101.
[49] El texto del mensaje arriba referido, puede consultarse en "*Mensajes Presidenciales*" (recopilación, notas y estudio preliminar preparados por Antonio Arellano Moreno), Presidencia de la República, Caracas, 1971, tomo V, 1940-1959. p. 226.

nueces: hay quien calcula que lo recuperado por el fisco no fue más allá de cincuenta millones de bolívares"[50]

Otra opinión cuyo contenido, en términos generales, se inscribe entre los que consideran que con las actuaciones del Jurado de Responsabilidad Civil y Administrativa se produjeron excesos absolutamente reprochables, es la del prenombrado Dr. Julio Diez. En el artículo precedentemente referido, el Dr. Diez señaló lo siguiente: "En listas elaboradas al efecto se señalaron las personas que serían sometidas a juicio. Sobre venezolanos eminentes que, con sus actuaciones, habían dado lustre al país, recayó el baldón de aquellas sentencias infamantes y surgió un gran rechazo contra la medida revolucionaria, discriminatoria por naturaleza, que procesó las sanciones a través de un tribunal especial y mediante procedimientos de excepción, porque también en estos casos se sentía la presencia del odio político y de la venganza personal".[51]

En el año 1949, la Junta Militar de Gobierno que derrocó al escritor Rómulo Gallegos mediante Decreto Nº 270 del 16 de setiembre, considerando que la propia Asamblea Nacional Constituyente había sentado un principio de rectificación al recomendar la revisión de los fallos del Jurado de Responsabilidad Civil y Administrativa y la restitución "*total o parcialmente a una minoría de personas los bienes que en ejecución de esos fallos estuvieron incorporados al patrimonio nacional*", acordó, la devolución de sus bienes o el pago "*en las condiciones que se determinarán por Decretos posteriores*" a todos los ciudadanos que fueron objeto de confiscaciones por parte del mencionado Jurado de Responsabilidad Civil y Administrativa. Entre los beneficiados con esta decisión de la Junta Militar de Gobierno, estuvo el General López Contreras.[52]

[50] CABALLERO, Manuel: "*La Crisis…*". *op. cit*. p. 114
[51] DIEZ, Julio: "*Los Juicios de Responsabilidad*". Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Academia de de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas. 1979. p. 69.
[52] Cfr. Gaceta Oficial Nº 23024 de fecha 16 -9-1949; Vid. MACHADO de ACEDO Clemy: "*Eleazar López Contreras…*". *op. cit*. p. 101

1.8. Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito de los Funcionarios o Empleados Públicos del 18 de octubre de 1948

"La Revolución de Octubre", llamada así principalmente por los protagonistas del golpe de estado contra el presidente Medina, tuvo en sus manos las riendas del país durante tres años, más exactamente tres años y treinta y cinco días. Durante ese lapso se celebró una asamblea constituyente que terminó promulgando el texto fundamental de la república el 5 de julio de 1947. Fue con base en esta moderna Constitución que se realizaron las elecciones en ese mismo año, de las cuales resultó presidente de la república Rómulo Gallegos.

El 15 de febrero de 1948 el presidente Gallegos tomó posesión del cargo, pero otro golpe de estado, esta vez, orquestado exclusivamente por la misma logia militar que había participado en la conjura contra el Presidente Medina, lo derrocó el 24 de noviembre de 1948. Nueve meses y nueve días apenas duró ese experimento democrático.[53] En su corto mandato quedó expresada su preocupación por el correcto manejo de los fondos públicos, como lo evidencia el ejecútese que le dio a la Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito de los Funcionarios o Empleados Públicos el día 18 de octubre de 1948.

Se trataba de un instrumento legal de setenta artículos comprendidos en siete Títulos atinentes a las siguientes materias: Título Primero, Disposiciones Generales; Título Segundo, De las Declaraciones Juradas; Título Tercero, De la Comisión Investigadora; Título Cuarto, Del Enriquecimiento Ilícito; Título Quinto, Del Procedimiento especial aplicable al enjuiciamiento de los delitos previstos en

[53] En la biografía del maestro Gallegos, escrita por el Dr. Simón Alberto Consalvi, aparece la respuesta que el Presidente Gallegos le dio al Comandante Carlos Delgado Chalbaud, cuando en compañía de los Comandantes Marcos Pérez Jiménez y Luis Felipe Llovera Páez, le expuso las exigencias de las Fuerzas Armadas a su gobierno y que al ser rechazadas por Gallegos, constituyeron el detonante de la conspiración militar que estaba en marcha desde meses atrás: "*quiero recordarles* -les dijo el Presidente Gallegos- *que de acuerdo con la Constitución que he jurado cumplir y defender, los dos únicos Poderes ante los cuales tengo que rendir cuenta de los actos de gobierno son, en primer término, el Congreso Nacional, y luego al Poder Judicial, si es que contra mi persona es incoado juicio en forma legal. Pero de acuerdo con esa Constitución que ustedes también han jurado respetar, defender y hacer respetar, no puedo ni debo aceptar imposiciones ni rendir cuenta de mis actos ante ese otro organismo llamado las Fuerzas Armadas Nacionales, cuyos deberes y derechos de cuerpo no deliberante los define claramente la Carta Fundamental de la República y que no son, precisamente, los que ustedes en estos momentos están pretendiendo ejercer*". Vid. CONSALVI, Simón Alberto: "*Rómulo Gallegos…*" *op. cit.* p. 13.

los artículos 195, 196, 197, 198, 199 y 205 del Código Penal; Título Sexto, Disposiciones Finales; y Título Séptimo Disposiciones Transitorias.

La ley comenzaba por dejar claramente establecido que ella "rige para los funcionarios o empleados públicos que desempeñen cargos en el territorio nacional o en el extranjero"[54] y acto seguido definía, a los efectos de la propia ley, quienes son funcionarios o empleados públicos. A este respecto, decía lo que se trasunta a continuación:

1º. "Todos los que estén investidos de funciones públicas, aunque sean transitorias, remuneradas o gratuitas, sea por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, al servicio de la República, de algún Estado de la Unión, Distrito Federal, Distrito o Municipio o de algún instituto o establecimiento público sometido por la Ley a la tutela de cualquiera de dichas entidades.

2º. Los particulares que, sin encontrarse comprendidos en el número anterior estén encargados de la administración de inmuebles pertenecientes al patrimonio de la Nación, al de los Estados o de las Municipalidades o al de los institutos o establecimientos sometidos por la Ley a la tutela de cualquier de dichas entidades.

3º. Los administradores de sociedades civiles o mercantiles cuando su elección o designación dependa del Gobierno de la Unión, de los Estados, de las Municipalidades o de los institutos o establecimientos sometidos por la Ley a la tutela de cualquier de dichas entidades".[55]

Lo relativo a la materia de las Declaraciones Juradas de los bienes y créditos a favor o en contra del funcionario, así como de los bienes y de los créditos a favor o en contra de su cónyuge no separado legalmente y de sus hijos

[54] Artículo 1º
[55] Artículo 2º, ordinales 1º, 2º y 3º

menores sometidos a su potestad, siempre que tengan conocimiento de aquellos, quedó regulado en los artículos 3º al 9º, ambos inclusive[56].

La citada declaración debía efectuarse dentro de los treinta días siguientes a la aceptación del cargo y a la fecha en que cesaran en su ejercicio, es decir en el ejercicio de ese cargo. De manera que cuando se producía un ascenso o un traslado el funcionario debía presentar de nuevo la Declaración Jurada. El organismo competente para recibirlas era la "Contraloría General de la Nación", la cual debía "archivarlas y clasificarlas en casilleros especiales". La declaración debía constar en un documento autenticado ante "un Tribunal. Legación o Consulado, según el caso".

Estaban exceptuados, taxativamente, de hacer la Declaración Jurada de bienes conforme a las previsiones del artículo 7º de la ley, los siguientes funcionarios:

"Los jefes de servicio, oficiales y escribientes de las oficinas públicas e institutos autónomos y los empleados que ejerzan cargos manuales.

1. Los maestros, profesores y catedráticos que no tengan otra actividad pública que la enseñanza.
2. Los jefes, oficiales, clases y soldados de las Fuerzas Armadas de la Nación, que no ejerzan funciones administrativas.
3. Los clases y números de los Cuerpos de Policía y de Seguridad y de cualquier otro que ejerza funciones análogas.
4. Los miembros de las Comisiones Codificadoras y demás cuerpos de carácter jurídico.

[56] No sobra señalar que esta obligación a cargo de los funcionarios públicos de revelar su patrimonio, tenía como antecedente inmediato el Decreto Nº 113 que expidió La Junta Revolucionaria de Gobierno el 31 de Diciembre de 1945 y se publicó en la Gaceta Oficial Nº 21.896 de esa misma fecha. Allí se estipuló dicha obligación pero dentro de un lapso más breve: 15 días siguientes a la promulgación del Decreto "o de la Resolución que cada Despacho determine". La motivación de este instrumento, contenida en dos considerandos, expresaba lo siguiente: "*Considerando que es propósito de esta Junta depurar la Administración Pública de vicios y corruptelas contrarios al interés y el buen nombre de la República"; Considerando que precisa restablecer la confianza de la ciudadanía en que los bienes y dineros públicos serán readministrados con absoluta honradez e invertidos en sus propios y exclusivos fines de beneficio social*, dicta el siguiente Decreto…" .

5. Quienes accidentalmente presten servicio en el en el exterior en misione especiales políticas o culturales.
6. Quienes sólo tuvieren funciones eventuales, interinas o transitorias, que no excedan de tres meses, salvo los que presten servicios en el exterior y no estén exceptuados en el ordinal anterior.
7. Las primeras autoridades en lo civil de Municipio o Parroquia.
8. Los Jueces de Distrito o Municipio".

El Título Tercero de la Ley, artículos 10 al 17, regulaba al organismo denominado la "Comisión Investigadora", es decir, el cuerpo que tenía a su cargo iniciar las investigaciones de los hechos a que se refería la Ley, sustanciar los respectivos expedientes y dictar las correspondientes decisiones que sólo hacían pronunciamiento acerca de la existencia o no de "fundados indicios de enriquecimiento ilícito" o de irregularidades administrativas que debían ser investigadas por la Contraloría General de la Nación.

La Comisión Investigadora estaba integrada por "sendos representantes del Presidente de la República, del Congreso Nacional, de la Corte Suprema de Justicia y de cada grupo o fracción política representada en el Congreso Nacional". Para que los partidos políticos tuvieran derecho a tener un representante en el referido Cuerpo, debían "estar legalizados por lo menos en siete estados" y en el caso de diputados o senadores que no pertenecieran a ningún partido político" integraban un solo grupo[57].

Los miembros de la Comisión Investigadora debían prestar juramento ante el Congreso Nacional y duraban un período constitucional.

El procedimiento que debía llevar a cabo la Comisión Investigadora en ejercicio de sus competencias era breve y las diligencias a practicar "secretas, menos para el indiciado, hasta que se declarare terminada la averiguación". Éstas no impedían ni menoscababan las atribuciones de la Contraloría General de la

[57] Artículo 10.

Nación, ni tampoco la de los Tribunales Penales sobre asuntos de los que ya estuvieren conociendo. Menos aún ser opuestas como cuestión prejudicial.

El Título Cuarto concernía, por una parte, a lo que debía entenderse por "enriquecimiento ilícito" y, por la otra, desarrollaba la manera cómo se podía determinar la existencia de indicios de enriquecimiento ilícito.

En efecto, el artículo 27 del texto legal en referencia expresaba que "*El enriquecimiento ilícito tiene lugar cuando el funcionario o empleado público durante el desempeño de su cargo o dentro del año siguiente a su cesantía, se encontrare en posesión de bienes, sea por si o por interpuesta persona, que sobrepasen notoriamente sus posibilidades económicas*". Tres elementos era necesario corroborar para llegar a la conclusión de la existencia de los mencionados indicios de enriquecimiento ilícito. Éstos eran: 1º las condiciones personales del sujeto investigado; 2º la cuantía de los bienes objeto del enriquecimiento, en relación con el importe de sus ingresos y de sus gastos ordinarios; y 3º la ejecución de actos que revelaran falta de probidad en el desempeño del cargo y que tuvieran relación adecuada con el enriquecimiento.

De acuerdo a lo preceptuado en la ley, el procedimiento se podía iniciar como consecuencia "del estudio de las declaraciones juradas rendidas por el funcionario, o del conocimiento de la de la Comisión Investigadora, o del Informe de la Contraloría General de la Nación o de denuncia formulada por cualquier persona"[58]. Dentro del tercer día después de oída la denuncia o de iniciada la averiguación, se ordenaba practicar todas las diligencias tendientes a corroborar los hechos objeto de investigación y se notificaba al Contralor General. Los funcionarios y los particulares estaban obligados a rendir declaración ante la Comisión Investigadora acerca de aquellos asuntos sobre los cuales tuvieran conocimiento y a consignar los libros, comprobantes y documentos relacionados con los hechos investigados.

[58] Artículo 18.

Si las diligencias efectuadas por la Comisión no arrojaban luz para decidir acerca de lo que se investigaba, se debía "oír al denunciado". Si éste se ocultaba o se ausentaba del país, la investigación no se paralizaba.

Al terminar la averiguación, cuatro eran las alternativas que tenía la Comisión de acuerdo a lo previsto en el artículo 22 de la ley. La primera: si los hechos investigados no resultaban probados, debía hacerse declaración expresa en tal sentido. La segunda: si surgían indicios de la comisión de alguno de los delitos contra la cosa pública establecidos en el Código Penal, se solicitaba del Ministerio Público intentara el enjuiciamiento correspondiente de acuerdo al procedimiento especial que previó la ley en los artículos 46 al 64. La tercera alternativa era la siguiente: Si la investigación lo que arrojaba era que el investigado se encontraba incurso "en faltas, omisiones o negligencia (…) en la administración, recaudación custodia o inversión de fondos o bienes nacionales de cualquier género inclusive materiales", se remitían las actuaciones al Contralor General de la República a objeto de que se activara el procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa previsto en el artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional. La cuarta y última alternativa estaba supeditada a la existencia de "fundados indicios de enriquecimiento ilícito de parte del funcionario o empleado público; en esta hipótesis, se remitían las actuaciones al Procurador General de la Nación a objeto de que intentara las acciones pertinentes siguiendo el procedimiento prescrito en los artículos 30 al 45 del texto legal en referencia, Este procedimiento era bastante similar al juicio ordinario previsto en el Código de Procedimiento Civil. Allí quedó establecido que el procedimiento se iniciaba ante el Juez de Primera Instancia en los Civil de la Jurisdicción. Aparecía, igualmente, lo atinente a los requisitos del libelo de la demanda, citación del demandado, contestación de la demanda, medios de pruebas, informes, sentencia y apelación ante la Corte Suprema de Justicia.

La Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito de los Funcionarios o Empleados Públicos fue objeto de varias modificaciones a raíz de la caída de la dictadura perezjimenista, con miras a subsanar algunas deficiencias que presentaba y así

evitar que su aplicación a los personeros del régimen depuesto, se viera perturbada. La Junta de Gobierno presidida por el Contralmirante Wolfgang Larrazábal dictó, por ejemplo, el decreto Nº 28 del 6 de febrero de 1958 por medio del cual se decretó la ocupación preventiva de todos los bienes del General Marcos Pérez Jiménez. Otro Decreto importante fue el signado 116 del 31 de marzo de ese mismo año, con el que se facultó a la Comisión Investigadora para que en los casos en que tuviere conocimiento de que algún funcionario público hubiere incurrido en la comisión de alguno de los delitos contra la cosa pública previstos en el Código Penal, solicitara de una autoridad judicial, con la mayor prontitud, procediera a decretar "la medida de aseguramiento de los bienes del funcionario investigado".

Pero la modificación más importante se produjo al entrar en vigor la Constitución de 1961. En efecto, las Disposiciones Transitorias Vigésima y Vigésima primera se refirieron a la materia del enriquecimiento ilícito y a las competencias de la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito, respectivamente.

La Disposición Transitoria Vigésima dispuso que los bienes del dictador, ocupados preventivamente de acuerdo a los términos del Decreto Nº 28 de la Junta de Gobierno que entró a regir los destinos del país una vez que se produjo la huida del país del dictador, pasaran a formar parte del patrimonio nacional.

En cuanto a la Disposición Transitoria Vigésima primera, su contenido fue muy amplio porque se refirió a diversos tópicos. Por ejemplo, previó que de igual manera pasarían "al patrimonio nacional, en la cuantía que determinara la Comisión Investigadora, los bienes pertenecientes de las personas sometidas ante ella a investigación hasta la fecha de promulgación de la Constitución y en razón de hechos o actuaciones anteriores al 23 de enero de 1958".

La decisión, que tendría "carácter de sentencia definitivamente firme", podía ser recurrida "por ante la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en el plazo de treinta días continuos contado a partir de la

publicación de la decisión, para demostrar la licitud parcial o total de su enriquecimiento".

La mencionada Disposición Transitoria, le fijó a la Comisión la obligación de decidir "los casos actualmente investigados conforme a lo previsto en esta disposición, en el término de tres meses contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la Constitución". Este lapso podía ser prorrogado, en cada caso, por la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, a solicitud razonada de la Comisión Investigadora.

Si el Procurador General de la República consideraba que la decisión de la Comisión Investigadora era contraria a los intereses de la República, podía recurrirla por ante la Corte Suprema de Justicia.

Otro particular importante que previó la aludida disposición Transitoria Vigésima primera, fue el siguiente: si la Corte Suprema de Justicia fallaba en el sentido de que no se había producido enriquecimiento ilícito por parte del investigado o que, de haberlo, la cuantía era menor que la estimada por la Comisión Investigadora, quedaba facultada para establecer la cantidad que debía devolverse al recurrente.

Del mismo modo, la aludida Disposición Transitoria señaló que la Comisión decidiría también sobre las reclamaciones de terceros que alegaran derechos reales sobre los bienes objeto de la decisión, la cual podía ser impugnada en el plazo de treinta días continuos, por ante la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa. Por último, también se previó que la Comisión podía declarar simulados los traspasos de bienes efectuados por los investigados después del 1o. de diciembre de 1957. En cuanto a los bienes que hubieren sido adquiridos por los investigados antes de entrar al desempeño de los cargos que ocuparon o de haber cometido los hechos que fundamentan las medidas, podían ser incluidos en la decisión de la Comisión Investigadora solamente cuando los demás bienes no fueren suficientes para cubrir el monto del enriquecimiento ilícito.

Estos fueron los aspectos más resaltantes que reguló la Constitución de 1961 en la materia del enriquecimiento ilícito y, particularmente, en lo relativo a las competencias de la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos.

2. Textos jurídicos dictados en la segunda mitad del siglo XX

Durante la segunda mitad del siglo XX, nuestro país será objeto de importantes acontecimientos que van a incidir más adelante en todos los órdenes; fundamentalmente, en el político, en el social, en el educativo, en el cultural y en el económico. Los avances más significativos en estos ámbitos tuvieron lugar una vez comenzada la segunda mitad del siglo XX, sobretodo, después de la caída de la dictadura militar de Pérez Jiménez.

Veamos a continuación las diversas situaciones que se fueron entrelazando en el devenir de los años, fundamentalmente los de naturaleza política, que luego van a motivar la necesidad de legislar en contra de los hechos de corrupción

En el comienzo de la década de los cincuenta, ocurre un hecho insólito que jamás había conocido Venezuela, ni siquiera durante la feroz época del caudillismo exacerbado de finales del siglo XIX: el asesinato del Teniente Coronel Carlos Delgado Chalbaud, ocurrido el 13 de noviembre de 1950. Para esa fecha él se encontraba ejerciendo la presidencia de la Junta Militar de Gobierno que dirigía los destinos del país desde el 24 de noviembre de 1948, a raíz del golpe de estado que derrocó a Rómulo Gallegos[59]

El magnicidio de que fue objeto del Comandante Delgado Chalbaud, obligó a la conformación de una nueva Junta de Gobierno que la seguirán integrando los Comandantes Marcos Pérez Jiménez y Luis Felipe Llovera Páez, pero la presidirá un civil: el Dr. Germán Suárez Flamerich, profesor universitario y embajador en

[59] Las investigaciones realizadas de inmediato por los correspondientes organismos policiales lograron la captura del grupo que, dirigido por un antiguo luchador anti gomecista -Rafael Simón Urbina- "secuestró y asesinó al Comandante Delgado Chalbaud". Cfr. CASTILLO D´IMPERIO, Ocarina: "*Carlos Delgado Chalbaud*" Nº 33. Biblioteca Biográfica Venezolana. C.A. Editora El Nacional. Caracas, 2006. pp. 131 y ss. Cfr. MALDONADO PARILLI, Jorge: "*Yo Luché contra el Delito*". S/E. Caracas, 1962. pp. 152 y ss.

Lima para el momento en que es requerida su presencia en Caracas para asumir dicha presidencia. Pretendiendo dicha Junta institucionalizar el gobierno de facto que regía los destinos del país, el 30 de noviembre de 1952 se celebraron elecciones para la escogencia de los representantes a una Asamblea Nacional Constituyente, las cuales fueron ganadas por el partido Unión Republicana Democrática liderizado por el Dr. Jóvito Villalba. Estos comicios fueron desconocidos por el régimen. Dos días después de realizadas dichas elecciones, el Comandante Marcos Pérez Jiménez asumió con carácter provisional la presidencia de la república por la renuncia del Dr. Suárez Flamerich[60]. La Asamblea Constituyente, producto del fraude ocurrido, eligió a Marcos Pérez Jiménez Presidente Constitucional para el período que se inició el 19 de abril de 1953.

La implantación de la dictadura militar que durante diez años (noviembre de 1948 a enero de 1958) conculcó derechos y garantías ciudadanas, proscribió la libertad de expresión, prohibió partidos políticos y mandó a muchos compatriotas al cementerio, a la cárcel o al exilio, fue uno de los acontecimientos que marcaron la entrada de Venezuela a la segunda parte del siglo veinte. Coetáneo, con esa situación de terror, de persecución política, de autocracia militar-fascistoide, hubo un progreso desde el punto de vista material, imposible de ignorar, producto de las grandes e importantes obras, sobre todo de ingeniería, que se alcanzaron a construir durante esa década[61]

[60] En la obra "*Germán Suárez Flamerich Presidente del Quinto Gobierno Plural de Venezuela*", cuyo autor es su hermano Oscar, aparece el texto de la entrevista que le hiciera el periodista José Hernán Briceño al Dr. Germán Suarez Flamerich, publicada en el diario El Nacional el 21 de octubre de 1973. Ante la pregunta del prenombrado periodista "¿Qué ocurrió el 1º de diciembre de 1952 en el seno de la Junta de Gobierno?, el ex presidente de la Junta de Gobierno para aquella fecha, respondió: "la disolución de la Junta de Gobierno que presidiera -exactamente desde el 27 de noviembre de 1950 hasta el 1º de diciembre de 1952- se produjo a consecuencia de la discrepancia con los otros dos miembros de la Junta respecto a mi resuelta voluntad de acatar el resultado real de las elecciones para la Constituyente que habría de asegurar al país la vuelta a la normalidad institucional". Ob. Cit. Colección Tribuna Nº 1. Caracas, 1992. p. 334.

[61] Sobre ese período de la historia del país se han escrito muchos trabajos. Sin embargo, para quienes no habían nacido entonces o su corta edad no les permitió imponerse cabalmente de lo que ocurría, hay tres obras que vale la pena tomar en cuenta; sobre todo para obtener una perspectiva de lo acontecido, conforme al criterio de tres protagonistas de primer orden. Por una parte, el libro editado por José Agustín Catalá "*Venezuela bajo el signo del Terror*". Caracas, 1952; por otra parte, el del profesor Agustín Blanco Muñóz "*Habla el General*". Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, UCV- Centro de Estudios de Historia Actual - Expediente Editorial José Martí. Caracas, 1983; y el tercer trabajo, el de nuestro siempre muy

Derrocada la dictadura el 23 de enero de 1958, se inició una nueva etapa de profundo desarrollo político e institucional, que va a estar protagonizada por los líderes de la generación del año 28 y la del 36, así como por los partidos políticos fundados por dichos líderes. Catorce días después de haberse producido la huida al exterior del General Pérez Jiménez y de haber asumido la conducción del país la Junta de Gobierno presidida por el Contralmirante Wolfgang Larrazábal, fue dictado el Decreto Nº 28 de fecha seis de febrero de 1958, mediante el cual se declararon "*ocupados preventivamente todos los bienes que aparezcan a nombre de quien ejerció el cargo de Presidente de la República entre el 19 de abril de 1953 y el 22 de enero de 1958*"[62].

Con miras a lograr la extradición de Pérez Jiménez desde los Estados Unidos, donde terminó radicándose después que huyó de Venezuela, el Dr. Pablo Ruggeri Parra, a la sazón Procurador General de la República, inició ante la Corte Federal el 23 de julio de 1959 el correspondiente juicio, acusándolo, entre otros delitos, del de peculado. La batalla jurídica que tuvo lugar, tanto en Venezuela como en los Estados Unidos, y que se prolongó por espacio de cuatro años, llegó a su fin cuando el 13 de agosto de 1963, el gobierno norteamericano accedió a su extradición, por "*malversación o peculado, recepción de dineros o valores realizables a sabiendas de su procedencia ilícita y por fraude o prevaricación*".

Enjuiciado por la Corte Suprema de Justicia por peculado y malversación de fondos fue confinado a la "Cárcel Modelo" de Caracas durante el desarrollo de todo el proceso. Allí estuvo durante 5 años a cuyo término la sentencia definitiva lo

---

apreciado y recordado profesor de la asignatura "Historia de Venezuela Documental y Crítica, I y II" en el Liceo Fermín Toro de esta ciudad, Simón Sáez Mérida, quien durante el gobierno dictatorial de Pérez Jiménez se desempeñó como Secretario General de Acción Democrática en la clandestinidad, intitulado: "*La Dictadura Perezjimenista. Cara y Cruz*". De dicha obra transcribimos el siguiente párrafo: "Una misma y dramática complejidad en un país que conjugaba el crecimiento económico con el terror y la asfixia de la libertad, la modernización capitalista con el rin y el bloque de hielo, las obras monumentales con las torturas, las autopistas con las colgadas y los corrientazos por las bolas, la siderúrgica con el acoso y las razzias policiales, la represa del Guárico junto a los asesinatos a campo abierto, la ciudad vacacional de los Caracas en el espejo de obreros torturados, muertos y desaparecidos, la construcción de la Ciudad Universitaria en vía común con decenas de estudiantes y profesores secuestrados y perseguidos, la petroquímica con su especialidad en fertilizantes paralela a los detenidos políticos que se los tragó la tierra. Una permanente crueldad de obras y tinieblas". Ob. Cit. Fondo Editorial almargen. Caracas, 2005. p. 11.

[62] Cfr. Gaceta Oficial Nº 25.579 de fecha 06-02-1958.

condenó a pagar la pena privativa de libertad por un tiempo de cuatro años, es decir, menor al de la reclusión que tenía hasta ese momento. Al ser puesto en libertad, viajó a Madrid donde se residenció hasta el día de su muerte, hecho ocurrido el 22 de setiembre de 2001.[63]

Es muy relevante destacar que a partir de los primeros comicios que se celebraron, luego de la caída de la dictadura perezjimenista, el acceso al poder será, en lo sucesivo, a través de la elección libre, universal y directa de los gobernantes y legisladores en los niveles nacional, estadal y municipal.

El Congreso Nacional, surgido de los primeros comicios libres después de derrocada dicha dictadura, se abocó a la redacción de una nueva Constitución que entró en vigencia en el tercer aniversario de dicho derrocamiento: el 23 de enero de 1961.

Factor fundamental para la instauración del sistema democrático de gobierno en nuestro país fue el Pacto de Punto Fijo,[64] mediante el cual los líderes de los tres más grandes partidos políticos de entonces -Acción Democrática (AD), Unión Republicana Democrática (URD) y COPEI- se comprometieron a la "Defensa de la constitucionalidad y del derecho a gobernar conforme al resultado electoral, a un Gobierno de Unidad Nacional y a un Programa Mínimo Común". En cumplimiento de dicho Pacto, el 6 de diciembre de 1958, los candidatos presidenciales Rómulo Betancourt, Rafael Caldera y Wolfang Larrazábal, suscribieron las bases de lo que sería el Programa Mínimo de Gobierno, uno de

[63] Para las elecciones que se celebraron en 1968, Pérez Jiménez fue postulado como Senador por el partido Cruzada Cívica Nacionalista y resultó electo, sin embargo la Corte Suprema de Justicia invalidó su elección, arguyendo que no estaba inscrito en el Consejo Supremo Electoral y, por lo tanto, ni podía elegir ni podía ser electo.
En 1973, fue candidato presidencial -residía en Madrid y no se involucró personalmente en la campaña electoral- mas una enmienda, la Nº 1 a la Constitución de 1961, conforme a la cual no podían "ser elegidos Presidentes de la República, Senadores o Diputados al Congreso, ni Magistrado de la Corte Suprema de Justicia quienes hayan sido condenados mediante sentencia definitivamente firme, dictada por Tribunales Ordinarios, a pena de presidio o prisión superior a tres años, por delitos cometidos en el desempeño de funciones públicas o con ocasión de éstas (omissis)", eliminó cualquier aspiración que hubiese podido tener en ese sentido.

[64] Este es el nombre con el que se conocerá el acuerdo suscrito en la quinta "Punto Fijo", propiedad del Dr. Rafael Caldera, el 31 de octubre de 1958, por los representante de las tres grandes organizaciones políticas de aquella época. Por Unión Republicana Democrática Jóvito Villalba, Manuel López Rivas e Ignacio Luis Arcaya; por el Partido Social Cristiano COPEI: Rafael Caldera, Lorenzo Fernández y Pedro Del Corral y por Acción Democrática: Rómulo Betancourt, Raúl Leoni y Gonzalo Barrios.

cuyos puntos era "Lucha implacable, apoyada en una severa legislación, contra el peculado, el tráfico de influencias y todo género de enriquecimiento ilícito".

Gracias a ese acuerdo, Venezuela pudo emprender el camino de la democracia, el cual, con todas las imperfecciones, vicios y defectos que se le quieran atribuir, permitió un desarrollo sostenido, en paz y armonía, en muchos órdenes, particularmente en el ámbito político, educativo, social, cultural, en el de obras de infraestructura y, especialmente, en lo que se refiere a la toma de conciencia ciudadana de que el anhelo de vivir en libertad es infinito, razón por la cual el pueblo tiene el ineludible deber de pagar el precio que sea para que no se le conculque ese derecho.

Los gobiernos sucesivos que tendrá Venezuela harán énfasis en la necesidad de castigar los hechos de corrupción. Así, el presidente Betancourt en su primer mensaje al Congreso de la República, el 13 de febrero de 1959, expresa lo siguiente: "… *Con mano firme, sin temblor en el pulso ni vacilación en la empresa moralizadora, se castigará sin contemplaciones los delitos de peculado, del tráfico de influencias, del porcentaje corruptor, del favoritismo rentable para quienes lo practican en las colocaciones de comprar por organismos oficiales o en el otorgamiento de contratos a empresas particulares*…" [65]

El mismo presidente Betancourt en el informe correspondiente al último año de su quinquenio, presentado al Parlamento el 7 de marzo de 1964, refiere lo que se copia a continuación: "*La moralidad administrativa ha sido empeño firme y decidido de mi gobierno. No robar el erario público; no ejercitar el tráfico de influencias y otros arbitrios para beneficiarse ilícitamente del poder, resultaba en Venezuela un imperativo categórico (…) Decir que en estos cinco años se ha logrado erradicar de Venezuela el peculado y los subproductos que le acompañan y complementan, sería una falsedad. Persisten los malolientes signos de la más indecente forma de robar que es la apropiación indebida de los dineros públicos*".[66]

[65] Vid. "*Mensajes Presidenciales*" (recopilación, notas y estudio preliminar preparados por Antonio Arellano Moreno), Presidencia de la República, Caracas, 1971, tomo V, 1940-1959. p. 335.
[66] Ibídem. Tomo VI. p. 322.

Por su parte, el presidente Raúl Leoni al dirigirse al Congreso de la República con motivo de presentar su primer informe de gestión, el 11 de marzo de 1965, señaló, en torno al tema de la lucha contra la corrupción, lo siguiente: "*Los dineros de la Nación han sido manejados con pulcra honestidad. Mi gobierno permanece alerta y siempre listo a combatir los delitos contra la cosa pública. Y a los que aparezcan como responsables de ellos los entregará a la acción de los Tribunales de Justicia, pues estoy convencido de que la moralidad administrativa más que debilitarse se destruye con componendas y excepciones*".[67]

También el presidente Rafael Caldera en la oportunidad de presentar su primer mensaje al Congreso de la República, el 11 de marzo de 1971, por la labor realizada desde el día en que asumió la conducción del país, abordó el tema de la corrupción de esta manera: "*…debo hacer referencia a la designación de un Comisionado Especial de la Presidencia de la República para atender las denuncias, quejas y reclamos que se formulen contra cualquier funcionario o rama de la Administración, con el objeto de comprometer a la propia Presidencia de la República en la lucha para erradicar los vicios y corruptelas administrativas, tanto desde el punto de vista de la honestidad como desde el punto de vista del deber de atender los planteamientos, solicitudes y reclamos del público*".[68]

La consolidación del sistema democrático de gobierno, trajo consigo la realización de un conjunto de obras públicas de extraordinaria valía, la multiplicación de las posibilidades de estudio con la creación de nuevas universidades, colegios profesionales, institutos de educación media, para mencionar solamente esas tres áreas educativas. También produjo un vertiginoso crecimiento de la Administración Pública, muy especialmente, de la descentralizada funcionalmente en los niveles nacional, estadal y municipal, como consecuencia de la incesante creación de empresas públicas, fundaciones, asociaciones civiles del estado y servicios autónomos sin personalidad jurídica; esta fue una de las respuestas a las crecientes demandas de la colectividad en

[67] Ibídem. Tomo VI. p. 379.
[68] Primer mensaje del Presidente Rafael Caldera al Congreso Nacional. Oficina Central de Información, Caracas. 1970. p. XXXVI.

materia de servicios públicos y a la obligación de satisfacer necesidades colectivas para alcanzar los fines del Estado, de acuerdo a los postulados de la Constitución de 1961.

La evolución de los precios del petróleo como consecuencia de las crisis desatadas en el medio oriente debido a la "Guerra de "los seis días" en 1967 entre Israel y Egipto; la llamada guerra del Yom-Kippur, entre los mismos países en 1973 y el derrocamiento del gobierno de Sha de Irán en 1979, así como el inicio de la guerra de este país con Irak en 1980 por asuntos limítrofes, fue verdaderamente impresionante. Pero el aumento de los ingresos públicos, producto del alza del precio del petróleo, repercutirá negativamente en Venezuela, particularmente en su Administración Pública, pues producirá una perversa "indigestión económica", como lo advirtió en su momento el padre de la OPEP, el Dr. Juan Pablo Pérez Alfonzo, al gobierno del presidente Carlos Andrés Pérez. En efecto, el incremento del presupuesto del Estado dará por resultado una administración deficiente, difícil de controlar, despilfarradora, que será caldo de cultivo para las más variadas formas de corrupción.

No sobra resaltar que los Contralores Luis Pietri y Manuel Vicente Ledezma, con antelación a la opinión premonitoria del Dr. Pérez Alfonzo, venían insistiendo, repetimos, mucho antes del estallido de la crisis de los precios del petróleo, en la necesidad de dotar a la Contraloría General de la República de un texto legal, propio, moderno, adaptado a las circunstancias de la época y con posibilidades de realizar controles más eficientes e imponer sanciones a los funcionarios que resultaran declarados responsable en lo administrativo como consecuencia del ejercicio de la potestad de investigación regulada en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública del año 1938.

Por ejemplo, en el informe de gestión correspondiente al año 1966 que presentara al Congreso de la república, el Contralor Pietri, puede leerse lo siguiente: "El Organismo Contralor, como lo he expresado en anteriores oportunidades, no puede erradicar por sí solo las fallas de que adolece nuestra administración pública, menos aún si no dispone de instrumentos legales que

permitan sancionar a los responsables de hechos ilícitos y que garanticen la eficiencia del control fiscal. Por tal razón es de impostergable necesidad la consideración por parte de este Honorable Cuerpo del proyecto de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, presentado por el suscrito en acto solemne realizado el 18 de octubre del pasado año, ante la Comisión Especial designada al efecto por la Cámara de Diputados".[69]

El Dr. Manuel Vicente Ledezma, quien sustituyó al Dr. Pietri en el mencionado cargo, al informar al Congreso de la República los resultados de su gestión correspondiente al año 1970, le dice a los legisladores lo que se transcribe de inmediato: "Con especial interés se ha continuado el esfuerzo dirigido a lograr la sanción de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en atención a que, como reiteradamente se ha señalado, las normas vigentes apenas si han sufrido modificaciones a partir de su creación en 1938, por lo cual en muchos aspectos, resultan anticuadas, de difícil cumplimiento o insuficientes. (Omissis). No es comprensible el que en reiteradas oportunidades los partidos políticos representados en las Cámaras Legislativas y otros importantes sectores del país, hayan considerado necesaria y conveniente la inmediata promulgación del Estatuto Orgánico de Contraloría, y que, transcurridos casi tres lustros de vida democrática, aun no se haya dado cumplimiento a esta sentida aspiración nacional. Por otra parte, como responsable de la gestión fiscalizadora sobre la Hacienda Pública Nacional, considero necesario señalar, con la seriedad que el caso requiere y sin evasivas de efecto generalmente negativo, que el panorama de la Administración continúa presentando numerosas errores y deficiencias que impiden el mejor aprovechamiento de los recursos fiscales del país".[70]

La última referencia que traemos a colación es la del Contralor José Muci-Abraham, quien al suceder al Dr. Ledezma en la conducción del máximo ente de control fiscal, señaló: "Los instrumentos legales que posee el Organismo Contralor

[69] Vid. "*Discursos e Informes del Contralor General de la República 1958-1968*". Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas. 1968. p. 273

[70] Cfr. Revista "*Control Fiscal*" Nº 60. Ediciones de la Contraloría General de la República, Caracas, 1971. p. 7.

para el desempeño de su ingente misión son rudimentarios, anacrónicos e ineficaces, y ningún resultado han tenido hasta ahora los angustiados clamores por una reforma administrativa seria y meditada, lo provea de medios y procedimientos idóneos para vigilar y fiscalizar sin cortapisas lo que se hace con los fondos de la comunidad. Debido a ello, me propongo revisar de inmediato el último proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría, para hacer los ajustes necesarios, a fin de remitirlo al Congreso y exponer ante éste una vez más, las razones poderosas, serias y atendibles que aconsejan su impostergable dictado".[71]

Por supuesto, no fueron estas las únicas ocasiones en que los prenombrados Contralores, particularmente el Dr. Pietri quien estuvo al frente de la Contraloría General de la República por algo más de dos períodos constitucionales, plantearon la necesidad de que se dotara a la máxima institución de control fiscal externo de un texto legal moderno y acorde con los avances que, hasta la fecha , se habían hecho sentir en el Derecho Público venezolano con la extraordinaria labor jurisprudencial de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de aquella época.

La necesidad, pues, de controlar las actividades administrativas del ejecutivo nacional, sobre todo ante el inmenso caudal de ingresos extraordinarios y los anuncios del presidente Carlos Andrés Pérez de "Administrar la abundancia con criterio de escasez", lo cual se tradujo en la aspiración de desarrollar la industria pesada del país con un plan de inversiones por sumas jamás imaginadas hasta entonces, fueron factores determinantes para que el Congreso de la República se abocara a dotar al Máximo Organismo de control fiscal externo de un texto legal propio, habida cuenta los signos de corrupción que se multiplicaban por doquier.

