Embajada Británica
Caracas

TRANSPARENCIA VENEZUELA

Instituto de Estudios Parlamentarios
FERMÍN TORO

Una propuesta de

Oficina de Asesoría Anticorrupción para la Asamblea Nacional

Diciembre 2020

(Incluye propuesta de reglamento)

Transparencia Venezuela
Mercedes De Freitas
Directora general

Airam González
Mildred Rojas
Coordinación del proyecto

Ramón Guillermo Aveledo
Ramón José Medina
Jaiber Núñez
Amalia Coll
Investigación y redacción

María Alejandra Domínguez
Diseño y maquetación

Una propuesta de Oficina de Asesoría Anticorrupción para la Asamblea Nacional
Edición y distribución: ©Transparencia Venezuela - 2020

El contenido de esta obra puede ser citado y difundido por cualquier medio, siempre que sea sin fines comerciales. Agradecemos citar la fuente.

Transparencia Venezuela
Av. Andrés Bello con 1era transversal de Los Palos Grandes, Edif. Multicentro Empresarial Los Palos Grandes, piso 6. Chacao. Caracas. Venezuela
Tlf: 212-286.24.10 / 286.49.47

Introducción 4

I. Marco jurídico de la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional 6

1.1 Antecedentes 7

1.2 La función contralora de la Asamblea Nacional 9

1.3 Implicaciones jurídicas en torno a la creación de la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional 13

II. Implicaciones político-institucionales en relación a la creación de la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional 17

2.1 Organización, composición y funciones de la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional 18

2.2 El papel de la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional dentro del trabajo parlamentario 23

2.3 La participación ciudadana como valor en la lucha anticorrupción 26

2.4 Actores claves y buenas prácticas en la lucha anticorrupción 27

Conclusiones 29

Bibliografía 31

Anexos 33

A. Proyecto de Reglamento de la Oficina de Asesoría Legislativa en materia de Transparencia y Control de la Corrupción de la Asamblea Nacional.

Introducción

Una oficina de Asesoría Legal Anticorrupción de la Asamblea Nacional

Al conocer el alcance que ha llegado a tener la gran corrupción en Venezuela y cómo se ha instalado un patrón de corrupción, en forma sistemática y generalizada, a través de un conjunto de decisiones, normas y procesos, que domina la esfera de lo público en el país e invade la vida de los particulares, es necesario construir un sistema de transparencia en cada una de las instituciones, organismos y poderes del Estado, que diseñe políticas anticorrupción, garantice el derecho de acceso a la información pública, la rendición de cuentas, regule los conflictos de interés, exigiendo sanidad y probidad en el manejo de los recursos públicos; como principios básicos de la relación entre los ciudadanos y sus representantes, los servidores públicos.

Transparencia Venezuela propone comenzar la construcción de este sistema desde la Asamblea Nacional, por ser el poder público donde deben estar representadas las diversas expresiones políticas existentes en el país (rol de representación), que tiene las competencias para diseñar la estructura del Estado, a través de la aprobación del marco legal (rol legislador), y ejerce el control sobre el resto de los poderes públicos (rol contralor). La responsabilidad de crear y desarrollar el sistema de transparencia y anticorrupción en el Parlamento venezolano debe ser una tarea regular y sin descanso, de un equipo profesional autónomo e independiente que atienda las diferentes y complejas áreas de acción, y que cuente con las capacidades legales e institucionales necesarias para fortalecer la lucha contra la corrupción, bloquear las economías ilícitas y el crimen organizado, para que la Asamblea Nacional sirva a la necesaria contención del crecimiento de grupos ilegales, de su control sobre sectores y territorios, reduciendo el abuso y las violaciones a los derechos humanos.

La Asamblea Nacional, como todo organo legislativo, enfrenta un largo listado de riesgos en sus áreas de competecia y responsabilidad. Por un lado, los riesgos y conflictos a lo interno de la institución: en la contratación de personal, compras o contrataciones de bienes y servicios, en la ejecución presupuestaria, entre otros. Por otro lado, las posibles oportunidades de abuso que ofrece la aprobación de leyes que podrian beneficiar a un sector sobre otro al aprobar leyes, aprobar acuerdos para favorecer intereses extranjeros, establecer preferencias o restringir derechos. Pero también existe el riesgo de uso politico partidista o ideologicos de su función contralora, en la selección de que casos investigar y cuales no, apoyar o denunciar abusos de poder por parte del Ejecutivo o no, mantener la transparencia y garantizar la independencia en la elección de magistrados, fiscal general, contralor general, consejeros del órgano electoral.

