



## **La Ética en la actividad pública y la lucha contra la Corrupción Administrativa**

**Dr. Marcos Avilio Trejo.**

**Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Los Andes**

Analizando el concepto de la ética, no podríamos entenderla para los fines que persigue este seminario como la Ciencia de las costumbres. La ética es más bien un concepto filosófico que se ocupa de la moral y de las obligaciones subjetivas; del hombre. Por ser un principio meta-político está sobre la esfera de las leyes de la naturaleza y de la ley de los hombres, pero cuya violación acarrea sanciones de orden legal o administrativo, dentro de un régimen jurídico concebido con criterios eminentemente éticos.

La ética está formada por un acto de conciencia voluntaria del hombre, conciencia que es derivada de la formación moral, social, religiosa, política o académica de cada uno. Dentro de esta concepción individual, la ética trasciende la esfera de lo personal para alcanzar la ética colectiva y se crea así lo que podríamos denominar la ética o la moral pública. Para quienes consideramos que el fin del Estado es la búsqueda del bien común, entendido como el conjunto de condiciones concretas que se imponen a la sociedad para que el individuo logre el pleno desarrollo de su personalidad, consideramos igualmente que así como existe una jerarquía de valores en la conciencia individual, también existe una primacía de valores en los entes colectivos que permite la aplicación preferente de unos sobre otros o la primacía del bien común sobre los bienes individuales.

Entendida así la ética como estado de conciencia individual pero también como condición de la existencia de la sociedad del Estado, debemos analizar al individuo, en el ejercicio de una función pública, es decir, cuando participa en forma personal efectiva, directa y concreta como titular de un órgano del Poder Público, es decir, cuando adquiere la categoría de funcionario.

La Constitución de la República al definir la forma de Gobierno en Venezuela señala que es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo, y en las disposiciones generales relativas al Poder Público señala en su artículo 121 que el ejercicio del poder acarrea responsabilidad individual por abuso del poder o por violación de la Ley y al consagrar la vigencia de los derechos y garantías constitucionales expresa que todo acto del Poder Público que los viole o menoscabe, es nulo, y los funcionarios y empleados públicos que lo ejecuten incurren en

responsabilidad penal, civil o administrativa, según los casos, sin que les sirva de excusa órdenes superiores manifiestamente contrarias a la Constitución y las leyes.

En este sentido, Venezuela señala cuatro tipos de responsabilidades: la responsabilidad política, reservada su imposición a los órganos legislativos como el caso del Congreso Nacional frente a los Ministros, la Asamblea Legislativa frente al Gobernador del Estado o los Concejos Municipales frente al Alcalde; la responsabilidad civil cuando por su actividad los funcionarios públicos causaren un daño a bienes o a personas en el ejercicio de sus funciones, incluyendo al propio Estado; la responsabilidad penal cuando los hechos del funcionario público están previstos como delitos o faltas en el Código Penal o en la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Público; y la responsabilidad administrativa cuando el funcionario público incurre en faltas u omisiones expresamente previstas en la Ley de Carrera Administrativa y que acarrea la aplicación de un régimen disciplinario, sancionándose con la amonestación verbal, la amonestación escrita, la suspensión del cargo con o sin goce del sueldo o la destitución.

Generalmente los hechos de los funcionarios públicos violatorios de la ética para el ejercicio de sus funciones, derivan en variadas consecuencias y el Estado en forma armónica dentro de cada caso concreto, poda aplicar diversos tipos de responsabilidades derivadas del mismo hecho. Nos permitimos hacer esta aseveración con fundamento en las disposiciones constitucionalmente referidas a las altas dignidades nacionales para cuyo enjuiciamiento requieren incluso la aprobación de la Corte Suprema de Justicia, pero que podría suponer no solamente la destitución del cargo, sino el enjuiciamiento penal y la obligación de reparar civilmente el daño patrimonial causado, disposición que se repite en el mismo sentido para la improbación de la gestión con mayorías calificadas para los Gobernadores de lado o a los Alcaldes, por parte de las Asambleas Legislativas o de los Concejos Municipales. Es decir, las sanciones aplicadas a los funcionarios públicos no son excluyentes unas a otras.