De tal manera que en este Capítulo nos proponemos referir los avances legislativos que tuvo la Contraloría General de la República durante la segunda

[71] Revista *Control Fiscal* Nº 74**.** Ediciones de la Contraloría General de la República, Caracas, 1974. p. 6.

mitad del siglo XX, que hizo de ese organismo y de quienes la dirigieron entonces, referencia obligada de la lucha anticorrupción; por supuesto, también será objeto de análisis la que entró a regir en el año 2002 que es la que está en vigor.

No podemos soslayar en el estudio que nos proponemos efectuar, la contribución que en la mencionada lucha aportaron durante la segunda mitad del siglo XX otros instrumentos legales como, por ejemplo, la Ley de Carrera Administrativa, la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Público que fue considerada durante un buen tiempo el verdadero baluarte en el combate contra el flagelo de la corrupción, así como también el Decreto Presidencial que creó el Comisionado Presidencial para la Vigilancia de la Administración Pública.

Iniciemos, pues nuestro análisis con la primera ley que vino a regular en nuestro país el ejercicio de la función pública como lo fue la Ley de Carrera Administrativa y que estuvo en vigencia durante veintisiete años.

2.1. Ley de Carrera Administrativa de 4 de septiembre de 1970

La antigua aspiración de los servidores públicos de contar con una ley que regulara de manera coherente su condición de tales, especialmente sus derechos y deberes, quedó materializada el 4 de setiembre de 1970, fecha en que tuvo lugar la entrada en vigencia de la Ley de Carrera Administrativa[72]. Se encontraba en la presidencia de la república el Dr. Rafael Caldera, quien había alcanzado la primera magistratura de nuestro país en los comicios que tuvieron lugar en diciembre de 1968. La división que sufrió el partido Acción Democrática, precisamente algunos meses antes con motivo de la escogencia de su abanderado para esas elecciones -los doctores Gonzalo Barrios y Luis Beltrán Prieto Figueroa era quienes se disputaban la candidatura- y el ofrecimiento de un "cambio", en virtud de los diez años ininterrumpidos de gobiernos de Acción Democrática, fueron las circunstancias fundamentales que hicieron posible el

[72] Publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria Nº 1428 de fecha 4-9-1970.

triunfo del Dr. Caldera, máxima figura de la Democracia Cristiana de Venezuela y del continente americano y líder fundador del partido Socialcristiano COPEI.

El 11 de marzo de 1969, el Dr. del Dr. Raúl Leoni le transfirió el mando al Dr. Caldera, lo cual vino a constituir un hecho histórico de singular importancia en la construcción y consolidación del sistema democrático instaurado luego del derrocamiento de la dictadura perezjimenista: por primera vez en pleno siglo XX, un gobierno identificado con un partido político entregaba el poder a otro de signo contrario de manera cívica y democrática, con la particularidad que la diferencia de votos a favor del Dr. Caldera fue algo más de 30.000 votos. Como no tuvo mayoría parlamentaria, los acuerdos con los grupos políticos representados en el parlamento para sumar voluntades que aprobaran muchas de sus directrices de gobierno, fue cada vez más apremiante.

El 23 de julio de julio de 1969, Caldera dictó el Decreto Nº 103, mediante el cual le encargó a la Comisión de Administración Pública, presidida por el jurista y profesor universitario, Dr. Allan Randolph Brewer-Carías, realizar los estudios pertinentes a objeto de que le propusiera el Plan de Reforma Administrativa y preparara los elementos de una política de conjunto de la función pública, toda vez que el ordenamiento jurídico que, de una u otra manera le era aplicable a los funcionarios públicos, se encontraba disperso en textos de muy variado rango jerárquico y referidos a materias muy diversas entre si; verbigracia, la Ley de Responsabilidad de los Empleados Públicos de 1912, la Ley de Juramento de 30 de agosto de 1945, y la Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito de los Funcionarios o Empleados Públicos de 1948, analizados precedentemente, y el Decreto Nº 394 del 14 de noviembre de 1960, por medio del cual el Presidente Rómulo Betancourt dictó el Reglamento de Administración de Personal para los servidores del Gobierno Nacional.

La Comisión de Administración Pública cumplió el encargo oportunamente y con base en otros proyectos anteriores que habían sido archivados por falta de voluntad política para convertirlos en ley, elaboró el proyecto que, sometido a la consideración del Congreso, terminó siendo aprobado. La Ley de Carrera

Administrativa vino a regular el conjunto de deberes, derechos e incompatibilidades de los funcionarios en sus relaciones con la Administración, así como también el régimen de Administración de Personal y el concerniente al Contencioso de la Carrera Administrativa.

Ahora bien, por lo que respecta específicamente a la regulación de los deberes de los funcionarios públicos, hay que señalar que la Ley previó a ese respecto las siguientes categorías. En primer lugar, el deber general de fidelidad, en segundo lugar, los propios del cargo para el que se había designado al funcionario, luego los que derivaban del deber de obediencia y, por último, el deber de observar buena conducta.

Estas cuatro categorías, sin lugar a dudas, representaban un aporte fundamental en la concepción ética que se quería implantar en el ejercicio de la función pública y debía ayudar a moldear el perfil del funcionario público. De allí que los Capítulos II y III de la Ley comprendiera el articulado atinente a los aludidos deberes, derechos e incompatibilidades de los funcionarios públicos. Las correspondientes disposiciones eran del siguiente tenor:

"Capítulo II

De los Deberes

Artículo 28.- Sin perjuicio de los deberes que impongan las leyes y reglamentos especiales, los funcionarios públicos están obligados a:

1. Prestar sus servicios personalmente con la eficiencia requerida para el cumplimiento de las tareas que tengan encomendadas, conforme a las modalidades que determinen los reglamentos;

2. Acatar las órdenes e instrucciones emanadas de los superiores jerárquicos que dirijan o supervisen la actividad del servicio correspondiente, de conformidad con las especificaciones del cargo que desempeñen;

3. Guardar en todo momento una conducta decorosa y observar en sus relaciones con sus subordinados y con el público, toda la consideración y cortesía debidas;

4. Guardar la reserva y secreto que requieran los asuntos relacionados con su trabajo;

5. Vigilar, conservar y salvaguardar los documentos, bienes, e intereses de la administración confiados a su guarda, uso o administración;

6. Atender regularmente las actividades de adiestramiento y perfeccionamiento destinados a mejorar su capacitación;

7. Poner en conocimiento de sus superiores las iniciativas que estimen útiles para la conservación del patrimonio nacional o el mejoramiento de los servicios;

8. En general, cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los reglamentos y los diversos actos administrativos que deban ejecutar.

Artículo 29.- Sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes y reglamentos especiales, **se prohíbe** a los funcionarios públicos:

1. Celebrar contratos por sí, por personas interpuestas o en representación de otro, con la República, los Estados, los Municipios y demás personas jurídicas de derecho público, salvo las excepciones que establezcan las leyes;

2. Realizar propaganda o coacción política con motivo o en ocasión del desempeño de sus funciones, así como en dicha oportunidad ostentar distintivos que los acrediten como miembros de un partido político;

3. Auspiciar gestiones de personas públicas o jurídicas que pretendan celebrar contratos con la República o que soliciten o exploten concesiones administrativas, o que sean proveedoras o contratistas de la misma; y

4. Aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros sin que preceda la correspondiente autorización del Senado.

Artículo 30.- Los funcionarios públicos deberán inhibirse del conocimiento de los asuntos en los cuales personalmente, o a través de terceros, tuvieren interés directo, o bien existiere éste por parte de su cónyuge o de sus familiares, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

Capítulo III

De las Incompatibilidades

Artículo 31.- El ejercicio de un destino público remunerado es incompatible con el desempeño de cualquier cargo, profesión o actividades que menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del funcionario.

El ejercicio de los cargos académicos, accidentales, asistenciales, docentes, edilicios, o electorales declarado por la Ley compatible con el ejercicio de un destino público remunerado, se hará sin menoscabo del cumplimiento de los deberes inherentes a éste, en conformidad con lo que establezca el Reglamento de esta Ley.

Artículo 32.- La aceptación de un nuevo destino incompatible con el que se ejerza implica la renuncia del anterior, salvo las excepciones contempladas en la Ley.

Parágrafo Único: La renuncia efectuada conforme a este artículo no presume la renuncia a la carrera administrativa.

Artículo 33.- Son incompatibles el goce simultáneo de dos o más pensiones o el disfrute de una pensión simultánea con un sueldo o remuneración proveniente del ejercicio de un cargo público. Se exceptúan de esta disposición los cargos académicos, asistenciales o docentes y cualquier otro que sin menoscabo de la función pública, determine el Ejecutivo Nacional en el Reglamento de la presente Ley. También se exceptúan las pensiones de disponibilidad o de retiro acordadas

a los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales hasta tanto el Ejecutivo Nacional dicte un Reglamento que establezca un sistema escalonado de excepciones".

Finalmente de conformidad con los artículo 122, 123, 124, y 125 de la Constitución de 1961, los artículos 37 y 38 de la Ley de Carrera Administrativa, en desarrollo de dichos preceptos, establecieron la obligatoriedad de prestar juramento antes de tomar posesión del cargo, de sostener y defender la Constitución y leyes de las República, y de cumplir exactamente los deberes inherentes al cargo.

La Ley de Carrera Administrativa estuvo vigente por espacio de treinta y dos años. Fue derogada por la Ley del Estatuto de la Función Pública publicada en la Gaceta Oficial Nº 37.482 del 11 de julio de 2002, "reimpresa por error material del ente emisor" en la Gaceta Nº 37.522 del 6 de setiembre de ese mismo año. Fue un valioso instrumento legal que trajo consigo importantes avances en la tecnificación y profesionalización de la función pública, así como en el desarrollo del contencioso funcionarial, habida cuenta la reglamentación que esta materia tuvo en esa ley y la labor orientadora y de vigilancia de los derechos del funcionario público que cumplió el Tribunal de la Carrera Administrativa con sus fallos, sobre todo en la etapa inicial de vigencia de dicho texto legal. Mucho dejó que desear la mencionada ley en el ámbito de la lucha contra lo corrupción, pues hechos de esa índole siguieron ocurriendo sin que los principios relativos a la ética y moralidad en ejercicio de la función pública en ella contenidos pudieran inculcarse de manera eficaz.

2.2. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 6 de enero de 1975

Uno de los objetivos que se había propuesto el Dr. José Muci Abraham, al asumir el cargo de Contralor General de la República para el período1974-1979 [73]

[73] El Dr. José Muci Abraham renunció al cargo de Contralor el 16 de junio de 1976, debido a una fuerte controversia con la administración del Presidente Carlos Andrés Pérez, que rechazaba los actos de control

lo vio materializado el seis de enero de 1975, cuando apareció publicada en la Gaceta Oficial Nº 1712 Extraordinario de esa fecha, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Se trató del primer texto legal que vino a regir, de manera particular, a dicho organismo. Su artículo 117, dispuso que entraría en vigencia "seis meses después de la fecha de su promulgación".

La precitada Ley significó la ampliación de las potestades de control que venía ejerciendo el organismo contralor con arreglo a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, sobre todo por lo que respecta a los entes que conformaban la Administración Pública Descentralizada. Dicha Ley previó la modalidad del control de gestión, revisó el viejo procedimiento del juicio de cuentas y reglamentó el procedimiento relativo a la determinación de la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos sin mengua de los principios relativos a lo que hoy se denomina la garantía constitucional del debido proceso. Sin lugar a dudas, en su momento, constituyó un paso de avance en la actividad de control fiscal que concierne al organismo contralor.

Otro elemento a destacar de la ley a la que nos estamos refiriendo es que amplió los supuestos de responsabilidad en que podían incurrir los propios funcionarios de la Contraloría General de la República con motivo del ejercicio de sus funciones. En efecto, dichos supuestos quedaron tipificados de la siguiente manera:

"Artículo 17.- Independientemente de la responsabilidad civil y penal que pudiere incumbirle, los funcionarios y empleados de la Contraloría responden:

1º. Por omisión, negligencia o impericia en el control de los contratos que fueren sometidos al organismo;

2º. Por insuficiencia de las cauciones que se hubieren aprobado para garantizar el cumplimiento de los referidos contratos;

---

tildándolos de "oposición política al gobierno". El respaldo brindado por el partido Acción Democrática al gobierno en esta disputa pública con el Dr. Muci y las amenazas en contra de su vida y de miembros de su familia, su esposa e hijos, como él lo denunció públicamente, llevaron al Dr. Muci a presentar su dimisión al cargo, casi dos años después de haber asumido tan importantes funciones.

3º. Por omisión, negligencia o impericia en la revisión de las órdenes de pago;

4º. Por no exigir el envío de las cuentas que no hayan sido presentadas en el término fijado y por no apremiar a los responsables a la presentación y envío de las cuentas, inventarios, informes y documentos que estuvieren obligados a presentar;

5º. Por negligencia, omisión, o injustificado retardo en el examen o fenecimiento de las cuentas;

6º. Por no dar curso a los reparos o no gestionar el procedimiento para satisfacerlos administrativamente;

7º. De los reparos que se hagan a las cuentas después de declaradas conformes y otorgado finiquito. En este caso responden también solidariamente los examinadores que hayan intervenido en el examen de la cuenta. Esta responsabilidad tendrá lugar cuando la omisión del reparo provenga de la falta de examen o de negligencia o impericia del examinador;

8º. De los perjuicios que se causen a los entes sujetos al control de la Contraloría por no haber exigido caución a los empleados que deban prestarla o haber aceptado cauciones insuficientes para cubrir el monto asignado;

9º. De los perjuicios que se causen al patrimonio público por no haber asistido a los juicios y actuaciones en los cuales se discutiere la legalidad de las decisiones de la Contraloría;

10º. De los perjuicios que se causen por no haber procedido a perseguir las contravenciones de las cuales tuvieren conocimiento; o cuando la circunstancia de ignorar una contravención o no perseguirla se debiere a negligencia del correspondiente funcionario;

11º. En general, del incumplimiento de los deberes que les imponen las leyes.

Como bien puede observarse, la tipificación de los supuestos de responsabilidad en los once numerales que anteceden no se contraía solamente, como pudiera pensarse, a causales para decretar la responsabilidad administrativa o la disciplinaria de los funcionarios del organismo contralor por su condición de tales, sino que dependiendo de la situación específica de que se tratare, dichos supuestos también podían entrañar responsabilidad civil o penal, si con ocasión de su ocurrencia implicaban la comisión de hechos punibles o de contravenciones con un sustrato económico o patrimonial que hicieran exigible estas dos modalidades de responsabilidad. Un ejemplo de lo que acabamos de señalar lo encontramos en el numeral 2º copiado *ut supra*, es decir, el relativo a la *insuficiencia de las cauciones que se hubieren aprobado para garantizar el cumplimiento de los contratos sometidos a la consideración del organismo*, pues si la actuación del funcionario trajo consigo un daño patrimonial a un ente de la administración pública o su proceder se debió a motivos dolosos o fue la resultante del concierto del funcionario con un particular, sin lugar a dudas que estarían dadas las circunstancias para demandar una u otra responsabilidad o ambas.

De igual manera, la primigenia ley de la Contraloría de la República abordó todo lo concerniente a la potestad de averiguaciones administrativas, como no lo había hecho el texto antecesor. En efecto, el artículo 81, que consagró el ejercicio de la mencionada potestad, dispuso lo siguiente.

"La Contraloría podrá realizar investigaciones en todo caso en que surgieren indicios de que funcionarios públicos o particulares que tengan a su cargo o intervengan en cualquier forma en la administración, manejo o custodia de bienes o fondos de las entidades sujetas a su control, hayan incurrido en errores, omisiones o negligencias" y acoto en su parte in fine, que "*esta averiguación procederá aun cuando dichas personas hubieren cesado en sus funciones*".

Dentro de las principales transformaciones que introdujo el legislador desde el punto de vista procedimental, estuvieron las que señalamos de inmediato:

A. El ejercicio de la mencionada potestad, según la redacción de lo artículo 81 que la consagraba y del 91 *ejusdem*, pasó a ser absolutamente discrecional. De acuerdo con la disposición citada en primer término, "La Contraloría podrá realizar investigaciones en todo caso en que surgieren indicios..." y conforme a lo previsto en la mencionada en último lugar, "podrá abstenerse de seguir conociendo de investigaciones administrativas cuando el monto del presunto perjuicio causado no exceda de cien mil bolívares...".

B. Desde el punto de vista procedimental, el cambio fue trascendental. Tanto la Ley, como el reglamento ejecutivo de la misma y también el reglamento interno del organismo dictado por su máximo jerarca, distinguió, de manera muy clara, las diversas fases que era menester cumplir para realizar cabalmente una averiguación administrativa: Dichas fases eran las siguientes: la de inicio -con indicación de los diversos modos de proceder- ; la de sustanciación; la de formulación de cargos; la de contestación de cargos y la de decisión.

C. En cuanto a la garantía del derecho a la defensa de los indiciados resultó fortalecida, toda vez que se estableció la obligatoriedad de citar o de notificar, según los casos, a las personas involucradas en una investigación, con independencia de que tuvieran el carácter de testigos o de indiciados. Además, se consagró, de manera expresa, la posibilidad de recurrir, en sede administrativa, contra las decisiones declaratorias de responsabilidad.

D. Quedó igualmente establecido, sin ningún tipo de ambigüedad, que podían ser objeto de la potestad de averiguaciones administrativas, además de los funcionarios de la administración central, los de la descentralizada, funcional y territorial, sin que se entendiera que había resultado menoscabada la respectivas autonomías de los organismos contralores de tales niveles territoriales.

E. El artículo 84 de la precitada ley, dispuso lo siguiente: "*Una vez firme la decisión que determine administrativamente la responsabilidad, el auto respectivo y demás documentos se pasarán al funcionario competente para que éste, en el término de treinta días, aplique razonadamente la sanción administrativa que corresponda, de lo cual informará por escrito a la Contraloría*". Como puede observarse, si bien prosiguió en cabeza de los correspondientes jerarcas de los funcionarios declarados responsables en lo administrativo, la facultad de imponerles a éstos las sanciones disciplinarias derivadas de tal declaratoria, la ley precisó que ello no era discrecional. La sanción debía ser "aplicada, razonablemente, por el funcionario competente".

Sin lugar a dudas la regulación de que fue objeto todo lo concerniente a la materia de averiguaciones administrativas en la Ley de la Contraloría General de la República de 1975, evidenció, en su momento, "un texto respetuoso de la garantía constitucional relativa al derecho a la defensa, y preparatoria, por lo que al procedimiento se refiere, de principios desarrollados luego en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, tales como los de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad".[74]

Pero, aparte de sus bondades técnicas y su especial respeto a las garantías constitucionales, en particular la concerniente al derecho a la defensa, ¿redujo el índice de irregularidades en la administración pública, frenó las corruptelas en su seno? Veamos los informes anuales del propio organismo contralor, presentados al Congreso de la República, como respuesta a las interrogantes anteriores.

En el Informe relativo al año 1976, expresa la Contraloría General de la República, entre otros particulares los que hemos querido destacar transcribiéndolos a continuación: "En los medios de comunicación social, así como

[74] ORLANDO S., Freddy J: "La Potestad Inquisitiva de los Órganos de Control Fiscal y la Determinación de la Responsabilidad Administrativa de los Funcionarios Públicos". 2ª edición. UCAB. Caracas. 2004.

también en las más altas tribunas del país, se plantea con frecuencia el tema de la corrupción administrativa. Ello refleja dos cosas importantes: por una parte, que hay la corrupción, y por la otra, que al amparo de nuestro amplio régimen de libertades públicas que permiten su denuncia, la colectividad la repudia. En los gobiernos dictatoriales que ha padecido el país no ha habido denuncias públicas de corrupción, no obstante que ella existió en proporciones alarmantes y comprobadas, respaldada con el cínico descaro de muchos de sus más destacados personeros (omissis). De justicia es señalar que en los últimos años se han hecho importantes esfuerzos por mejorar el funcionamiento administrativo del Estado (omissis). No obstante el panorama de la administración deja mucho que desear en términos de eficacia, de prestación de servicios y de utilización óptima de recursos. Además aún persisten refinadas y nocivas prácticas delictivas que, con participación de terceros inescrupulosos, siguen causando no sólo daño material sino principalmente moral"[75]

Luego, en el Informe atinente a la Gestión realizada en 1977, señala la Máxima Institución de Control Fiscal Externo: "Por considerar innecesario extenderme de nuevo en los planteamientos generales que formulé en mi anterior informe, debo limitarme a reiterar, en esta oportunidad, la gravedad que para el país significa la persistencia de conductas ilícitas de funcionarios y particulares, con motivo de la actividad de la administración pública y la necesidad de que se combatan las raíces de tal fenómeno, cuales son la crisis de valores morales dentro de una estructura social injusta, la tendencia al enriquecimiento fácil y excesivo, así como al derroche ostentoso, la carencia de sanciones ejemplarizantes, y la inexistencia de una estructura administrativa cónsona con el grado de crecimiento económico y financiero del país"[76]

En el Informe correspondiente al año 1981, encontramos lo siguiente: "En mis dos Informes anteriores al Congreso de la República he hecho observaciones a la marcha de la Administración Descentralizada, aquella en donde se agrupan

[75] Vid. *Revista Control Fiscal* Nº 85. Ediciones de la Contraloría General de la República, Caracas, 1977. p. 13 y ss.
[76] Vid. *Revista Control Fiscal* Nº 89. Ediciones de la Contraloría General de la República, Caracas, 1978. p. 7.

los organismos estatales con mayor incidencia en el proceso de desarrollo del país. Allí, se ha señalado, que no se han establecido metas precisas ni se ha programado con efectivo sentido de continuidad. Se han hecho concretas observaciones a la presencia de elementos distorsionadores de la administración de empresas e institutos autónomos por parte del Ejecutivo".[77]

De los Informes parcialmente transcritos, se pone de manifiesto que la Máxima Institución contralora del país, denunciaba insistentemente los hechos de corrupción y los castigaba en la medida de sus posibilidades; es decir, mediante la sustanciación de los respectivos expedientes y la subsiguiente declaratoria de responsabilidad administrativa de los investigados si procedía o a través de la imposición de multas cuando se daban los supuestos para ello.

Pero las denuncias de diferentes sectores de la colectividad a través de los diferentes medios de comunicación, prensa, radio y televisión, fundamentalmente, no cesaron; por el contrario, el tema de la corrupción, de la deshonestidad en la administración pública era *vox populi* en la comunidad. No obstante las declaraciones contundentes, por ejemplo, del presidente Carlos Andrés Pérez en las que manifestaba, sin ambages, su decisión de enfrentar las manifestaciones de corrupción que se le atribuían a su gobierno, lo cierto era que tales manifestaciones aumentaban por doquier. Desde la Revista "Resumen", el Dr. Jorge Olavarría evidenciaba -a través de fotocopias de documentos oficiales de por medio, a título de prueba de sus investigaciones como comunicador- hechos de corrupción en los diferentes ámbitos de la administración pública. El Dr. Alfredo Tarre Murzi desde su columna "Palco de Sombra" en "El Nacional", y con sus libros "Democracia con Energía", "Gracias a Ti", "Cuando El Hombre no Camina" y "Venezuela Saudita", denunciaba certeramente manifestaciones de corrupción en las esferas gubernamentales. El Profesor Pedro Duno con su libro "Los Doce Apóstoles", en el que aludía a miembros de empresariado venezolano favorecidos

[77] Informe al Congreso de la República 1981, Separata. Ediciones de la Contraloría General de la República. 1981, Caracas. p. 21.

por las políticas económicas del Presidente Pérez, contribuía a crear conciencia en torno al problema de la corrupción.

A lo anterior, que se ha referido sólo a título de ejemplo, debe agregarse la labor parlamentaria de los partidos de oposición al gobierno[78] representados en el Congreso de la república a través de los debates e investigaciones que propugnaban, de dirigentes del propio partido de gobierno como fue el caso del Dr. Gonzalo Barrios, quien ocupando la presidencia del Congreso expresó el 09 de diciembre de 1977, en una entrevista concedida al periodista Leopoldo Linares del diario El Nacional, que "*En Venezuela los funcionarios y sus allegados roban porque no tienen razones para no hacerlo*"[79]; no podrían soslayarse los documentos de la Conferencia Episcopal Venezolana y el parecer de personalidades como el Dr. Arturo Uslar Pietri que no cesaban, desde mucho tiempo atrás, de alertar acerca de la necesidad de corregir desviaciones, de concertar voluntades dispuestas a trabajar por el bien común y, de igual forma, en contra del despilfarro y los errores de la acción u omisión gubernamental.[80]

---

[78] COPEI, URD, Movimiento Electoral del Pueblo (MEP), Movimiento al Socialismo (MAS), entre otros.

[79] "Para analizar eficazmente el problema de la corrupción en Venezuela -apuntó Barrios- a mi juicio hay que revestirse de una objetividad tan resuelta que pudiera obstentar (sic) ciertos ribetes de cinismo. Yo creo, en efecto, que en Venezuela los funcionarios y sus allegados en general roban –para hablar de robo en sentido popular y no el que tendría en la técnica jurídica- porque no tienen razones para no robar. (omissis) la administración es lamentablemente desordenada y el desorden es muy propicio para la maniobra dolosa. En segundo término la justicia no es confiable y no faltan entre sus miembros algunos sin las excepcionales cualidades morales a las que aludí (…)". *El Nacional*. Caracas, edición del 10-12- 1977. p. D1.

[80] El 15 de junio de 1958 el episcopado de nuestro país emite una Carta Pastoral "en la oportunidad de los nuevos horizontes que se abren a la patria". Entre otros particulares, dice la carta: "La excelencia y efectividad de un régimen no tanto dependen de su estructura cuanto de los ciudadanos que actúan en ella. Ninguna clase de gobierno conseguirá grandes resultados con ciudadanos retrasados y corrompidos. (…) El Congreso debe acoger en su seno a hombres espiritualmente eminentes y de carácter firme que sepan enfrentarse a intereses particulares, sean de quienes sean, si lesionan el bien común; hombres que representen los variados sectores de la sociedad; hombres de sólidas convicciones cristianas de doctrina clara y serena; insensibles al halago y sordos al aplauso; firmes y rectilíneos ante el cumplimiento del deber incapaces de soborno, de corrupción o de funestas claudicaciones. Hombres que sepan decir NO y que nunca se resignen a ser elemento gregario, sumisos sin más ni más, a la voz del amo". Cfr. "Conferencia Episcopal Venezolana". Tomo I-A Cartas Instrucciones y Mensajes (1883-1977). Introducción y Compilación por Monseñor Baltazar Porras Cardozo. UCAB. Centro venezolano de Historia Eclesiástica. Caracas. 1978. pp. 275 y 276.

De la "Declaración del Episcopado venezolano sobre la situación social del país", de fecha 12 de enero de 1974, dada la vigencia del planteamiento allí contenido, tomamos el siguiente párrafo: "Consideramos que la justa administración de nuestra riquezas, tanto públicas como privadas, es uno de los más graves compromisos de la Venezuela actual, que, de no proceder acertadamente, puede convertirse en una especie de 'hijo pródigo' que lo consume todo viviendo disipadamente". Ibídem. p. 503.

Por su parte, el Dr. Uslar Pietri nunca cesó de advertir acerca de la necesidad de 'sembrar el petróleo' y de evitar el *manirrotismo*. En lo que podría considerarse la última gran entrevista que el Dr. Uslar le concedió al

Todo este cuadro, muy simplificado, de lo que acontecía entonces en nuestro país, sumado a opiniones tan importantes como la del Contralor General de la República, quien en 1982, con ocasión de presentar su informe anual, dijo: "La propuesta Ley de Defensa del Patrimonio Público, actualmente en discusión (…) podría servir como elemento válido, de significativa importancia, en la acción de previsión, corrección determinación de la responsabilidad e imposición de la adecuada penalidad a los culpables de los delitos contra la cosa pública"[81], hizo confluir a diversos sectores en la necesidad de legislar, de forma severa en contra de la corrupción, para castigarla y para preservar el patrimonio público.

Se habían dado las condiciones necesarias para que el Congreso de la República aprobara la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público.

2.3. Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público de 1º de abril de 1983

Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público fue sancionada en el Palacio Federal Legislativo el 2 de diciembre de 1982. El Presidente Luis Herrera Campíns ordenó su cúmplase el día 18 del mismo mes y año; fue publicada en la Gaceta Oficial Nº 3.077 Extraordinario del 23 de diciembre de 1982 y entró en vigor el 1º de abril de 1983 por disponerlo así su artículo 110.

El proyecto de "Ley Sobre la Salvaguarda del Patrimonio Público", lo había elaborado el señor Luis Piñerúa Ordaz cuando desempeñó la cartera de Relaciones Interiores en el Gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez, pero fue presentado al Congreso de la República en 1975 por el Dr. Octavio Lepage, quien lo sustituyó en dicho cargo. Sin embargo, para ese entonces el mencionado

---

Dr. Rafael Arrráiz Lucca en los meses finales del año 2000, al ser interrogado sobre el futuro de Venezuela, dijo el Dr. Uslar: "Estoy muy angustiado con esto que está pasando con este país. Este es un momento muy malo, muy peligroso, hay mucho dinero, muchísimo dinero y no hay orientación (…) Aquí no hay de dónde agarrarse, es lastimoso un país sin clase dirigente, aluvional, improvisado, improvisante, improvisador. Hay que ver lo que hubiera sido este país con esa montaña de recursos, si el gobierno hubiera tenido un poquito de sentido común". Vid. "Ajuste de Cuentas. Conversación con Rafael Arráiz Lucca. Biblioteca Uslar Pietri. Los Libros de El Nacional. Editorial CEC, S. A. Caracas, 2007. pp. 49-50.

[81] Vid. *Revista Control Fiscal* Nº 101. Ediciones de la Contraloría General de la República, Caracas, 1978. p. 3.

proyecto no encontró eco en el Congreso de la República. Dos sucesos de envergadura ocurridos en el campo político, aunados al clamor popular existente en el país para luchar contra la corrupción, como lo vimos en el punto anterior, apuraron a los legisladores a aprobar la ley: el escándalo del caso Sierra Nevada en 1980 y el del Banco de los Trabajadores en 1982, a lo que se agregaban denuncias de la comisión de hechos irregulares por parte de funcionarios de la Administración del Presidente Herrera Campíns. El trabajo parlamentario fue intenso hasta que se logró su aprobación, pero una vez alcanzada esa fase, fue devuelta al Congreso por el Presidente Herrera debido a un conjunto de observaciones que le formuló, y aceptadas muchas de ellas por el Congreso, fue finalmente sancionada el 2 de diciembre de 1982, como ya de dijo.

Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público fue un texto legal no exento de polémica. Durante su *vacatio legis*, y también después de haber entrado en vigencia, se la analizó en seminarios, foros y conferencias que se dictaron en todo el país, habida cuenta de las novedades que contenía. Se escribió sobre ella en artículos de prensa y en revistas jurídicas especializadas y se la calificó desde un primer momento de "draconiana" en cuanto al régimen sancionatorio en ella previsto, particularmente, en la materia penal que regulaba.

En el Libro "Régimen Jurídico de Salvaguarda del Patrimonio Público" editado por el Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, colección Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, están recogidas las conferencias de los expositores que intervinieron en los Seminarios sobre dicha ley, organizados por el mencionado Instituto y la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo y Ciencias de la Administración, entre los días 19 al 21 de enero de 1983 y 23 al 25 de marzo de ese mismo año. Allí aparecen las distintas opiniones que se avanzaron sobre el precitado texto legal; destacan, entre otras, la del Profesor Alberto Arteaga Sánchez, quien llegó a opinar que "…a pesar de las modificaciones hechas al texto de la ley, subsisten algunas de las exageraciones de los proyectos originales, con lo cual, si bien considero que se trata de un instrumento legal

conveniente y necesario, en mi opinión, en materia penal, en algunos aspectos, contiene disposiciones de exagerad severidad, deja traslucir tendencias objetivista que chocan con el principio de culpabilidad, contiene tipos abiertos que se oponen al principio de legalidad, sobrevalora el criterio del daño económico, y en alguna medida consagra un fuero especial para los infractores de la ley, lo que podría favorecer un tratamiento privilegiado en relación a los restantes representantes del submundo delictivo"[82].

La profesora Tosca Hernández, emitió el siguiente parecer: "Como criminóloga me llama enormemente la atención, la severidad de esta ley, especialmente tomado en cuenta el poder del grupo social sobre el cual va a recaer, y aún más, al estar a su vez, sus propios creadores entre quienes pueden ser juzgados por ella [83]". Por su parte, El Profesor Gabriel Ruan expresó: "Veo que realmente existe una carga emocional en esta Ley. Tal vez es el momento que la ocasiona. Esto pareciera llevando los términos a otro nivel, un operativo legislativo, y los operativos en Venezuela son algo así como hacer de una vez lo que no se ha hecho en mucho tiempo"[84]. Ahora bien, en esto tenía mucha razón el Dr. Ruan, pues el país rechazaba desde hacía tiempo las manifestaciones de corrupción, pero el Poder Legislativo había estado ausente del problema. El último instrumento legal concebido para combatir dicho flagelo había entrado a regir el 18 de octubre de 1948, fecha del ejecútese y publicación en la Gaceta Oficial de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito.

Pero no sólo en los aspectos penales despertó críticas, el Profesor José Melich Orsini, por ejemplo, rechazó "la inclusión de las sociedades civiles en las que exista cierta participación accionaria de entes públicos, dentro de las modalidades de control previstas en la ley para los "entes públicos propiamente tales", ya que podía constituir un obstáculo al libre desarrollo de una sociedad

[82] ARTEAGA SÁNCHEZ, Alberto: "La Nueva Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público. Antecedentes de la Ley. Objetivos. Su orientación General en Materia Penal. Disposiciones Anticonstitucionales". Vid. Régimen Jurídico de Salvaguarda del Patrimonio Público… op.cit. p. 479.
[83] HERNÁNDEZ, Tosca: "Aspectos Criminológicos en la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Público". Régimen Jurídico de Salvaguarda del Patrimonio Público… op. cit. p. 197.
[84] RUAN Gabriel: "La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos y la Ley Orgánica…" Régimen Jurídico de Salvaguarda del Patrimonio Público… op. cit. p. 307.

comercial, amén de que sus directores y administradores pasaban a ser considerados por la ley, funcionarios públicos[85]. Para el Profesor Armando Rodríguez, "La inadecuada redacción de algunos de sus artículos iniciales, y el ambicioso ámbito subjetivo y sustantivo que se pretende cubrir con su normativa pueden provocar serios problemas como consecuencia de su aplicación"[86]

Ahora bien, entre los aspectos más resaltantes de la ley en referencia destacaban las siguientes:

Todo el articulado de los delitos "Contra la Cosa Pública" regulados en el Código Penal vigente para la época, fue incorporado a la Ley de manera que las previsiones sobre esa materia que estaban contenidas en dicho Código quedaron derogadas expresamente. También fue derogada de manera expresa la Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, después de haber estado vigente por espacio de casi treinta y cinco años.

La Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público creó nuevos tipos delictivos con base en las realidades de nuestro país y en lo que en términos generales acontecía en nuestra administración pública. Tomó en cuenta, pues, el reiterado proceder de funcionarios públicos, así como de particulares también, quienes desde sus cargos o en sus relaciones comerciales con la administración pública, respectivamente, tenían comportamientos no cónsonos con la mejor práctica o tradición administrativa o con la "ética pública", pero que ningún texto legal lo tipificaba como delito. Este fue el caso del "Enriquecimiento Ilícito", de la "Apertura de Cuenta Privada con Fondos Públicos", del "Sobregiro en Cuentas Públicas", del "Depósito de Fondos Públicos en Cuentas Privadas" o con la "Falsa Certificación Médica o Sanitaria", "Expedición y el uso indebido de Licencias, Pasaportes y certificaciones", entre otros.

---

[85] MELICH ORSINI, José: "*Los Sujetos Pasivos de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público*". Régimen Jurídico de Salvaguarda del Patrimonio Público… *op. cit.* p. 135.
[86] RODRÍGUEZ, Armando: "*Los Sujetos Pasivos de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público*". Régimen Jurídico de Salvaguarda del Patrimonio Públic… *op.cit*. p. 144.

Otra regulación novedosa fue la creación de una jurisdicción especial y especializada mediante el establecimiento de los Tribunales Superiores de Salvaguarda del Patrimonio Público y los Tribunales de Primera Instancia en lo Penal con competencia en materia de Salvaguarda del Patrimonio Público. Los nombrados en primer término, de carácter colegiado -tres jueces en total- debían ser designados por la Corte Suprema de Justicia en Pleno, lo cual revelaba la importancia que se le brindó a esta jurisdicción. Por lo que respecta a los de Primera instancia en lo Penal, que eran unipersonales, la referida competencia la recibieron mediante Decreto Presidencial, como lo previó la ley.

La jurisdicción de Salvaguarda del Patrimonio Público quedó suprimida el 1º de julio de 1999 con la entrada en vigencia del Código Orgánico Procesal Penal[87]. Antes de que ello ocurriera, conoció asuntos de verdadera importancia sobre los que la opinión pública y los medios de comunicación tenían centrada toda su atención y, contra todo pronóstico, los resolvió. Así ocurrió, por ejemplo, con el caso de los "Jeeps" referido precedentemente; sin embargo, las críticas al desempeño de esta jurisdicción no dejaron de formularse. Algunos sectores expresaban preocupación al considerar que, dependiendo del asunto de que se tratare o de las personas involucradas, las altas esferas del poder trataban de influir en las decisiones a adoptar. Otros sectores se quejaban de la tardanza de los tribunales de Salvaguarda del Patrimonio Público en dictar las correspondientes sentencias. El Dr. Henry Ramos Allup, uno de los proyectistas del mencionado instrumento legal, en entrevista concedida a la comunicadora Alba Sánchez del diario El Nacional, publicada el 18 de noviembre de 1987, al responder la pregunta según la cual a qué se le podía "atribuir que la Ley no hubiese detenido la corrupción administrativa", expresó que ello se debía a que "no se ha aplicado como debería" y al hecho de que "la voluntad de quienes deberían aplicarla se ha pasmado frente a sus normas y a que la disposición de la

[87] art. 501. Gaceta Oficial Nº 5.208 Extraordinario de fecha 23-01-1998.

administración de justicia ha brillado por su ausencia"[88]. Este tipo de crítica acompañó a dicha jurisdicción durante el tiempo de su existencia.

Por otra parte, las competencias que estaban a cargo de la Comisión Investigadora Contra el Enriquecimiento Ilícito, fueron asignadas casi en su totalidad a la Contraloría General de la República, particularmente lo relativo a la materia de la Declaración Jurada de Bienes, la cual pasó a denominarse Declaración Jurada de Patrimonio y lo atinente al procedimiento administrativo para determinar indicios de la comisión de enriquecimiento ilícito. Los expedientes, archivos, documentos y bienes adscritos a la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito, pasaron, previo inventario, a la Contraloría General de la República.

Una innovación que vale la pena destacar fue la introducida por la ley, en el sentido de que la instrucción de los expedientes a cargo de los Tribunales de Salvaguarda del Patrimonio Público era obligatoria e indelegable. En atención a la norma constitucional que permitía el juicio en ausencia para los "reos de delitos contra la cosa pública", "con las garantías y en la forma que determine la ley", este novedoso texto legal así lo consagró. Otra regulación significativa que vino a evitar controversias sobre le punto fue la que dispuso que el antejuicio de mérito sólo procedía para el caso de que el funcionario se encontrara en el ejercicio del cargo. Una disposición absolutamente criticada fue la que previó que quedaban excluidos los beneficios procesales de libertad bajo fianza, el régimen penitenciario de libertad condicional y el de sometimiento a juicio y suspensión condicional de la pena, pues la intención del legislador fue que la medida de privación de la libertad fuera efectivamente cumplida.