Para atender este complejo entramado de factores de riesgo, Transparencia Venezuela propone a continuación el diseño institucional de una unidad funcional, adscrita a la Asamblea Nacional, que tenga la competencia para analizar los riesgos de corrupción en

las propuestas de leyes, reformas u otros instrumentos normativos, que permitirían o impulsarían la impunidad; promover leyes que impidan la permanencia de las economías ilícitas y la actividad de organizaciones criminales, amparadas en lagunas legales (loophold) u oportunidades de abuso por parte del Estado o de particulares. Para ello, la unidad asesora evaluaría cada uno de los instrumentos normativos que se discutan en el parlamento y emitiría públicamente su opinión y sus recomendaciones desde el análisis de la transparencia y la protección anticorrupción. Esta unidad también podrá proponer los procesos transparentes de gestión que se requieran en el sistema, con evaluación permanente de las políticas y los procedimientos de funcionamento, asi como de selección del equipo regular, técnicos, asesores.

Para desarrollar esta propuesta, solicitamos el apoyo del Instituto Fermín Toro, que cuenta con amplio conocimiento sobre estructuras legislativas, y tiene la capacidad y la visión para diseñar esta unidad. Luego de varios meses de trabajo, el Dr. Ramón Guillermo Aveledo, con sobrada y reconocida experiencia legislativa y formación académica, y su equipo de investigadores académicos, presentaron un documento formal que, estamos seguros, servirá de importante referencia para la creación de una unidad funcional que apoye la transparencia del Poder Legislativo nacional.

En la coyuntura actual, de clara debilidad parlamentaria, es cuando más se requiere de una oficina independiente que ofrezca asesoria y asistencia técnica al Parlamento venezolano, pero esto solo ocurrirá cuando contemos con un liderazgo político que asuma la creación de la Venezuela íntegra.

Les invitamos a revisar, analizar y discutir la propuesta que encontraran en las siguientes páginas. Esperamos que sirva de inspiración para impulsar desde distintos sectores la democracia en Venezuela.

Mercedes De Freitas
Transparencia Venezuela
Diciembre 2020

1 Marco jurídico de la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional.

1.1. Antecedentes

¿De dónde surge la corrupción? La respuesta no es fácil porque apunta a una causalidad multifactorial que más allá de lo político, económico y jurídico que obviamente comprende, se manifiesta en lo histórico, lo cultural, fuertemente entrelazados con lo ético-valorativo.

Empecemos por ahí. Porque, digamos con Tocqueville "*Son las ideas y las pasiones del hombre, y no la mecánica de las leyes, lo que impulsa los asuntos humanos.*"[1] Lo que podía aseverarse a finales del siglo XVIII sigue siendo válido en el XXI. ¿Quiere esto decir que es irrelevante legislar pensando en prevenirla y evitando promoverla? En lo absoluto. Pero la legislación, así como la tarea de controlar el gobierno y la administración, propias del Poder Legislativo, deben tener constantemente presente la realidad de la sociedad, lo cual implica un trabajo arduo y de constante dedicación, el cual debe estar respaldado por solidez en estudios que le sirvan de base.

A mediados de la década de los años noventa del siglo pasado, un amplio estudio de investigación y análisis de opinión acerca de los valores del venezolano[2] nos presentaba hallazgos que bien vale la pena revisar un cuarto de siglo después. Vemos allí a un venezolano desconfiado, con buena imagen de sí mismo pero más bien pobre de los demás, "hijo de la frustración" en criterio de Piñango expresado en su apostilla al estudio[3]. Frustración causada por un largo proceso de deterioro en su vida y en las posibilidades de cambiarla, tras lo que venía siendo un constante progreso objetivo en las condiciones y subjetivo en las expectativas. Se suele coincidir en que esa brecha comenzó a abrirse en 1973, paradójicamente cuando saltaron hacia arriba los ingresos y gastos públicos, pero no debe subestimarse el impacto de coyunturas traumáticas como el colapso del modelo rentista evidenciado en febrero de 1983 y el "Caracazo" a raíz del contraste entre las expectativas generadas por la elección de 1988 y las políticas anunciadas en "El Gran Viraje".