El sistema de control en Venezuela es complejo, dado que es ejercido por diversos órganos del Poder Público. Se le atribuye al Poder Legislativo, Nacional, Estatal o Municipal, no sólo la función de legislar, sino también de controlara la administración pública. Se creó un órgano permanente auxiliar de los órganos legislativos denominado la Contraloría General de la República, para ejercer el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, de los gastos y de los bienes, así como las operaciones relativas a los mismos. Se amplía la cobertura de la jurisdicción penal a la de Salvaguarda del Patrimonio Público, creándose un Juzgado Superior de Salvaguarda con sede en la ciudad de Caracas. Se creó el Tribunal de la Carrera Administrativa para permitir la defensa del funcionario y la propia defensa de los intereses del Estado. La Ley Orgánica de Régimen Municipal obliga a la creación de los órganos contralores para determinados Municipios y las constituciones estatales de todo el país prevén igualmente su existencia.

En Mérida logramos incorporar al texto de la reciente Constitución del Estado, algunas innovaciones en materia de control como fue el ampliar su función a la evaluación y orientación de la función contralora; la de participar procesalmente en aquellos juicios en que se pudiera lesionar el patrimonio del Estado, o la de instruir expedientes y establecer las responsabilidades administrativas o la de servir de soporte técnico a la decisión política de la legislatura en la aprobación o rechazo del informe anual del Gobernador del Estado. Igualmente se previó la creación de los órganos contralores en los entes descentralizados del Estado y que su designación se hiciera por concurso y con duración indefinida. Es decir, en Venezuela tenemos los órganos legislativos, judiciales y administrativos para ejercer la función contralora del Estado frente a la actividad de los funcionarios públicos.

La reciente Ley Orgánica de la Contraloría General de la República promulgada el 13 de diciembre de 1995, amplió los mecanismos del control tanto de la administración central como de los entes de la administración descentralizada, manteniendo el sistema de control previo para verificar que el gasto esté correctamente imputado a la partida de presupuesto o a determinados créditos adicionales; que exista disponibilidad presupuestaria; que se hayan obtenido las garantías necesarias para responder por las obligaciones de contratistas; que los precios sean justos o razonables o que se hubieren cumplido con el procedimiento previsto para la licitación. En cuanto al control posterior o órgano contralor verificará que las órdenes de pago hayan sido emitidas con sujeción a las disposiciones legales, debidamente imputados a créditos del presupuesto o créditos adicionales; que exista disponibilidad presupuestada; que hayan sido emitidas para pagar gastos efectuados o comprobados, salvo que correspondan a la cancelación de anticipo o avances e igualmente que correspondan a créditos efectivos de sus titulares.

La actividad de la Contraloría General de la República alcanza los entes descentralizados, a los estados, al Distrito Federal y a los municipios, prevé las revisiones de oficio y de los recursos administrativos contra sus propias decisiones, así como las sanciones administrativas de que pudieren ser objetos los funcionarios declarados en responsabilidad.

Por su parte la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público previó en su artículo 4º la responsabilidad de carácter civil y la de carácter administrativo determinadas por la Contraloría General de la República, previendo la responsabilidad civil cuando se cause un daño al patrimonio público, la responsabilidad administrativa cuando se dispone de los recursos del Estado sin estar legalmente autorizado para ello, se efectúen gastos o se contraigan deudas que puedan afectar el patrimonio público, cuando se abren cuentas bancarias a nombre de un funcionario o de un tercero o se sobregiren las mismas, cuando se efectúen pagos, usos o disposiciones de fondos públicos por órdenes superiores, se expidan constancias injustificadas, se acaparen planillas o formularios, se incurra en despilfarro o en gastos innecesarios, se dejen prescribir acciones o derechos de los entes públicos o se abandonen al deterioro la maquinaria o equipos del Estado, previéndose incluso la conversión de las multas en arresto para los responsables. La Ley previó las condiciones para la determinación del enriquecimiento ilícito y la reversión de dichos bienes al patrimonio del Estado.

En materia penal la Ley de Salvaguarda en su título VI previó los delitos contra la cosa pública, específicamente el peculado, el peculado culposo, la malversación genérica, malversación específica, la concusión, la utilización ilegítima de información, el lucro de funcionarios, la corrupción, el enriquecimiento ilícito, el tráfico de influencia, las exacciones ilegales, el abuso de funcionarios y el concierto por contratistas, incorporando sanciones penales a las irregularidades de orden administrativo previamente señaladas en la responsabilidad civil por la misma Ley. De lo anterior podríamos concluir que el país sí tiene disposiciones legales que le permiten al Estado la preservación y el orden en cuanto a los ingresos, egresos o bienes y derechos que conforman su patrimonio.