No obstante que el enjuiciamiento de los indiciados se llevaría a cabo de conformidad con las previsiones del "Código de Enjuiciamiento Criminal", se introdujo el principio de oralidad, de manera de asegurar transparencia y celeridad en los respectivos juicios

[88] Vid. El Nacional. Caracas, 18-11-1987. p. D-1

Aparte del anterior esbozo de lo aspectos más resaltantes que preveía la ley en materia penal, vale la pena destacar lo relativo al régimen sancionatorio administrativo que resultó ampliado para los casos de incumplimiento en cuanto a las obligaciones relativas a la materia de la declaración jurada de patrimonio y como consecuencia de las decisiones de responsabilidad administrativa.

Por lo que atañe al caso específico de las Averiguaciones Administrativas a cargo de la Contraloría General de la República, sin lugar a dudas, esta potestad resultó fortalecida y complementada con algunas innovaciones que se introdujeron sobre esa materia. Entre otras, es de destacar las siguientes:

1º. El camino hacia la tipificación de los ilícitos administrativos, susceptibles de acarrear una declaratoria de responsabilidad administrativa, tuvo un importante paso de avance ya que, aparte de la forma genérica establecida en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República para iniciar una investigación con miras a determinar la comisión de "errores omisiones o negligencias en la "administración, manejo o custodia de fondos y bienes públicos", la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público tipificó en sus artículos 35 al 41 los ilícitos administrativos capaces de generar también dicha responsabilidad. Destacaban, entre éstos, el endeudamiento no autorizado, el manejo ilegítimo o el sobregiro de cuentas bancarias, la contratación de personal innecesario, el despilfarro, la realización de agasajos innecesarios, etc.

2º. Se facultó a la Contraloría General de la República para imponer multas a quienes resultaran declarados responsables en lo administrativo por una decisión dictada en ejercicio de su competencia investigadora, con lo cual se robusteció la potestad sancionadora de ese organismo.

3º. La Ley dispuso que se publicaran en la Gaceta Oficial, las decisiones definitivas emanadas de un procedimiento de averiguaciones administrativas, con independencia de si la misma fuere de absolución, sobreseimiento o de responsabilidad. La connotación disuasiva de esta

norma para que no se incurriera en ilícitos administrativos, por las implicaciones éticas que encerraba, era obvia.

4º. Otra novedad importante y muy conveniente, la constituyó la previsión conforme a la cual el Fiscal General de la República podía intervenir en la fase de ejecución de las decisiones de responsabilidad para garantizar la imposición de la sanción disciplinaria que estaba a cargo de la propia administración.

5º. Se le otorgó rango legal a la confidencialidad de las averiguaciones administrativas, salvo las excepciones que la propia ley establecía, como una manera de que prevaleciera durante la fase de sustanciación de dichas averiguaciones, la garantía constitucional relativa a la presunción de inocencia.

6º. El vacío que existía entonces, en cuanto al lapso para declarar la prescripción de un determinado asunto, y que La Contraloría General de la República llenaba con la aplicación analógica de lo previsto en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, quedó colmado al establecerse expresamente que la prescripción operaba en cinco años y que el respectivo cómputo debía efectuarse con arreglo a las normas establecidas en el Código Penal.

La ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, al menos por lo que respecta a la materia a la que nos hemos venido refiriendo, constituyó un impulso de primer orden, no sólo en el afianzamiento de una competencia de vieja data, de acuerdo a lo que señalamos con antelación, sino en su progresiva adecuación al principio de la legalidad.

¿Qué tan importante fue la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público en la lucha contra la corrupción, fue efectiva, logró reducirla? No se conocen estadísticas de algún organismo del Estado que permita responder las interrogantes anteriores. Sin embargo, con base en dicho instrumento legal se

enjuició a dos presidentes de la república, uno en ejercicio del cargo -como lo fue el caso del presidente Carlos Andrés Pérez- y otro en su condición de ex presidente, como ocurrió con el Dr. Jaime Lusinchi, amén de Ministros, presidentes de Institutos Autónomos y de Empresas del Estado, militares de alto rango a quienes también les fue aplicada dicha ley. Este importante instrumento legal fue derogado el 07 de abril de 2003 con motivo de la entrada en vigencia de Ley contra la Corrupción a la que nos referiremos más adelante.

2.4. Ley de Reforma de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 14 de diciembre de 1984

Los comicios que se celebraron en diciembre de 1983 para la escogencia del Primer Magistrado del país, fueron ganados por el candidato del partido Acción Democrática, Dr. Jaime Lusinchi. Un año después se producía una reforma a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, impulsada por el propio organismo contralor, y que estimamos debe incluirse en el listado de leyes contra hechos de corrupción, por la incidencia que tuvo en la materia concerniente a la potestad investigativa de ese superior ente de control fiscal.

En efecto, si bien es verdad que la Contraloría General de la República es la máxima institución de control fiscal de nuestro país, porque tiene a su cargo el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales -y esa es la actividad que fundamentalmente le concierne- no lo es menos que en ejercicio de su potestad de averiguaciones administrativas coadyuva en la consecución de una administración exenta de vicios y de irregularidades administrativas en la medida en que dicha potestad se realice con objetividad y apego a la ley[89].

[89] "El ejercicio del control fiscal constituye una función pública y como tal está íntimamente ligado a principios esenciales de moralidad, legalidad, idoneidad e imparcialidad a ella inherentes. Se correría el riesgo de violar estos principios si la política partidista invadiera los organismos de control, o si sus funcionarios actuaran sometidos a la disciplina de las organizaciones políticas a las cuales pertenecen". PIETRI, Luis A: "*Apoliticismo del Control Fiscal*". *Revista Control Fiscal* Nº 90. Ediciones de la Contraloría General de la República, Caracas, 1978. p. 111.

La instrucción que giró el Dr. Manuel Rafael Rivero en su carácter de Contralor General de la República a los Ministerios, mediante circular de fecha 15 de octubre de 1979, en el sentido de que cuando detectaran irregularidades no sólo debían iniciar las averiguaciones administrativas correspondientes, sino también "*llevarlas a cabo hasta sus últimas consecuencias y comunicar de inmediato a la Contraloría el resultado obtenido con indicación de las sanciones eventualmente aplicadas*"[90], marcó el inicio de lo que luego, mediante la reforma de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República en 1984, terminaría imponiéndose: que todas las contralorías internas de la administración activa ejercieran también esa potestad, de manera que la misma dejara de ser una tarea exclusiva y excluyente de la Máxima institución Contralora de nuestro país.

Las materias objeto de la reforma fueron, por una parte, la relativa al control previo a objeto de que el Contralor General de la República tuviera la facultad de exceptuar del control previo de gastos, aquellos compromisos que no excedieran de cuatrocientos mil bolívares (Bs. 400.000,00) y para ajustar anualmente dicha cifra. Por la otra, la concerniente a las averiguaciones administrativas, para lo cual se modificó todo el régimen de las averiguaciones administrativas con el propósito de extenderlo al resto de la administración pública, como hemos dicho, la posibilidad de sustanciar y decidir expedientes en ejercicio de la potestad inquisitiva.

El Dr. Ricardo Sillery López de Ceballos, entonces Contralor General de la República, e impulsor de dicha reforma legal se refirió a este tema en el informe anual ante el Congreso, correspondiente al año 1984, en los siguientes términos:

"Estoy persuadido que en la lucha contra la corrupción administrativa, se ha dado un gran paso de avance con la aprobación de la Ley de Reforma en referencia, que multiplica el número de funcionarios dedicados a la lucha contra los hechos irregulares y que si, tal como es de esperarse, los altos jerarcas de la Administración Pública le dan la debida acogida y promueven el cabal

[90] Vid. *Informe Anual* presentado al Congreso de la República correspondiente a 1979. Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas. p. XVI.

cumplimiento de la nueva normativa de la Ley de la Contraloría General de la República, se multiplicarán los focos de lucha directa contra las irregularidades administrativas".. (...)[91].

El artículo 81 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República continuó siendo el fundamento para el ejercicio de la mencionada potestad, sólo que -debido a la reforma de que fue objeto esta norma- tales averiguaciones tendrían lugar cuando lo reprochable consistiere "en actos, hechos u omisiones contrarios a una disposición legal o reglamentaria, incluida la normativa interna de carácter general, aun la establecida en manuales de organización, sistemas y procedimientos". (Subrayado nuestro). Esta exigencia de la citada disposición, fue otro paso hacia la tipificación de las causales para la realización de las averiguaciones administrativas, ya que, en lo sucesivo, procederían sólo en el caso de la contravención de una norma legal con independencia de su jerarquía y origen y no como lo establecía la primigenia norma: cuando "surgieren indicios de que funcionarios públicos o particulares que tengan a su cargo o intervengan en cualquier forma en la administración, manejo o custodia de bienes o fondos de las entidades sujetas a su control, hayan incurrido en errores, omisiones o negligencias".

Los restantes aspectos de la reforma en materia de averiguaciones administrativas, fueron los siguientes:

Los denominados "órganos de control interno" de la Administración Pública Nacional, Central y Descentralizada, pasaron a tener, conjuntamente con la Contraloría General de la República, competencia para "abrir y sustanciar" los expedientes relativos a la materia de averiguaciones administrativas.

En los tres parágrafos de un nuevo artículo, el número 92, quedaron establecidos los elementos procedimentales que vinieron a regular el ejercicio de la citada potestad investigativa. Posteriormente, el "Reglamento Especial No. 1 de la Ley de la Contraloría General de la República" contenido en el Decreto Nº 591

[91] Vid. Introducción *Informe Anual* presentado al Congreso de la República correspondiente a 1984. Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas. p. XX.

del 25 de abril de 1985 y publicado en la Gaceta Oficial Nº 33.210 de la misma fecha, desarrolló diversos aspectos concernientes al ejercicio de la prenombrada potestad.

Si bien los "Órganos de Control Interno", como quedó dicho, pasaron a tener competencia en sus respectivos ámbitos para "abrir y sustanciar" expedientes de averiguaciones administrativas, la atribución para dictar las correspondientes decisiones se la otorgó la ley a la "máxima autoridad jerárquica del respectivo organismo" donde el Órgano de Control Interno hubiese actuado. No obstante ello, la revisión de las resoluciones de "absolución" y de "sobreseimiento" que dictaran dichos Órganos le fue encomendada a la Contraloría General de la República. Igualmente quedó facultada para asumir o realizar directamente las investigaciones motivadoras de decisiones de esa índole.

De igual manera, la ley le reservó a la Contraloría General de la República la competencia para actuar en aquellos casos en que los Órganos de Control Interno detectaran indicios que los hicieran presumir que la responsabilidad administrativa de "Ministros, Directores de Ministerios, Presidentes y Miembros de Juntas Directivas de Institutos Autónomos, Sociedades y Fundaciones Estatales", se hallaba comprometida. En tales casos los mencionados Órganos debían cesar sus actuaciones.

En virtud de que ya la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público había previsto que toda declaratoria de responsabilidad administrativa implicaba la imposición de una sanción pecuniaria, que debía estar contenida en la propia decisión, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, también lo previó en los mismos términos.

Con base en el ordinal 6º del artículo 56 de la Constitución de 1961, conforme al cual "Los reos de delitos contra la cosa pública podrán ser juzgados en ausencia, con las garantías y en la forma que determine la ley", el texto legal reformado dispuso que la no comparecencia del investigado al acto de formulación de cargos, no era óbice para que la averiguación continuara en su ausencia.

La ley bajo análisis consagró varios tipos sanciones administrativas como consecuencia de una declaratoria de responsabilidad administrativa. En efecto, adicional a la multa que ordenaba imponer en ese supuesto la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, dispuso la de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que una vez firme la decisión que declaraba la responsabilidad, se pasaba "el auto respectivo y demás documentos al funcionario competente para que éste en el término de treinta días aplicara la sanción disciplinaria que corresponda, que no eran otras, según la Ley de Carrera Administrativa, que la de amonestación verbal, la amonestación escrita o la destitución. Pero, a más de todo lo anterior, también podía aplicarse la sanción administrativa de inhabilitación para el ejercicio de la función pública hasta por tres años, aún en el supuesto de que el declarado responsable se hubiere separado de la función pública. En este caso, dispuso la ley, dicha sanción sería impuesta por "el máximo jerarca del organismo en el cual ocurrieron los hechos". De esta manera, la sanción de inhabilitación dejó de ser accesoria de la destitución, y se convirtió en una sanción autónoma, que tenía cabida en los casos en que el declarado responsable estuviere separado de la función pública.

La Ley Orgánica de la Contraloría, reformada en los términos que han sido expuestos, fue criticada durante su discusión en el parlamento e incluso luego de aprobada. Uno de los principales señalamientos de que fue objeto dicha reforma fue que era inconstitucional, en virtud de que las atribuciones de dicho órgano contralor estaban establecidas en la Constitución y una ley no podía menoscabarlas. Se adujo, además, que la reforma era inconveniente porque debilitaba la potestad de averiguaciones administrativas.

Lo cierto es que la precitada reforma le permitió a la Contraloría General de la República, descargarse de un importante número de esos asuntos de la índole antes referida, para ocuparse de otros igualmente vinculados con sus restantes potestades, sin necesidad de distraer recursos humanos, técnicos y económicos en la sustanciación de expedientes de irregularidades administrativas que pasaron

a ser de la competencia del propio organismo de la Administración Pública donde habían ocurrido.

Por último, debe señalarse que dicha reforma fue otro paso adelante en la conformación del Sistema Nacional de Control Fiscal al que haremos referencia más adelante.

2.5. Ley de Licitaciones de 10 de agosto de 1990

La necesidad de contar con una ley especial que regulara de manera completa, uniforme y eficaz, adaptada a las circunstancias de la época, la materia de la escogencia de los co-contratantes de la Administración Pública, era un anhelo muy sentido en nuestro país, sobre todo porque la transparencia en la adquisición de bienes, servicios y ejecución de obras era reclamaba con insistencia por el colectivo nacional y, en especial por la Cámara de la Construcción. Del informe presentado en 1989 por el Contralor General de la República al Congreso Nacional, transcribimos el siguiente párrafo demostrativo del tipo de denuncias que de manera frecuente escuchaba el país en dicha materia: "Se suceden los gobiernos, otras personalidades acceden a los más altos niveles directivos y gerenciales de la función pública, pero las deficiencias, fallas, errores y omisiones continúan presentándose o se multiplican en el aparato administrativo nacional, con muy escasas excepciones casi milagrosas como si un imperativo de signo negativo hiciera imposible los cambios, mejoramientos y reformas saludables que le están planteando con urgencia al país "[92]

Entre las fallas persistentes que afectaban a la Administración Pública Central para aquella época, el Contralor General de la República, en el mismo informe, menciona las que se copian de seguidas: "Inadecuados o inexistentes mecanismos de control interno. Deficiencias en los procesos de contratación administrativa, ordenación de pagos y manejo de fondos."[93] En la materia específica de licitaciones públicas, prosigue el Contralor con lo que se trasunta a

[92] Informe al Congreso 1989. Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas.1989. p. VIII.
[93] Ibídem. pág. VIII

continuación: "…cuando la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) elaboró un proyecto de ley para regular los procesos de selección de los contratistas por parte de la Administración Pública esta Contraloría celebró tal iniciativa que contribuirá decisivamente al mejoramiento de las contrataciones públicas futuras".[94]

De manera que este era el ambiente que existía en nuestro país para el momento en que entra en vigencia la Ley de Licitaciones, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial Nº 34.528 del 10 de agosto de 1990. Este instrumento legal estuvo precedido, de manera inmediata, por el Instructivo Presidencial Nº 24, sobre "Normas de Licitación para la construcción de obras y adquisición de bienes muebles"[95], pues si bien es cierto que en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, existían regulaciones sobre la materia, éstas eran tan insuficientes y de observancia discrecional, que muy pronto se convirtieron en "letra muerta"[96]

El citado instructivo fue derogado por el Decreto Nº 1980 dictado el 29 de abril de 1983, contentivo del "Reglamento sobre Licitaciones Públicas, Concursos Privados y Adjudicaciones Directas para la Construcción de Obras y Adquisición de Bienes Inmuebles por la Administración Central", publicado en la Gaceta Oficial Nº 32.717 de 3 de mayo de 1983 y fue objeto de varias reformas hasta la entrada en vigor de la Ley de Licitaciones.

Lo relevante de la Ley de Licitaciones en la materia concerniente a la necesidad de darle transparencia a las contrataciones de la Administración, para evitar de esta manera situaciones que alentaran hechos de corrupción fue, fundamentalmente, la creación de un Sistema Nacional de Registro de Contratistas ubicado en la Oficina Central de estadística e Informática (OCEI) que debía clasificar a las empresas que allí se inscribieran, de acuerdo a su capacidad técnica y económica-financiera; la regulación de tres procedimientos de selección

[94] Ibídem. p. X
[95] Gaceta Oficial Nº 30.905 de fecha 21-1-1976
[96] El artículo 427 del citado texto legal era del siguiente tenor: "En cuanto sea posible, los contratos para la construcción de obras y los de suministros y servicio, que se propongan celebrar los Despachos del Ejecutivo, serán objeto de licitaciones. Se exceptúan los contratos en que esté interesada la defensa nacional, los relativos a servicios técnicos y aquellos cuyo monto no exceda de diez mil bolívares"

de contratistas, de obligatoria observancia salvo en los supuestos expresamente previstos, denominados licitación general, licitación selectiva y adjudicación directa; así como también la calificación como de carácter público de los actos de preselección del contratista, de recepción y apertura de las ofertas económicas y la correspondiente decisión.

El procedimiento de licitación general tenía lugar en los casos de adquisición de bienes o contratación de servicios, si el proyecto de contrato a celebrarse alcanzaba un monto que sobrepasaba la cantidad de diez millones de bolívares (Bs. 10.000.000,00); también estaban sujetos al citado procedimiento, los proyectos de contratos que se referían a la materia de obras si su cuantía excedía la suma de treinta millones de bolívares (Bs. 30.000.000,00).

Debía seguirse el procedimiento de la licitación selectiva, en la hipótesis de la adquisición de bienes o contratación de servicios, si el monto del proyecto de contrato estaba comprendido entre la cantidad de un millón de bolívares (Bs. 1.000.000,00) y la de diez millones de bolívares (Bs. 10.000.000,00).

Por último, los procedimientos de adjudicación directa, licitación selectiva y licitación general, quedaban a la discreción del ente contratante seguirlos, si la cuantía del contrato a ser otorgado, en materia de adquisición de bienes o contratación de servicios, alcazaba hasta la suma de un millón de bolívares (Bs. 1.000.000,00), pues si trataba de la construcción de obras el contrato no podía exceder de diez millones de bolívares (Bs. 10.000.000,00).

La Ley de Licitaciones estableció un peculiar régimen sancionatorio en el sentido de que las infracciones por el incumplimiento de sus disposiciones, quedaba a cargo de la Contraloría General de la República, la cual impondría multa hasta por la suma de un millón de bolívares (Bs. 1.000.000,00) para quienes infringieran dicha ley. Previó dicho texto, además, la imposición de una multa que oscilaba entre el 10% y el 20% del monto del contrato beneficiado con la buena pro, para el caso específico de que ésta se hubiere otorgado no obstante haberse incurrido en vicios de forma o de procedimiento o cuando la decisión de otorgarla

se hubiese tomado partiendo de datos falsos aportados por el contratista beneficiado y la máxima autoridad del respectivo ente se hubiere injustificadamente abstenido de declarar la nulidad del acto.

Seis años después de haber entrado en vigencia el precitado texto legal, se actualizaron los montos para la adopción de cualquiera de los tres procedimientos antes mencionados debido al proceso inflacionario desatado en el país y quedaron establecidos de la siguiente manera: En los casos de adquisición de bienes o contratación de servicios, si el contrato a ser otorgado alcanzaba un monto superior cantidad de setenta millones de bolívares (Bs. 70.000.000,00) debía acudirse al procedimiento de licitación general; también estaban sujetos al citado procedimiento, los proyectos de contratos que se referían a la materia de obras si su cuantía excedía la suma de doscientos millones de bolívares (Bs. 200.000.000,00). En el supuesto de la adquisición de bienes o contratación de servicios, por montos comprendidos entre siete millones de bolívares (Bs. 7.000.000,00) y setenta millones de bolívares (Bs. 70.000.000,00), el procedimiento a seguir era el de la licitación selectiva**.**

Finalmente, el procedimiento de adjudicación directa, e incluso el de licitación selectiva o el de licitación general, se podían emplear discrecionalmente por la Administración, si la cuantía del contrato a ser otorgado, en materia de adquisición de bienes o contratación de servicios, alcazaba hasta la suma de siete millones de bolívares (Bs. 7.000.000,00), ya que si se trataba de la construcción de obras el contrato no podía exceder de setenta millones de bolívares (Bs. 70.000.000,00).[97]

Como lo veremos más adelante, la ley de Licitaciones no pudo erigirse en una verdadera barrera contra los hechos de corrupción, pues en diversos sectores de la Administración se procuró eludir su cumplimiento a través de la omisión de requisitos de impretermitible cumplimiento desde el punto de vista procedimental o de la figura del fraccionamiento de los contratos, de manera que el procedimiento

[97] Cfr. Decreto Nº 1.411 del 25 de julio de 1996, publicado en la Gaceta Oficial Nº 36.008 de fecha 26-7-1996

de selección de contratista aplicable preferentemente fuera el de la adjudicación directa.

No obstante lo anterior, es ineludible tener en cuenta, como circunstancia de particular relieve, que la Ley de Licitaciones precedentemente aludida sirvió de marco referencial a otros instrumentos legales dictados con posterioridad que desarrollaron normas especiales para la selección de los contratistas de la administración. Así ocurrió, por ejemplo, con el "Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica sobre Concesiones de Obras Públicas y Servicios Públicos Nacionales" de fecha 20 de abril de 1994[98]; el "Decreto con Rango y Fuerza de Ley sobre Promoción de la Inversión Privada bajo el Régimen de Concesiones" del 17 de setiembre de 1999[99] -como pasó a denominarse el citado con antelación luego de la reforma de que fue objeto mediante este texto - ; el Decreto con Rango y Fuerza de Ley del Servicio Eléctrico de 21-9-99[100]; la Ley Orgánica de Telecomunicaciones del 12-6-2000[101] e incluso con la Ley de Licitaciones de setiembre de 1999[102] que analizaremos en su oportunidad por las nuevas regulaciones que adoptó en comparación con su antecesora.

2.6. Decreto Presidencial Nº 529 del 11 de enero de 1995 mediante el cual se crea el Comisionado Presidencial para la Vigilancia de la Administración Pública

Uno de los temas que predominó durante la campaña electoral para la escogencia del presidente de la república que regiría los destinos del país entre 1994 y 1999, fue el tema de la lucha contra "la corrupción". El anterior período constitucional había sido traumático. Un levantamiento popular en contra de las medidas económicas que comenzaba a aplicar el Presidente Carlos Andrés Pérez

[98] Cfr. Decreto Nº 138 del 20 de abril de 1994, publicado en la Gaceta Oficial Nº 4.719 Extraordinario de fecha 26-4-1994
[99] Cfr. Decreto Nº 318 del 17 de setiembre de 1999, publicado en la Gaceta Oficial Nº 5.394 Extraordinario de fecha 25-10-1999 que reforma el Decreto Nº 138 del 20 de abril de 1994.
[100] Cfr. Decreto Nº 319 del 17 de setiembre de 1999, publicado en la Gaceta Oficial Nº 36.791 de fecha 21-9-1999.
[101] Publicada en la Gaceta Oficial Nº 36.970 de fecha 12-6-2000.
[102] Publicada en la Gaceta Oficial Nº 5.386 de fecha 11-10-1999.

a los 25 días de haber asumido su segundo mandato -el 27 de febrero de 1989- conocido como el "Caracazo"; dos intentos de golpes de estado en un mismo año con apenas nueve meses de diferencia entre uno y otro –el 4 de febrero y el 27 de noviembre de 1992- y la acusación incoada ante la Corte Suprema de Justicia el 11 de marzo de 1993 por el Fiscal General de la República en contra del Presidente Pérez de haber utilizado indebidamente fondos de la "partida secreta" en beneficio de la Presidenta nicaragüense Violeta Chamorros, hasta su separación del cargo el 21 de mayo de ese mismo año, justifican el señalado calificativo de "traumático". A lo anterior habría que agregar, para subrayar todavía más la citada característica de ese quinquenio, la encargaduría temporal -dieciséis días- de la cabeza del ejecutivo nacional en la persona del Dr. Octavio Lepage, presidente del Congreso de la República, hasta la designación - el 5 de junio de 1993- del Dr. Ramón J. Velásquez para que culminara el período presidencial iniciado por el presidente Carlos Andrés Pérez; todos estos fueron los distintos acontecimientos que marcaron con hierro candente esos años en la historia de Venezuela.

El Presidente Rafael Caldera, en su aspiración de alcanzar una vez más la primera magistratura, prometió durante la campaña electoral, fundamentalmente, disciplina en el gasto público y lucha a fondo contra la corrupción.

Pues bien, consecuente con esta última promesa, uno de los primeros pasos que dio el Presidente Caldera luego de asumir las riendas del nuevo gobierno, estuvo efectivamente dirigido al combate contra el flagelo de la corrupción. Por ello, en la Cumbre de las Américas realizada en Miami en diciembre de 1994, este fue el tema central que abordó en su intervención. Su propuesta de adoptar un instrumento jurídico para combatirla con eficacia fue incluida en el Plan de Acción de dicha Cumbre. Un mes después de celebrada esa importante reunión de mandatarios de este hemisferio, el Presidente Caldera dio otro paso de avance en la consecución del objetivo propuesto: el 11 de enero de 1995, un mes después de haber finalizado la mencionada reunión, dictó el Decreto

529 mediante el cual creó el cargo de Comisionado Presidencial para la Vigilancia de la Administración Pública[103].

De conformidad con lo previsto en el artículo 1º del citado Decreto, el Comisionado tenía las siguientes atribuciones: "velar por el correcto funcionamiento de la administración pública nacional, centralizada y descentralizada, investigar los hechos de corrupción, tales como tráfico de influencias, cobro de comisiones, uso indebido de bienes públicos y demás irregularidades administrativas, así como de solicitar a los organismos competentes la aplicación de las sanciones pertinentes". La segunda parte del referido artículo, facultó al precitado funcionario para que "informará al Presidente de la República de cualquier hecho de corrupción y le propondrá, además, los correctivos que estime pertinentes para sanear la administración pública y mejorar la eficiencia administrativa".

El artículo 2º del mencionado instrumento legal, le confería amplias potestades al Comisionado para investigar "los hechos e irregularidades" antes referidos, razón por la cual los "ministros y los directores de los ministerios, los presidentes y directores de institutos autónomos y empresas del Estado", estaban obligados a prestar al Comisionado toda la colaboración que éste les requiriera y a suministrar la documentación e informaciones que les exigiera.

El artículo 3º del mismo Decreto desarrolló aspectos de tipo procedimental; dispuso que "el Comisionado podrá iniciar sus investigaciones de oficio o por denuncia. Si de la investigación resultare comprobado algún hecho que amerite la aplicación de sanciones disciplinarias o administrativas, el Comisionado lo informará de inmediato a la máxima autoridad del organismo. Si de esas investigaciones aparecen pruebas que permitan presumir la comisión de hechos punibles hará la denuncia respectiva ante el Ministerio Público o al Tribunal competente para conocer de esos hechos".

[103] Vid. Gaceta Oficial Nº 35.630 de fecha 12-1-1995

Por último, el artículo 4º, señaló que cuando el Comisionado tuviere "conocimiento de hechos de corrupción o de irregularidades administrativas ocurridos en organismos públicos que no formen parte de la administración pública nacional hará la participación correspondiente a la máxima autoridad del organismo respectivo o al Ministerio Público o al Tribunal competente cuando los hechos revistan carácter penal".

No sobra señalar que en su primer gobierno el Presidente Caldera tuvo una iniciativa similar a la aquí referida, al designar mediante Decreto Nº 127 del 22 de agosto de 1969[104] un Comisionado Especial de la Presidencia de la República para atender las "Denuncias, Quejas y Reclamos" concernientes a hechos de corrupción, delictuosos o no, incorrectos, venales o negligentes en que incurrieren funcionarios de la Administración Pública. Esta idea fue duramente criticada principalmente por los partidos de oposición y por otros sectores de la vida nacional, debido a que si bien era cierto que el propósito era inobjetable, no lo era menos que la tarea encomendada a este funcionario estaba supeditada a las denuncias confidenciales que se hicieren contra un determinado servidor público. Si las mismas eran consideradas procedentes, las ponía en conocimiento de la correspondiente autoridad, ya fuera el Ministerio Publico, la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito o un Tribunal; si no había forma de comprobar lo denunciado pero existía el íntimo convencimiento de su procedencia lo informaba al Presidente de la República para que este tomara las medidas pertinentes.

El elemento *confidencialidad* de las denuncias que recibiera el Comisionado Presidencial, fue justificado por el Presidente de la república de la siguiente manera: "Por una parte, porque el buen nombre o la fama de una persona es algo muy delicado y contra lo cual no se puede ir sino en circunstancias sumamente graves y precisas. En segundo lugar, porque con frecuencia estos hechos son muy difíciles de probar, y solamente una convicción moral es lo que me lleva a adoptar una determinación. Lanzar al público la especie podría hasta convertirse

[104] Cfr. Gaceta Oficial Nº 29002 de fecha 22-8-1969

en una promoción de conflictos, de pleitos, de litigios, incluso de denuncias judiciales, cuyos resultados serían difíciles de prever. Pero aseguro de nuevo a quienes me escuchan y tengan fe en mi palabra, que no hay denuncia que no se tramite y que estoy firmemente dispuesto a adoptar las medidas que están a mi alcance, contra aquellos funcionarios de mi dependencia sobre cuya conducta llegue a la convicción seria de que han procedido incorrectamente desde el punto de vista administrativo"[105].

Cuando llegó a su fin el gobierno, el Presidente Caldera ordenó la destrucción de la documentación procesada por el prenombrado Comisionado; criticado duramente por haber tomado esta decisión, adujo al respecto que como no se trataba sino de papeles de trabajo para la toma de decisiones, en resguardo de la reputación y del buen nombre de las personas cuyos nombres aparecían mencionados en esos casos, como denunciantes o como denunciados, había optado por su eliminación.

Por estas razones existió una gran diferencia entre el Comisionado Especial de la Presidencia de la República para atender las "Denuncias, Quejas y Reclamos" del primer gobierno del Dr. Caldera, con el Comisionado Presidencial para la Vigilancia de la Administración Pública, instituido durante su segunda administración, ya que en este último caso el elemento *confidencialidad* no era lo determinante y el propio Decreto de creación de este cargo dispuso el procedimiento que debía efectuarse cuando se dieran las circunstancias que justificaran su actuación. El funcionario designado para ejercer estas funciones fue el Profesor Adelso González Urdaneta,[106] quien llevó a cabo una gestión que comprendió tres grandes áreas. En primer lugar, elaboró el llamado "Plan Nacional

[105] Exposición del Presidente Caldera en la rueda de prensa correspondiente al 29 de junio de 1972. Vid. CALDERA, Rafael: "Habla el Presidente". Volumen IV. Ediciones de la Presidencia de la República. Caracas. 1973. pp. 197-200. El Cargo de Comisionado Especial de la Presidencia de la República para atender las "Denuncias, Quejas y Reclamos", fue desempeñado por el General de Brigada (R) Alberto Monserratte Pérez y lo acompañaron en esas funciones, con carácter ad honorem, como lo estatuía el Decreto Nº 128 del 22-8-1969, publicado en la Gaceta Oficial Nº 29002 de la misma fecha, las siguientes personas: Dr. Pedro del Corral, Dr. Rafael Pisani, Sr. P.B. Pérez Salinas, Monseñor Juan Francisco Hernández, Sr. Rafael Echeverría, Dr. Luis Villalba Villaba, Dr. Héctor Villalobos,, Dr. J. A. Zárraga Tellería, Dr. Rafael Risquez Iribarren, Sra. Esther Pietri Lavie, Sr. Abraham Nones, Dr. Henrique Castillo Pinto y Dr. Marcel Carvallo Ganteaume.

[106] Vid. Decreto Nº 532 del 16-1-1995, publicado en la Gaceta Oficial Nº 35.632 de fecha16-1-1995.

Compromiso Educativo Anti-corrupción", producto del diálogo con diversos sectores de la sociedad civil, consistente en la realización de una intensa campaña educativa dirigida a realzar la ética, en las actuaciones, tanto en el sector público como el privado; a concientizar al ciudadano no sólo de sus derechos sino también de sus deberes; y a impulsar su rol contralor para evitar los hechos de corrupción en sus distintas modalidades.

El referido plan fue aprobado por el Presidente de la República y lo instrumentó el Ministro de Educación mediante resolución No. 115 de fecha 15 de enero de 1997, publicada en la Gaceta Oficial No. 36.128 del 17 del mismo mes y año. Para su cabal materialización creó la Comisión de Coordinación General del Proyecto cuyos miembros serían designados y removidos por el Ministro de Educación de común acuerdo con el Comisionado Para la Vigilancia de la Administración Pública. Una de las funciones primordiales de la citada Comisión, de acuerdo a lo previsto en el numeral 3 del artículo 3º de la ya mencionada Resolución, fue la de "Velar por el desarrollo del Proyecto (…) como un Plan de Estado dirigido a la reconstrucción ética y moral que Venezuela requiere, a través de los Programas iniciales que el Proyecto ofrece".

La segunda área en la que trabajó el Comisionado Para la Vigilancia de la Administración Pública, fue en la elaboración de un proyecto de Código de Ética de los Servidores Públicos, como un instrumento pedagógico más que sancionatorio que pusiera de relieve los aspectos éticos de la función pública. El citado proyecto, también fue acogido por el Presidente de la República a través del Instructivo Presidencial Nº 1 de 17 de junio de 1998, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela Nº 36.496 del 15 de julio de ese mismo año y cuyo estudio se efectuará más adelante.

La tercera área de trabajo, fue la divulgación del Plan Nacional Compromiso Anticorrupción. Es de destacar, entre otras actividades llevadas a cabo, las que se mencionan seguidamente: celebración de seminarios, foros, conferencias y jornadas de divulgación sobre temas de control fiscal, algunas de ellas con el auspicio de la Universidad Central de Venezuela, de la Corte Suprema

de Justicia, del Ministerio Público y de la Procuraduría General de la República. Parte de esta tercera área de trabajo fue también la realización de las Asambleas Nacionales de Contralores Internos de la Administración Pública Nacional, la creación de la Asociación Venezolana de Contralores Internos de la Administración Pública Nacional y la elaboración de algunos proyectos de leyes, como ocurrió con el "Proyecto de ley Anticorrupción".

En el último informe que presentó el Presidente Caldera al Congreso de la República, expresó sobre el tema de la corrupción lo siguiente: " En este período constitucional auspiciamos en el seno de la Organización de Estados Americanos un tratado contra la corrupción que lleva el nombre de "Convención Caracas" y que compromete a todos los Estados signatarios que la ratifiquen, a negar protección a los peculadores, que tradicionalmente se amparaban en una supuesta condición de perseguidos políticos. Designé un Comisionado para la Vigilancia de la Administración Pública, que ha trabajado con lealtad a la nación y con honesta voluntad. El Comisionado ha procesado 32.373 denuncias, tramitadas con seriedad, de lo cual dio un informe pormenorizado al presidente Electo para su debido conocimiento"[107]

El trabajo fue realmente fructífero, pero sus verdaderos alcances no pudieron apreciarse porque la administración que sustituyó al gobierno del Presidente Caldera, luego de la elecciones de 1998, no le dio continuidad a la precitada iniciativa.

2.7. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1º de febrero de 1996

El cúmulo se "escándalos" que se habían venido suscitando en el país en la administración, uso, custodia e inversión de bienes del patrimonio público, aunado al estallido de la crisis del Banco Latino y otras instituciones financieras, así como el clamor porque se sancionaran a los responsables de hechos de corrupción,

[107] Cfr. "Quinto Mensaje del Presidente Rafael Caldera al Congreso Nacional". Oficina Central de Información. Caracas. 1999 Pág. XVII.

tanto del sector público como del privado, por una parte; y, por la otra, el interés de los Contralores Manuel Rafael Rivero, José Ramón Medina y Eduardo Roche Lander, de que se modernizara la normativa reguladora de las actividades del máximo ente de control fiscal externo de nuestro país, para dar respuestas más eficientes a los retos que enfrentaban sus respectivas gestiones, fueron las circunstancia fundamentales que influyeron para la aprobación de una nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, lo cual vino a concretarse durante la administración del último de los nombrados.

En efecto, el 23 de noviembre de 1995 el Congreso de la República sancionó el nuevo instrumento legal del Organismo Contralor que fue promulgada el 13 de diciembre de ese mismo año y entró en vigencia el 1º de febrero de 1996[108]. Los aspectos fundamentales de la mencionada ley, la más efímera en cuanto a vigencia se refiere de las que ha regido a ese Superior Despacho de Control -1º de febrero de 1996 al 31 de diciembre de 2001- introdujo algunos cambios bien significativos si se compara con el texto legal que le antecedía. Uno de ellos fue la eliminación del régimen de control previo a cargo de la Contraloría General de la República con respecto a los contratos que prendían celebrar los Despachos el Ejecutivo, tanto en lo que concernía a los compromisos financieros, como las órdenes de pago derivadas de dichos contratos.

Otro de los particulares objeto de regulación fue el relativo a los órganos de control interno, cuya competencia para ejercer la potestad de averiguaciones administrativas en cuanto a las fases de "apertura y sustanciación" de los respectivos expedientes se refiere, les fue ratificada por esta ley. De igual modo les ratificó a las máximas autoridades jerárquicas de los entes donde existía un órgano de control interno, la competencia para "decidir" los expedientes sustanciados por dichos órganos de control interno.

También fue novedoso que la ley indicara, en forma expresa los "órganos de control interno" a los que se les había confiado la potestad investigativa.

[108] Gaceta Oficial Nº 5.017 Extraordinario de fecha 13-12-1995.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 126 de la mencionada Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, estos pasaron a ser los pertenecientes a “los organismos y entidades a que se refieren los numerales 1, 3, 4, 5 y 6 del artículo 5º de esta Ley”, es decir, “1. Los órganos del Poder Nacional; Ministerios; Oficinas Centrales de la Presidencia; organismos; dependencias y servicios que integran la Administración Central y Descentralizada; la Procuraduría General de la República; la Corte Suprema de Justicia; el Consejo de la Judicatura y los organismos que integran el Poder Judicial; el Ministerio Público y el Consejo Supremo Electoral. (...) 3. Los institutos autónomos; las universidades nacionales; los establecimientos públicos; el Banco Central de Venezuela y las demás personas jurídicas de derecho público. 4. Las sociedades de cualquier naturaleza en las cuales la República y las personas a que se refieren los numerales anteriores, tengan participación en su capital social. 5. Las sociedades en las cuales las personas a que se refieren los numerales anteriores, tengan participación; y 6. Las fundaciones, asociaciones y demás instituciones creadas con fondos públicos, o que ejecuten obras o presten servicios por parte del Estado”.

El número de dependencias que, en la extensa administración pública existente tenían conferida la posibilidad de abrir y sustanciar expedientes de averiguaciones administrativas se amplió todavía más, al incluir a las asociaciones civiles del Estado, los cuales carecían de dicha potestad, debido a que no figuraban en el artículo 4º de la mencionada Ley Orgánica de Salvaguarda.