Una apreciación contemporánea nos define como "*...demócratas, indiferentes, escépticos, inconformes, más o menos pasivos y ciertamente pacíficos, aparentemente, cada vez más dispuestos a participar fuera del canal partidista*."[4]

Ese venezolano y esa venezolana, para decirlo a la actual usanza, se sentían distantes de la política. A la mayoría, la política le interesaba poco o nada porque le asignaba escasa o nula importancia en su vida; su participación electoral fue disminuyendo, principalmente por desencanto[5]. La confianza (mucha o bastante) en el Poder Judicial, el Gobierno y el empresariado apenas superaba el 30%, mientras el Congreso, la policía y los sindicatos pasaban con dificultad la barrera del 20% y los partidos políticos (17%) ni siquiera la alcanzaban. Sin embargo, se mantenían niveles altos de apoyo a la democracia.

La percepción generalizada acerca de la corrupción, condenada por la mayoría como hecho nocivo, influyó en la desconfianza y el distanciamiento. Sin embargo, para una minoría nada despreciable, "*pedir una comisión para cumplir con su deber*" es de las menos injustificables entre las conductas censuradas. 74% cree que no se justifica, mientras un 96% cree que lo mismo de la expresión "*Manejar bajo los efectos del alcohol*", 21% en cambio, la justifica y para 3%, depende. Así, sería más aceptada, por ejemplo, que "*colearse en una fiesta sin ser invitado*".

1 Tocqueville, Alexis: *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Alianza. Madrid, 1982.
2 Zapata G., Roberto: *Los Valores del Venezolano. Conciencia 21*. Caracas, 1996.
3 Piñango, Ramón: *Para comprender al venezolano de los noventa en Zapata* G., R. *Los Valores del Venezolano.Conciencia 21*. Caracas, 1996.
4 Aveledo, Ramón Guillermo: Seis preguntas sobre los venezolanos, la libertad y la responsabilidad en Zapata G., R. Los Valores del Venezolano. Conciencia 21. Caracas, 1996.
5 Cerca del 35% de quienes no votaron en datos recogidos en el estudio citado.

En proporciones iguales (46%) se dividían entre quienes estuvieron de acuerdo en que "Existen normas claras sobre lo que está bien y lo que está mal" y quienes pensaron que "*Nunca podrá haber normas totalmente claras*" sobre lo bueno y lo malo porque ello "*depende completamente de las circunstancias del momento*". Un pragmatismo emparentado con el relativismo moral, el cual por cierto no puede afirmarse que sea una característica exclusivamente venezolana.

Allí, no quisiéramos omitir por larga la cita de Zapata, nutrida de González Fabre,

> *Con el relativismo lo que queda en entredicho no es el absolutismo moral, sino el universalismo ético, que hace que lo bueno, lo honrado y lo justo pueda y deba valer lo mismo para todos y en cada ocasión. Con el relativismo es imposible llegar a un acuerdo sobre lo que es "cierto", "objetivo" o, en una palabra, válido desde un punto de vista moral, porque impide la universalidad de los juicios éticos. Con el relativismo llegamos, incluso, a la instalación en nosotros de "una doble moral", con toda la confusión valorativa que podemos imaginarnos*[6].

Con lo que nuestra sociedad ha vivido, de 1999 para acá, en materia de retrocesos tanto económico como político-institucional con sus evidentes secuelas sociales ¿Cuánto habremos cambiado los venezolanos? y ¿En qué dirección?

De allí que un primer desafío para la sociedad e integralmente para el aparato estatal creado a su servicio, sea el pedagógico. Educar en derechos y en deberes, en el civismo y la ética pública y privada, educar para la honestidad, la transparencia y las buenas prácticas de gobierno. Desafío, repetimos, de toda la sociedad y todo el Estado, pero desde el Poder Legislativo cuyo caso nos ocupa especialmente, con leyes que contribuyan a la educación ciudadana incluso desde el proceso mismo de su proyecto y el trámite conducente a su aprobación, así como con investigaciones y otros actos de control (aprobaciones, autorizaciones, interpelaciones) que sirvan para que la ciudadanía entienda y valore su verdadero sentido republicano. Controlar con un sentido docente, preceptivo, ejemplarizante, correctivo. Ello elevará las exigencias a los parlamentarios, ciertamente, pero con innegable beneficio para el funcionamiento del Estado y la salud y progreso de la sociedad.