Analizadas objetivamente la estructura administrativa y jurisdiccional contralora de la función pública, podría dar la impresión que Venezuela es un país con altos valores éticos de los entes colectivos, como expresión de la suma de las éticas individuales de los funcionarios públicos. Sin embargo la realidad es lo contrario. Los informes anuales de la Contraloría General de la República, evidencian centenares de hechos por ella sancionados y centenares de averiguaciones administrativas incluidas en todas las esferas de la administración. Por su parte en

la jurisdicción penal y de Salvaguarda del Patrimonio Público proliferan los procesos judiciales entre los funcionarios incurso en hechos delictivos.

Los resultados de los órganos de control no han sido efectivos y la corrupción administrativa, como expresaba el expresidente Betancourt se ha convertido en el morbo que corroe las bases del sistema democrático. Lo más grave, pareciera ser que la ineficiencia en el control ha creado la sensación de que en Venezuela no se aplicaba la Ley y quizás fue la causa para que Gonzalo Barrios hiciera pública aquella expresión famosa de que "aquí no roba el que no quiere".

Analizadas las posibilidades de sanción y las disposiciones legales aquí analizadas, parece risible el monto de las sanciones administrativas y asombra que la Ley de Sometimiento a Juicio permita la libertad del indiciado en los delitos cometidos contra el Patrimonio Público, ampliando los beneficios con la Ley de Libertad Provisional bajo Fianza, la de suspensión condicional de la pena, la Ley de Beneficios sobre el Proceso Penal, la Ley de Redención Judicial de la Pena por el Trabajo y el Estudio o la Ley de Conmutación de Penas por Indulto o Extrañamiento. Pareciera que las circunstancias vividas en el país en la población penal, por causa de la ineficacia del Estado para ampliar y mejorar sus instalaciones físicas, ha motivado la proliferación de normas que hacen imposible la sanción del delincuente, generándose así el hábito de la corrupción.

Para concluir debemos señalar dos hechos de vital importancia: el primero referido a la corrupción en la esfera del derecho privado, contagiado de la esfera del sector público pero con grave incidencia en la comunidad general, como se refleja en la reciente quiebra fraudulenta de una docena de entidades bancarias que obligó al Estado a asumir obligaciones cercanas a Un Billón de bolívares, mientras los causantes de la quiebra disfrutaban de los bienes apropiados en medio de las comodidades del placer de la corrupción. En segundo lugar la falta de control oportuno permitió el incremento de la deuda externa, a través de préstamos obtenidos en forma ilegal por institutos autónomos y empresas del Estado, hecho que generó el déficit fiscal, la limitación a los gastos de inversión y el inicio de un proceso inflacionario, complementado por la devaluación sensible de nuestro signo monetario, para crear difíciles condiciones de vida de la población venezolana, especialmente en la clase media y en el sector laboral que hoy padece la imposibilidad de poseer mejores condiciones de vida.

Ojalá que el proceso de avance en el sistema federal a través del cual cobra vigencia la autonomía de los estados y los municipios y el proceso de descentralización administrativa, no permitan que el morbo de la corrupción también se descentralice y se expanda hasta los más bajos niveles de los Gobiernos provinciales y locales. El concepto de la ética como un estado de conciencia moral, individual y colectiva debe ser el primer valor de los funcionarios públicos, de la sociedad y del Estado.

Los ejemplos de la operación " Manos limpias" en Italia y la detención de Bettino Craxi, el juicio a Alan García en el Perú, la destitución de Collor de Melo en Brasil, la investigación a la familia Salinas de Gortari en México, a los Clinton en Estados Unidos o la sentencia condenatoria contra el Presidente Carlos Andrés Pérez en Venezuela, reflejan todo un movimiento mundial contra la corrupción administrativa, pero la declaratoria de prescripción de la acción delictiva contra el Presidente Jaime Lusinchi, nos obliga a requerir mayor eficacia de los órganos del Poder Público en el proceso contra la corrupción.