Otro de los aspectos de mayor relieve contenidos en la citada Ley de Contraloría, fue la especificación que hizo, expresamente, de los actos, hechos u omisiones que facultaban las actuaciones de investigación, tanto de la Contraloría General de La República, como de los referidos órganos de control interno. En efecto, la Ley señaló que eran los que taxativamente se indicaban en su artículo 113, “además de los previstos en el Título IV de la Ley Orgánica del Patrimonio Público”, según rezaba dicho artículo. De esta forma, el principio de la legalidad de las faltas y de las sanciones quedó fortalecido, al quedar reiterado -como un

requisito sine qua non para la procedencia de una averiguación administrativa- la necesidad de que las irregularidades a investigar encuadraran dentro de la descripción de los ilícitos administrativos referidos en las mencionadas normas legales.

En materia de citaciones relacionadas con una averiguación administrativa, la ley remitió, en forma expresa, a las previsiones que al respecto estaban contenidas en el Código de Procedimiento Civil para lo cual era menester observar las formalidades de impretermitible cumplimiento y que, *mutatis mutandi*, debían aplicarse, so pena de viciar las citaciones que se practicaran.

Con la finalidad de evitar imputaciones falsas, erradas, caprichosas o improvisadas, con el consiguiente perjuicio, no sólo para el indiciado, sino también para la investigación misma, la nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, supeditó el acto de formulación de cargos, a la valoración que se hiciera de la declaración previamente rendida por el indiciado con ese carácter.

El lapso para contestar cargos, cuya regulación fue siempre reglamentaria, pasó a tener un tratamiento en el texto de la ley. En efecto, ésta eliminó la discrecionalidad que tenía el ente investigador de conceder, si así lo solicitaba el indiciado, "un plazo no menor de quince días continuos ni mayor de cuarenta y cinco para contestar cargos, acompañar pruebas y producir los documentos que estime pertinentes para que sean agregados al expediente y apreciados en la decisión que recaiga sobre el asunto". Según lo previsto en la ley, el elemento discrecionalidad se le traslado al indiciado, al disponer que "Las personas a quienes la Contraloría le hubiere formulado cargos, podrán contestar éstos mediante escrito razonado, dentro de los cuarenta y cinco días continuos siguientes a la fecha de formulación de tales cargos".

Atinente a las consecuencias que derivaban de una decisión de declaratoria de responsabilidad administrativa, el legislador fue categórico al señalar que ella acarreaba obligatoriamente la sanción disciplinaria de destitución, la cual debía ser impuesta, "sin otro procedimiento", por la máxima autoridad jerárquica del

organismo donde habían ocurrido los hechos irregulares o donde estaba prestando servicios. Ocasionaba también una pena pecuniaria cuyo monto debía oscilar entre doce a cien salarios mínimos urbanos, pero si los hechos investigados se referían a algunos de los supuestos previstos en la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, debían imponerse "las sanciones pecuniarias contempladas en esa Ley o en cualquier otra ley especial".

Otro punto a resaltar es el relativo a la eliminación parcial de la discrecionalidad que todos los textos legales anteriores le habían otorgado a la Contraloría General de la República para ejercer la potestad de averiguaciones administrativas. En efecto, el encabezamiento del artículo 112, equivalente al 81 de la ley que ella derogaba, dispuso siguiente: "La Contraloría deberá realizar investigaciones cuando surjan indicios...". De manera que ocurrido alguno de los supuestos que la hacían procedente, la investigación tenía obligatoriamente que llevarse a cabo. Sin embargo, si el monto del presunto perjuicio era inferior a cincuenta salarios mínimos urbanos, la Contraloría podía "abstenerse de seguir conociendo de averiguaciones administrativas".

Por último, en el caso de la apertura y sustanciación de averiguaciones administrativas "ordenadas por el Contralor General de las Fuerzas Armadas Nacionales", el "Reglamento de la Contraloría de las Fuerzas Armadas Nacionales", texto regulador de la materia en el ámbito de las Fuerzas Armadas, le asignó la competencia a la Dirección de Averiguaciones Administrativas de esa Contraloría, mientras que la decisión de tales averiguaciones se le atribuyó al Contralor General de las Fuerzas Armadas.

El escaso tiempo de vigencia del texto legal objeto de análisis, dificulta medir la incidencia que pudo tener en la lucha contra la corrupción, sin embargo, de los informes anuales presentados por el Contralor General de la República al Congreso, extraemos la siguiente información:

1. Informe correspondiente a 1996. "No pasamos por alto que el discurso público contra la corrupción sigue presente y hasta en mayor medida.

Anotamos que durante 1996 hemos recibido una mayor y en algunos casos hasta mejor colaboración por parte de la Administración en el intento de corregir fallas y mejorar acciones. No obstante, las decisiones, medidas y acciones practicas han sido insuficientes, más bien reducidas y, en especial, frente a casos evidentes de atentados contra el patrimonio público, las señales en contra, prácticas concretas, han carecido de contundencia, rapidez e inequivocidad".[109]

2. Informe correspondiente a 1998: "Conforme con esa línea de conducta, durante el año 1998 la Contraloría formuló por diversos conceptos, tanto a funcionarios cuentadantes como a contribuyentes, 501 reparos por 12.984,06 millones de bolívares, impuso 111 multas por 27,20 millones de bolívares, abrió 22 nuevas averiguaciones administrativas y continuó la tramitación de 119 abiertas en ejercicios anteriores, declaró responsables en lo administrativo a 48 funcionarios, ordenó la suspensión de sueldos de 3411 funcionarios, los que pese a las exhortaciones no habían presentado sus declaraciones de patrimonio, resolvió de manera definitiva, en sede administrativa 422 recursos administrativos interpuestos contra decisiones de esta Contraloría en materia de reparos, multas y averiguaciones administrativas, y remitió 43 expedientes al Ministerio Público y órganos jurisdiccionales en los casos en que se detectaron indicios de ilícitos civiles y penales"[110]

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1º de febrero de 1996, como lo expresamos ***ut supra***, ha sido el texto legal regulador de las funciones de ese organismo y de la actividad del control fiscal externo de más corta duración de las que ha regido a ese Superior Órgano Contralor. Entró en vigencia, como dijimos, el 1º de febrero de 1996 y quedó derogado el 31 de diciembre de 2001, con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Contraloría

[109] Informe al Congreso 1996. Presentación. Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas. 1997. p. 11
[110] Informe al Congreso 1999. Presentación. Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas. 1997. p. 12

General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, que luego analizaremos.

2.8. Resolución No. 01-00-00-000019 del 12 de mayo de 1997, mediante la cual el Contralor General de la República dicta el Código de Ética para el Funcionario Público

La resolución que nos proponemos referir de inmediato, la signada con el Nº 01-00-00-000019, fue dictada por el Dr. Eduardo Roche Lander el 12 de mayo de 1997 cuando ejerció el cargo de Contralor General de la República entre los años 1994 y 1999, concretamente durante la segunda presidencia del Dr. Rafael Caldera. El Dr. Roche fue un hombre altamente preocupado por los problemas de corrupción en nuestro país, como lo testimonió con la actividad desplegada durante su gestión, la cual está reflejada en los informes presentados anualmente al Congreso.

La precitada preocupación lo llevó a dictar el Código de Ética para el Funcionario Público, publicado en la Gaceta Oficial Nº 36.268 de fecha 13 de agosto de 1997 con la siguiente fundamentación: "El Contralor General de la República, en el marco de las actividades correspondientes a la celebración del quincuagésimo octavo aniversario de la Contraloría General de la República; inspirado en la Visión del Organismo de: Consolidarse como fuerza y referencia moral de la República e instrumento eficaz de la sociedad venezolana, en el ejercicio de su derecho a controlar la Administración Pública, contribuyendo efectivamente a la revitalización y reordenamiento del Poder Público, así como al fortalecimiento del Estado de Derecho; Inspirado en el fin primordial de la existencia del Organismo Contralor que es el de velar por la correcta administración del patrimonio público y luchar contra la corrupción y por la eficiencia en la función pública, objetivos esenciales de la democracia y; En cumplimiento de lo acordado en la Conferencia Internacional sobre "Los problemas de Fraude en los Gobiernos" titulada "Democracia contra la Corrupción"

que se celebró en Caracas entre el 13 y 14 de junio de 1996, Resuelve dictar el siguiente “Código de Ética para el Funcionario Público”.

Lo que sigue de inmediato es el articulado del mencionado Código, el cual consta de los dos artículos que se trasuntan de inmediato:

Artículo 1º.- Corresponde a los funcionarios públicos:

1. Salvaguardar en todo momento y en cada una de sus actuaciones, los intereses generales del Estado y la preservación del patrimonio público.
2. Actuar con estricto apego a las leyes y a todas las demás normas e instrucciones que deben regir su comportamiento en la realización cabal de todas las tareas que tenga asignadas.
3. Dedicar todos sus esfuerzos para cumplir, con la máxima eficiencia y la más alta eficacia, la misión que le esté encomendada.
4. Realizar permanentemente actividades de superación personal y de colaboración en el mejoramiento institucional de la administración pública y, en particular, del organismo donde preste sus servicios.
5. Rehusar con firmeza inequívoca el mantenimiento de relaciones o de intereses, con personas u organizaciones, que sean incompatibles con su cargo y con las atribuciones y funciones que le estén asignadas.
6. Proceder con objetividad e imparcialidad en todas las decisiones que le corresponda tomar así como en los asuntos en los que deba intervenir.
7. Rechazar en cualquier caso y circunstancia y no solicitar jamás, ni para sí mismo ni para terceros, pagos, beneficios o privilegios en ocasión de los servicios que deba prestar.
8. Ajustar su conducta, de modo estricto y sin excepciones, a favor de la transparencia en la administración pública, manteniendo la confidencialidad y reserva de información, en aquellos casos excepcionales cuya divulgación

esté prohibida por razones del superior interés público, de modo expreso y temporal.

9. Denunciar ante la autoridad competente y rechazar cualquier actividad contraria al correcto manejo de los fondos y del interés público.

10. Tratar a los ciudadanos y a los funcionarios públicos con absoluto respeto y con apego a la estricta legalidad, prestándole sus servicios y colaboración de manera eficiente, puntual y pertinente, sin abusar en modo alguno de la autoridad y atribuciones que le estén conferidas en ocasión del cargo que desempeñe.

Artículo 2.- Se exhorta a todos los funcionarios públicos a ajustar su conducta, en el desempeño de sus funciones, a las normas señaladas en el artículo anterior."

Este instrumento normativo de obvio rango sub legal, cuyo ámbito de aplicación era originalmente la Contraloría General de la República en virtud de que la potestad normativa de que está investido el Contralor se agota en la esfera de ese organismo, lo hemos traído a colación, porque fue extendido a todo el funcionariado público por virtud del contenido del artículo 22 de la Ley Contra la Corrupción, que dispone lo siguiente: "Los funcionarios y empleados públicos ceñirán sus actuaciones a las disposiciones del Código de Ética para el Funcionario Público, sin perjuicio de las demás normativas aplicables". Agréguese a lo anterior, lo previsto en la Disposición Transitoria Única de esa misma ley, según la cual "El Consejo Moral Republicano adaptará el Código de Ética para el Funcionario Público, dictado por la Contraloría General de la República mediante Resolución Nº 000019 de fecha 12 de mayo de 1997, y publicada en Gaceta Oficial de la República de Venezuela Nº 36.268 del 13 de agosto de 1997, el cual desarrollará los principios y valores consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela".

Ahora bien, no obstante la citada extensión del referido Código de Ética a todos los servidores públicos, lo cierto es que no se ha conocido ningún caso en el que se haya aplicado dicho instrumento legal o en el que se hubiere mencionado que se tomó en cuenta su contenido para derivar de allí las consecuencias correspondientes.

2.9. Ley aprobatoria, de la "Convención Americana contra la Corrupción" del 22 de mayo de 1997

El Congreso de la República de Venezuela dictó en fecha 12 de marzo de 1997 la Ley Aprobatoria de la Convención Americana contra la Corrupción, que había sido suscrita en Caracas el 29 de marzo de 1996. De manera que cumplido este requisito, el Primer Mandatario nacional ratificó dicha Convención el 22 de mayo de 1997 a objeto de que se pudieran cumplir sus cláusulas y tuviera efectos internacionales por lo que a nuestro país se refiere. En esta última fecha apareció publicado la mencionada Ley Aprobatoria en la Gaceta Oficial Nº 36.211. Se materializó de esta manera, lo que había sido una importante iniciativa del presidente Caldera, pues fue a instancia suya que la Conferencia Especializada de la Organización de Estados Americanos (OEA) celebrada en Caracas, como dijimos, el 29 de marzo de 1996, considerara y terminara aprobando este importante instrumento para el combate contra el flagelo de la corrupción.

La Convención Americana contra la Corrupción, que es el primer instrumento jurídico internacional relativo a esta materia, consta de veintiocho artículos. Destacan entre ellos, los concernientes a los Propósitos" que la misma persigue, el régimen de las "Medidas Preventivas"; "Ámbito de Aplicación"; "la Jurisdicción"; la Tipificación de los "Actos de Corrupción"; el "Soborno Transnacional" y el "Enriquecimiento Ilícito"; la materia concerniente a la "Extradición", "Asistencia y Cooperación"; las "Medidas sobre bienes"; su "Aplicación en el tiempo" "Firma, Ratificación Adhesión y Reservas"; fecha de "Entrada en Vigor"; "Denuncia" y "Protocolos Adicionales".

De acuerdo con el **artículo II** de la Convención, son dos los propósitos que persigue este importante texto legal:

1. "*Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y*

2. *Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio"*.

El **artículo III**, relativo al régimen de las "Medidas preventivas", dispone a ese respecto lo siguiente:

"*A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:*

1. *Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.*

2. *Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta.*

3. *Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades.*

4. *Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.*

5. *Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.*

6. *Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción.*

7. *Leyes que eliminen los beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que efectúe asignaciones en violación de la legislación contra la corrupción de los Estados Partes.*

8. *Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.*

9. *Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.*

10. *Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción.*

11. *Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.*

12. *El estudio de otras medidas de prevención que tomen en cuenta la relación entre una remuneración equitativa y la probidad en el servicio público*".

El **artículo VI** tiene la particularidad de describir los tipos de actos corrupción a los que se les es aplicable la Convención. En este sentido la citada disposición señala lo que se copia de inmediato:

a. *El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;*

b. *El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;*

c. *La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;*

d. *El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y*

e. La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.

Igualmente dispone el mismo artículo en su segunda parte, que "*La presente Convención también será aplicable, de mutuo acuerdo entre dos o más Estados Partes, en relación con cualquier otro acto de corrupción no contemplado en ella*".

Por su parte, el **artículo VII** previó que "Los Estados Partes que aún no lo hayan hecho adoptarán las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para tipificar como delitos en su derecho interno los actos de corrupción descritos en el Artículo VI.1 y para facilitar la cooperación entre ellos, en los términos de la presente Convención".

Para combatir una modalidad de los actos de corrupción como lo es el soborno transnacional, el **artículo VIII**, expresa lo que se trasunta de inmediato: "Con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada Estado Parte prohibirá y sancionará el acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto, en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial.

Entre aquellos Estados Partes que hayan tipificado el delito de soborno transnacional, éste será considerado un acto de corrupción para los propósitos de esta Convención.

Aquel Estado Parte que no haya tipificado el soborno transnacional brindará la asistencia y cooperación previstas en esta Convención, en relación con este delito, en la medida en que sus leyes lo permitan".

En cuanto a la figura del enriquecimiento ilícito, que en no todas las legislaciones del continente se le consideraba un delito, la Convención, en su artículo IX, propugna lo que se copia seguidamente:

"Con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, los Estados Partes que aún no lo hayan hecho adoptarán las medidas necesarias para tipificar en su legislación como delito, el incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado por él.

Entre aquellos Estados Partes que hayan tipificado el delito de enriquecimiento ilícito, éste será considerado un acto de corrupción para los propósitos de la presente Convención.

Aquel Estado Parte que no haya tipificado el enriquecimiento ilícito brindará la asistencia y cooperación previstas en esta Convención, en relación con este delito, en la medida en que sus leyes lo permitan".

De igual manera, el **artículo XI** expresa que "A los fines de impulsar el desarrollo y la armonización de las legislaciones nacionales y la consecución de los objetivos de esta Convención, los Estados Partes estiman conveniente y se obligan a considerar la tipificación en sus legislaciones de las siguientes conductas:

a. El aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas, de cualquier tipo de información reservada o privilegiada de la cual ha tenido conocimiento en razón o con ocasión de la función desempeñada.

b. El uso o aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas de cualquier tipo de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, a los cuales ha tenido acceso en razón o con ocasión de la función desempeñada.

c. Toda acción u omisión efectuada por cualquier persona que, por sí misma o por persona interpuesta o actuando como intermediaria, procure la adopción, por parte de la autoridad pública, de una decisión en virtud de la cual obtenga ilícitamente para sí o para otra persona, cualquier beneficio o provecho, haya o no detrimento del patrimonio del Estado.

d. La desviación ajena a su objeto que, para beneficio propio o de terceros, hagan los funcionarios públicos, de bienes muebles o inmuebles, dinero o valores, pertenecientes al Estado, a un organismo descentralizado o a un particular, que los hubieran percibido por razón de su cargo, en administración, depósito o por otra causa.

Entre aquellos Estados Partes que hayan tipificado estos delitos, éstos serán considerados actos de corrupción para los propósitos de la presente Convención.

Aquellos Estados Partes que no hayan tipificado los delitos descritos en este artículo brindarán la asistencia y cooperación previstas en esta Convención en relación con ellos, en la medida en que sus leyes lo permitan".

Otra regulación que resulta fundamental para la lucha contra las diversas manifestaciones de la corrupción, es la contenida en el **artículo XII**, conforma al cual, para la aplicación de la Convención "no será necesario que los actos de corrupción descritos en la misma produzcan perjuicio patrimonial al Estado".

Así mismo es importante referir que la posibilidad de extraditar a los que incurran en los supuestos delictivos que prevé la Convención, fue regulada en el **artículo XIII** en los siguientes términos:

1. "El presente artículo se aplicará a los delitos tipificados por los Estados Partes de conformidad con esta Convención.

2. Cada uno de los delitos a los que se aplica el presente artículo se considerará incluido entre los delitos que den lugar a extradición en todo tratado de extradición vigente entre los Estados Partes. Los Estados Partes se comprometen a incluir tales delitos como casos de extradición en todo tratado de extradición que concierten entre sí.

3. Si un Estado Parte que supedita la extradición a la existencia de un tratado recibe una solicitud de extradición de otro Estado Parte, con el que no lo vincula ningún tratado de extradición, podrá considerar la presente Convención como la base jurídica de la extradición respecto de los delitos a los que se aplica el presente artículo.

4. Los Estados Partes que no supediten la extradición a la existencia de un tratado reconocerán los delitos a los que se aplica el presente artículo como casos de extradición entre ellos.

5. La extradición estará sujeta a las condiciones previstas por la legislación del Estado Parte requerido o por los tratados de extradición aplicables, incluidos los motivos por los que se puede denegar la extradición.

6. Si la extradición solicitada por un delito al que se aplica el presente artículo se deniega en razón únicamente de la nacionalidad de la persona objeto de la solicitud, o porque el Estado Parte requerido se considere competente, éste presentará el caso ante sus autoridades competentes para su enjuiciamiento, a menos que se haya convenido otra cosa con el Estado Parte requirente, e informará oportunamente a éste de su resultado final.

7. A reserva de lo dispuesto en su derecho interno y en sus tratados de extradición, el Estado Parte requerido podrá, tras haberse cerciorado de que las circunstancias lo justifican y tienen carácter urgente, y a solicitud del Estado Parte requirente, proceder a la detención de la persona cuya extradición se solicite y que se encuentre en su territorio o adoptar otras medidas adecuadas para asegurar su comparecencia en los trámites de extradición".

Por lo que respecta a los **artículos XIV y XV, relativos a la asistencia y cooperación que deben prestarse los Estados Partes,** es menester expresar que ésta será amplia y recíproca, de conformidad con sus respectivas leyes y los tratados aplicables. De igual manera los Estados Partes quedan obligados a prestarse la más amplia cooperación técnica mutua sobre las formas y métodos más efectivos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción. A tal fin, deben propiciar el intercambio de experiencias por medio de acuerdos y reuniones entre los órganos e instituciones competentes y otorgarán especial atención a las formas y métodos de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción; particularmente en materia de identificación, rastreo, inmovilización, confiscación y decomiso de bienes obtenidos o derivados de la comisión de los delitos tipificados de conformidad con la presente Convención, de los bienes utilizados en dicha comisión o del producto de dichos bienes.

De acuerdo a lo previsto en el artículo **XVI** concerniente a la materia del secreto bancario, la Convención establece, por una parte que "El Estado Parte requerido no podrá negarse a proporcionar la asistencia solicitada por el Estado Parte requirente amparándose en el secreto bancario. Este artículo será aplicado por el Estado Parte requerido, de conformidad con su derecho interno, sus disposiciones de procedimiento o con los acuerdos bilaterales o multilaterales que lo vinculen con el Estado Parte requirente"; y, por la otra, "El Estado Parte requirente se obliga a no utilizar las informaciones protegidas por el secreto

bancario que reciba, para ningún fin distinto del proceso para el cual hayan sido solicitadas, salvo autorización del Estado Parte requerido".

Estas son, pues, las disposiciones que estimamos más importantes de la Convención por lo que atañe directamente a la lucha contra los hechos de corrupción. Queda esperar ahora resultados efectivos de la aplicación de este importante instrumento legal, porque oportunidades para que ello ocurra ya se han presentado, mas no hemos podido conocer información o dato alguno que evidencie su real efectividad.

2.10. Instructivo Presidencial contentivo del "Código de Conducta de los Servidores Públicos" de 15 de julio de 1998

También durante la segunda presidencia del Dr. Caldera fue dictado, como Instructivo Presidencial Nº 1, el Código de Conducta de los Servidores Públicos, cuya sanción por el Consejo de Ministros tuvo lugar el 17 de junio de 1998 y fue publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela Nº 36.496 el 15 de julio de ese mismo año. En el quinto mensaje que presentó el 28 de enero de 1999 el presidente Caldera al Congreso Nacional, consta que la redacción del citado Código estuvo a cargo del Comisionado para la Vigilancia de la Administración Pública, del Presidente de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado y del profesor Humberto Njaim.

El Código de Conducta de los Servidores Públicos es un texto de treinta y tres artículos comprendidos en los siguientes Títulos: "Objeto y Alcance del Código; Principios Éticos del Servidor Público; Conducta de los Servidores Públicos; Incentivos; y Disposiciones Finales". Su ámbito de aplicación comprende a jerarcas, subalternos, funcionarios de carrera y de libre nombramiento y remoción, a los de alto nivel o de confianza y a los contratados. Uno de los aspectos que más llama la atención del mencionado Instructivo Presidencial, es que no contiene ningún tipo de sanción; por el contrario, como nunca había ocurrido en la legislación venezolana -afirmación nos atrevemos a hacer- éste define con toda claridad y exactitud los "principios rectores de los deberes y

conductas de los servidores públicos respecto a los valores éticos que han de regir la función pública y prevé un régimen de incentivos que se traduce en la inclusión de su nombre en un "cuadro de honor cuando se destaquen en la observancia de las disposiciones del Código o la proposición de su nombre para que sean tomados en cuenta en las condecoraciones que se otorguen el "Día del Funcionario Público o en otras ocasiones significativas" si han presentado "buena conducta durante el último año de servicio".

El mencionado instrumento aspira a que el funcionariado público, tienda a la combinación óptima de esos principios, "*debiendo tener prioridad la honestidad*"[111]. En efecto, todo servidor público debe tratar de amoldarse a los preceptos allí contenidos, los cuales, desde una concepción ética y moral, serán la guía para el desempeño de los cargos que ocupen dentro de los cuadros de la Administración. Los referidos principios rectores son los que se trasuntan de inmediato: "La honestidad; la equidad; el decoro; la lealtad; la vocación de servicio; la disciplina; la eficacia; la responsabilidad; la puntualidad; la transparencia y la pulcritud".[112] La significación de cada uno de estos principios es como sigue:

"**La honestidad** exige actuar teniendo en cuenta siempre que los fines públicos excluyen cualquier comportamiento en desmedro del interés colectivo, destinado de alguna manera al provecho personal o grupal de los servidores públicos o de un tercero cualquiera que éste sea, o buscarlo u obtenerlo por sí mismo o por interpuesta persona.

La equidad obliga a los servidores públicos a actuar, respecto a las personas que demandan o solicitan sus servicios, sin ningún tipo de preferencias y sólo en razón del mérito, legalidad, motivaciones objetivas y sin consideración de género, religión, etnia, posición social y económica u otras características ajenas al fondo del asunto y a la justicia.

El decoro impone al servidor público respeto para sí y para los ciudadanos que recurran en solicitud de atención o demanda de algún servicio. Respeto que

[111] Art. 4
[112] Art. 3.

ha de exteriorizar siendo circunspecto en el lenguaje y en la manera de conducirse durante el ejercicio de las funciones y tareas asignadas.

La lealtad será manifestación permanente de fidelidad que se traducirá en constancia y solidaridad para con la institución, niveles supervisores, compañeros y subordinados. Cuando se ejercita en ausencia de los superiores alcanza su máxima expresión valorativa.

La vocación de servicio excluye conductas, motivaciones e intereses que no sean los institucionales y se patentiza en acciones de entrega diligente a las tareas asignadas. Implica disposición para dar oportuna y esmerada atención a los requerimientos y trabajos encomendados, apertura y receptividad para encauzar cortésmente las peticiones, demandas, quejas y reclamos del público, así como el contestarlos pronta y oportunamente.

La disciplina significa la observancia y el estricto cumplimiento de las normas administrativas por parte de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

La eficacia comporta la realización de los programas y actuaciones gubernamentales y administrativas al menor costo para los contribuyentes, en el menor tiempo posible y con logro óptimo de los objetivos planteados.

La responsabilidad significa disposición y diligencia en el cumplimiento de las competencias, funciones y tareas encomendadas, el tomar la iniciativa de ofrecerse a realizarlas; así como la permanente disposición a rendir cuentas y a asumir las consecuencias de la conducta pública sin excusas de ninguna naturaleza, cuando se requiera o juzgue obligante.

La puntualidad exige del servidor público que los compromisos contraídos y las tareas, encargos y trabajos asignados sean cumplidos dentro de los lapsos establecidos o convenidos. Impone exactitud y precisión en el cumplimiento de los horarios para el desarrollo de las actividades ordinarias y extraordinarias relacionadas con sus labores.

La transparencia exige del servidor público la ejecución diáfana de los actos del servicio, e implica que éstos tienen en principio carácter público y son accesibles al conocimiento de toda persona natural o jurídica que tenga interés legítimo en el asunto.

La pulcritud entraña la adecuada presentación de los bienes públicos, la preocupación por el ambiente físico de trabajo y, en todo caso, el no aumentar, por desidia, su deterioro. Asimismo implica la apropiada presentación personal de los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones".[113]

Cada uno de los anteriores principios es desarrollado en el Código en función de lo que debe entenderse por "buena conducta", lo cual implica, por parte del servidor o funcionario público, la práctica cabal y rigurosa de tales principios. Para ello debe tener en cuenta lo siguiente:

"**La honestidad** de los servidores públicos será practicada y apreciada según los siguientes criterios:

a. Los servidores públicos deberán rechazar en el ejercicio de sus funciones los regalos, invitaciones, favores, dádivas, pago de viajes, uso de medios de transporte o cualquier clase de halagos, beneficios materiales o inmateriales, ofrecidos por personas o grupos interesados en obtener decisiones favorables o de cualquier tipo.

b. El servidor público deberá abstenerse en forma absoluta de ejercer sus funciones o autoridad con fines distintos al interés público. A tal efecto no deberá, en ninguna circunstancia, vincular su vida privada con el desempeño del cargo que ejerce, ni utilizarlo para hostigamiento, acoso o seducción de cualquier tipo.

c. Los servidores públicos se abstendrán de celebrar contratos de cualquier naturaleza con la República por sí, ni por terceras personas.

[113] Artículos 5 al 15

d. Los servidores públicos se inhibirán de conocer o participar por sí o por terceras personas en asuntos en los cuales tengan directa o indirectamente especial interés.

e. Las entrevistas con personeros o particulares interesados en una determinada decisión deberán ser efectuadas en la respectiva oficina o lugar de trabajo del funcionario.

f. El acceso a datos e informaciones que dispongan los servidores públicos debido al ejercicio de sus funciones, competencias, labores o empleos no deberá ser utilizado para fines distintos de los institucionales.

g. Los subordinados no deben ser obligados a realizar durante el tiempo de trabajo actividades correspondientes a los asuntos e intereses personales de sus superiores.

h. Ningún servidor público después de asumir su cargo o funciones podrá continuar desempeñándose como administrador de sus negocios particulares, inversiones o empresas, si éstas menoscaban el estricto cumplimiento de sus deberes en cuyo caso deberán delegar sus poderes de administración.

i. Quienes hayan ejercido funciones públicas se abstendrán, por un año, de utilizar la información obtenida en el ejercicio de su cargo en contra de los intereses de la República.

j. El servidor público mostrará la rectitud e integridad de su conducta escogiendo siempre cuando esté delante de dos opciones la mejor y más ventajosa para el bien común.

k. El servidor público ejercerá con moderación y discreción las prerrogativas inherentes al cargo y se abstendrá de ello cuando cause algún perjuicio a los legítimos intereses de los usuarios de los servicios públicos.

l. El servidor público bajo ninguna circunstancia retardará o dificultará a cualquier ciudadano el ejercicio regular de su derecho y menos en forma que pueda causarle daño moral o material.

La equidad de los servidores públicos será practicada y apreciada según los siguientes criterios:

a. Todo aquel que solicite o demande atención o servicio por ante un servidor público deberá recibir un tratamiento imparcial y objetivo.

b. La prestación del servicio se debe en igual cantidad o calidad a todos los usuarios, concediendo la misma oportunidad a todos y cada uno de ellos. Estarán justificados sólo aquellos tratamientos especiales amparados por ley o resolución pública del organismo competente.

c. Para la justa y correcta prestación del servicio, el servidor público deberá estar permanentemente consciente de que su trabajo está regido por el interés de ser útil a quien demande un servicio, sin considerar condición social, política, económica, religiosa, étnica, o de cualquier otro orden, respetando fielmente sus derechos individuales.

d. La actitud asumida por el servidor público en los actos del servicio no debe permitir que odios, simpatías, antipatías, caprichos, presiones o intereses de orden personal o grupal interfieran en el trato con el público, con otras autoridades o con sus compañeros de trabajo, superiores o subordinados.

El decoro de los servidores públicos será practicado y apreciado según los siguientes criterios:

a. El servidor público en todo momento, lugar y circunstancia debe evitar los excesos, manteniendo una conducta acorde con las normas jurídicas y buenas costumbres socialmente establecidas.

b. El servidor público durante el ejercicio de sus funciones y especialmente cuando atienda al público se abstendrá de practicar tertulias, juegos, lances bromistas o conversaciones telefónicas.

c. El tratamiento al público será de "usted" y se evitarán familiaridades, coloquialismos y toda suerte de lenguaje no cónsono con la seriedad y formalidad del caso. A tal efecto el abuso de confianza en el trato con el público e inclusive entre funcionarios debe evitarse.

d. La cortesía en el trato con el público.

La lealtad de los servidores públicos será practicada y apreciada según los siguientes criterios:

a. Todo servidor público deberá comunicar inmediatamente a sus superiores cualquier acto contrario a las disposiciones de este Código, así como rechazar las presiones de superiores jerárquicos, contratantes, interesados o cualquiera que desee obtener favores, ventajas o beneficios indebidos mediante acciones ilegales o inmorales.

b. Todo servidor público debe mantener una actitud que permita fortalecer la solidaridad y confraternidad con sus compañeros de trabajo, mediante el respeto mutuo, el trato cordial y la racional tolerancia, permitiendo la armonía de la estructura organizacional.

c. Todo servidor público deberá divulgar entre sus compañeros de trabajo la existencia y el contenido del Código de Conducta e instar a su cumplimiento.

d. El servidor público, como custodio principal de los bienes de la dependencia y ambiente de trabajo donde se desempeña, deberá dar inmediatamente parte a sus superiores o al ente correspondiente de los daños causados a dichos bienes.

La vocación de servicio de los servidores públicos será practicada y apreciada según los siguientes criterios:

a. Todo servidor público debe desempeñar su cargo en función de las obligaciones que le confieren utilizando todos sus conocimientos y su capacidad física e intelectual, con el fin de obtener los mejores resultados.

b. El servidor público actuará permanentemente con solidaridad, respeto, cordialidad, tolerancia y consideración para con el público.

c. El servidor público, para el cabal ejercicio de sus funciones, solicitará de sus superiores, se le informe las funciones, los deberes, los procedimientos, la ubicación jerárquica y los canales regulares de comunicación propios del cargo que ha de ejercer.

La disciplina de los servidores públicos será practicada y apreciada según los siguientes criterios:

a. El servidor público acatará las órdenes superiores, sin menoscabo del cumplimiento del ordenamiento jurídico establecido ni la negación de los valores inherentes a la condición humana.

b. Los servidores públicos respetarán los principios y prácticas de la continuidad administrativa, siempre que se ajusten a Derecho, independientemente de cuáles sean sus afiliaciones políticas o simpatías electorales.

c. El servidor público cuando no compartiere los criterios de las órdenes recibidas dará cumplimiento a las mismas dejando constancia de su inconformidad ante el órgano competente. Sólo podrá exceptuarse de su acatamiento por inconstitucionalidad, ilegalidad o cuando el conflicto de intereses o derechos le afecte directamente.

d. La complicidad en el incumplimiento de órdenes recibidas no podrá justificarse alegando un beneficio mayor para la institución, ni por el acatamiento de órdenes superiores.

e. El servidor público no deberá bajo ninguna circunstancia abandonar su lugar de trabajo sin estar debidamente autorizado, así como tampoco extraer documentación o información reservada para uso único y exclusivo de la dependencia donde desempeña funciones.

La eficacia de los servidores públicos será practicada y apreciada según los siguientes criterios:

a. Es deber de todo superior jerárquico de un despacho público crear, promover y mantener una infraestructura técnico-administrativa, mediante la cual las disposiciones del presente Código sean efectivamente aplicables, como directivas, manuales, instructivos y cualquier otro instrumento requerido.

b. Es deber de todo superior jerárquico de un despacho público disponer y mantener abiertos canales de información para la recepción, atención y tratamiento de quejas, reclamos, denuncias, peticiones, solicitudes y sugerencias que el público y la ciudadanía en general planteen sobre los deberes y comportamiento ético de los servidores públicos. A tal efecto en todos los despachos y dependencias públicas se organizarán y dispondrán oficinas, servicios o procedimientos para este cometido.

c. Los despachos públicos colaborarán entre sí y se prestarán toda la atención e información necesaria que posibiliten el mejor cumplimiento de lo prescrito en el presente Código.

d. Los superiores jerárquicos deberán organizar debidamente su tiempo de audiencia a la ciudadanía, de manera de evitar largas antesalas y esperas indefinidas.

e. En caso de formación de largas colas de público en espera de que se le atienda, los supervisores deberán organizar el trabajo de los funcionarios, adoptando las medidas necesarias para resolver prontamente la situación.

f. El uso de los recursos científicos y tecnológicos al alcance, así como la disposición a ser capacitado para el logro de mejores resultados en su aplicación, será práctica obligada de los servidores públicos.

g. El servidor público deberá llevar un registro continuo y actualizado de las actividades atinentes a las labores desempeñadas, con el fin de autoevaluar sus logros y resultados.

La responsabilidad de los servidores públicos será practicada y apreciada según los siguientes criterios:

a. Todo superior jerárquico de un despacho público velará porque en los actos de juramentación y toma de posesión de los cargos se lean partes seleccionadas de este Código y se entregue un ejemplar al nuevo titular.

b. El servidor público debe reconocer sus limitaciones al momento de realizar actividades de servicio público, en especial cuando se trate de contacto directo con el usuario y solicitar si fuere necesario la debida capacitación y colaboración en el área donde lo requiera.

c. Los servidores públicos no deben evadir los compromisos contraídos con las personas que acudan en solicitud de la debida prestación de servicios.

d. El servidor público como custodio principal del patrimonio de la dependencia y ambiente de trabajo donde se desempeña, deberá ser fiel y permanente vigilante de los documentos, bienes e intereses que de ese despacho le han sido confiados.

e. Los superiores podrán otorgar las licencias y permisos sin violar imperativos éticos, y los servidores públicos deben solicitarlos en forma moralmente justificada y legalmente correcta.

f. El servidor público debe considerarse el primer obligado con el pago de los impuestos, tasas y contribuciones, y no evadirlos por ningún concepto.

La puntualidad de los servidores públicos será practicada y apreciada según los siguientes criterios:

a. Los horarios de trabajo serán cumplidos exactamente como han sido establecidos.

b. Los servidores públicos encargados de atender al público comenzarán su horario de trabajo sin mayores dilaciones, y al terminar le manifestarán cortésmente y no de manera abrupta la conclusión de sus labores.

c. La modificación de horarios debe garantizar al usuario recibir el mismo servicio ofrecido o mejorado, por lo cual no deberán hacerse cambios de horarios que lesionen el derecho del público asistido.

d. Las pausas en el trabajo no deben prolongarse injustificadamente; los horarios corridos sólo podrán establecerse si está asegurado su efectivo cumplimiento.

e. Los servidores públicos no deben por ningún concepto acortar el tiempo de trabajo en vísperas de festividades o fines de semana. Tampoco se tolerará la prolongación de los asuetos por días feriados que ocurran hacia el comienzo o fin de la semana laboral.

La transparencia de los servidores públicos será practicada y apreciada según los siguientes criterios:

a. Toda persona tiene derecho a conocer la verdad. El servidor público no debe omitirla o falsearla, en menoscabo de lo establecido en la ley.

b. La disposición arquitectónica de los despachos públicos deberá realizarse y mantenerse en forma tal que evite el exceso de antesalas y un ambiente físico intimidatorio para la ciudadanía.

c. Los servidores públicos con el cumplimiento de los procedimientos previamente establecidos, deben permitir al usuario conocer los pasos a seguir y mostrar un trabajo que no ofrezca dudas en relación a su ejecución.

d. La transparencia en los actos del servicio público exige, en especial, que la información de que dispongan los despachos y dependencias públicas ha de considerarse susceptible de acceso a toda persona natural o jurídica que tenga interés legítimo sobre el asunto. La reserva como excepción deberá ser expresamente declarada y fundamentada en razones debidamente justificadas de conformidad con la Ley.

e. Los servidores públicos encargados de adquisiciones y compras deberán publicar periódicamente y en sitio visible al público una relación de los bienes adquiridos y servicios contratados, el objeto y valor de tales bienes y servicios, su destino, el nombre del adjudicatario, así como las licitaciones declaradas desiertas. La relación se hará en lenguaje sencillo y asequible al ciudadano común.

La pulcritud de los servidores públicos será practicada y apreciada según los siguientes criterios:

a. La apariencia personal del servidor público deberá ser de general aceptación, esmerándose en la medida en que sus posibilidades se lo permitan en mantener el mayor cuidado posible en su vestimenta, así como el cumplimiento de las normas higiénicas básicas.

b. El servidor público deberá ser fiel y permanente vigilante de la preservación, el mantenimiento y la adecuada presentación de las instalaciones físicas y los bienes de la dependencia donde labora.

c. El establecimiento, el manejo y la conservación de archivos y registros merecerá especial cuidado, como fuente de antecedentes y experiencias que faciliten la gerencia pública y como muestra de respeto y aprecio por la tradición y la historia del Estado venezolano"[114]

El Código dispuso, además de la creación de un Consejo Nacional de Ética Pública, que es el encargado de "la vigilancia, el seguimiento y la evaluación" de lo preceptuado en el Código, un régimen de incentivos que "será referencia valorativa válida para la evaluación que se haga del servicio prestado" por los funcionarios públicos. Dichos incentivos son los que se indican de seguidas:

"En cada despacho de la administración pública se publicarán periódicamente cuadros de honor donde figurarán los servidores públicos que se hayan destacado en el cumplimiento de lo prescrito en este Código, según aquellas prioridades y valores que sean importantes y característicos del tipo de actividades que realiza el despacho respectivo.