La corrupción es un fenómeno perverso de larga data, también en Venezuela. Ha existido siempre y en todos los regímenes políticos. En la democracia es más visible porque un sistema en principio libre y abierto con poder público distribuido en órganos que funcionan con autonomía, resulta muy difícil de ocultar. También, precisamente por eso, su combate presenta mayores exigencias, pues ha de realizarse a la intemperie y con las limitaciones del Estado de Derecho, cuyas garantías hay que preservar y defender.

Cuando los autoritarismos quieren sancionar la corrupción, en el supuesto de que quisieran, tienen recursos que a la democracia están vedados. Las vías sumarísimas de la defenestración, las purgas o la eliminación física. Los autoritarismos practican la política del gato que tapa con tierra sus excrementos, sea en sentido figurado o literal .[7]

No hay evidencia de que más o menos intervención estatal en la economía significa necesariamente más o menos corrupción. En Venezuela la hemos padecido en uno y otro escenario, tam-

6 Zapata G.: *Obra citada*.
7 Aveledo, R.G: *Populismo, sifrinismo y economía humana*. Panapo. Caracas, 1996.

bién cuando han abundado los recursos fiscales y cuando éstos han escaseado. Y en una estructura económica como la nuestra, donde el sector público ha sido un proveedor tan significativo de recursos para la economía, lo mismo puede decirse automáticamente del tamaño del Estado o del peso social del gasto público.

Desde luego que la concentración de poder, la discrecionalidad y la impunidad, contribuyen mucho al fomento de la corrupción. Esto no sólo es una cuestión jurídica formal que lo es, pero tiene en realidad mucho que ver con el clima de respeto a la legalidad establecida, de vigencia real de la ley. De lo que llamaba Gallegos, "*el imperio de las leyes bien cumplidas*". La impunidad es un combustible de alto octanaje para el acto ilícito. Tampoco puede subestimarse la contribución que pueden tener tanto los procedimientos largos y engorrosos, la permisería y las sobrerregulaciones, como los vacíos legales por donde se cuelan la picardía, el abuso de poder, el aprovechamiento de cualquier ventaja o su fabricación ad hoc.

Todas las variables mencionadas en los párrafos anteriores sí pueden incidir en quienes tienen acceso a las oportunidades de corrupción.

El mundo real nos muestra el venenoso ingrediente de las redes ilícitas, locales, nacionales o transnacionales. A las existentes se suman las emergentes. Dinámicas desde el entorno local; dentro del partido político, cuyo riesgo es mayor en sociedades como la nuestra donde opera una renegociación constante de las fronteras entre las legalidades formales e informales[8]; el delito en el seno del Estado; las conexiones con el sector privado y el lavado de dinero.

Hay tentaciones corruptoras del dinero, directas o indirectas y del temor, sean físicas o morales. Ellas nunca dejarán de existir. En ese plano, el reto para el Poder Legislativo, desde el ámbito de sus competencias, es neutralizarlas en la práctica, restarle posibilidades, disminuir su influencia en las conductas ciudadanas, prevenir sus efectos y establecer sanciones efectivas.

La legislación debe ser sencilla y práctica, entendible y cumplible, y el control sobrio y eficaz, tanto a nivel parlamentario como a través de la auditoría fiscal, de modo que se ofrezcan menos oportunidades para la corrupción así como menos incentivos para el acto ilícito.

1.2. La función contralora de la Asamblea Nacional.

En 1995 vino a Venezuela el Presidente de la República Italiana Oscar Luigi Scalfaro quien antes de llegar a la Jefatura del Estado, había sido diputado desde 1946, ministro de varias carteras y Presidente de la Cámara de Diputados. Atravesando el jardín del Palacio Federal, desde el Salón Elíptico hasta el hemiciclo del antiguo Senado, el visitante preguntó a los parlamentarios venezolanos que lo acompañaban si en Venezuela el Congreso controlaba al Ejecutivo. La respuesta recitó el contenido del último aparte del artículo 139 constitucional y expuso las concreciones de ese control. El experimentado Scalfaro, sagaz y reconocido enemigo de la corrupción, replicaría: "*Eso dice la Constitución, pero ¿en verdad controla?*" Y agregó algo difícil de olvidar, "*No sé aquí, pero si en Italia el Parlamento hubiera controlado de verdad al Gobierno, nos habríamos ahorrado muchos dolores de cabeza.*"

8 Ver Briscoe, Iván; *Perdomo, Catalina y Uribe Burcher*, Catalina (Editores): *Redes Ilícitas y Política en América Latina*. IDEA-Netherlands Institute for Multiparty Democracy- Cligendael. Estocolmo, 2014.