A los efectos de este Código los servidores públicos que durante el último año de servicio hayan presentado buena conducta serán propuestos para hacerse acreedores de reconocimientos o condecoraciones que han de imponerse el Día del Funcionario Público o en otras ocasiones significativas"[115].

El último punto al que queremos hacer referencia es el atinente a si el comentado Código se encuentra vigente o no y ello por las siguientes razones: En primer lugar, porque fue dictado bajo la vigencia de la Constitución de 1961, así como de la Ley de Carrera Administrativa, textos jurídicos estos que, como se sabe, están actualmente derogados y, en segundo lugar, porque la Ley Orgánica

[114] Artículos 16 al 27
[115] Artículos 29 y 30

del Poder Ciudadano[116] al desarrollar el régimen sancionatorio que prevé, dispone en su artículo 44 que los funcionarios públicos que "cometan hechos contrarios a los principios de honestidad, equidad, decoro, lealtad, vocación de servicio, disciplina, eficacia, responsabilidad, puntualidad y transparencia", se entenderá que han atentado "contra la ética pública y la moral administrativa". Obviamente la misma disposición procede a definir inmediatamente cada uno de dichos principios y, en verdad, no existe prácticamente diferencia alguna entre ambos textos legales en cuanto a ese particular.

De manera que puede ser legítima la duda que algunos han abrigado respecto a la vigencia del Código de Conducta de los Servidores Públicos. No obstante lo anterior, nos sumamos en este punto al parecer que al respecto ha expresado el Profesor Manuel Rojas Pérez en su libro "La Ética en la Administración Pública y el Código de Conducta de los Servidores Públicos". Dice el mencionado Profesor que el referido instrumento normativo "…en nada contraría la Constitución de 1999, (omissis) no fue derogado expresamente por la nueva Ley del Estatuto de la Función Pública, ni colide de ninguna manera con ésta, sino que por el contrario, la complementa" por lo que estima que "se encuentra en perfecta vigencia, aplicable de manera inmediata a todo sujeto que de alguna u otra manera preste servicio a la Administración Pública".[117]

2.11. Ley de Licitaciones de 11 de octubre de 1999

El 5 de setiembre de 1999, el Presidente de la República, en ejercicio de la atribución que le confirió la Asamblea Nacional el 26 de abril de ese mismo año para legislar extraordinariamente en materia económica y financiera, dictó el Decreto Nº 296 contentivo de la Ley de Licitaciones, publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria Nº 5.386 del 11 de octubre de 1999. Se trató de una nueva regulación en esta materia. En efecto, si bien mantuvo los tipos de selección de contratistas previstos en la Ley anterior, es decir, Licitación General, Selectiva y

[116] Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 37.310 de fecha 25-10-2001.
[117] Vid. ROJAS PÉREZ, Manuel: "La Ética en la Administración Pública y el Código de Conducta de los Servidores Públicos". FUNEDA. Caracas, 2006. p. 50 y 51

Adjudicación Directa, reguló una nueva modalidad como lo fue la Licitación Anunciada Internacionalmente, con la particularidad de que ésta se anunciaba en medios de circulación internacional y podían participar en ella tanto nacionales como extranjeros.

En cuanto al monto de las contrataciones para determinar qué tipo de procedimiento de selección de contratistas era el que se debía seguir, la ley dispuso lo siguiente:

1) Licitación General o Licitación Anunciada Internacionalmente:

Adquisición de bienes o servicios: contratos cuyo monto fuera superior a diez mil (10.000) unidades tributarias (U.T.)

Construcción de obras: contratos si el monto era superior a veinte mil (20.000) U.T.

2) Licitación Selectiva:

Adquisición de bienes o servicios: contratos por montos comprendidos entre un mil (1.000) y diez mil (10.000) U.T.

Construcción de obras: contratos cuyo monto oscilara entre siete mil (7.000) y veinte mil (20.000) U.T.

3) Adjudicación Directa:

La ley dispuso con total impropiedad, porque las correcciones no tardarán mucho en efectuarse, que independientemente del monto de la contratación, se podía acudir al procedimiento de la adjudicación directa en los siguientes casos:

a. Cuando se tratare de suministros requeridos para el desarrollo de determinado proceso productivo en el que el retardo en la apertura de un procedimiento licitatorio pudiera resultar perjudicial.

b. Cuando el objeto de la contratación fuera la adquisición de obras artísticas o científicas.

c. Cuando los productos, bienes o servicios sobre los que versaría la contratación fueran fabricados o prestados por un solo contratista.

d. Cuando los procedimientos licitatorios fueran improcedentes debido a las modalidades en que los contratistas iban a producir o prestar el bien o servicio.

e. En caso de calamidades o emergencia comprobada.

f. En la hipótesis de contratos atinentes a obras o bienes regulados por contratos resueltos o rescindidos, si el retardo en la apertura de un procedimiento licitatorio podía acarrear perjuicios para el ente contratante.

Por último, la ley ordenó que en los contratos de menor cuantía a la establecida para los procedimientos de Licitación General, Selectiva o Anunciada Internacionalmente, se podía aplicar cualquiera de los mencionados procedimientos, incluyendo la Adjudicación Directa.

Ahora bien por lo que respecta al punto de la transparencia específicamente, hay que señalar que a diferencia de la anterior ley, este texto desarrolló un amplio articulado que evidenció su interés por dicha materia. Por ejemplo, el Capítulo I de la Ley, en su Sección Segunda, intitulada "Del Principio de Transparencia", contenía regulaciones como las que siguen:

"Las reglas, condiciones y criterios aplicables a cada licitación serán objetivos, de posible verificación y revisión y se establecerán en los pliegos de licitación, los que estarán disponibles a los interesados desde la fecha en que se indique en el llamado a licitación hasta el día hábil anterior a la fecha fijada para el acto de apertura de sobres contentivos de manifestaciones de voluntad o de ofertas, según el caso..." (Artículo 9º).

"Cualquier participante tiene derecho a solicitar por escrito a la Comisión de Licitaciones, aclaratorias sobre el contenido de los pliegos de condiciones dentro de los plazos en ellos establecidos". (Artículo 19).

“Todo oferente tiene derecho a examinar el expediente, leer y copiar cualquier documento, así como obtener copias certificadas del mismo, una vez concluido el procedimiento, independientemente de su resultado”. (Artículo 27).

“Cualquier participante puede informar a la Contraloría General de la República o al órgano de control interno del ente licitador sobre cualquier irregularidad en el mismo que contraríe el procedimiento previsto en la Ley”. (Artículo 28).

“En los contratos otorgados por Licitación General, Selectiva o Anunciada Internacionalmente deben conservarse las condiciones establecidas en el pliego de licitación y en la oferta beneficiada con la buena pro”. (Artículo 30).

“Se notificará a todos los oferentes del acto que ponga fin al procedimiento, igualmente se debe notificar a los oferentes descalificados de tal situación a través de un acto suficientemente motivado”. (Artículo 33).

“Los oferentes que hubieren merecido la segunda y tercera opción tienen, en ese orden, el derecho a que les sea otorgada la buena pro, en caso de que el beneficiario de la misma no mantenga su oferta, se niegue a firmar el contrato, no suministre la fianza o sea anulada la buena pro”. (Artículo 106).

Otro aspecto que la ley anterior no había abordado de manera tan amplia como ésta lo hizo, fue lo atinente al régimen sancionatorio aplicable a los infractores de sus disposiciones. El Capítulo VII de la Ley de Licitaciones a la que nos hemos venido refiriendo, intitulado “De la violación a los Procedimientos y de las Sanciones”, trajo la siguiente regulación:

“Artículo 112.- Cuando la inscripción en el Registro Nacional de Contratistas, el otorgamiento de la buena pro, o cualquier otro acto dictado en ejecución de esta Ley, se hubiesen producido partiendo de datos falsos, incurriendo en vicios de forma o de procedimiento o en violación de disposiciones de esta Ley o su reglamentación, el ente contratante declarará la nulidad del acto.

Artículo 113.- El ente contratante declarará la nulidad de los contratos regidos por esta Ley, en los casos en que se declare la nulidad de la buena pro por la que se hubiere otorgado, y de aquellos para cuya celebración esta Ley exija licitación general o licitación selectiva, cuando aquellos se celebren sin seguir dichos procedimientos, o su contenido se aparte sustancialmente de las condiciones establecidas en los respectivos pliegos de licitación y en la oferta beneficiaria de la buena pro, todo sin perjuicio de la aplicación de las sanciones correspondientes a quienes hubieren contratado en tales circunstancias.

Artículo 114.- Independientemente de la responsabilidad civil, penal o administrativa, serán sancionados con multa de hasta den unidades tributarias (100 U.T.) los empleados de entes sujetos a la presente Ley que:

1º. Procedan a contratar por adjudicación directa o licitación selectiva en violación de lo dispuesto en esta Ley y su reglamentación;

2º. Acuerden o nieguen de manera injustificada la inscripción en el Registro Nacional de Contratistas, o incumplan los plazos establecidos para ello;

3º. Nieguen injustificadamente a los; participantes, el acceso al expediente de licitación o a parte de su contenido;

4º. Omitan suministrar dentro de los plazos establecidos en esta Ley, al Servicio Nacional de Contrataciones la información a que estén obligados de conformidad con esta Ley y su reglamentación;

5º. Siendo la máxima autoridad administrativa del ente contratante se abstenga injustificadamente de declarar la nulidad del acto o del contrato, cuando concurran las circunstancias a que se refieren los artículos 112 y 113 de esta Ley.

Artículo 115.- Quedarán suspendidos del Registro Nacional de Contratistas, las personas que hayan dejado de actualizar sus datos en el Sistema al vencimiento del certificado de inscripción. Sin embargo, el contratista suspendido

por esta causa podrá participar en los procedimientos previstos en esta Ley si cumple nuevamente con los requisitos de inscripción.

Artículo 116.- Cuando el infractor de esta Ley fuere un particular, independientemente de su responsabilidad civil, penal o administrativa o la de las personas naturales que actúen en su representación, se le suspenderá del Registro Nacional de Contratistas, por los siguientes lapsos:

1. De tres (3) a cuatro (4) años, cuando suministren información falsa, actúen dolosamente, de mala fe o empleen otras prácticas fraudulentas para la inscripción en el Registro Nacional de Contratistas, en el ejercicio de recursos, o en cualesquiera otros procedimientos previstos en esta Ley;
2. De dos (2) a tres (3) años cuando retiren ofertas durante su vigencia, o siendo beneficiarios de la buena pro no suscriban el contrato o no constituyan la garantía de fiel cumplimiento del contrato, dentro del plazo establecido en los pliegos;
3. De dos (2) a tres (3) años cuando ejerzan recursos manifiestamente temerarios contra los actos o procedimientos previstos en esta Ley, o les sean resueltos por su incumplimiento contratos celebrados con entes regidos por la misma; y
4. De cuatro (4) a cinco (5) años cuando incurran en prácticas de corrupción".

No obstante estas claras y severas regulaciones en materia de sanciones, muchas fueron las situaciones de corrupción que prosiguieron ocurriendo como lo puso de manifiesto la Contraloría General de la República en sus informes a la Asamblea Nacional. En efecto, en el Informe correspondiente al año 2000, al tratar este tema, dice al Contralor: "Es necesario cumplir estrictamente con los dispositivos normativos que exigen el uso de la licitación para la adquisición de bienes o servicios. Cuando legal y excepcionalmente no se recurra a este mecanismo, el gerente público, como sana práctica administrativa debe valerse de

cualesquiera otros procedimientos, entre otros la pluralidad de ofertas, para asegurarle con transparencia a los ciudadanos, que está efectuando las compras a precios justos y razonables y con demostrable probidad."[118]. Idéntica recomendación la formulará de nuevo en su Informe del año 2001. De dicho informe copiamos la siguiente parte: "El resultado de las actividad contralora evidencia una vez más que a los fines de incentivar la honestidad, el orden y la eficiencia en la administración de los recursos públicos y satisfacer las necesidades colectivas, es imprescindible un cambio de actitud por parte de los responsables de la gestión pública, toda vez que la carencia de planificación, inexistencia o insuficiencia de normas y procedimientos, el desorden administrativo y el clientelismo menoscaban la capacidad gerencial del Estado"[119].

De allí, pues, que la Ley de Licitaciones de 11 de octubre de 1999[120] tuviera una corta vigencia. El 12 de Diciembre de 2000 fue objeto de una reforma que estuvo dirigida, fundamentalmente, a flexibilizar las regulaciones en materia de adjudicación directa y ampliar las posibilidades de escogencia de este procedimiento de selección de los contratistas de la administración, con el argumento que quedó plasmado en la correspondiente exposición de motivos, en el sentido de que "las leyes deben ser lo suficientemente flexibles para prever situaciones de carácter excepcional que requieran soluciones a corto plazo".

Como lo veremos en su debida oportunidad, está reforma tuvo igualmente una vigencia muy breve, ya que a los once meses fue derogada por una nueva ley de Licitaciones.

[118] Informe a la Asamblea Nacional 2000. Presentación. Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas. 2000. p. XXI.
[119] Ibídem. p. 3
[120] Decreto Nº 1.121 de fecha 06 de diciembre de 2000, publicado en la Gaceta Oficial Nº 37.097 de fecha 12-12-2000.

3. Textos jurídicos dictados durante el siglo XXI

El siglo XXI venezolano, como todos los que le preceden, no ha estado exento de hechos de corrupción. No obstante que la Asamblea Constituyente, convocada mediante referéndum en 1999 a raíz de la crisis que afectó el sistema de partidos políticos, vigente en nuestro país desde la caída de la dictadura perezjimenista, elaboró una nueva Ley Fundamental de la República, cuyo Preámbulo propugna, entre otros propósitos, la refundación de la República, lo cierto es que los escándalos producto de hechos de corrupción no se hicieron esperar y comenzaron a estallar en los más variados ámbitos, conjuntamente con el inicio del nuevo milenio. La Contraloría General de la República lo ha referido en sus informes a la Asamblea Nacional y los distintos medios de comunicación social, particularmente la prensa escrita, ha dado amplia cuenta de ello. Por ejemplo, en el Informe de Gestión correspondiente al año 2000, la Contraloría General de la República le señala al Parlamento Nacional que "La ejecución del plan de fiscalización que conllevó 1.129 intervenciones de distintos (sic) alcance, naturaleza y objetivos nos permite señalar que no obstante los esfuerzos realizados por algunos entes para corregir situaciones específicas y producir cambios estructurales, las estrategias para superar las deficiencias administrativas y operativas arraigadas han resultado insuficientes".[121]

En el Informe de Gestión relativo al año 2001, el citado organismo contralor señaló lo siguiente: "El tema de la corrupción gubernamental hay que asumirlo con objetividad, franqueza y valentía. Ratifico: no es que la corrupción pública en Venezuela esté vencida. No, realmente muy poco hemos logrado en las ejecutorias administrativas y operativas para derrotarla, y a pesar de las sinceras y empeñosas acciones dirigidas a doblegarla…"[122] . Más adelante, el mismo informe da cuenta de lo siguiente: "… se presenta a continuación una síntesis de las principales deficiencias comunes y corrientes detectadas por la Contraloría

[121] Informe a la Asamblea Nacional 2000. Capítulo I. Gestión Fiscalizadora. Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas. 2000. p. 3

[122] Informe de Gestión 2001. "Presentación". Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas. p. XXIV

General de la República e informadas a los funcionarios encargados de las distintas dependencias evaluadas, las cuales por su importancia merecen atención inmediata: Inexistencia de planes operativos anuales o deficiencias en la formulación de los mismos; Carencia de criterios técnicos en la formulación de los presupuestos e inobservancia de instrumentos normativos en su ejecución; (…) Carencia de políticas en la selección, reclutamiento y contratación de personal; (…) Estructuras administrativas no acordes con las funciones asignadas; Deterioro de bienes públicos; Prescindencia total o parcial de los procedimientos contenidos en las leyes de licitación nacional y estadales, así como en las ordenanzas sobre la materia; Incumplimiento de la obligación de prestar caución por los funcionarios encargados del manejo, custodia y administración de los fondos y benes públicos; Adquisición de compromisos sin disponibilidad presupuestaria; (…) Desviación de recursos públicos asignados a planes o programas específicos".[123]

Adicional a lo anterior y sólo a título de ejemplo, es necesario señalar que entre abril y mayo de 2002, dos ex presidentes del Banco Industrial de Venezuela se acusaron recíprocamente de los resultados de la gestión que cada uno de ellos llevó a cabo en la mencionada institución financiera. La Comisión Permanente de Contraloría de la Asamblea Nacional y la Sub Comisión Especial designada para investigar lo ocurrido en el citado Banco, determinaron que durante los años 1999, 2000, 2001 y primer semestre de 2002, las Juntas Directivas por ellos presididas "generaron un daño a la nación venezolana de aproximadamente trescientos mil millones de bolívares".[124]

En una declaración ofrecida a los medios de comunicación social, el entonces diputado de Acción Democrática Conrado Pérez, expresó que "Desde 2001 hasta ahora, la Comisión de Contraloría de la Asamblea Nacional contabiliza 13.000 casos de corrupción. Los más emblemáticos serían el FIEM, las memorias y cuentas de ministros, Banco Industrial, Banco del Pueblo, Plan Bolívar 2000,

[123] Ibídem. "Situación General de la Administración Pública". Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas. pp. 3 y ss.
[124] PÉREZ BRICEÑO, Conrado "*La Corrupción Revolucionaria*". Los Libros de El Nacional. Editorial CEC, S.A. p. 16 y ss. .

Fogade, Eleoccidente, Fundabarrios y las gobernaciones de Trujillo y Guárico, así como centenares de alcaldías. La directora de Salvaguarda de la Contraloría dijo que existían 3.500 casos, pero –con su perdón– hay un error en su suma. La cifra supera los 13.000 casos".[125]

Un cable de la Agencia EFE, publicado por el diario El Nacional el día 20 de febrero de 2005, trajo la siguiente noticia: "El ministro de Energía y Petróleo y presidente de Petróleos de Venezuela S.A. (Pdvsa), Rafael Ramírez, anunció el despido "por corrupción" de decenas de gerentes y supervisores de esa empresa estatal, se informó ayer. Ramírez dijo, según la estatal Radio Nacional de Venezuela (RNV), que los despedidos "vendieron" puestos de trabajo y tomaron otras "decisiones personales" que no reveló y que aseguró arrojaron "pérdidas y daños a la empresa". "Es inadmisible que dirigentes corruptos vendieran los puestos; eso se había convertido en un caldo de cultivo de corrupción en el que se jugaba con la angustia de la gente", añadió el ministro"[126].

De manera que la ocurrencia de diversos hechos como los citados a título de ejemplo anteriormente, por una parte, y, por la otra, la necesidad de darle cumplimiento a las Disposiciones Transitoria Tercera y Transitoria Cuarta de la vigente Constitución, conforme a la cual la Asamblea Nacional, dentro de los primeros seis meses siguientes a su instalación, debía aprobar "*Una reforma parcial del Código Penal para incluir el delito de desaparición forzada de personas*" y dentro del primer año siguiente a dicha instalación, también debía aprobar "*La legislación sobre la sanción a la tortura, ya sea mediante ley especial o reforma del Código Penal*", fueron los factores fundamentales que propiciaron la sanción y promulgación de un nuevo Código Penal, así como de la Ley Contra la Corrupción y de otros importantes instrumentos legales cuyo análisis nos proponemos realizar de inmediato.

[125] El Nacional. Caracas, edición del 18-11-2004. p. A/4
[126] *El Nacional*. Caracas, edición del 20-2-2005. p. A/20

3.1. Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 5 de septiembre de 2000

El primer instrumento legal de los dictados en el siglo XXI al que vamos a hacer referencia, es la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, publicada en la Gaceta Oficial Nº 37.029 de 5 de setiembre de 2000, la cual emanó de la Comisión Legislativa Nacional dentro del período de transitoriedad del régimen del Poder Público que siguió a la entrada en vigencia de la Constitución de 1999.[127] Sin lugar a dudas, se trató de una de las leyes más importantes que llegó a producir el mencionado cuerpo legislativo, fundamentalmente porque su contenido reguló el Sistema Presupuestario del país, así como también los de Crédito Público, Tesorería y el de Control Interno. Precisamente, las disposiciones relativas al denominado control interno contiene los elementos fundamentales para que la gestión de la Administración Pública se desarrolle con fundamento en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, tal como lo establece el artículo 141 de la Constitución de la República y el 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

No obstante que la ley en referencia fue objeto de modificaciones muy puntuales en los años 2003, 2004, 2005, 2007, 2008 y en marzo y abril de 2009,[128] las disposiciones relativas al la materia del control interno han permanecido inalterables. Destacan dentro de esas disposiciones las contenidas en el Título IX de la Ley, referidas a la materia de las Responsabilidades, que pasamos a indicar de inmediato:

"Artículo 159.- Los funcionarios encargados de la administración financiera del sector público, independientemente de las responsabilidades penales,

[127] Dicho período fue regulado por el Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente, publicado en la Gaceta Oficial Nº 36.92º de fecha 28 de marzo de 2000.
[128] Véanse, respectivamente, las Gacetas Oficiales Nos. 37.0606 de fecha 9-1-2003; 37.978 de fecha 13-7-2004; 38.198 de fecha 31-5-2005; 38.648 de fecha 20-3-2007, reimpresa por error material el 11-4-2007 en la Gaceta Nº 38.661; 5.891 Extraordinario de fecha 31-7-2008; 39.147 de fecha 26-3-2009 y 39.164 de fecha 23 de abril de 2009 que es la actualmente vigente.

administrativas o disciplinarias en que incurran, estarán obligados a indemnizar al Estado de todos los daños y perjuicios que causen por infracción de esta ley y por abuso, falta, dolo, negligencia, impericia o imprudencia en el desempeño de sus funciones.

Artículo 160.- La responsabilidad civil de los funcionarios encargados de la administración financiera del sector público se hará efectiva con arreglo a las disposiciones legales pertinentes.

Artículo 161.- Los funcionarios encargados de la administración y liquidación de ingresos nacionales o de la recepción, custodia y manejo de fondos o bienes públicos, prestarán caución antes de entrar en ejercicio de sus funciones, en la cuantía y forma que determine el reglamento de esta Ley.

La caución se constituye para responder de las cantidades y bienes que manejen dichos funcionarios y de los perjuicios que causen al patrimonio público por falta de cumplimiento de sus deberes o por negligencia o impericia en el desempeño de sus funciones.

En ningún caso podrá oponerse al ente público perjudicado la exclusión de los bienes del funcionario responsable.

Artículo 162.- La responsabilidad administrativa de los funcionarios de las dependencias de la administración financiera del sector público nacional se determinará y hará efectiva de conformidad con las previsiones de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Artículo 163.- En caso de incumplimiento de las reglas y metas definidas en el marco plurianual del presupuesto, sin perjuicio de otras responsabilidades a que haya lugar y de las competencias de la Asamblea Nacional y la Contraloría General de la República, el Vicepresidente Ejecutivo deberá recomendar al Presidente de la República la remoción de los Ministros responsables del área en que ocurrió el incumplimiento.

Artículo 164.- Sin perjuicio de otras responsabilidades a que haya lugar, la inexistencia de registros de información acerca de la ejecución de los presupuestos, así como el incumplimiento de la obligación de participar los resultados de dicha ejecución a la Oficina Nacional de Presupuesto, será causal de responsabilidad administrativa determinable de conformidad con los procedimientos previstos en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Artículo 165.- Si de la evaluación de los resultados físicos de la ejecución presupuestaria se evidenciare incumplimientos injustificados de las metas y objetivos programados, la Oficina Nacional de Presupuesto informará dicha situación a la máxima autoridad del ente u organismo, a la respectiva Contraloría Interna y a la Contraloría General de la República, a los fines del establecimiento de las responsabilidades administrativas a que haya lugar.

Artículo 166.- Los funcionarios con capacidad para obligar a los entes y órganos públicos en razón de las funciones que ejerzan, que celebren o autoricen operaciones de crédito en contravención a las disposiciones de la presente Ley, serán sancionados con destitución e inhabilitación para el ejercicio de la función pública durante un período de tres años, sin perjuicio de responsabilidades de otra naturaleza."

Como puede fácilmente observarse, la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público desarrolló toda una normativa con miras a regular el régimen sancionatorio derivado de las infracciones a su articulado. Sin embargo, ello tampoco ha sido óbice para que los hechos de corrupción hayan seguido sucediéndose con arrolladora fuerza. En el Informe de Gestión correspondiente al año 2006, la Contraloría General de la República en su informe al Parlamento Nacional -Sección Gestión Fiscalizadora- señaló lo siguiente: "es evidente el incumplimiento de las normas de carácter legal y sublegal previstas en el Reglamento N° 1 de LOAFSP (Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público) sobre el Sistema Presupuestario e Instrucciones para el Cierre de los respectivos Ejercicios Económicos Financieros emanadas de la Oficina

Nacional de Contabilidad Pública (ONCOP), así como de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Normas Generales de Contabilidad del Sector Público (NGCSP), Manuales del SIGECOF y de las publicaciones de CGR aun vigentes para el año 2000, así como inadecuados registros y control de inventarios de materias y bienes nacionales; tales situaciones, a partir de la vigencia de la LOCGRSNCF, constituyen supuestos de responsabilidad y por ende dan lugar a la objeción de las respectivas cuentas; no obstante, en virtud de que el acatamiento de dichas normas significaba para la administración adecuar su estructura, controles y procedimientos a los nuevos aspectos contenidos en ese marco regulatorio, este Organismo Contralor sólo formuló las recomendaciones pertinentes, cuya inobservancia pudiera dar origen al ejercicio de las acciones fiscales correspondientes"[129].

Para concluir el punto, es de destacar que en el precitado Informe del Organismo Contralor -Sección Presentación- se señala lo que se trasunta a continuación: "Finalmente, estimamos de vital importancia reiterar que la lucha contra el flagelo de la corrupción es una tarea que debemos afrontar todos los ciudadanos de la República, así como cada uno de los entes y organismos que conforman el Estado venezolano, toda vez que los principales responsables del correcto uso de los recursos públicos, son en primer lugar, quienes los administran, razón por la cual esta entidad fiscalizadora superior ha hecho especial énfasis en divulgar a través de distintos medios, la normativa que regula los actos de la administración pública, especialmente en materia de control, en virtud de que muchas veces se incurre en errores por desconocimiento de ésta".[130]

3.2. Código Penal de 20 de octubre de 2000

El Código Penal publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 5494 Extraordinario el 20 de octubre de 2000, en verdad más que un nuevo Código Penal, no fue otra cosa que una reforma del Código vigente

[129] Disponible en www.cgr.gov.ve/smc/pdf/informes/Informe_Gestion_2006/ p. 27.
[130] Disponible en www.cgr.gov.ve/smc/pdf/informes/Informe_Gestion_2006/ p. 7.

para esa fecha, es decir, el Código Penal del año 1926. Este instrumento legal durante su larga vigencia, había sufrido dos importantes reformas: una que tuvo lugar en el año 1958 y otra que se produjo en 1964.[131] La Ley de reforma del Código Penal del año 2000 omitió tener en cuenta que el artículo 548 del Código Penal de 1926, derogó expresamente el Código de 1915, por lo que si ya estaba derogado mal podía volverlo a hacer el del año 2000 como también lo expresó, casualmente, su artículo 548.

Pues bien, otro asunto que es necesario tomar en consideración es que el conjunto de disposiciones concernientes a los delitos contra la cosa pública, los cuales habían sido suprimidos expresamente por la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Público, vigente desde el 1º de abril de 1983, fueron insertados de nuevo en el Código en referencia, así como otras disposiciones que habían sido derogadas por otras leyes especiales e, incluso, por sentencias del máximo Tribunal de la República.

En el caso concreto de los delitos contra la cosa pública, la situación de incertidumbre y confusión inicial se disipó rápidamente puesto que la interpretación correcta de lo ocurrido no podía ser otra que la que conducía a aclarar que, no obstante la publicación de todas las normas relativas a los delitos contra la cosa pública, estos se encontraban derogados por haberlo dispuesto así en su momento una ley de mayor jerarquía como lo fue la mencionada Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, luego derogada el 7 de abril de 2003.

De manera que debido a la confusa situación aludida, producto de la ligereza con que se conciben muchas leyes en nuestro país, nos hemos visto en la necesidad de mencionar el Código Penal del año 2000 en el listado de textos dirigidos a combatir la corrupción.

[131] La reforma citada en primer término fue publicada en la Gaceta Oficial Nº 25.777 de fecha 4-10-1958 y la referida en segundo lugar en la Gaceta Oficial Nº 915 Extraordinario de fecha 30-6-1964.

3.3. Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones de fecha 12 de diciembre de 2000

Como lo expresamos con anterioridad, la Ley de Licitaciones del 11 de octubre de 1999[132] tuvo una corta vigencia. El 12 de Diciembre de 2000 fue objeto de una reforma que estuvo dirigida, fundamentalmente, a flexibilizar las regulaciones en materia de adjudicación directa y ampliar las posibilidades de escogencia de los contratistas de la administración a través de este procedimiento de selección, con el argumento que quedó plasmado en la correspondiente exposición de motivos: "las leyes deben ser lo suficientemente flexibles para prever situaciones de carácter excepcional que requieran soluciones a corto plazo".

Por ello, la ley señaló expresamente que se podía "proceder por adjudicación directa, independientemente del monto de la contratación, siempre y cuando la máxima autoridad del órgano o ente contratante, mediante acto motivado, justifique adecuadamente su procedencia en los siguientes casos:

1º. Si se trata de suministros requeridos para el debido desarrollo de un determinado proceso productivo y del retardo por la apertura de un proceso licitatorio pudiera resultar gravemente afectada la continuidad del mismo.

2º. Si se trata de la adquisición de obras artísticas o científicas.

3º. Si, según la información suministrada por el Registro Nacional de Contratistas, los bienes o servicios a contratar los produce, vende o presta un solo fabricante o proveedor o cuando las condiciones técnicas de determinado bien, servicio u obra excluyen toda posibilidad de competencia.

4º. En caso de contratos que tengan por objeto la fabricación de equipos, la adquisición de bienes o la contratación de servicios, en los que no fuere posible aplicar los procedimientos licitatorios, dadas las modalidades bajo

[132] Decreto Nº 1.121 de fecha 06 de diciembre de 2000, publicado en la Gaceta Oficial Nº 27.097 de fecha 12-12-2000.

las cuales los fabricantes y proveedores convienen en producir o suministrar esos bienes, equipos o servicios.

5º. Cuando se decrete estado de alarma, de emergencia económica o de conmoción interior o exterior, así como en caso de emergencia comprobada dentro del respectivo organismo o ente.

6º. Si se trata de obras o bienes regulados por contratos resueltos o rescindidos y del retardo por la apertura de un nuevo procedimiento licitatorio pudieren resultar perjuicios para el ente contratante.

7º. En caso de obras, servicios o adquisiciones que por razones de interés general deban ser ejecutados en un plazo máximo de ciento ochenta (180) días, conforme a un plan excepcional de desarrollo económico y social, aprobado previamente en Consejo de Ministros. En Consejo de Ministros se definirán con precisión las obras, servicios y adquisiciones que serán objeto de adjudicación directa, así como los órganos o entes encargados de su ejecución".

Una innovación importante de este instrumento legal lo constituyó el hecho de haber prescrito, como lo hizo en su artículo 103, que "A los fines de esta Ley, se entiende por práctica de corrupción el ofrecimiento, suministro, aceptación o solicitud de cualquier cosa de valor con el fin de influir en la actuación de un empleado de alguno de los entes regidos por esta Ley, con respecto al procedimiento de adquisiciones o a la ejecución del contrato".

Del mismo modo vale la pena destacar que en el artículo 104, ejusdem, quedó plasmado que "A los fines de esta Ley, se entiende por práctica fraudulenta, cualquier tergiversación de los hechos con el fin de influir en un procedimiento regido por esta Ley o en la ejecución de un contrato en perjuicio de uno de los entes a que se refiere el artículo 2º, comprendiendo las prácticas colusorias entre los participante, con anterioridad o posterioridad a la presentación de las ofertas, con el objeto de establecer precios de ofertas a niveles artificiales y no

competitivos y privar al ente contratante de las ventajas de la competencia libre y abierta".

A pesar de estas dos regulaciónes en materia de lucha contra hechos de corrupción, el 13 de noviembre de 2001, a los once meses de haber entrado en vigencia este texto legal, se produjo su derogatoria como consecuencia de otra reforma parcial que estuvo dirigida, como consta en la correspondiente exposición de motivos del texto reformador, a corregir "la falta de transparencia y eficiencia de los procesos licitatorios" (…) dado que la referida Ley "contiene procedimientos que contravienen los principios de igualdad, competencia, transparencia como es el caso de la homologación, que permite ofertas con especificaciones técnicas insuficientes, sean aceptadas en los procesos licitatorios, en igualdad de condiciones con aquellas que si las cumplen".

El otro instrumento legal que analizaremos de inmediato es la Ley Orgánica del Poder Ciudadano octubre del año 2001, dadas las regulaciones que trajo en materia de lucha contra la corrupción.

3.4. Ley Orgánica del Poder Ciudadano de 25 de octubre de 2001

Una de las innovaciones que trajo el vigente Texto Constitucional, fue la creación de un nuevo órgano del Poder Público que irrumpe contra la clásica división tripartita del Poder propugnada por Montesquieu en su obra "El Espíritu de las Leyes". Se trata del Poder Ciudadano, que conjuntamente con el Legislativo, el Ejecutivo, el Judicial y el novedoso Poder Electoral conforman, como se dijo, los órganos del Poder Público. Según lo afirma la exposición de motivos de la Ley Fundamental de la república, está inspirado en el Poder Moral que propusiera el Libertador en la Constitución de Angostura de 1919 y que fuera rechazado en esa oportunidad por considerársele "difícil de establecer e impracticable", aun cuando se dispuso su impresión como un Apéndice de la Constitución.

De acuerdo con las normas constitucionales que lo regulan, artículos 273 a 279, el Poder Ciudadano es independiente de los demás poderes públicos; está

integrado por la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, los cuales gozan de autonomía funcional, financiera y administrativa en el ejercicio de sus funciones.

Dentro de las atribuciones del Poder Ciudadano se encuentra la prevención, la investigación y la sanción de los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa y está obligado a velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público. Su órgano de expresión lo constituye el Consejo Moral Republicano, conformado por los titulares de los órganos que lo integran.

Ahora bien, la Ley Orgánica del Poder Ciudadano, que desarrolla los mencionados preceptos constitucionales, contiene varias disposiciones específicas que enmarcan muy claramente dentro de los esquemas de la lucha anticorrupción. Veamos seguidamente cuáles son esas normas.

En primer lugar, las concernientes a las atribuciones del Consejo Moral Republicano, previstas en el artículo 10 de la ley; esto es:

a. Prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa.

b. Velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público.

c. Promover la educación como proceso creador de la ciudadanía, así como las actividades pedagógicas dirigidas al conocimiento y estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al amor a la patria, a las virtudes cívicas y democráticas, a los valores trascendentales de la República, y a la observancia y respeto de los derechos humanos.

La definición de lo que es la “ética pública” y la “moral administrativa”, la ofrece el artículo 6, ejusdem, al señalar lo siguiente: “…se entenderá por ética pública el sometimiento de la actividad que desarrollan los servidores públicos, a los principios de honestidad, equidad, decoro, lealtad, vocación de servicio,

disciplina, eficacia, responsabilidad, transparencia y pulcritud; y por moral administrativa, la obligación que tienen los funcionarios, empleados y obreros, de los organismos públicos, de actuar dando preeminencia a los intereses de Estado por encima de los intereses de naturaleza particular o de grupos dirigidos a la satisfacción de las necesidades colectivas".

Por su parte, el artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Ciudadano, que regula el régimen sancionatorio, señala que "atentan contra la ética pública y la moral administrativa, los funcionarios públicos o funcionarias públicas, que cometan hechos contrarios a los principios de honestidad, equidad, decoro, lealtad, vocación de servicio, disciplina, eficacia, responsabilidad, puntualidad y transparencia".

El mismo artículo 45, define cada uno de los mencionados principios de la siguiente manera:

a. "La honestidad obliga a todo funcionario público o funcionaria pública a actuar con probidad y honradez, lo cual excluye cualquier comportamiento en desmedro del interés colectivo.

b. La equidad obliga a todo funcionario público o funcionaria pública a actuar, respecto de las personas que demanden o soliciten su servicio, sin ningún tipo de preferencias y sólo en razón del mérito, legalidad, motivaciones objetivas con base al principio constitucional de la no discriminación, y sin consideraciones ajenas al fondo del asunto y a la justicia.

c. El decoro impone a todo funcionario público o funcionaria pública la obligación de exteriorizarse en un lenguaje adecuado, y con respecto en la manera de conducirse durante el ejercicio de las funciones y tareas asignadas.

d. La lealtad impone para todo funcionario público o funcionaria pública la obligación de respetar el ejercicio legítimo de las funciones encomendadas a otras instituciones; de ponderar, en el ejercicio de las funciones propias, la

totalidad de los intereses públicos implicados, y la fidelidad, constancia y solidaridad para con el ente en el cual presta sus servicios.

e. La vocación de servicio implica que los funcionarios públicos o funcionarias públicas están al servicio de las personas, y en su actuación darán preferencia a los requerimientos de la población y a la satisfacción de sus necesidades, con exclusión de conductas, motivaciones e intereses distintos de los del ente para el cual prestan sus servicios.

f. La disciplina comporta la observancia y estricto cumplimiento al orden legal establecido por parte de los funcionarios públicos o funcionarias públicas.

g. La eficacia entraña el deber de todo funcionario público o funcionaria pública de dar cumplimiento óptimo y en el menor tiempo posible a los objetivos y metas fijados en las normas, planes y compromiso de gestión, bajo la orientación de políticas y estrategias establecidas por los órganos del Poder Público Nacional.

h. La responsabilidad significa disposición y diligencia en el ejercicio de las competencias, funciones y tareas encomendadas, tomar la iniciativa de ofrecerse a realizarlas, así como la permanente disposición a rendir cuentas y a asumir las consecuencias de la conducta, sin excusas de ninguna naturaleza, cuando se requiera o juzgue obligante.

i. La puntualidad exige de todo funcionario público o funcionaria pública que los compromisos contraídos y las tareas, encargos y trabajos asignados sean cumplidos eficazmente, dentro de los lapsos establecidos en las normas o los que se haya convenido a tal efecto.

j. La transparencia exige de todo funcionario público o funcionaria pública la ejecución diáfana de los actos de servicio y el respeto del derecho de toda persona a conocer la verdad, sin omitirla ni falsearla, en observancia de las garantías establecidas en el artículo 143 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela".

La similitud que existe entre la definición de los principios anteriormente copiados y la que de esos mismos principios ofrece el "Código de Conducta de los Servidores Públicos" de 15 de julio de 1998, precedentemente analizado, es muy notoria. Lo que cabría anotar como diferente entre ambos instrumentos legales, aparte de su rango jerárquico, es que la Ley Orgánica del Poder Ciudadano prevé sanciones por la contravención a dichos principios. En efecto, de acuerdo a lo establecido en su artículo 47 el Consejo Moral Republicano puede "amonestar" y puede "censurar".

La amonestación "consiste en la comunicación escrita dirigida al sancionado, mediante la cual se describe el acto, hecho u omisión en el que hubiere incurrido y que atente contra la ética pública o la moral administrativa, instándole a corregir su conducta y previniéndole sobre la aplicación de sanciones más severas en caso de contumacia". (Artículo 48).

La censura "constituye la manifestación pública dirigida al sancionado, en la que se le reprocha un acto, hecho u omisión de tal connotación que infringe de manera intolerable, perjudicial o notoria, los deberes que sustentan los valores trascendentales de la República". (Artículo 49).

De existir "contumacia por parte del sancionado, el Presidente del Consejo Moral Republicano presentará un informe al órgano o dependencia correspondiente, para que esa instancia tome los correctivos necesarios. En este informe podrá recomendarse o solicitarse que se imponga la suspensión, remoción o destitución del sancionado". (Artículo 50).

Por último, "cuando se aplique la censura pública, el Consejo Moral Republicano podrá, de acuerdo con las características propias del caso concreto, recomendar o solicitar a la autoridad competente la imposición de la suspensión, remoción o destitución del censurado. (Artículo 51).

Sin lugar a dudas, la Ley Orgánica del Poder Ciudadano es uno de los instrumentos legales más importantes que se han dictado en materia de lucha

contra la corrupción, dado su contenido altamente pedagógico; quizás, sea al mismo tiempo el menos aplicado, pues no se conocen datos estadísticos que permitan afirmar que, gracias a su efectiva aplicación, los ciudadanos en general y el funcionariado público en particular, no atentan, o cada vez lo hace en menor grado, contra la ética pública o contra la moral administrativa.

3.5. Decreto con Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones, de fecha 13 de noviembre de 2001

Por medio del Decreto No. 1.555 de fecha 13 de noviembre de 2001, publicado en la Gaceta Oficial No. 5.556 Extraordinario de esa misma fecha, y con base en la Ley que un año antes había habilitado al Presidente de la República para dictar Decretos con Fuerza de Ley en la materias que le delegó la Asamblea Nacional[133], fue reformada parcialmente de la Ley de Licitaciones del 12 de diciembre de 2000.

Como lo expresamos en su oportunidad, esta nueva reforma en materia de licitaciones, más profunda que la anterior, no trajo ninguna norma novedosa dirigida a prevenir la lucha contra la corrupción, ni introdujo cambio alguno con respecto al régimen sancionatorio surgido en la reforma de la Ley de Licitaciones del 11 de octubre de 1999. El Capítulo IV del Título V, artículos 114 al 116 de la Ley, mantuvo el aludido régimen tal como sucedió con la reforma del año 2000, precedentemente examinada.

Dónde si se operaron algunas transformaciones, siempre alegándose en la exposición de motivos "la modernización y agilización de los procedimientos de selección de contratistas, aplicando los principios de la economía, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad, competencia y publicidad, así como lograr mejorar las condiciones y adoptar políticas de compras que hagan frente al impacto negativo que actualmente padece la industria en Venezuela", "la contravienen los principios de igualdad, competencia, transparencia", "la falta de

[133] Cfr. Gaceta Oficial Nº 37.076 de fecha 13-11-2000

transparencia y eficiencia de los procesos licitatorios derivados de la complejidad del articulado de la Ley que no permite su adecuada interpretación, lo que repercute, en su frecuente incumplimiento", fue, principalmente, en los siguientes puntos:

Se incorporó a los entes que recibían donaciones o subsidios significativos del sector público o privado, dentro del ámbito de aplicación de la Ley.

En materia de selección de contratistas, se adoptaron algunas medidas encaminadas a permitir la incorporación de bienes y servicios nacionales en aquellas contrataciones con organismos multilaterales y financieros, y en los acuerdos celebrados con otros Estados.

Se eliminó la declaratoria del Estado de Emergencia Económica para acudir al procedimiento de adjudicación directa de contrataciones de obras y adquisición de bienes y prestación de servicios**.**

Se estableció la posibilidad de realizar los procedimientos de selección de contratistas utilizando la vía de las licitaciones electrónicas.

Se le suprimió al Servicio Nacional de Contrataciones la competencia para realizar averiguaciones administrativas generadoras de responsabilidad administrativa y se lo facultó para instruir los expedientes contentivos de irregularidades administrativas a objeto de remitirlos a la Contraloría General de la República para la aplicación de las sanciones previstas en la Ley

Se mantuvo en el texto de la Ley la facultad del Presidente de la República para dictar medidas dirigidas a agilizar la contratación de obras, adquisición de bienes y prestación de servicios a ser ejecutadas en breve plazo, a través de un plan de desarrollo económico y social con participación de empresas nacionales y la incorporación de la pequeña y mediana industria.

Las disposiciones que estaban agrupadas bajo el acápite "del principio de Transparencia", aparte de eliminar dicho acápite se les dio una nueva numeración

y las modificaciones introducidas se hicieron para flexibilizar las regulaciones originalmente establecidas.

¿Fue positiva esta Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones específicamente en la materia atinente a prevenir los hechos de corrupción dentro de la Administración Pública? La respuesta a esta interrogante la podemos encontrar en los informes anuales de la Contraloría General de la República a la Asamblea Nacional. Por ejemplo, en el Informe de Gestión correspondiente al ejercicio fiscal del año 2005, aparece la siguiente información: "Como conclusiones generales podemos afirmar, que en la administración pública subsisten acentuados rasgos de una gerencia gubernamental indolente e ineficaz, que la burocracia improductiva no cede terreno y que de un panorama desolador de masiva corrupción en el pasado, hemos arribado a la persistencia inquietante de importantes focos de corrupción, en cuyo combate y erradicación los ciudadanos y las instituciones debemos ser implacables".[134] Al referir las "Fallas y deficiencias recurrentes en la administración", se señala lo que se trasunta textualmente: "Persiste la práctica de otorgar contratos a empresas en cuyo capital social participan funcionarios públicos, y en donde la selección del contratista se realiza sin cumplir con las premisas de transparencia y sana competencia. Se adjudican obras directamente, algunas, alegando supuestas emergencias (omissis). La emergencia se origina de catástrofes, calamidades, acontecimientos naturales imprevistos, de los cuales se desprenden requerimientos y demandas que deben ser atendidas con urgente prontitud. En estos casos debe afrontarse la emergencia, pero al no mas (sic) comenzar el proceso de regularización de la situación, es obligación del administrador ajustarse de inmediato a las disposiciones legales en el ejercicio de sus atribuciones, sin menoscabo del deber de rendir cuenta del uso de los recursos durante el periodo de la emergencia, que por su naturaleza, debe ser transitorio".[135]

[134] Informe de Gestión de la Contraloría General de la República correspondiente al Año 2005. Discurso. Disponible en www.cgr.gov.ve/smc/pdf/informes/discursos/Discurso-cgr-2005.pdf. p.7.
www.cgr.gov.ve
[135] Ibídem. pp. 28 y ss.

En el informe de Gestión relativo al año 2006, vuelve la Contraloría a informarle a la Asamblea Nacional que "Continúan las prácticas de realizar contrataciones y otras operaciones públicas al margen de la normativa legal (…) se observa que no son sometidos al proceso de licitación bienes y servicios que por sus características y naturaleza están sujetos a dicho proceso; resaltan además, la adjudicación directa por supuestas "emergencias" que no cumplen con el carácter de imprevisto del hecho que origina la emergencia"[136]

La Reforma Parcial de la ley de licitaciones del año 2001 regirá hasta el 11 de marzo de 2008, fecha en que entrará un nuevo texto legal regulador de la materia de las licitaciones: La ley de Contrataciones Públicas que examinaremos en su momento.

3.6. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal de 1º de enero de 2002

El 4 de agosto de 1982, el Contralor General de la República para esa fecha, el Dr. Manuel Rafael Rivero, con fundamento en algunas ideas expresadas por predecesores suyos, le propuso al Congreso de la República la creación del Sistema Nacional de Control Fiscal. A tal efecto, y a título de colaboración con el máximo cuerpo legislativo nacional, le hizo entrega de un proyecto de Ley cuyo artículo 1 disponía que su objeto era "*establecer un sistema unificado de acción fiscalizadora de la administración pública, que abarque los distintos ámbitos de acción del Estado, sobre la base de una adecuada coordinación de sistemas, procedimientos y normas aplicados por los organismos, repartimientos, (sic) y unidades encargadas de realizar controles externos e internos*". [137]

La entrada en vigencia de la Constitución de 1999, cuyo artículo 290 estableció que "La ley determinará lo relativo a la organización y funcionamiento

[136] Informe de Gestión de la Contraloría General de la República correspondiente al Año 2005. Presentación. p. 9. Disponible en www.cgr.gov.ve/smc/pdf/informes/discursos/Discurso-cgr-2006.pdf. www.cgr.gov.ve

[137] La exposición de motivos del referido proyecto de ley, puede consultarse en la Revista de Control Fiscal No. 108. Ediciones de la CGR. Caracas, Enero- Marzo de 1983. p. 23.

de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal", le permitió al legislador ordinario, dos años después -concretamente el 27 de noviembre de 2001- sancionar la "Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal" que fue publicada en la Gaceta Oficial Nº 37.347 de fecha 17 de diciembre de ese mismo año y comenzó a regir el 1º de enero de 2002.

Este instrumento legal vino a instaurar y regular el denominado Sistema Nacional de Control Fiscal, el cual, de acuerdo a lo establecido en su artículo 4, "tiene como objetivo 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", sujetas a las disposiciones de dicha ley y al control, vigilancia y fiscalización de la Contraloría General de la República, en los términos previstos en su artículo 9.

Precisamente por lo que respecta a la determinación de la responsabilidad administrativa de las personas respecto de las cuales los entes competentes ejercen la potestad investigativa, el legislador reguló de manera muy peculiar el procedimiento que es necesario llevar a cabo a esos efectos. Peculiar, decimos, porque unificó en un procedimiento todo lo relativo a la formulación de reparos, la declaratoria de responsabilidad administrativa y la imposición de las multas, lo cual contrasta con las previsiones que a ese respecto tuvieron las anteriores leyes de contraloría en las que cada una de dichas materias tuvo su propia regulación procedimental.

Específicamente en la materia concerniente a la determinación de la responsabilidad administrativa, abstracción hecha del ente llamado a realizar la correspondiente averiguación administrativa, la ley exige varios presupuestos de impretermitible cumplimiento, dentro de los cuales cabe mencionar, de manera específica, los siguientes:

A. El primer presupuesto es el relativo a la existencia de "funcionarios, empleados y obreros que presten servicios en los entes señalados en el artículo 9, numerales 1 al 11 de esta Ley", es decir, en los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público en los niveles Nacional, Estadal, Distrital, Municipal y en los Territorios Federales y Dependencias Federales; en los institutos autónomos nacionales, estadales, distritales y municipales; en el Banco Central de Venezuela; en las universidades públicas; en las demás personas de Derecho Público nacionales, estadales, distritales y municipales; en las sociedades de cualquier naturaleza en las cuales las personas a que se refieren los numerales anteriormente citados tengan participación en su capital, así como las que se constituyan con la participación de aquellas y en las fundaciones y asociaciones civiles y demás instituciones creadas con fondos públicos, o que sean dirigidas por las personas a que se refieren los numerales anteriores o en las cuales tales personas designen sus autoridades, o cuando los aportes presupuestarios o contribuciones efectuados en un ejercicio presupuestario por una o varias de las personas a que se refieren los numerales anteriores representen el cincuenta por ciento (50%) o más de su presupuesto.

Están comprendidos, igualmente, "los particulares a que se refiere el artículo 52 de esta Ley" o lo que es lo mismo quienes "administren, manejen o custodien recursos de cualquier tipo afectados al cumplimiento de finalidades de interés público provenientes de los entes y organismos señalados en el artículo 9, numerales 1 al 11, de esta Ley, en la forma de transferencia, subsidios aportes, contribuciones, o alguna otra modalidad similar". Dicho de otro modo, los que tengan a su cargo, directa o indirectamente, un oficio de Hacienda, es decir, de administración, custodia o manejo de fondos o bienes públicos. En cuanto a la expresión "recursos de cualquier tipo afectados al cumplimiento de finalidades de interés público provenientes de los entes y organismos señalados en el artículo 9, numerales 1 al 11, de esta Ley", la significación que debe dársele a estos términos

no es otra que aquella que traduce el concepto “patrimonio público”, desarrollado en el artículo 4 de la Ley Contra la Corrupción.

B. El segundo de los referidos presupuestos, tiene que ver con la comprobación de cualquiera de los "actos, hechos u omisiones", antijurídicos e inexcusables, tipificados en la Ley de la Contraloría o en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, que sean imputables a los sujetos que realizan un oficio de Hacienda en los términos expresados en el punto anterior.

Dicho de otra manera, la apertura de un procedimiento para determinar responsabilidad administrativa, con independencia de que el ente competente para llevarlo a cabo, sea la Contraloría de la República u otro órgano de control fiscal, quedó supeditado a la ocurrencia de alguno de los supuestos de hecho descritos en los artículos 91 y 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y 164 y 165 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.

C. El tercer presupuesto es el concerniente a la existencia de una decisión que declare, expresamente, tal responsabilidad la cual debe ser pronunciada de acuerdo a lo regulado en el artículo 106, ejusdem, por los titulares de los órganos de control fiscal o sus delegatarios.

En cuanto a la sanción que deriva de una decisión declaratoria de responsabilidad administrativa, soslayando las consideraciones que haremos más adelante, debemos señalar que el artículo 105 de la ley prevé la imposición de una sanción de la multa “en los términos consagrados en el artículo 94 de la Ley, de acuerdo con la gravedad de la falta y el monto de los perjuicios que se hubieren causado”; es decir, la pena pecuniaria antes referida es consecuencia inmediata y directa del pronunciamiento de responsabilidad administrativa que haga la autoridad competente.

El Contralor General de la República, por su parte, y, según el mismo artículo 105, es competente, de manera exclusiva y excluyente, "sin que medie ningún otro procedimiento", para acordar en atención a la entidad del ilícito cometido, la suspensión del cargo sin goce de sueldo por un período no mayor de veinticuatro (24) meses o la destitución del declarado responsable, cuya ejecución quedará a cargo de la máxima autoridad; e imponer, atendiendo la gravedad de la irregularidad cometida, su inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas hasta por un máximo de quince (15) años, en cuyo caso deberá remitir la información pertinente a la dependencia responsable de la administración de los recursos humanos del ente u organismo en el que ocurrieron los hechos para que realice los trámites pertinentes. Si la declaratoria de responsabilidad recayera sobre una de las "máximas autoridades", la sanción será ejecutada por el órgano encargado de su designación, remoción o destitución.

Esta atribución que le confiere la Ley al Contralor General de la República, "de manera exclusiva y excluyente", está signada, en nuestra opinión, de inconstitucionalidad, no sólo porque atenta contra el artículo 49 de la Constitución de la República, contentivo de la garantía relativa al debido proceso, sino porque invade la autonomía territorial del Poder Público en cuanto a distribución vertical se refiere. Lo pertinente, para salvaguardar la correspondiente autonomía, sería, en todo caso, que las referidas sanciones las impusieran los Contralores Municipales, Distritales o los Contralores Estadales en los casos concernientes a la administración municipal, distrital o a la estadal, respectivamente, y el Contralor General de la República cuando se trate de asuntos propios de la administración nacional. Para ello sería necesario, además, que se siguiera un procedimiento que respete la referida garantía constitucional, pues, como están actualmente reguladas dichas sanciones, no son penas accesorias de la decisión de responsabilidad, sino sanciones autónomas que contrarían el principio del *non bis in idem*, previsto como garantía constitucional en el numeral 7 del mismo artículo 49. Pero, además, tendrían que estar contenidas en el propio cuerpo de esta última y no en un acto diferente que forma parte de un expediente distinto a aquel

donde se llevó a cabo el procedimiento de determinación de responsabilidad, con lo cual se resolvería lo de la inexistencia de una fecha precisa para su aplicación, que es lo que sucede en la actualidad y la contrariedad con el texto previsto en el citado numeral 7.

D. El cuarto y último presupuesto que queremos mencionar, es el atinente a la participación de un organismo público que realice el procedimiento para tal comprobación y decida sobre ese particular. De conformidad con nuestro derecho positivo, estas tareas le están atribuidas a la Contraloría General de la República y a los demás órganos integrantes del Sistema Nacional de Control Fiscal: Contralorías estadales, distritales, municipales, Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional y las unidades de auditoría interna de la Administración Pública, en los términos previstos en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal**.** [138]

Un comentario final en torno al texto bajo análisis, es el que han hecho diversos sectores del país, en el sentido de que no obstante las amplias potestades para sancionar severamente a las personas sujetas a la aplicación de la citada ley, el avance en la lucha contra los desafueros en la administración, custodia e inversión de los bienes que integran el patrimonio público, no se ha hecho sentir y existe la convicción generalizada de que, por el contrario los hechos de corrupción no se detienen.

En efecto, en el informe de gestión presentado por la Contraloría General de la República a la Asamblea Nacional, correspondiente al año 2006, aparecen denuncias sumamente graves acerca de la ocurrencia de hechos que revelan el talante de los "administradores" del patrimonio público. Veamos lo que se trasunta de inmediato: "*debemos llamar la atención sobre el riesgo para la Administración*

[138] En lo concerniente a los supuestos para la procedencia de un procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa, hemos seguido el criterio expresado sobre tales particulares en nuestro trabajo "*La Potestad Inquisitiva de los Órganos de Control Fiscal y la Determinación de la Responsabilidad Administrativa de los Funcionarios Públicos*", precedentemente citado.

Pública de que funcionarios públicos en frontal incumplimiento de normas de rango constitucional y legal concierten con particulares, generalmente con vínculos de parentesco, en contrataciones públicas y otras operaciones donde se omiten, entre otros, procedimientos, requisitos y autorizaciones, con los cuales en oportunidades se afecta el patrimonio público en beneficio del particular"[139].

En similar sentido a lo copiado precedentemente, le dice el máximo órgano de control fiscal externo a la Asamblea Nacional: "*En atención de lo dispuesto en el artículo 56 de la LOCGRSNCF se practicó el examen y calificación de 555 cuentas de Ingresos, Gastos y Bienes correspondientes a ejercicios fiscales que van desde el año 2000 hasta el año 2005, cuyos fondos fueron administrados por las distintas unidades administradoras centrales y desconcentradas integrantes de la estructura para la ejecución del presupuesto de los diferentes organismos del Poder Ejecutivo Nacional, así como de los entes que forman parte de los poderes Legislativo, Judicial, Electoral y Ciudadano, los cuales en conjunto manejaron fondos totales por el orden de Bs. 86,30 billones durante el año 2006. Como resultado de tales exámenes, fueron declaradas fenecidas 362 cuentas, toda vez que su revisión resultó conforme en cuanto a legalidad, sinceridad, exactitud y corrección de sus operaciones, mientras que 193 cuentas resultaron objetadas por no haber demostrado suficientemente la sinceridad de los respectivos ingresos y gastos, situaciones que de no ser corregidas o subsanadas, pudieran dar lugar al inicio de la potestad investigativa conforme los procedimientos previstos en el artículo 77 de la citada LOCGRSNCF, dando origen a la determinación de la responsabilidad al cuentadante respectivo, o a la formulación de los reparos que se deriven de tales incumplimientos.*

Al respecto y con carácter recurrente, podemos citar entre los motivos por los cuales se objetan las cuentas y se efectúan observaciones, algunos hechos y situaciones que evidencian la falta de atención por parte de la administración activa, a las recomendaciones formuladas por la Contraloría General de la

[139] Cfr. Informe citado. Presentación. p. X.
Disponible en: www.cgr.gov.ve/smc/pdf/informes/Informe_Gestion_2006/01-Presentacion.pdf
www.cgr.gov.ve

República a través de los correspondientes informes con los resultados de las actuaciones, no obstante que las mismas tienen como propósito coadyuvar a una sana política de administración y control de los fondos y bienes públicos. En resumen, se refieren los siguientes: pagos indebidos o de compromisos no causados Bs. 87,90 millones; omisión de los comprobantes justificativos de los gastos (Bs. 207,71 mil millones); faltante de bienes y materias por investigar por el orden de Bs. 227,85 millones; remanentes de fondos pendientes de reintegrar al Tesoro Nacional (Bs. 1.256,90 millones); derechos pendientes de recaudación (Bs. 734.449,65 millones) y otros que registran saldos contrarios a su naturaleza contable (Bs. 523.280,78 millones); reintegros extemporáneos (Bs. 30.907,98 millones); registro de especies fiscales de vieja data sin movimiento (Bs.241,09 millones); error de cálculo en los tributos (Bs. 799.413,08 millones); derechos anulados (Bs. 165,93 millones), mercancías en abandono legal (Bs. 68,31 millones); incumplimiento de normas de control interno (Bs. 7,48 millones), y adquisiciones con prescindencia de los procesos de licitación (Bs. 18.650,68 millones). El efectuar adquisiciones y contratar servicios por adjudicación directa obviando los procedimientos establecidos en la ley de Licitaciones, constituye una práctica inveterada por buena parte de los organismos del Poder Público Nacional, por consiguiente, no son sometidos al proceso de licitación selectiva o general, la adquisición de bienes y contratación de servicios los cuales por sus características y naturaleza están sujetos a dichos procesos. Por otra parte, es evidente el incumplimiento de las normas de carácter legal y sublegal previstas en el Reglamento N° 1 de LOAFSP sobre el Sistema Presupuestario e Instrucciones para el Cierre de los respectivos Ejercicios Económicos Financieros emanadas de la Oficina Nacional de Contabilidad Pública (ONCOP), así como de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Normas Generales de Contabilidad del Sector Público (NGCSP), Manuales del SIGECOF y de las publicaciones de CGR aun vigentes para el año 2000, así como inadecuados registros y control de inventarios de materias y bienes nacionales; tales situaciones, a partir de la vigencia de la LOCGRSNCF, constituyen supuestos de responsabilidad y por ende

dan lugar a la objeción de las respectivas cuentas; no obstante, en virtud de que el acatamiento de dichas normas significaba para la administración adecuar su estructura, controles y procedimientos a los nuevos aspectos contenidos en ese marco regulatorio, este Organismo Contralor sólo formuló las recomendaciones pertinentes, cuya inobservancia pudiera dar origen al ejercicio de las acciones fiscales correspondientes".[140]

Las transcripciones que anteceden, hablan por sí solas del grado de deterioro de los principios éticos y de la moral administrativa existente en los ámbitos en los que la Contraloría General de la República ha efectuado sus actividades de control con el señalamiento de los resultados obtenidos.

3.7. Ley del Estatuto de la Función Pública del 11 de julio de 2002

La Ley del Estatuto de la Función Pública, publicada en la Gaceta Oficial Nº 37.482 del 11 de julio de 2002 y luego "reimpresa por error material del ente emisor" en la Gaceta Oficial Nº 37.522 del 06 de setiembre del mismo año, abrogó en su "Disposición Derogatoria UNICA", la primera Ley reguladora de la Función Pública de nuestro país, la Ley de Carrera Administrativa, con vigencia por más de treinta años.

El precitado instrumento legal regula la relación de empleo público entre los funcionarios y la administración pública venezolana en sus diferentes niveles territoriales: nacional, estadal y municipal. También regula dicha ley, todo lo relativo al sistema de dirección y de gestión de la función pública, así como el sistema de administración de personal, incluyendo lo atinente a la planificación del recurso humano, valoración y clasificación de cargos, escala de sueldos, permisos y licencias, normas para el retiro, régimen disciplinario, con inclusión del correspondientes procedimiento para la aplicación de sanciones y la materia que concierne al contencioso funcionarial.

[140] Ibídem. pp. 26 y 27

Por lo que respecta a las disposiciones que, de una u otra manera, guardan estrecha vinculación con la temática relativa al comportamiento ético de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus competencias, concretamente las relacionadas con las causales para aplicar la sanción de destitución, es de señalar que se encuentran expresamente establecidas en el artículo 86 del texto legal en referencia.

Las mencionadas causales, a las que haremos alguna indicación caso de ser novedosas o en el supuesto de tener alguna diferencia con el tratamiento que tenían en la ley derogada, son las siguientes:

1. "Haber sido objeto de tres amonestaciones escritas en el transcurso de seis meses. La Ley de Carrera Administrativa extendía el señalado plazo a un año.
2. El incumplimiento reiterado de los deberes inherentes al cargo o funciones encomendadas.
3. La adopción de resoluciones, acuerdos o decisiones declarados manifiestamente ilegales por el órgano competente, o que causen graves daños al interés público, al patrimonio de la Administración Pública o al de los ciudadanos o ciudadanas. Los funcionarios o funcionarias públicos que hayan coadyuvado en alguna forma a la adopción de tales decisiones estarán igualmente incursos en la presente causal. El supuesto aquí previsto constituye una nueva causal.
4. La desobediencia a las órdenes e instrucciones del supervisor o supervisora inmediato, emitidas por éste en el ejercicio de sus competencias, referidas a tareas del funcionario o funcionaria público, salvo que constituyan una infracción manifiesta, clara y terminante de un precepto constitucional o legal. Este numeral también es un causal nueva.
5. El incumplimiento de la obligación de atender los servicios mínimos acordados que hayan sido establecidos en caso de huelga. Igualmente, se trata de una causal constitutiva de una novedad.

6. Falta de probidad, vías de hecho, injuria, insubordinación, conducta inmoral en el trabajo o acto lesivo al buen nombre o a los intereses del órgano o ente de la Administración Pública.
7. La arbitrariedad en el uso de la autoridad que cause perjuicio a los subordinados o al servicio. Esta hipótesis constituye una nueva causal.
8. Perjuicio material severo causado intencionalmente o por negligencia manifiesta al patrimonio de la República.
9. Abandono injustificado al trabajo durante tres días hábiles dentro del lapso de treinta días continuos.
10. Condena penal o auto de responsabilidad administrativa dictado por la Contraloría General de la República.
11. Solicitar o recibir dinero o cualquier otro beneficio, valiéndose de su condición de funcionario o funcionaria público.
12. Revelación de asuntos reservados, confidenciales o secretos de los cuales el funcionario o funcionaria público tenga conocimiento por su condición de tal.
13. Tener participación por sí o por interpuestas personas, en firmas o sociedades que estén relacionadas con el respectivo órgano o ente cuando estas relaciones estén vinculadas directa o indirectamente con el cargo que se desempeña.
14. Haber recibido tres evaluaciones negativas consecutivas, de conformidad con lo previsto en el artículo 58 de esta Ley". Esta hipótesis también es nueva.

Aparte de las precitadas causales de destitución, la Ley prevé en su artículo 83 como supuestos de hecho de amonestación escrita, las que se trasuntan a continuación:

1. Negligencia en el cumplimiento de los deberes inherentes al cargo.
2. Perjuicio material causado por negligencia manifiesta a los bienes de la República, siempre que la gravedad del perjuicio no amerite su destitución.

3. Falta de atención debida al público.
4. Irrespeto a los superiores, subalternos o compañeros.
5. Inasistencia injustificada al trabajo durante dos días hábiles dentro de un lapso de treinta días continuos.
6. Realizar campaña o propaganda de tipo político o proselitista, así como solicitar o recibir dinero u otros bienes para los mismos fines, en los lugares de trabajo.
7. Recomendar a personas determinadas para obtener beneficios o ventajas en la función pública.

En virtud de que la sanción de amonestación verbal que estaba contemplada en el artículo 59 de la Ley de Carrera Administrativa, quedó eliminada, los supuestos de hecho que la hacían procedente fueron integrados a las causales de amonestación escrita.

Ahora bien, no deja de llamar la atención el grado de inobservancia de la Ley en muchas de sus disposiciones, fundamentalmente por parte de la propia Administración. En algunos casos, para conculcarle derechos a los funcionarios, sobre todo en materia de estabilidad; en otros soslayando, abiertamente, la prohibición de hacer proselitismo político en los lugares de trabajo. La aplicación de la llamada "Lista Tascón" a todo aquel que quiera ingresar a la Administración Pública, que consiste en verificar previamente si con ocasión del referéndum revocatorio presidencial el aspirante suscribió la convocatoria para la realización de dicho referéndum, hipótesis en la cual, sencillamente, no tiene la posibilidad de acceder a un cargo para desempeñarse como servidor público y la obligación de asistir a concentraciones políticas para manifestar adhesiones a candidatos del gobierno con motivo de contiendas electorales, ha sido denunciado en innumerables oportunidades. Hasta el propio presidente de la república, en uno de sus programas dominicales ordenó se enterrara la "Lista Tascón". En efecto, el 15 de abril de 2005, "durante la celebración del quinto gabinete móvil, en la sede del Ecomuseo del Caroní, en Puerto Ordaz, el jefe del Estado manifestó que ha

recibido denuncias de personas a las que se le negó un puesto de trabajo por haber solicitado el revocatorio"; por lo tanto, ordenó a los funcionarios de su gobierno "enterrar la lista" del diputado Luis Tascón.[141]

Sin embargo, la Lista Tascón nunca ha dejado de ser aplicada. La orden del presidente no fue acatada, como lo han seguido denunciando las víctimas de este innoble e inconstitucional proceder.

3.8. Ley Contra la Corrupción del 7 de abril de 2003

El 7 de abril de 2003, entró en vigencia la Ley Contra la Corrupción y derogó expresamente la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público que regía desde el 1º de abril de 1983. Este instrumento legal, conformado por noventa y ocho artículos contenidos en cinco Títulos, tuvo que sortear el inconveniente de su jerarquía toda vez que la ley que iba a derogar era de superior rango. En efecto, no siendo orgánica ¿cómo podía entonces abrogarla? La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia de fecha 16 de octubre de 2002, resolvió el asunto expresando que "a los fines de hacer compatibles las leyes producidas bajo el nuevo sistema constitucional con los principios generales que gobiernan la derogación de las leyes, las normas constitucionales y aquellas leyes preconstitucionales", era procedente "la desaplicación de tales principios para facilitar la labor legislativa en la derogatoria de aquellas leyes orgánicas, dictadas bajo la vigencia de la abrogada Constitución, que no se adecuen al nuevo orden constitucional·"[142]

La Ley Contra la Corrupción sigue el mismo esquema de la ley anterior y, en verdad, no son muy notables las diferencias entre una y otra. De allí que, como lo hacía la ley derogada, enumera las atribuciones y deberes de la Contraloría

---

[141] Cfr. *El Nacional*. Caracas, edición del 16-4-2005. p. A/4. Puede consultarse sobre este mismo tópico el libro de la doctora Ana Julia Jatar, intitulado "Apartheid del siglo XXI". Disponible en: www.anajuliajatar.com/apartheid/Apartheid_del_Siglo_XXI_Portada.pdf

[142] Disponible en: www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Octubre/2573-161002-02-2413.htm www.tsj.gov.ve

General de la República, así como las del Ministerio Público en materia de corrupción. Tipifica los delitos contra el patrimonio público y la administración de justicia en la aplicación de la ley. Prevé las sanciones que deben aplicarse a quienes transgreden sus disposiciones; aborda el tema de la declaración jurada de patrimonio de los funcionarios públicos y especifica que la Contraloría General de la República puede ordenar a cualquier organismo o entidad del sector público la práctica de actuaciones específicas, con la finalidad de verificar el contenido de estas declaraciones. Desarrolla el Procedimiento Penal y el régimen de las medidas preventivas. Dispone que es de orden público la obligación de restituir, reparar el daño o indemnizar los perjuicios inferidos al patrimonio público, por quienes resulten responsables de las infracciones previstas en este texto jurídico.

La Ley Contra la Corrupción, según su artículo 1, "tiene por objeto el establecimiento de normas que rijan la conducta que deben asumir las personas sujetas a la misma, a los fines de salvaguardar el patrimonio público, garantizar el manejo adecuado y transparente de los recursos públicos, con fundamento en los principios de honestidad, transparencia, participación, eficiencia, eficacia, legalidad, rendición de cuentas y responsabilidad consagrados en la Constitución, así como la tipificación de los delitos contra la cosa pública y las sanciones que deben aplicarse a quienes infrinjan estas disposiciones y cuyos actos, hechos u omisiones causen daño al patrimonio público". El artículo 2 expresa que la ley se aplica a "los particulares, personas naturales o jurídicas y los funcionarios públicos en los términos que en esta Ley se establecen". Define en su artículo 4, como la anterior ley, lo que debe entenderse por "patrimonio público". En este sentido expresa que es aquel que corresponde por cualquier título a:

1. "Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público Nacional.
2. Los órganos y entes a los que incumbe el ejercicio del Poder Público Estadal.

3. Los órganos y entes a los que incumbe el ejercicio del Poder Público en los distritos y distritos metropolitanos.

4. Los órganos a los que incumbe el ejercicio del Poder Público Municipal y en las demás entes locales previstas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

5. Los órganos y entes a los que incumbe el ejercicio del Poder Público en los territorios y dependencias federales.

6. Los institutos autónomos nacionales, estadales, distritales y municipales.

7. El Banco Central de Venezuela.

8. Las universidades públicas.

9. Las demás personas de Derecho Público nacionales, estadales, distritales y municipales.

10. Las sociedades de cualquier naturaleza en las cuales las personas a que se refieren los numerales anteriores tengan participación en su capital social, así como las que se constituyen con la participación de aquéllas.

11. Las fundaciones y asociaciones civiles y demás instituciones creadas con fondos públicos o que sean dirigidas por las personas a que se refieren los numerales anteriores, o en las cuales tales personas designen sus autoridades, o cuando los aportes presupuestarios o contribuciones efectuadas en un ejercicio presupuestario por una o varias de las personas a que se refieren los numerales anteriores representen el cincuenta por ciento (50%) o más de su presupuesto".

"Se considera igualmente patrimonio público, los recursos entregados a particulares por los entes del sector público mencionados en el artículo anterior, mediante transferencias, aportes, subsidios, contribuciones o alguna otra modalidad similar para el cumplimiento de finalidades de interés o utilidad pública,

hasta que se demuestre el logro de dichas finalidades. Los particulares que administren tales recursos estarán sometidos a las sanciones y demás acciones y medidas previstas en esta Ley y en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal".

El Capítulo II del Título I de la ley en referencia, intitulado "Principios para Prevenir la Corrupción y Salvaguardar el Patrimonio Público, constituye una novedad en comparación con la anterior ley. En efecto, el artículo expresa que "En la administración de los bienes y recursos públicos, los funcionarios y empleados públicos se regirán por los principios de honestidad, transparencia, participación, eficiencia, eficacia, legalidad, rendición de cuentas y responsabilidad". Por su parte, el Artículo 7 prevé que "Los funcionarios y empleados públicos deben administrar y custodiar el patrimonio público con decencia, decoro, probidad y honradez, de forma que la utilización de los bienes y el gasto de los recursos que lo integran, se haga de la manera prevista en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes, y se alcancen las finalidades establecidas en las mismas con la mayor economía, eficacia y eficiencia". Ambas disposiciones armonizan con las previsiones del artículo 141 de la Constitución que nos rige

La materia concerniente a la Declaración Jurada de Patrimonio no fue objeto de un tratamiento muy distinto al que establecía la ley anterior. El documento que refleja el patrimonio de quienes estén investidos de funciones públicas debe consignarse ante la Contraloría General de la República o ante los funcionarios que dicho organismo autorice. El lapso de presentación de la Declaración Jurada de Patrimonio no sufrió ningún cambió. Ello debe ocurrir dentro de los 30 días siguientes a la toma de posesión del cargo y dentro de los 30 días de cesación de funciones o empleos públicos. Sin embargo, en el caso de empresas contratistas que provean bienes o servicios a entidades públicas, el lapso para presentar la Declaración Jurada lo fijará la Contraloría General de la República, mediante Resolución motivada. Asimismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 28, corresponde al Ministerio Público y a la jurisdicción penal fijar el lapso -nunca menor de 15 días- para que cualquier persona presente

Declaración, en el caso de investigaciones en las cuales surjan indicios de la comisión de delitos.

La Ley le impone a la Contraloría General de la República, una vez recibida la Declaración, la obligación de verificar la veracidad de la misma y de cotejarla, de ser el caso, con la anterior. Lo que sí constituye una verdadera primicia del legislador en esta materia, es la regulación contenida en la segunda parte del artículo 26 de la Ley, conforme a la cual "Los responsables del área de recursos humanos de los entes u órganos a los que se refiere el artículo 4 de la presente Ley, están en la obligación de requerir a los funcionarios o empleados públicos, copia del comprobante en el que conste la presentación de la declaración jurada de patrimonio por ante el funcionario competente para recibirla. Dicha copia se incorporará al expediente del declarante en la Dirección de Recursos Humanos o en la dependencia con competencia en esa materia".

Por lo que respecta al régimen sancionatorio derivado de infracciones en materia de la declaración jurada de patrimonio, la ley prevé la imposición de multas cuyo monto oscila entre cincuenta y quinientas unidades tributarias según los diferentes supuestos de hecho contenidos en su artículo 33. En cuanto al procedimiento para imponer dichas sanciones pecuniarias, el artículo 35 lo contempla en los siguientes términos: se inicia con auto motivado contentivo de "una relación sucinta de los hechos, la base legal presuntamente inobservada, el sujeto llamado a dar cumplimiento a la misma y los elementos probatorios correspondientes". El presunto infractor debe ser notificado del referido auto a objeto de que ejerza por escrito, dentro del lapso de diez (10) días hábiles, su derecho a la defensa. Posterior a este hecho, el Contralor General de la República o sus delegatarios, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes, decidirán si imponen o no la sanción de multa, la cual será notificada al sancionado de acuerdo con la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Dicha decisión agota la vía administrativa.

En la aplicación de la sanción -dice el artículo 35, en su parte final- se tomarán en cuenta las circunstancias atenuantes y agravantes que correspondan.

Se consideran atenuantes, la falta de intención, dolo o culpa del contraventor y el no haber sido objeto de sanciones durante los cinco (5) últimos años. Se consideran agravantes la reincidencia, la reiteración y la resistencia o reticencia.

La Ley contra la Corrupción en su Título IV, tipifica los denominados "Delitos contra el Patrimonio Público y la Administración de Justicia en la Aplicación de esta Ley". Allí aparecen regulados los siguientes delitos: el enriquecimiento ilícito (artículos 46 y 73); peculado doloso (artículo 52); peculado culposo (artículo 53); uso indebido de bienes (artículo 54); malversación sin daño (artículo 56); malversación con daño (artículo 57); evasión de procedimientos licitatorios (artículo 58); erogaciones y compromisos que exceden disponibilidades presupuestarias (artículo 59); concusión (artículo 60); corrupción impropia (artículo 61); corrupción propia (artículo 62); revelación de información reservada (artículo 66); abuso de funciones (artículo 67); abuso de funciones en materia electoral (artículo 68); cobro indebido de tributos (artículo 69); concierto de funcionarios con interesados (artículo 70); tráfico de influencias (artículo 71); lucro de funcionarios y particulares (artículo 72); estafa (artículo 74); disposición de utilidades ficticias (artículo 75); declaración jurada de patrimonio insincera (artículo 76); expedición de certificaciones falsas (artículo 77); destrucción de documentos (artículo 78); suposición de valimiento (artículo 79); aprovechamiento de faltas administrativas, ordenación de pagos insinceros y certificación indebida de obras y servicios (artículo 80); apertura y manejo ilegal de cuentas bancarias (artículo 81); y, por último, el delito de calumnia (artículo 82). Los artículos 83 al 85, ambos inclusive, se refieren a los delitos concernientes a la administración de justicia en la aplicación de la Ley contra la Corrupción.

El tiempo dirá si la entrada en vigencia de este texto legal ha sido el instrumento idóneo para frenar o contener los hechos de corrupción que tanto daño le causan a la sociedad. Por lo pronto, puede afirmarse que durante su corta vigencia, no se ha logrado dominarla ni un ápice.

3.9. Ley de Reforma del Código Penal del 13 de abril de 2005

El 13 de abril de 2005 fue publicada en la Gaceta Oficial el texto de la reforma del Código Penal, debido a una reimpresión por "error material" del texto original del 16 de marzo de 2005. Se trató de la modificación de 38 artículos del Código Penal reformado el 26 de julio de 2000. La reforma, no puede ocultar que estuvo orientada, principalmente, a controlar la disidencia política habida cuenta la conflictividad que ha habido en nuestro país en el terreno de la lucha política desde hace ya varios años. Ello se pone de manifiesto, por ejemplo, con el severo régimen sancionatorio previsto en materias relacionadas con la expresión del pensamiento, con "ofensas a funcionarios públicos" y con los delitos de difamación e injuria cuando el autor de los mismos sean los medios de comunicación social.

Ahora bien, en la materia que nos concierne el legislador lamentablemente volvió a incorporar el articulado relativo a los delitos contra la cosa pública, que fueron suprimidos del Código Penal por la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público en 1983 y regulados por este texto legal durante su vigencia y luego por la Ley contra la Corrupción una vez que entró en vigor. Sin embargo, en esta ocasión la tentativa de corrupción de funcionarios activa impropia ha tenido un tratamiento que conduce a una inexorable conclusión como lo vamos a ver de inmediato. En efecto, el legislador ha previsto para el referido delito una pena distinta a la que establece la Ley contra la Corrupción; mientras ésta última castiga dicho delito con prisión de seis meses a dos años (art. 63), el Código Penal prevé ahora una sanción pecuniaria cuyo monto debe calcularse en unidades tributarias, que fluctúan entre *ciento cincuenta a un mil unidades tributarias* (art. 199). El texto de dicho artículo reza así:

"Artículo 199. Cualquiera que, sin conseguir su objeto, se empeñe en persuadir o inducir a algún funcionario público a que cometa alguno de los delitos previstos en los artículos precedentes será castigado, cuando la inducción es con el objeto de que el funcionario incurra en el delito previsto por el artículo 197, con multa de ciento cincuenta unidades tributarias (150 U.T.) a un mil unidades

tributarias (1.000 U.T.); y si es con el fin de que incurra en el señalado por el artículo 198, con las penas allí establecidas, pero reducidas a la mitad".

Así las cosas, la conclusión no puede ser otra que ante la ocurrencia de este delito y conforme al principio de *lex posterior derogat legi priori* y el que estipula que al reo debe aplicársele la ley que más lo favorezca, incluso con carácter retroactivo, la pena que debe aplicarse es la pena pecuniaria prevista en el citado artículo 199 del Código Penal.

Un comentario final a esta reforma a la que no venimos refiriendo y que no podemos soslayar es el que tiene que ver con la precitada modificación de que fue objeto el artículo 199. Esta norma, contentiva de la sanción pecuniaria en los términos antes señalados, no está incluida dentro del articulado que aparece en la "Ley de Reforma Parcial del Código Penal".

3.10. Ley aprobatoria de la "Convención Mundial contra la Corrupción" del 23 de mayo de 2005

La Ley Aprobatoria de la Convención Mundial contra la Corrupción, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 31 de octubre de 2003, fue dictada por la Asamblea Nacional en fecha 5 de mayo de 2005 y publicada en la Gaceta Oficial Nº 38.192 del día 23 del mismo mes y año, a objeto de que surtiera efectos internacionales en cuanto a nuestro país se refiere.

La Convención Mundial contra la Corrupción, es el primer texto jurídico que vincula a los diferentes países del mundo en la lucha contra ese flagelo que tanto daño ocasiona. Consta de setenta y un artículos, precedidos de un Preámbulo y de los ocho Capítulos que los contienen. Dichos Capítulos se intitulan de la siguiente manera: I.-"Disposiciones Generales"; II.- "Medidas Preventivas"; III.- "Penalización y Aplicación de la Ley"; IV.- "Cooperación Internacional"; V.- "Recuperación de Activos"; VI "Asistencia Técnica e Intercambio de Información"; VII.- "Mecanismos de Aplicación" y VIII.- "Disposiciones Finales".

La referida Convención fue el resultado de largas negociaciones entre los diferentes países que la han adoptado. Un Comité Especial conformado por dos representantes de cada uno de los cinco grupos regionales tuvo a su cargo la responsabilidad de elaborar un proyecto definitivo que permitiera luego su debido análisis por los países miembros de las Naciones Unidas.

Los quince párrafos del mencionado Preámbulo abarcan, de manera clara y terminante, los diversos aspectos que están ínsitos en la problemática de la corrupción. De allí que comience dejando sentada la preocupación existente por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley. La preocupación también por los vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada y la delincuencia económica, incluido el blanqueo de dinero y asimismo por los casos de corrupción que entrañan vastas cantidades de activos, los cuales pueden constituir una proporción importante de los recursos de los Estados, y que amenazan la estabilidad política y el desarrollo sostenible de esos Estados.

De conformidad con lo previsto en su artículo 1, la finalidad de la Convención es: “a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos”

En cuanto a su ámbito de aplicación, el Artículo 3 expresa lo siguiente:

1. “La presente Convención se aplicará, de conformidad con sus disposiciones, a la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de la corrupción y al embargo preventivo, la incautación, el decomiso y la

restitución del producto de delitos tipificados con arreglo a la presente Convención.

2. Para la aplicación de la presente Convención, a menos que contenga una disposición en contrario, no será necesario que los delitos enunciados en ella produzcan daño o perjuicio patrimonial al Estado"

La Convención no contiene una definición de lo que debe entenderse por corrupción, sin embargo, el Capítulo III, describe los hechos de corrupción, respecto de los cuales los Estados Partes se comprometen a dictar en sus respectivos países las leyes correspondientes en la que se tipifiquen, desde el punto de vista penal, los hechos que se describen en cada una de las disposiciones que integran el citado Capítulo. Tales hechos son los siguientes:

"Artículo 15.- Soborno de funcionarios públicos nacionales:

Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente:

a. La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales;

b. La solicitud o aceptación por un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.

Artículo 16.- Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas:

1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente, la promesa, el ofrecimiento o la concesión, en forma directa o indirecta, a un funcionario público extranjero o a un funcionario de una organización internacional pública, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el ejercicio de sus funciones oficiales para obtener o mantener alguna transacción comercial u otro beneficio indebido en relación con la realización de actividades comerciales internacionales.

2. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente, la solicitud o aceptación por un funcionario público extranjero o un funcionario de una organización internacional pública, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el ejercicio de sus funciones oficiales.

Artículo 17.- Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público:

Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente, la malversación o el peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación por un funcionario público, en beneficio propio o de terceros u otras entidades, de bienes, fondos o títulos públicos o privados o cualquier otra cosa de valor que se hayan confiado al funcionario en virtud de su cargo.

Artículo 18.- Tráfico de influencia:

Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente:

a. La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público o a cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido con el fin de que el funcionario público o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad del Estado Parte un beneficio indebido que redunde en provecho del instigador original del acto o de cualquier otra persona;

b. La solicitud o aceptación por un funcionario público o cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su provecho o el de otra persona con el fin de que el funcionario público o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad del Estado Parte un beneficio indebido.

Artículo 19.- Abuso de funciones:

Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometa intencionalmente, el abuso de funciones o del cargo, es decir, la realización u omisión de un acto, en violación de la ley, por parte de un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener un beneficio indebido para sí mismo o para otra persona o entidad.

Artículo 20.- Enriquecimiento ilícito:

Con sujeción a su constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometa intencionalmente, el enriquecimiento ilícito, es decir, el

incremento significativo del patrimonio de un funcionario público respecto de sus ingresos legítimos que no pueda ser razonablemente justificado por él.

Artículo 21.- Soborno en el sector privado:

Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales:

a. La promesa, el ofrecimiento o la concesión, en forma directa o indirecta, a una persona que dirija una entidad del sector privado o cumpla cualquier función en ella, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona, con el fin de que, faltando al deber inherente a sus funciones, actúe o se abstenga de actuar;

b. La solicitud o aceptación, en forma directa o indirecta, por una persona que dirija una entidad del sector privado o cumpla cualquier función en ella, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona, con el fin de que, faltando al deber inherente a sus funciones, actúe o se abstenga de actuar.

Artículo 22.- Malversación o peculado de bienes en el sector privado:

Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales, la malversación o el peculado, por una persona que dirija una entidad del sector privado o cumpla cualquier función en ella, de cualesquiera bienes, fondos o títulos privados o de cualquier otra cosa de valor que se hayan confiado a esa persona por razón de su cargo.

Artículo 23.- Blanqueo del producto del delito:

1. Cada Estado Parte adoptará, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente:

a) i) La conversión o la transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular el origen ilícito de los bienes o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito determinante a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos;

ii) La ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, el origen, la ubicación, la disposición, el movimiento o la propiedad de bienes o del legítimo derecho a éstos, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito;

b) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico:

i) La adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de su recepción, de que son producto del delito;

ii) La participación en la comisión de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo al presente artículo, así como la asociación y la confabulación para cometerlos, la tentativa de cometerlos y la ayuda, la incitación, la facilitación y el asesoramiento en aras de su comisión.

2. Para los fines de la aplicación o puesta en práctica del párrafo 1 del presente artículo:

a) Cada Estado Parte velará por aplicar el párrafo 1 del presente artículo a la gama más amplia posible de delitos determinantes;

b) Cada Estado Parte incluirá como delitos determinantes, como mínimo, una amplia gama de delitos tipificados con arreglo a la presente Convención;

c) A los efectos del apartado b) supra, entre los delitos determinantes se incluirán los delitos cometidos tanto dentro como fuera de la jurisdicción del Estado Parte interesado. No obstante, los delitos cometidos fuera de la jurisdicción de un Estado Parte constituirán delito determinante siempre y cuando el acto correspondiente sea delito con arreglo al derecho interno del Estado en que se haya cometido y constituyese asimismo delito con arreglo al derecho interno del Estado Parte que aplique o ponga en práctica el presente artículo si el delito se hubiese cometido allí; d) Cada Estado Parte proporcionará al Secretario General de las Naciones Unidas una copia de sus leyes destinadas a dar aplicación al presente artículo y de cualquier enmienda ulterior que se haga a tales leyes o una descripción de ésta; e) Si así lo requieren los principios fundamentales del derecho interno de un Estado Parte, podrá disponerse que los delitos enunciados en el párrafo 1 del presente artículo no se aplican a las personas que hayan cometido el delito determinante.

Artículo 24.- Encubrimiento:

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 23 de la presente Convención, cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente tras la comisión de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención pero sin haber participado en ellos, el encubrimiento o la retención continua de bienes a sabiendas de que dichos bienes son producto de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo a la presente

Convención.

Artículo 25.- Obstrucción de la justicia:

Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente:

a. El uso de fuerza física, amenazas o intimidación, o la promesa, el ofrecimiento o la concesión de un beneficio indebido para inducir a una persona a prestar falso testimonio o a obstaculizar la prestación de testimonio o la aportación de pruebas en procesos en relación con la comisión de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención;

b. El uso de fuerza física, amenazas o intimidación para obstaculizar el cumplimiento de las funciones oficiales de un funcionario de la justicia o de los servicios encargados de hacer cumplir la ley en relación con la comisión de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención. Nada de lo previsto en el presente artículo menoscabará el derecho de los Estados Parte a disponer de legislación que proteja a otras categorías de funcionarios públicos".

Para el mes de enero de 2008, 140 países habían firmado la convención y 107 la habían ratificado. Este importante texto legal está llamado a ser puntal de primer orden en el combate efectivo contra los hechos de corrupción, abstracción hecha del lugar o espacio donde estos ocurran.

3.11. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas de 14 de marzo de 2008. (Reformado mediante Ley del 24 de abril de 2009)

El 14 de marzo de 2008 fue publicado en la Gaceta Oficial el "Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Contrataciones Públicas"[143], el cual debió ser reimpreso el día 25 de ese mismo mes y año por existir "discrepancia entre el texto original y el publicado en la numeración de su articulado", según se afirma en el aviso oficial que ordenó dicha reimpresión[144].

[143] Decreto Nº 5.929 de fecha 11-3-2008
[144] Cfr. Gacetas Nº. 5.877 Extraordinario y Nº 38.895 de fechas 14-3-2008 y 25-3-2008, respectivamente.

El precitado instrumento legal, dictado en ejercicio de la habilitación otorgada por la Asamblea Nacional al Presidente de la República en fecha 1º de febrero de 2007[145], vino a sustituir el "Decreto con Rango, Valor y Fuerza de la Ley de Licitaciones" que regía esta materia desde el año 2001. Dentro de las razones que refiere la respectiva exposición de motivos para haber reestructurado el texto anterior, se encuentran las observaciones y críticas que al respecto había venido haciendo la Contraloría General de la República en sus Informes de Gestión a la Asamblea Nacional. Así en el Informe correspondiente al año 2007, aparece el siguiente señalamiento del citado órgano contralor: "*Reiterado incumplimiento de la ley que rige los procesos licitatorios; al respecto se reflejan varios casos en distintos órganos y entes donde se omitió el referido proceso, no obstante que los montos de los contratos superaron el límite establecido para su apertura; contratos con empresas no inscritas en el Registro Nacional de Contratistas y actos motivados de adjudicación directa cuyas justificaciones no se corresponden con los supuestos previstos para ese tipo de adjudicación. Cabe señalar que al obviarse los principios de legalidad, transparencia, y competitividad de los procedimientos para la selección de contratistas, no se garantizan en dichas organizaciones las mejores condiciones de precios y calidad de bienes y servicios contratados. Asimismo, se observaron pliegos licitatorios donde no se exigió la presentación de las fianzas de mantenimiento de las ofertas y se hizo referencia a marcas o nombres comerciales específicos en lugar de realizar requerimientos de diseño, funcionamiento, características y otros aspectos referidos a la funcionalidad del bien o servicio. Igualmente se constató la realización de procesos que originaron la selección de empresas sin la experiencia, especialización y capacidad técnica y financiera para suministrar los bienes e incumplimiento en los plazos de entrega*"[146].

Ahora bien, la nueva normativa, aparte de haber derogado el Decreto con Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Licitaciones de 2001 y regulado

[145] Gaceta Nº. 5.877 Nº 38.617 de fecha 1º-2-2007
[146] Informe de Gestión año 2007. Presentación p. VII

varios aspectos en materia de contratos de obra que ya estaban contemplados en el Decreto concerniente a las Condiciones Generales de Contratación de Obras Públicas, amplió todavía más, como lo veremos seguidamente en comparación con el texto que le antecedió, los supuestos que hacen procedente el procedimiento de la **adjudicación directa**, ahora denominado **Contratación Directa**, que ha sido, precisamente, uno de los principales factores que han contribuido a la existencia de hechos de corrupción en materia de licitaciones, como lo ha reportado reiteradamente la Contraloría General de la República.

En efecto, de conformidad con el artículo 76 del texto legal en referencia, la vía de la **Contratación Directa** puede proceder excepcionalmente mediante "acto motivado", independientemente del monto de la contratación, siempre y cuando la máxima autoridad del órgano o ente contratante justifique adecuadamente su procedencia, en los siguientes supuestos:

1. Si se trata de suministros de bienes, prestación de servicios o ejecución de obras requeridas para la continuidad del proceso productivo, y pudiera resultar gravemente afectado por el retardo de la apertura de un procedimiento de contratación.
2. Cuando las condiciones técnicas de determinado bien, servicio u obra, excluyen toda posibilidad de competencia.
3. En caso de contratos que tengan por objeto la fabricación de equipos, la adquisición de bienes o la contratación de servicios, en los que no fuere posible aplicar las modalidades de contratación, dadas las condiciones especiales bajo las cuales los fabricantes y proveedores convienen en producir o suministrar esos bienes, equipos o servicios.
4. Cuando se trate de emergencia comprobada, producto de hechos o circunstancias sobrevenidos que tiene como consecuencia la paralización total o parcial de las actividades del ente u órgano contratante, o afecte la ejecución de su competencia.

5. Cuando se trate de la ejecución de obras, adquisición de bienes o prestación de servicios regulados por contratos terminados anticipadamente, y si del retardo en la apertura de un nuevo procedimiento de contratación pudieren resultar perjuicios para el órgano o ente contratante.

6. Cuando se trate de la contratación de bienes, servicios u obras para su comercialización ante consumidores, usuarios o clientes, distintos al órgano o ente contratante, siempre que los bienes o servicios estén asociados a la actividad propia del contratante y no ingresen de manera permanente a su patrimonio.

7. Cuando se trate de contrataciones que tengan por objeto la adquisición de bienes, prestación de servicios o ejecución de obras sobre los cuales una modalidad de selección de contratistas pudiera comprometer secretos o estrategias comerciales del órgano o ente contratante, cuyo conocimiento ofrecería ventaja a sus competidores.

8. Cuando se trate de la adquisición de bienes producidos por empresas con las que el órgano o ente contratante suscriba convenios comerciales de fabricación, ensamblaje o aprovisionamiento, siempre que tales convenios hayan sido suscritos para desarrollar la industria nacional sobre los referidos bienes, en cumplimiento de planes dictados por el Ejecutivo Nacional.

9. Cuando se trata de contrataciones de obras, bienes o servicios requeridos para el restablecimiento inmediato o continuidad de los servicios públicos o actividades de interés general que hayan sido objeto de interrupción o fallas, independientemente de su recurrencia.

10. Cuando se trate de actividades requeridas para obras que se encuentren en ejecución directa por órgano y entes del Estado, y de acuerdo a su capacidad de ejecución, sea necesario por razones estratégicas de la construcción, que parcialmente sean realizadas por un tercero, siempre y

cuando esta asignación no supere el cincuenta por ciento (50%) del contrato original.

11. Cuando se trate de la adquisición de bienes y contratación de servicios a pequeños y medianos productores nacionales que sean indispensables para asegurar el desarrollo de la cadena agroalimentaria.

De igual manera se procederá excepcionalmente por **Contratación Directa** sin acto motivado, previa aprobación de la máxima autoridad del Ministerio competente:

1. Cuando se decrete cualquiera de los estados de excepción contemplados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
2. Si se trata de bienes, productos y servicios de urgente necesidad para la seguridad y defensa de la Nación, para cuya adquisición se hace imposible la aplicación de las modalidades de selección, dadas las condiciones especiales que los proveedores requieren para suministrar los bienes, productos y servicios.
3. Si se trata de bienes, servicios, productos alimenticios y medicamentos, declarados como de primera necesidad, siempre y cuando existan en el país condiciones de desabastecimiento por no producción o producción insuficiente, previamente certificadas por la autoridad competente".

Los demás procedimientos de selección de contratistas, a los que también se les cambió la denominación que tenían desde la primigenia ley de la materia y se le modificaron los montos que los hacen procedentes, fueron regulados de manera más estricta. En efecto, según lo establecido en el artículo 55 debe procederse mediante el **Concurso Abierto** o **Concurso Abierto Internacionalmente**, como pasó a denominarse la antigua **licitación general**, en los siguientes supuestos:

1. En el caso de adquisición de bienes o contratación de servicios, si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado superior a veinte mil unidades tributarias (20.000 UT.).
2. En el caso de construcción de obras, si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado superior a cincuenta mil unidades tributarias (50.000 UT.).

La **licitación selectiva**, que ahora se llama **Concurso Cerrado** puede proceder en los supuestos que se indican a continuación:

1º. En el caso de la adquisición de bienes o prestación de servicios, si el contrato a ser otorgado es por un precio estimado superior a cinco mil unidades tributarias (5.000 UT.) y hasta veinte mil unidades tributarias (20.000 UT.).

2º. En el caso de construcción de obras, si el contrato a ser otorgado es por un precio estimado superior a veinte mil unidades tributarias (20.000 UT:) y hasta cincuenta mil unidades tributarias (50.000 UT.).

También puede procederse por **Concurso Cerrado** independientemente del monto de la contratación, cuando la máxima autoridad del órgano o ente contratante, mediante acto motivado lo justifique, en los siguientes casos:

1. Si se trata de la adquisición de equipos altamente especializados destinados a la experimentación, investigación y educación.
2. Por razones de seguridad de Estado, calificadas como tales, conforme a lo previsto en la disposición legal que regule la materia.
3. Cuando de la información verificada en los archivos o base de datos suministrados por el Registro Nacional de Contratistas, los bienes a adquirir los producen o venden cinco (5) o menos fabricantes o proveedores, o si

sólo cinco (5) o menos industrias están en capacidad de ejecutar las obras o prestar los servicios a contratar.

Otro procedimiento de selección de contratistas que regula este instrumento legal es el denominado Consulta de Precios, que consiste en la indagación -como el nombre lo indica- de precios, de por lo menos tres proveedores de bienes, ejecutores de obras o prestadores de servicios. Esta modalidad puede ser asumida por la Administración en los siguientes casos;

1. En el caso de adquisición de bienes o prestación de servicios, si el contrato a ser otorgado es por un precio estimado de hasta cinco mil unidades tributarias (5.000 UT.)
2. En el caso de ejecución de obras, si el contrato a ser otorgado es por un precio estimado de hasta veinte mil unidades tributarias (20.000 UT.).

También puede procederse por esta vía, independientemente del monto de la contratación, en caso de obras, servicios o adquisiciones de bienes, que por razones de interés general deban ser contratados y ejecutados en un plazo perentorio que se determinará de acuerdo a la naturaleza del plan excepcional aprobado por el Ejecutivo Nacional.

Otra innovación a destacar fue la inclusión dentro del ámbito de aplicación de este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de la Ley de Licitaciones, de “los consejos comunales o cualquier otra organización comunitaria de base que maneje fondos públicos”. Por otra parte, llama la atención que se excluyeron de su ámbito de aplicación, los contratos cuyo objeto sea la ejecución de obras, la adquisición de bienes y la prestación de servicios, que se encuentren en el marco del cumplimiento de acuerdos internacionales de cooperación, incluyendo la contratación con empresas mixtas constituidas en el marco de esos convenios.

La idea general que subyace en el conjunto de normas del texto legal bajo análisis, es la de llevar a cabo las contrataciones sin el menor número de exigencias o requisitos que puedan constituirse en obstáculos para las consecución de los objetivos y metas que se haya trazado la Administración.

No obstante que dicho texto carece de un articulado agrupado conforme a las correspondientes técnicas legislativas y concebido de manera armónica para salvaguardar el principio de transparencia que le impone la Constitución de la República a toda la actividad de la Administración Pública, sí existen normas en la ley -aunque dispersas- que apuntan en esa dirección. Veamos de inmediato cuáles son esas disposiciones:

a. El carácter público del expediente de la contratación, consagrado en el artículo 15, el cual reza así: "Culminada la selección de contratista, los oferentes tendrán derecho a solicitar la revisión del expediente y requerir copia certificada de cualquier documento en él contenido. Se exceptúan de lo dispuesto en este artículo, los documentos del expediente declarados reservados o confidenciales conforme a la ley que rige los procedimientos administrativos".

b. La posibilidad de denunciar "ante la Contraloría General de la República o ante la unidad de control interno del órgano o ente contratante, las circunstancias de hechos contrarios a los principios o disposiciones del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley y su Reglamento, contenidos en el pliego de condiciones o cualquiera relacionado con la aplicación de la modalidad" que está prevista en el artículo 16.

c. La competencia que le da el artículo 22, numeral 16, al Servicio Nacional de Contrataciones, de "Denunciar ante la Contraloría General de la República, las posibles irregularidades que se detecten y remitir el expediente administrativo respectivo a los fines de determinar y aplicar las sanciones administrativas correspondientes".

d. La facultad otorgada por el artículo 28 a cualquier persona de consultar la información contenida en el Registro Nacional de Contratistas.

e. La prohibición contemplada en el artículo 37 de "dividir en varios contratos la ejecución de una misma obra, la prestación de un servicio o la adquisición de bienes, con el objeto de disminuir la cuantía del mismo y evadir u omitir así, normas, principios, procedimientos o requisitos establecidos en este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley y su Reglamento.

Antes de concluir, no sobra señalar que en materia sancionatoria el instrumento legal que hemos estado analizando, rebajó el monto de la multa que puede aplicarse a los funcionarios que se encuentren dentro de los supuestos de que trata el artículo 130, similares a los previstos en el 114 del texto derogado. En efecto, mientras en este último instrumento la multa a imponer oscilaba entre cien unidades tributarias (100 U.T.) y mil unidades tributarias (1.000 U.T.), el nuevo texto, en su artículo130, dispuso que la multa a imponer esté comprendida entre quinientas unidades tributarias (500 U.T.) y mil unidades tributarias (1.000 U.T.).

Tampoco puede dejar de mencionarse que el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones modificó el régimen sancionatorio al que estaban sujetos los particulares infractores de dicho instrumentó legal bajo el anterior régimen. En efecto, en ese texto su artículo 116 preveía que cuando el infractor fuese una persona jurídica, se le suspendía del Registro Nacional de Contratistas, independientemente de la responsabilidad civil, penal o administrativa de sus representantes, por los siguientes lapsos: 1º. De tres (3) a cuatro (4) años, cuando suministraran información falsa, actuaran dolosamente, de mala fe o emplearan otras prácticas fraudulentas para la inscripción en el Registro Nacional de Contratistas, en el ejercicio de recursos, o en cualesquiera otros procedimientos previstos en el presente Decreto Ley. 2º. De dos (2) a tres (3) años cuando retiraran ofertas durante su vigencia, o siendo beneficiarios de la buena pro no suscribieran el contrato o no constituyeran la garantía de fiel cumplimiento del contrato, dentro del plazo establecido en los pliegos. 3º. De dos (2) a tres (3) años cuando ejercieran recursos manifiestamente temerarios contra los actos o

procedimientos previstos en dicho Decreto Ley, o les fueran resueltos por su incumplimiento contratos celebrados con entes regidos por la misma y 4º. De cuatro (4) a cinco (5) años cuando incurrieran en prácticas de corrupción.

En la actualidad, el artículo 131 del nuevo texto legal señala lo siguiente: "Sin perjuicio de la responsabilidad civil, administrativa y penal que corresponda, cuando se compruebe mediante la evaluación y desempeño de los contratistas, en el ejercicio administrativo y operativo relacionado con la contratación, que incumplan con las obligaciones contractuales, el órgano o ente contratante deberá sustanciar el expediente respectivo para remitirlo al Servicio Nacional de Contrataciones a los fines de la suspensión en el Registro Nacional de Contratistas.

Los responsables serán sancionados con multa de tres mil unidades tributarias (3.000 UT.), y el Servicio Nacional de Contratistas declarará la inhabilitación de éstos, para integrar sociedades de cualquier naturaleza que con fines comerciales pueda contratar con la administración pública. La declaratoria de la inhabilitación, será notificada a los órganos competentes de conformidad con el Reglamento del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.

Ahora bien, aparte de la referida sanción de multa, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones, no mencionó el tiempo que podían permanecer suspendidos los particulares, lo cual vino a crear una potencial fuente de corruptelas y manejos irregulares. Esta situación va a quedar subsanada con la Ley de Contrataciones Públicas, dictada por la Asamblea Nacional, que reformó el citado Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones.

Ciertamente, el 24 de abril de 2009, apareció publicada en la Gaceta Oficial Nº 39.165 la Ley mediante la cual la Asamblea Nacional Reformó Parcialmente el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas. Aparte de una serie de regulaciones que inciden en aspectos fundamentalmente de tipo procedimental, en la materia que nos concierne el precitado artículo 131 vino a establecer lo siguiente: "Sin perjuicio de la responsabilidad civil, administrativa y

penal que corresponda, cuando se compruebe mediante la evaluación y desempeño de los contratistas, en el ejercicio administrativo y operativo relacionado con la contratación, que incumplan con las obligaciones contractuales, el órgano o ente contratante deberá sustanciar el expediente respectivo para remitirlo al Servicio Nacional de Contrataciones a los fines de la suspensión en el Registro Nacional de Contratistas.

Los responsables serán sancionados con multa de tres mil unidades tributarias (3.000 UT.), y el Servicio Nacional de Contratistas declarará la inhabilitación de éstos, para integrar sociedades de cualquier naturaleza que con fines comerciales pueda contratar con la administración pública. La declaratoria de la inhabilitación, será notificada a los órganos competentes de conformidad con el Reglamento".

Cuando el infractor de la Ley sea una persona jurídica, se le suspenderá del Registro Nacional de Contratistas, independientemente de la responsabilidad civil, penal o administrativa de sus representantes, por los siguientes lapsos:

1. De tres (3) a cuatro (4) años, cuando suministren información falsa, actúen dolosamente, de mala fe o empleen otras prácticas fraudulentas para la inscripción en el Registro Nacional de Contratistas, en el ejercicio de recursos, o en cualesquiera otros procedimientos previstos en la presente Ley.
2. De dos (2) a tres (3) años cuando retiren ofertas durante su vigencia, o siendo beneficiarios de la adjudicación no suscriban el contrato o no constituyan la garantía de fiel cumplimiento del contrato, dentro del plazo establecido en los pliegos de condiciones.
3. De dos (2) a tres (3) años cuando ejerzan recursos manifiestamente temerarios contra los actos o procedimientos previstos en la presente Ley, o les sean resueltos por su incumplimiento contratos celebrados con órganos o entes regidos por la misma.
4. De cuatro (4) a cinco (5) años cuando incurran en prácticas de corrupción".

Como puede fácilmente constatarse, la omisión en la que había incurrido el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas de marzo de 2008 en la materia sancionatoria, quedó subsanado casi un año después con este instrumento legal emanado de la Asamblea Nacional que incorporó el contenido del artículo 116 del derogado Decreto con Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones del año 2001.

Sólo queda ahora esperar que este texto normativo, logre lo que no han podido alcanzar los que lo han precedido, es decir, que se constituya en un verdadero baluarte en la lucha contra la corrupción.

CONCLUSIONES

Con el recuento de leyes y normas de distinta jerarquía que, en diferentes lugares, épocas y circunstancias han sido concebidas para combatir la corrupción en sus múltiples manifestaciones, como se ha puesto de manifiesto en el presente estudio, ha quedado evidenciado que ese azote de la humanidad, no ofrece tregua de ninguna índole, no se detiene, no da marcha atrás; por el contrario, está en permanente avance, se multiplica por doquier, cada vez con mayor intensidad y con más variadas formas de presencia.

En efecto, ya no es solamente en el sector público y específicamente en el seno de los gobiernos y demás autoridades ejecutivas donde pueden sucederse hechos de corrupción en sus distintos estratos jerárquicos, sino que también éstos pueden acontecer en los restantes órganos del Poder Público y en cualquier otra estructura de poder. De igual manera ocurre en el sector privado, abstracción hecha de si se trata de grandes, medianas o pequeñas empresas o corporaciones e independientemente de si pertenecen a la esfera de la banca de la industria, del comercio o de la actividad agropecuaria, minera o de importación o exportación de bienes y servicios.

La corrupción se infiltra por igual en el mundo del deporte, ataca organizaciones deportivas e incluso a los propios deportistas. De la misma forma, afecta a los sindicatos, a los gremios profesionales, a las asociaciones empresariales, culturales y otras de diferente índole, sin que de ella se escapen prestigiosas individualidades del mundo artístico, religioso, político, militar, etc. Es un cáncer que carcome incesantemente, sin que exista posibilidad alguna de que se le combata eficazmente a través de leyes, por más punitivas que estas sean o puedan ser.

La corrupción no es un problema de leyes o que pueda resolverse aprobando textos legales como los que, en nuestro país se han aprobado a lo largo de toda su historia. Si así fuera, la Ley Contra la Corrupción y las Convenciones Interamericana y Mundial Contra la Corrupción, por mencionar sólo

esos tres instrumentos, recientes y muy modernos, ya habrían arrojado resultados satisfactorios contra los hechos de corrupción; mas ello no es lo que ha sucedido.

Tampoco es una cuestión que pueda solucionarse con la construcción de cárceles, más amplias y seguras, o de la constitución de más órganos de control de la actividad financiera de Estado y de sus ejecutores, pues el Sistema Nacional de Control Fiscal, instaurado en nuestro país con fundamento en la Constitución que nos rige, el cual ha multiplicado por miles los entes que deben ejercer la vigilancia, el control y fiscalización del los gastos, ingresos y bienes púbicos, no ha evidenciado éxito alguno en la lucha contra el mencionado flagelo, ni siquiera si se tiene en cuenta que, aparte de la Contraloría General de la República y la de la Fuerza Armada Nacional, también son competentes para cumplir dicho cometido, las contralorías de los estados, de los distritos metropolitanos, de los municipios y las unidades de auditoría interna de todos los entes de los diferentes niveles territoriales sujetos a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

De allí que quepa preguntar: ¿cómo atacar entonces, eficazmente, las distintas manifestaciones de hechos de corrupción?, ¿cómo reducirlos a niveles que no produzcan los estragos que causan en la actualidad?, ¿cuál es el antídoto que podría hacerlos retroceder a su mínima expresión?; ¿cuáles serían los medios prácticos para que puedan emerger y hacerse activos los valores de la Venezuela decente?[147] ; ¿existe ese bálsamo?

Nuestra respuesta a esta última interrogante, es afirmativa, sólo que hasta ahora, así lo estimamos, no se ha explorado en toda su dimensión. Estamos convencidos que de lo que se trata es de educar en los valores de la honradez, de la probidad, de la honestidad, de la decencia, de la moderación y del recato, del respeto a los bienes ajenos, sean estos públicos o privados, con la prédica y con el ejemplo. No a través de campañas mediáticas esporádicas, sino por medio de la conformación de un plan general de instrucción, intenso y permanente, que

[147] Ramón Escovar Salón: "*Memorias de Ida y Vuelta*". Ob. Cit. p. 123

abarque toda la etapa de formación de las persona en torno a esos tópicos. Ese plan debe ser concebido con el concurso de las instituciones que se han erigido siempre en nuestro país como el verdadero baluarte en la lucha contra la corrupción, no sólo porque creen en los valores de la rectitud y de la honestidad, sino porque además los practican: la Iglesia, las Academias, las Universidades y todos aquellos otros sectores de la vida nacional y también personalidades o individualidades que su existir lo han impregnado de esos eternos e inmutables principios que son los que permiten el verdadero desarrollo de los pueblos y de las naciones.

Se trata, pues, de formar a las personas, permanentemente, a tiempo y a destiempo, en las virtudes cívicas, en los principios de la moral y de la ética, por medio de acciones debidamente coordinadas, empleando métodos concebidos especialmente para inculcar esos valores. “Moral y Luces son los polos de una república, moral y luces son nuestras primeras necesidades”, estas palabras pronunciadas por el Libertador al proponer el 15 de febrero de 1819 desde la ciudad de Angostura su proyecto de Constitución, hace ya casi 190 años, han tenido y siguen teniendo una vigencia absoluta en estos momentos.

El tiempo que, por ejemplo, la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión le cede gratuita y obligatoriamente a las autoridades gubernamentales para difundir a través de los medios de comunicación social “mensajes institucionales”, debería emplearse fundamentalmente en la creación de esa conciencia ciudadana impregnada de esos valores que tanta falta nos hace; no en torno a la divulgación de obras y proyectos, realizados o por realizarse o para difundir actos de proselitismo político que sólo atañen a los conmilitones de la parcialidad política de que se trate.

Por otro lado, aun cuando se dicten leyes que sancionen severamente, tanto los hechos de corrupción, como las infracciones a los principios eternos y universales de la transparencia en el manejo de la cosa pública y de la rendición de cuentas, nada se logrará en el combate contra los hechos de corrupción si se permite que la impunidad campee a sus anchas. Y esto último ocurre cuando no

se castiga a los verdaderos delincuentes, se favorecen lealtades de cualquier naturaleza a través de decisiones complacientes y contrarias a derecho o cuando la aplicación de los correspondientes instrumentos legales se emplea, no para impartir justicia, sino para perseguir adversarios políticos y truncarles sus aspiraciones a ocupar posiciones en ese campo; mucho más grave aún, cuando esto es producto de una incorrecta e indebida interpretación de la normas jurídicas.

El excelentísimo Mons. Ubaldo Santana Sequera, Arzobispo Metropolitano de Maracaibo y presidente de la Conferencia Episcopal Venezolana, en su discurso de apertura de la octogésima séptima asamblea ordinaria de la mencionada Conferencia, pronunciado en Caracas, el 07 de enero de 2007, hizo un aporte muy significativo a la comprensión del problema de la corrupción, al recordar algunas partes de la Nota preparada por el Pontificio Consejo Justicia y Paz, a propósito de la Conferencia Internacional organizada por dicho Consejo sobre el tema "La lucha contra la corrupción" , la cual tuvo lugar en la ciudad del Vaticano los días 2 y 3 de junio de 2006. Lo que recordó, Monseñor Ubaldo Santana fue lo que se trasunta a continuación:

"La Iglesia considera la corrupción como un hecho muy grave de deformación del sistema político. La corrupción se enumera « entre las causas que en mayor medida concurren a determinar el subdesarrollo y la pobreza ». Para superar la corrupción, es positivo el paso de sociedades autoritarias a sociedades democráticas, de sociedades cerradas a sociedades abiertas, de sociedades verticales a sociedades" horizontales, de sociedades centralistas a sociedades participativas." [148]

[148] Disponible en: www.cev.org.ve/doc/panorama.pdf.

http://www.cev.org.ve.

El texto completo de este importante documento está disponible en la siguiente dirección electrónica: http://leonxiii.upsam.net/mag_pontificio/pdf/2006-19-10-justicia_y_paz_corrupcion.pdf

http://leonxiii.upsam.net

Otras propuestas que aparecen contenidas en el citado documento del Pontificio Consejo Justicia y Paz y que compartimos totalmente son las siguientes: “Si la familia no es capaz de cumplir con su tarea educativa, si leyes contrarias al auténtico bien del hombre -como aquellas contra la vida- deseducan a los ciudadanos sobre el bien, si la justicia procede con lentitud excesiva, si la moralidad de base se debilita por la trasgresión tolerada, si se degradan las condiciones de vida, si la escuela no acoge y emancipa, no es posible garantizar la <ecología humana>”.

En resumen:

1. La corrupción es un problema secular: No es nuevo ni es exclusivamente de Venezuela.
2. La corrupción degrada la institucionalidad del Estado y corroe las fibras de la moralidad del ser humano.
3. Los órganos de control no pueden soslayar las atribuciones que les confiere la ley.
4. La corrupción no es sólo un asunto de leyes, sino más bien es una cuestión de valores, de formación ciudadana.
5. Es necesario educar en los valores de la honradez, de la probidad, de la honestidad, del respeto a los bienes ajenos, sean estos públicos o privados con la prédica y con el ejemplo.
6. Es fundamental formar a las personas en las virtudes cívicas, en los principios de la moral y de la ética, por medio de acciones debidamente coordinadas, empleando métodos concebidos especialmente para inculcar esos valores.
7. Debe desarrollarse una verdadera política de Estado para el combate de la corrupción, con estrategias claras y objetivos precisos y fáciles de lograr a corto y a largo plazo.

8. La reestructuración del poder judicial, es una tarea inaplazable, de manera que sin desviaciones, ataduras ni restricciones de ninguna índole, enjuicie a los corruptos y aplique las sanciones correspondientes de manera ejemplarizante.

9. Se requiere establecer una verdadera carrera administrativa para los funcionarios públicos e institucionalización de estímulos de diversa índole para lograrlo.

10. Deben desarrollarse campañas a través de los medios de comunicación social, dirigidas a sembrar conciencia contra los comportamientos constitutivos de hechos de corrupción.

11. El Estado, por medio de sus instituciones, particularmente a través del Poder Ciudadano y de su órgano de expresión, el Consejo Moral Republicano, y con la participación de todo el colectivo nacional, debe emprender a fondo una cruzada contra las diversas manifestaciones de la corrupción, que sea capaz de contenerla y reducirla a su más mínima expresión.

12. Debe cesar la impunidad. No más chivos expiatorios. Los responsables de hechos de corrupción tienen que ser sancionados.

13. Finalmente, la lucha contra la corrupción no puede constituirse en otro mecanismo de la lucha para alcanzar posiciones políticas. Esto último ocurre cuando se lanzan acusaciones sin fundamento alguno, sólo para desprestigiar a un oponente o adversario político. Tampoco puede constituirse la referida lucha en un instrumento para enlodar la honorabilidad y la reputación de personas inocentes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

a) Libros

ALARICO GÓMEZ, CARLOS: *José Tadeo Monagas*. Caracas. C. A. Editora El Nacional. Biblioteca Biográfica Venezolana. 2006.

ALTAVILLA, ENRICO: Suecia, Infierno y Paraíso. Barcelona, España. Plaza & Janes, Editores. 1970.

ARCILA FARÍAS, EDUARDO: Economía Colonial de Venezuela, (2ª. Edición). Caracas. Italgráfica. 1973.

ARISTÓTELES: "Moral a Nicómaco". Madrid. 2ª. Edición. Selecciones Austral. ESPASA-CALPE, S.A., 1981.

ARNSPERGER, CHISTIAN - VAN PARIJS, PHILIPPE: Ética Económica y Social. Teorías de la Sociedad Justa. Barcelona, España. Ediciones Paidós Ibérica, S. A. 2000.

ARRÁIZ LUCCA RAFAEL: "Venezuela: 1830 a nuestros días". 2ª edición, Editorial Alfa. Caracas, 2007.

ARRAIZ LUCCA, RAFAEL: Arturo Uslar Pietri. Caracas. C. A. Editora El Nacional. Biblioteca Biográfica Venezolana. 2005.

ARRAIZ LUCCA, RAFAEL: *Raúl Leoni*. Caracas. C. A. Editora El Nacional. Biblioteca Biográfica Venezolana. 2005.

ARTEAGA SÁNCHEZ, ALBERTO y OFICINA DE PRENSA DEL PRESIDENTE CARLOS ANDRÉS PÉREZ: *El Juicio al Presidente Carlos Andrés Pérez, la Decisión y los Votos Salvados en el Antejuicio de Mérito*. Caracas. Editorial Arte. 1993.

ARTEAGA SÁNCHEZ, ALBERTO; PÉREZ PERDOMO, RAFAEL; PÉREZ MORA, HÉCTOR e IRIBARREN MONTEVERDE, HENRIQUE: *El Juicio Político al Presidente Carlos Andrés Pérez, Escritos y alegatos jurídicos en el Sumario-*

Solicitud ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos- La acción de amparo y nulidad por la declaratoria de vacante absoluta. Caracas. José Agustín Catalá, Editor. 1994.

ARTILES SEBASTIÁN: "*Derecho Romano*". 5ª. Edición. Caracas. Ediciones Liber, 2000.

ARTZ, SIGRID y MENA, AMALIA: *El Acceso a la Información Pública en México. Transparencia y Combate a la Corrupción*. Caracas. Nueva Sociedad. 2004.

AVELLANEDA, ELOISA: *El Control Parlamentario sobre el Gobierno y la Administración Pública.* Caracas. Ediciones de la UCV. 1999.

BADELL MADRID, RAFAEL: *Régimen de Control Fiscal*. Caracas. Cuadernos Jurídicos Badell & Grau. No. 4. Editorial Torino. 1998.

BARALT, RAFAEL MARÍA: *Resumen de la Historia de Venezuela*. Caracas. Reimpresión de la Academia de la Historia con motivo del Cincuentenario.

BASTARDO, JOSÉ LUÍS: *Bolívar, un Continente y un Destino*. Caracas. Ediciones de la Biblioteca de la UCV. 1972.

BELLO LOZANO, HUMBERTO: *Historia de las Fuentes e Instituciones Jurídicas Venezolanas*. Caracas. Editorial Estrados. 1966.

BENEDICTO XVI: "*La Caridad en la Verdad*". *Caritas in Veritatis*, 45. Carta Encíclica. Ediciones Trípode. Caracas. 2009.

BEROES, AGUSTÍN: "RECADI, La Gran Estafa", Editorial Planeta Venezolana, Caracas, 1990.

BIELSA RAFAEL: *Derecho Administrativo*, Buenos Aires. Editorial La Ley. 1964.

BLANCO MUÑÓZ, AGUSTIN: "*Habla el General*". Caracas. Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, UCV- Centro de Estudios de Historia Actual - Expediente Editorial José Martí. 1983.

BLANCO MUÑÓZ, AGUSTIN: *Habla el General Marcos Pérez Jiménez*. Caracas. Centro de Estudios de Historia Actual Faces-UCV; Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico UCV; Expediente Editorial José Martí. Serie Coediciones. 1983.

BLANCO MUÑÓZ, AGUSTIN: *Pedro Estrada Habló*. Caracas. Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico UCV; Expediente Editorial José Martí. Serie Coediciones. 1983.

BOLÍVAR, SIMÓN: "Obras Completas de Bolívar", Vol. I. E. Requena Mira. Librero Editor. Caracas, s/f.

BREWER-CARIAS, ALLAN R: *Cinco Siglos de Historia y un País en Crisis*. Caracas. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. 1998.

BREWER-CARÍAS, ALLAN- R: *El Estado Incomprendido*. Caracas. Vadell Hermanos Editores. 1995.

BREWER-CARIAS, ALLAN R: *La Constitución de 1999*. Caracas. Editorial Arte, 2000.

BREWER-CARIAS, ALLAN R: *Las Constituciones de Venezuela.* Madrid. Coediciones de la Universidad Católica del Táchira, Instituto de Estudios de Administración Locales, Centro de Estudios Constitucionales. 1985.

BREWER-CARIAS, ALLAN R: *Reflexiones Sobre la Organización Territorial del Estado en Venezuela y en la América Colonial*. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana. 1997.

BREWER-CARÍAS ALLAN: "Golpe de Estado y Proceso Constituyente en Venezuela". México. Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

BRITO FIGUEROA, FEDERICO: *La Estructura Económica de Venezuela Colonial*. Caracas. Ediciones de la Biblioteca de la UCV. 1978.

CABALLERO MANUEL: "*La Crisis de la Venezuela Contemporánea (1903-1992)*". 5ª edición. Caracas. Alfadil Ediciones. 2007.

CALDERA, RAFAEL: "*Derecho del Trabajo*". Librería El Ateneo. Buenos Aires, segunda edición, 1960.

CALDERA, RAFAEL: "*Habla el Presidente*". Caracas. Ediciones de la Presidencia de la República. 1973

CALDERA, RAFAEL: "*Los Causahabientes. De Carabobo a Punto Fijo*". 2ª edición. Caracas. Editorial Panapo. 1999.

CARDOSO, FERNANDO HENRIQUE – FALETTO, ENZO: "*Dependencia y Desarrollo en América Latina*". (7ª Edición). México. Editores Siglo XXI, 1973.

CARRILLO BATALLA, TOMÁS ENRIQUE: "*Historia de las Finanzas Públicas*". Vol. 3.Tomo II-B / 1837-1841. Caracas. Editada por el Concejo Municipal del Distrito Federal con motivo del Cuatricentenario de la ciudad de Caracas.1969.

CASTAÑEDA DÍAZ, AUGUSTO y GÓMEZ SEVILLA, FRANCY EUGENIA, *Delitos contra la Administración Pública* (La Contratación Administrativa). Bogotá. Ediciones Nueva Jurídica. 2005.

CASTILLO D´IMPERIO OCARINA: "*Carlos Delgado Chalbaud*" Nº 33. Biblioteca Biográfica Venezolana. Caracas. C.A. Editora El Nacional. 2006.

CASTRO LEIVA, LUIS: "*El Dilema Octubrista: 1945-1987*". Cuadernos Lagoven. Serie Cuatro Repúblicas. Departamento de Relaciones Públicas de Lagoven S.A. Caracas.1988.

CATALÁ JOSÉ AGUSTÍN: "Venezuela bajo el signo del Terror". Caracas. 1952

CONSALVI, SIMÓN ALBERTO: "*Juan Vicente Gómez*" Nº 59. Biblioteca Biográfica Venezolana. Caracas. C.A. Editora El Nacional. 2007.

CONSALVI, SIMÓN ALBERTO: "*Rómulo Gallegos*" Nº 41. Biblioteca Biográfica Venezolana. Caracas. C.A. Editora El Nacional. 2006.

CONTRERAS QUINTERO, FLORENCIO "*Disquisiciones Tributarias*". Mérida. Universidad de los Andes, Facultad de Derecho. 1969.

DE LAS CASAS, BARTOLOMÉ: *Tratado de Indias y el Dr. Sepúlveda*. Caracas. Ediciones de la Academia de la Historia. 1962.

DÍAZ RANGEL, ELEAZAR: *Los Secretos de la Chatarra Militar*. Caracas. Ediciones del Movimiento al Socialismo (MAS). 1975.

DUPUY CRISÁLIDA: "*Propiedades del General Juan Vicente Gómez 1901-1935*". Archivo Histórico de la Contraloría General de la República. Caracas. Ediciones de la Contraloría General de la República. 1983

ESCOVAR SALOM, RAMÓN: "*Los Demonios de la Democracia*". Caracas. Los Libros de "El Nacional", editorial CEC, S.A., 2006.

ESCOVAR SALOM, RAMÓN: "*Memorias de Ida y Vuelta*". Caracas. Los Libros de "El Nacional", editorial CEC, S.A., 2007.

GARCÍA CHUECOS, HÉCTOR: "*Hacienda Colonial Venezolana. Contadores Mayores e Intendentes de Ejercito y Real Hacienda*". Publicaciones de la Comisión Preparatoria de la IV Asamblea General del Instituto Panamericano de Geografía e Historia. Editorial Crisol. Caracas. 1946

GARCÍA PELAYO, M: *Las Formas Políticas en el Antiguo Oriente*. Caracas. Monte Ávila Editores. 1978.

GARCÍA PONCE ANTONIO "*Cipriano Castro*". Nº 30. Biblioteca Biográfica Venezolana. C.A. Editora El Nacional. Caracas, 2007

GARCÍA PONCE ANTONIO: "*Isaías Medina Angarita*". Nº 5. Caracas. C. A. Editora El Nacional. Biblioteca Biográfica Venezolana. 2005.

GARCÍA PONCE, GUILLERMO Y CAMACHO BARRIOS, FRANCISCO: *El Diario Desconocido de una Dictadura*. Caracas. Publicaciones Seleven. 1980.

GIL FORTOUL, JOSÉ: "*Historia Constitucional de Venezuela*". Tomo I. Quinta edición. Caracas. Ediciones SALES. 1964

GIL, CESÁREO: *Remedios Contra la Corrupción*. Caracas. Ediciones Trípode. 1980.

GÓMEZ RODRÍGUEZ CARMEN: "*Pedro Obregón: Política, Corrupción y Riqueza, Venezuela siglo XIX*". Caracas. Ediciones de la Contraloría General de la República 1992.

GONZÁLEZ DELUCA, MARÍA: "*Antonio Guzmán Blanco*" Nº 53. Biblioteca Biográfica Venezolana. Ediciones El Nacional. Caracas, 2007.

GONZÁLEZ URRUTIA, EDMUNDO: "*ONU, petróleo y corrupción*". El Nacional. Caracas, 11-9-2005, A. p.8.

HERRERA LUQUE, FRANCISCO: *Los Viajeros de Indias*. (3ª. Edición). Caracas. Monte Ávila Editores. 1979.

HILDEGARD RONDÓN DE SANSÓ: "*Teoría General de la Organización Administrativa*". Caracas. Ediciones Librería Álvaro-Nora. 1995.

IGLESIAS, JUAN: "*Derecho Romano*". Editorial Ariel. Décima segunda edición actualizada. Barcelona, España. p. 58.

JORGE OLAVARRÍA: "*Una Constitución para una nueva República*". Caracas. Impreso en Editorial Melvin, C.A. Primera Edición, 1999.

JUAN PABLO II: "Veritatis Esplendor". Caracas. Ediciones Trípode. Segunda edición. 1993.

KRAMER, SAMUEL N: *La Historia Empieza en Sumer*. (2ª. edición). Barcelona, España. AYMÁ, S.A. Editora. 1961.

LARES MARTINEZ, ELOY: *Manual de Derecho Administrativo*. Caracas. (12ª. edición). UCV. 2001.

LEMMO, ANGELINA: "*Historiografía Colonial de Venezuela"*. Caracas. Facultad de Humanidades y Educación, UCV. 1977.

LEÓN XIII. "Rerun Novarum" en "Ocho Grandes Mensajes", Biblioteca de Autores Cristianos B.A.C. Duodécima Edición. Madrid. 1981.

MACHADO de ACEDO, CLEMY: "*Eleazar López Contreras*". Caracas. C. A. Editora El Nacional. Biblioteca Biográfica Venezolana. 2005.

MALDONADO PARILLI JORGE: “Yo Luché contra el Delito”. S/E. Caracas, 1962.

MALDONADO, CARLOS EDUARDO: “*Corrupción y Derechos Humanos*”. Bogotá D. C. Colombia. Ediciones Universidad Libre. 2001.

MALEM SEÑA, JORGE F: “*La Corrupción*. Aspectos *Éticos, Económicos, Políticos y Jurídicos*”. Barcelona, España. Gedisa Editorial. 2002.

MAQUIAVELO, NICOLÁS: “*El Príncipe*”. (3ª. Edición). Buenos Aires. Editorial Claridad, S.A. 1974.

MARIENHOFF MIGUEL S.: “Tratado de Derecho Administrativo”. Tomo I. Tercera Edición, Actualizada, Buenos Aires. Abeledo-Perrot. 1983.

MAYOBRE, EDUARDO: “*Gumersindo Torres*” Nº 68. Biblioteca Biográfica Venezolana. Caracas, C.A. Editora El Nacional. 2007.

MENDOZA TROCONIS, JOSÉ RAFAEL: “*Curso de Derecho Penal Venezolano*”. Parte General. Tomo I. 6ª edición. Caracas. Empresa El Cojo, C.A. 1974.

MONTESQUIEU: “Del Espíritu de las Leyes”. México. Editorial Porrúa, S.A., 1982.

MORILLO, GILBERTO: “*El Enriquecimiento Ilícito en Venezuela*”. Caracas. Pensamiento Vivo Editores, Publicaciones del FDP. 1965.

MORÓN GUILLERMO: “*Los Presidentes de Venezuela. 1811-1979*”. Caracas MENEVEN S. A., 1979-1981.

MORON, GUILLERMO: “*Historia de la Provincia de Venezuela*”. Caracas. Concejo Municipal del Distrito Federal. 1977.

MOUCHET CARLOS - ZORRAQUIN BECÚ, RICARDO: "*Introducción al Derecho*". 4ª edición. Editorial Perrot, Buenos Aires, 1959.

NARVAEZ CHURIÓN, VICENTE: "*La Palabra de un Soldado*". Caracas. Ed. El Autor. 1988.

NJAIM, HUMBERTO: "*La Corrupción, Un Problema de Estado*". Caracas. Dirección de Cultura de la UCV. 1995.

OBREGÓN PEDRO: "*Política, Corrupción y Riqueza, Venezuela Siglo XIX*". Caracas. Ediciones de la Contraloría General de la República. 1992.

OROPEZA, AMBROSIO: *La Nueva Constitución Venezolana*. Caracas. Imprenta Nacional. 1969.

OTÁLVORA, EDGAR C.: "*Raimundo Andueza Palacio*". Nº 39. Caracas Biblioteca Biográfica Venezolana. Ediciones El Nacional. 2006.

OTÁLVORA, EDGAR C: "*Juan Pablo Rojas Paúl*". Nº 10. Caracas. C. A. Editora El Nacional. Biblioteca Biográfica Venezolana. 2005.

OTS CAPDEQUÍ, JOSÉ MARÍA: "*Manual de Historia del Derecho Español en las Indias y del Derecho Propiamente Indiano*", Buenos Aires, Editorial Losada, S. A., 1945.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO: "*El Concepto del Derecho Administrativo*". Caracas. Editorial Jurídica Venezolana, 1984.

PEDRERO, MIGUEL: "*Corrupción, Las Cloacas del Poder*". Madrid. Global Ediciones. 2004.

PEÑA SOLÍS, JOSÉ: *Manual de Derecho Administrativo Adaptado a la Constitución de 1999.* Caracas. Tribunal Supremo de Justicia. 2001.

PÉREZ BRICEÑO, CONRADO: *La Corrupción Revolucionaria*. Caracas. Editorial CEC, S.A. Los Libros de El Nacional. 2003.

PICÓN SALAS, MARIANO: "Suma de Venezuela". Caracas. Ediciones de la Contraloría General de la República. 1984.

PINO ITURRIETA ELÍAS: "*Gumersindo Torres Millet: entre su Patria y su Jefe*" Nº 68. Caracas. Ediciones de la Contraloría General de la República. 1995.

PINO ITURRIETA ELÍAS: "*Venezuela Metida en Cintura 1900-1945*". Caracas. Ediciones del Departamento de Relaciones Públicas de Lagoven S. A. 1988.

PLATÓN: *Apología de Sócrates, Critón, Felón, Gorgias*, México. Editora Nacional. 1958.

PLATÓN: *La República*. Bogotá. Ediciones Universales. s/f

QUEVEDO, NUMA: "*Bolívar Legislador y Jurista*". Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas. 1974; p. 254

RANGEL, DOMINGO ALBERTO: *Gómez El Amo del Poder*. (3ª Edición). Valencia, Venezuela. Vadell Hermanos. 1975.

RANGEL, DOMINGO ALBERTO: *La Oligarquía del Dinero*. (3ª Edición). Caracas. Editorial Fuentes. 1972.

RAYNERO, LUCÍA: *Juan Vicente González*". Caracas. C. A. Editora El Nacional. Biblioteca Biográfica Venezolana. 2006.

RIVERO, MANUEL RAFAEL: *Informe al Congreso de la República*, *correspondiente al año 1983*. Caracas. Separata. Ediciones de la Contraloría General de la República. 1984.

RIVERO, MANUEL RAFAEL: *Tiempo de Agravios, Los Estertores del Caudillismo*. Caracas. Academia Nacional de la Historia. 2005.

ROJAS PÉREZ, MANUEL: "*La Ética en la Administración Pública y el Código de Conducta de los Servidores Públicos*". FUNEDA. Caracas, 2006.

ROJAS, ARISTIDES: *Estudios Históricos. Orígenes Venezolanos*. Caracas. Oficina Central de Información / OCI. 1972.

ROMERO, MARÍA TERESA: *Rómulo Betancourt*. Caracas. C. A. Editora El Nacional. Biblioteca Biográfica Venezolana. 2005.

RUIZ CHATAING, DAVID: Ignacio *Andrade*. Caracas. C. A. Editora El Nacional. Biblioteca Biográfica Venezolana. 2005.

RUMAZO GONZÁLEZ, ALFONSO: "*Simón Bolívar (Biografía)*" 7ª Edición. Editorial Mediterráneo. Caracas-Madrid. 1980.

SAEZ MÉRIDA, SIMÓN: "*La Dictadura Perezjimenista. Cara y Cruz*". Caracas. Fondo Editorial almargen. 2005.

SALAZAR MARTÍNEZ, FRANCISCO: *Tiempo de Compadres, de Cipriano Castro a Juan Vicente Gómez*. (2ª. Edición). Caracas. Librería Piñango. 1977.

SALCEDO BASTARDO, J. L.: "La Formación" de su obra "*Historia Fundamental de Venezuela*". 5ª edición. (1ª reimpresión). Actualizada. Caracas. Universidad Central de Venezuela y Ediciones del Banco Central de Venezuela. 1976.

SILVA CIMMA, ENRIQUE. *El Control Público*. Caracas. Ediciones de la Contraloría de La República. 1976.

SOSA LLANOS, PEDRO VICENTE: *Guerra, Hacienda y Control Fiscal en la Emancipación e de Venezuela (1810 - 1830).* Caracas. Boletín del Archivo Histórico de la Contraloría General de la República. 1995.

STRAKA TOMÁS: "*Julián Castro*". Nº 55. Caracas. Biblioteca Biográfica Venezolana. Ediciones El Nacional. 2007.

SUÁREZ FLAMERICH, OSCAR: "*Germán Suárez Flamerich Presidente del Quinto Gobierno Plural de Venezuela*". Colección Tribuna Nº 1. Caracas, 1992.

TAYLOR, A. E: "*El Pensamiento de Sócrates*". México. (1ª. Edición en Español). Breviarios del Fondo de Cultura Económica., 1961.

URBANEJA, DIEGO BAUTISTA: *La Idea Política de Venezuela: 1830-1870.* Caracas. Cuadernos LAGOVEN, Serie Cuatro Repúblicas. 1988.

VALARINO H, ELIZABETH: *Tesis a Tiempo*. Caracas. Grupo Editorial Carnero. 2000.

VEDEL, GEORGES: *Derecho Administrativo*. Madrid. Traducción de la 6ª, Edición francesa, Aguilar. 1980.

VELASQUEZ, RAMON J: "Joaquín Crespo", Vol. 1. Tomo I. Caracas. Biblioteca Biográfica Venezolana. Ediciones El Nacional. 2005.

VELASQUEZ, RAMON J: "Joaquín Crespo", Vol. 1. Tomo II. Caracas Biblioteca Biográfica Venezolana. Ediciones El Nacional. 2005.

VELASQUEZ, RAMON J: *La Caída del Liberalismo Amarillo. Tiempo y Drama de Antonio Paredes*. Caracas. Ediciones de la Contraloría General de la República. 1972.

VENÉ, JUAN: "*Cinco Mil Años de Béisbol*". Caracas. Ediciones B, Grupo Z. 2007

b) Obras Colectivas

ANDUEZA, JOSÉ GUILLERMO: "La Corrupción Judicial". *La Corrupción en Venezuela*. Caracas. Vadell Hermanos Editores. 1985. pp. 217-231.

ARRIETA, JOSÉ IGNACIO: "La Corrupción Sindical". *La Corrupción en Venezuela*. Caracas. Vadell Hermanos Editores. 1985. pp. 167-185.

AVELLANEDA S, ELOISA Y PINTO D'ASCOLI, ALEXIS: "La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos con Especial Referencia a la Responsabilidad Administrativa y Disciplinaria". *Régimen Jurídico de Salvaguarda del Patrimonio Público*. Caracas. Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, UCV. 1985. pp. 379-474.

BENÍTEZ, TELLO: "La Corrupción Sindical". *La Corrupción en Venezuela*. Caracas. Vadell Hermanos Editores. 1985. pp. 187-212.

BERGOGLIO, MARÍA INÉS – CARBALLO JULIO: Corrupción *y opinión pública en Argentina*. POLITEIA No. 19. Caracas. Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV. 1993, pp. 371-386.

CABRERA, ELERY: "El Control Fiscal en la Época Colonial". Historia de la Contraloría General de la República. Los Antecedentes. Tomo I. Colección Medio Siglo de la Contraloría General de la República. Serie Historia. Caracas, Ediciones de la Contraloría General de la República. 1988. p. 39.

CAPRILES MÉNDEZ, RUTH: *Racionalidad de la Corrupción en Venezuela*. *POLITEIA* No. 16, Caracas. Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV. 1993, pp. 207-239.

GARCÍA VELUTINI, OSCAR; ROJAS, ARMANDO; y URBANEJA, LUIS FELIPE: *Conmemoración del Sesquicentenario de la Constitución de 1830*. Caracas. Academia de Ciencias Políticas y Sociales - Academia Nacional de la Historia, 1981.

HERNÁNDEZ B., CESAR J: "La Corrupción Fiscal". *La Corrupción en Venezuela*. Caracas. Vadell Hermanos Editores. 1985. pp. 301-313.

HERNÁNDEZ RAMÓN Y GIUSTI ROBERTO: "Carlos Andrés Pérez: Memorias Proscritas". Caracas. Los libros de El Nacional. 2006. pp. 439-440.

HERNÁNDEZ, TOSCA: "Aspectos Criminológicos en la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Público". Régimen Jurídico de Salvaguarda del Patrimonio Público. Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, UCV. 1985. p. 197.

MORENO, ALEJANDRO; Campos, Alexander; Rodríguez, William y Pérez, Mirla: "Y Salimos a Matar Gente. Investigación sobre el delincuente venezolano violento de origen popular". Vol. 1 y 2. Centro de Investigaciones Populares CIP. Caracas. 2009.

NJAIM, HUMBERTO: "Comentarios al Seminario sobre la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público. Validación y Ulteriores Desarrollos de 'Costos y Beneficios Políticos de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público'. *Régimen Jurídico de Salvaguarda del Patrimonio Público*. Caracas. Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, UCV. 1985. pp. 63-88.

NJAIM, HUMBERTO: “Costos y Beneficios Políticos de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público”. *Régimen Jurídico de Salvaguarda del Patrimonio Público*. Caracas. Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, UCV, 1985. pp. 35-62.

OLASO, LUIS M. (sj): “*La Corrupción Moral*”. *La Corrupción en Venezuela*. Caracas. Vadell Hermanos Editores. 1985. pp. 323-341.

OLAVARRÍA, JORGE: “La Corrupción Económica”. *La Corrupción en Venezuela*. Caracas. Vadell Hermanos Editores. 1985. pp. 113-118.

ORSINI, MELICH: “Los Sujetos Pasivos de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público”. Régimen Jurídico de Salvaguarda del Patrimonio Público. Archivo… o.p. cit. p. 135.

PARRA PÉREZ, JAIME: “La Corrupción Fiscal”. *La Corrupción en Venezuela*. Caracas. Vadell Hermanos Editores. 1985. pp. 275-297.

PÉREZ PERDOMO, ROGELIO: *Corrupción: La Difícil relación entre Política y Derecho*. *POLITEIA* No. 19. Caracas. Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV. 1996, pp. 335-370.

PETÍT DA COSTA, JESÚS: “*El Consejo de la Judicatura*” en Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera. Vol. IV. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela. Caracas. 1979. p. 2412.

PIETRI, LUIS A.: “*Apoliticismo del Control Fiscal*”. “Revista Control Fiscal” Nº 90. Ediciones de la Contraloría General de la República, Caracas, 1978. p. 111.-

PONCE DE BEHREMS, MARIANELA; RENGIFO, DIANA y VACCARI DE VENTURINI, LETICIA: "*Juicios de Residencia en la Provincia de Venezuela. Los Welser*". Biblioteca de la Academia de la Historia, colección "Fuentes para la Historia Colonial de Venezuela", Caracas, 1977. pp. 46 y ss

PUJOL, HÉCTOR ATILIO: "La Corrupción Administrativa". *La Corrupción en Venezuela*. Caracas, Vadell Hermanos Editores. 1985. pp. 35-53

RACHADELL, MANUEL: "*Los Recursos Contra el Auto de Responsabilidad Administrativa". Régimen Jurídico de Salvaguarda del Patrimonio Público*. Caracas. Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración UCV. 1985. pp. 553-593.

RANGEL, DOMINGO ALBERTO: "*La Corrupción Económica*". *La Corrupción en Venezuela*. Caracas, Vadell Hermanos Editores. 1985. pp. 121-131.

RENGEL ROMBERG, ARÍSTIDES: "*El Consejo de la Judicatura*" en Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera. Vol. IV. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela. Caracas. 1979. p. 2438

RIVERO, MANUEL RAFAEL: "*La Corrupción Administrativa*". *La Corrupción en Venezuela*. Caracas, Vadell Hermanos Editores. 1985. pp. 19-31.

RODRÍGUEZ, ARMANDO: "Los Sujetos Pasivos de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público". Régimen Jurídico de Salvaguarda del Patrimonio Público. Archivo… op.cit. p. 144.

RONDON de SANSO, HILDEGARD: “La Responsabilidad Administrativa y la Responsabilidad Disciplinaria en la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público”; *Régimen Jurídico de Salvaguarda del Patrimonio Público*. Caracas. Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración UCV. Caracas, 1985. pp. 241-302.

RUAN, GABRIEL: “La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos y la Ley Orgánica…”. Régimen Jurídico de Salvaguarda del Patrimonio Público. Archivo… o.p. cit. p. 307.

SAEZ MÉRIDA, SIMÓN: “La Corrupción Política”. *La Corrupción en Venezuela*. Caracas, Vadell Hermanos Editores. 1985. pp. 75-110.

SANCHEZ FALCON, ENRIQUE: “La Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público y la Contraloría General de la República; Régimen Jurídico de Salvaguarda Del Patrimonio Público, Caracas, Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración UCV. 1985.

SÁNCHEZ, ALBERTO ARTEAGA: “La Nueva Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público. Antecedentes de la Ley. Objetivos. Su orientación General en Materia Penal. Disposiciones Anticonstitucionales”. Vid. Régimen Jurídico de Salvaguarda del Patrimonio Público. Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración. UCV. Caracas. 1985. p. 479.

SANTANA MUJICA, MIGUEL: “La Corrupción Judicial”. *La Corrupción en Venezuela*. Caracas, Vadell Hermanos Editores. 1985. pp. 231-162..

TARRE BRICEÑO, GUSTAVO: “La Corrupción Política”. *La Corrupción en Venezuela*. Caracas, Vadell Hermanos Editores. 1985. pp. 57-71

URBANEJA, DIEGO BAUTISTA: “La Ley Orgánica como Instrumento de Lucha contra la Corrupción”. *Régimen Jurídico de Salvaguarda del Patrimonio Público*. Caracas. Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, UCV, 1985. pp. 89-100.

c) Revistas

ANDUEZA, JOSÉ GUILLERMO: *La Potestad de Investigación de los Cuerpos Legislativos*. Revista de Derecho Público No. 13. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana, 1983, pp. 41-49.

BOTELLO, OLDMAN: “El Juicio de Residencia como Institución Contralora” Revista de Control Fiscal Nº 130 Ediciones de la Contraloría General de la República, Caracas 1995. p. 111.

BREWER CARÍAS, ALLAN R: *Los Poderes de Investigación de los Cuerpos Legislativos y sus Limitaciones con particular referencia respecto de los Asuntos Secretos*. Revista de Derecho Público No. 10. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana, 1982, pp. 25-42.

DE GREGORIO de LUZARDO, MARIA: *Aspectos Prácticos de las Averiguaciones Administrativas*. Revista de Control Fiscal No. 89. Caracas. Ediciones de la Contraloría General de la República, 1978, pp. 113-124.

DIEZ JULIO: “*Los Juicios de Responsabilidad*”. Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas. 1979. p. 67- 70

DURAND, FRANCISCO: *Cleptocracia y Empresariado en Perú* Revista Nueva Sociedad No. 194. Caracas. Fundación Friedrich Ebert, 2004, pp. 119-132.

GARCÍA PELAYO, MANUEL: “Burocracia y Tecnocracia” en la Revista “Politeia”, Instituto de Estudios Políticos de la Facultad de Derecho de la UCV. Nº 2. Caracas, 1973. p. 9.

LEAL, ILDEFONSO: “El Control de los funcionarios en la América Colonial”. Revista de Control Fiscal Nº 111. Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas, 1983. p. 127.

NIETO, FRANCISCO: *Desmitificando la Corrupción en América Latina*. Revista Nueva Sociedad No. 194. Caracas. Fundación Friedrich Ebert, 2004, pp. 54-68.

NJAIM, HUMBERTO “*Burocratización y Cuerpos Técnicos en las Organizaciones*” en la Revista “Politeia” Nº 3, Instituto de Estudios Políticos de la Facultad de Derecho de la UCV. Caracas. 1974. p. 35.

RACHADELL, MANUEL: *Impugnación Jurisdiccional de los Actos de la Contraloría General de la República*. Revista de Control Fiscal No. 81. Caracas. Ediciones de la Contraloría de la República, 1976, pp. 73-87.

REYES, JUAN CARLOS: “Los Juicios de Residencia como Génesis de la Institución Contralora en Venezuela. Estructura y Organización.” Revista de Control Fiscal Nº 132 Ediciones de la Contraloría General de la República, Caracas 1996.

SANCHEZ FALCON, ENRIQUE. *Contribución al Estudio de la Potestad Investigativa de la Contraloría General de la República*. Revista de Control Fiscal No. 77. Caracas. Ediciones de la Contraloría de la República, 1975, pp. 63-85.

TOVAR TAMAYO, ORLANDO: *Las Facultades de Control e Investigación del Congreso Venezolano*. Revista de Derecho Público No. 14. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana, 1983, pp. 83-88.

UGARTECHE, OSCAR: *La Nueva Corrupción. Tipología y Aproximaciones Teóricas desde el caso Fujimori / Montesinos*. Caracas. Fundación Friedrich Ebert, 2004, pp. 95-104.

USLAR PIETRI, ARTURO: "*Apuntes de Economía Venezolana*". Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas, 1983. p.13

VARGAS, EDMUNDO: *La Lucha contra la Corrupción en la Agenda Regional e Internacional. Las Convenciones de la OEA y ONU*. Caracas. Fundación Friedrich Ebert, 2004, pp. 133-148.

VELASQUEZ, RAMON J: *CRESPO. El último caudillo de nuestro siglo XIX*. Revista RESUMEN. Vol. XXXVII. No. 469. Caracas. Grupo Editor Olavaria. 1982, pp. 10-57.

d) Documentos en Línea

ÁLVAREZ URÍA, FERNANDO: "El Delito de Cuello Blanco". Nómadas 1. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas. Enero-Junio 2000, Universidad Complutense de Madrid, España. Disponible: http://www.ucm.es

BEROES, AGUSTÍN: "RECADI, La Gran Estafa". Editorial Planeta Venezolana, Caracas, 1990. Disponible: http://www.angelfire.com

CANO CASTAÑO, MIGUEL ANTONIO Y CASTRO, RENE MAURICIO: "Análisis del Caso Parmalat". Disponible: http://www.interamericanusa.com

CHAUVIN, SILVIA: entrevista a la Magistrada Eva Joly en diciembre de 2003. Disponible: http://www.mujeresdeempresa.com

COMMONS ÁUREA DE LA ROSA: "La Organización Territorial de España y sus Posesiones en América Durante El Siglo de Las Luces". Disponible: http://www.igeograf.unam.mx

DE OLIVEIRA, FRANCISCO: "Fernando Collor de Mello. Perfil de un Prestidigitador". Disponible: http://www.nuso.org

http://webdelprofesor.ula.ve

KAUFMAAN, DANIEL: Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica. 1998. Disponible: http://www.respondanet.com

PEÑA, MARIA MÉNDEZ "El Dinero y los Impuestos. Casos y Cuadros". Revista FERMENTUM, Nº 40, mayo-agosto, 2004. Disponible:

SALTOS GALARZA, NAPOLEÓN: Ética y corrupción. Estudio de Casos. Cuenca. Ecuador, 1999. Disponible: http://www.respondanet.com

VELÁSQUEZ RAMÓN J.: "*1936 La confiscación de los bienes de Gómez (I)".* Últimas Noticias, Caracas, Domingo 24/02/2002. p. 34. Disponible: http://www.ultimasnoticias.com.ve.

ZÚÑIGA CASTRO, YURI IVÁN: "Ética y Corrupción en la Administración de Justicia". Tesis para optar al Título de Abogado. CSI (Consejo Superior de Investigaciones) Lima Perú. Julio 2005. Disponible: http://www.monografias.com

e) Otras Fuentes de Información:

CONFERENCIA EPISCOPAL VENEZOLANA. "*Cartas Instrucciones y Mensajes (1883-1977)*". (Introducción y Compilación por Mons. Baltazar Porras Cardozo) Universidad Católica Andrés Bello. Centro Venezolano de Historia Eclesiástica. Caracas. 1978.

CONFERENCIA EPISCOPAL VENEZOLANA. "*Compañeros de Camino. Cartas Instrucciones y Mensajes (1958-1979)*". (Introducción y Compilación por Mons. Baltazar Porras Cardozo). Ediciones Trípode. Caracas. 2000.

CALDERA, RAFAEL; ROCHE LANDER, EDUARDO; ALEGRETT, SEBASTIAN; BADELL, IVAN DARÍO; VALDIVIESO, ALFONSO; MARTA SOSA, JOAQUÍN; OROZCO, JOSÉ ROMÁN; HERRERA, ADOLFO; UGALDE LUIS, s.j.; SOSA GÓMEZ, CECILIA; PETIT DA COSTA, JESÚS; AVELEDO, RAMÓN GUILLERMO; MACHADO ZULOAGA, HENRIQUE; WERSKMAN, RICHARD; PÉREZ PERDOMO, ROGELIO; NJAIM, HUMBERTO; TURBAY TURBAY, DAVID; COLÓN CARLO, ILEANA; CASTILLO AYALA, JAVIER; CASO LAY, VÍCTOR ENRIQUE; PAIXAO, ENRIQUE; PÉREZ MORALES, OVIDIO. Conferencia Internacional Sobre los Problemas de Fraude en los Gobiernos "*Democracia Contra Corrupción",* celebrada en Caracas los días 13 y 14 de junio de 1996 en la sede de la Contraloría General de la República. Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas. 1997.

CARRILLO BATALLA, TOMÁS ENRIQUE: Discurso pronunciado en el Acto Académico en Conmemoración de los 150 años del Ministerio de Hacienda. Caracas. Publicaciones de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. 1983.

CATECISMO DE LA IGLESIA CATÓLICA. Versión oficial en español, segunda edición, Asociación de Editores del Catecismo. Madrid. 1992.

COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO. Proyecto de Reforma Integral del Estado. Caracas.1988.

CHIOSSONE, TULIO: Discurso pronunciado en el acto de colocación del retrato del General en Jefe Eleazar López Contreras en la sede de la Contraloría General de la República, el día 15 de julio de 1981. Caracas. Ediciones de la Contraloría General de la República. 1981.

"DISCURSOS E INFORMES DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA 1958-1968". Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas. 1968.

"INFORME SOBRE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL". Tomos I y II, Comisión de Administración Pública, Caracas, 1972.

LEDEZMA, MANUEL VICENTE: "*El Control Fiscal en Venezuela*". Conferencia dictada en el Colegio de Abogados de Caracas el 13 de julio de 1972. Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas. 1973.

"LEYES Y DECRETOS REGLAMENTARIOS DE LOS ESTADOS UNIDOS DE VENEZUELA". Ministerio de Relaciones Interiores. Caracas. 1943.

"MENSAJES PRESIDENCIALES" (recopilación, notas y estudio preliminar preparados por Antonio Arellano Moreno), Presidencia de la República, Caracas, 1971

USLAR PIETRI, ARTURO: "*Ajuste de Cuentas*". Conversación con Rafael Arráiz Lucca. Biblioteca Uslar Pietri. Los Libros de El Nacional. Editorial CEC, S. A. Caracas, 2007.

Páginas Web:

http://espndeportes.espn.go.com

http://mlb.mlb.com

http://multimedia.olympic.org

http://news.bbc.co.uk

http://webdelprofesor.ula.ve

http://www.agenciaperu.com

http://www.analitica.com

http://www.asambleanacional.gov.ve

http://www.bancomundial.org

http://www.bibliotecayacucho.gob.ve

http://www.cgr.gob.ve

http://www.cejamericas.org

http://www.celam

http://www.cervantesvirtual.com

http://www.cev.org.ve

http://www.derechos.org.ve

http://www.elmundo.es

http://www.igeograf.unam.mx

http://www.imf.org

http://www.infoplease.com

http://www.noticierodigital.com

http://www.nuso.org

http://sib.gob.gt

http://www.transparencia.org.ve

http://www.tsj.gov.ve

http://www.un.org

http://www.vive.gob.ve

www.figc.it