Asociada al equilibrio de poderes propio de la democracia, "*decisiva expresión del poder equilibrando el poder*" dice Leáñez Sievert[9], la función contralora es de fiscalización de los actos del Ejecutivo. Cómo fiscalización la denomina la doctrina en otros países. Se caracteriza, según la estudiosa venezolana Eloísa Avellaneda[10], por:

- Ser una actividad de examen, verificación, comprobación o revisión;
- Poder referirse a la legalidad de los actos gubernamentales, por lo cual debe ceñirse a unos patrones;
- Tutelar valores, principios, postulados y normas orientadoras de la acción estatal;
- Generar consecuencias en cuanto a responsabilidad.

La función contralora de la Asamblea Nacional está establecida en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en el numeral 3 del artículo 187, referente a sus atribuciones:

> ***3. Ejercer funciones de control sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional, en los términos consagrados en esta Constitución y en la ley. Los elementos comprobatorios obtenidos en el ejercicio de esta función, tendrán valor probatorio, en las condiciones que la ley establezca.***

Sin embargo, también son de control por su naturaleza, las atribuciones pautadas en ese mismo artículo en los numerales 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17 y 18 de un total de veinticuatro. Y, de ellas, pertenecen al ámbito del control financiero-administrativo la atribución 6 (Presupuesto), la 7 (Créditos adicionales), la 9 (Contratos de interés nacional), la 12 (Enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación). Y por supuesto, relacionada tanto con la política como con la administración, el voto de censura a los ministros del 10.

Adicionalmente, se especifican los mecanismos mediante los cuales el Poder Legislativo Nacional ejercerá esa función suya,

> ***Artículo 222.*** *La Asamblea Nacional podrá ejercer su función de control mediante los siguientes mecanismos: las interpelaciones, las investigaciones, las preguntas, las autorizaciones y las aprobaciones parlamentarias previstas en esta Constitución y en la ley, y mediante cualquier otro mecanismo que establezcan las leyes y su reglamento. En ejercicio del control parlamentario, podrán declarar la responsabilidad política de los funcionarios públicos o funcionarias públicas y solicitar al Poder Ciudadano que intente las acciones a que haya lugar para hacer efectiva tal responsabilidad.*

En el artículo 223, se pauta la posibilidad de realizar, "*La Asamblea o sus Comisiones*" en materias de su competencia y según su reglamento, "*las investigaciones que juzgue convenientes*". Con la correspondientes obligaciones por parte de los funcionarios públicos, de comparecencia y suministro de información requerida, deberes que incluyen a los particulares.

Esa es la letra constitucional, pero lo cierto es que el control parlamentario al Gobierno y la Administración Pública Nacional consagrado, principal pero no exclusivamente, en el numeral 3 del artículo 187, como hemos visto recién, ha tenido altos y bajos, más los segundos que los primeros, pero en perspectiva puede afirmarse que siempre ha estado por debajo de las necesidades reales que exige el buen funcionamiento del sistema. Esa línea histórica ha descendido en las últimas décadas hasta sus niveles más bajos, tanto en los términos relativos como en los absolutos.

9 Leáñez Sievert, Carlos: *El control Parlamentario en la Constitución de 1999*. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Serie Eventos. Caracas, 2000.
10 Avellaneda, Eloísa: *El Control parlamentario sobre el Gobierno y la Administración Pública*. Instituto de Derecho Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. UCV. Caracas, 1999.

La debilidad relativa del control parlamentario sobre el gobierno y la administración está influida por varios factores, como el exceso de facultades ejercidas por el Poder Ejecutivo, una característica propia de la tradición presidencialista venezolana y, desde luego, el desequilibrio en cuanto a capacidades informativas y de seguimiento en la estructura de la institución parlamentaria. Este último aspecto mencionado, es sin embargo, uno de los menos advertidos por la opinión pública.

Independientemente del régimen político, el poder resiste ser controlado. En los predominantes tiempos autoritarios o francamente dictatoriales, el control, si lo hubiera, era más informal que formal. Como necesidad de prácticas político-institucionales que dieran vida a las aletargadas disposiciones constitucionales, surgió en nuestro país a partir de 1936.

En los períodos democráticos o democratizadores estuvo fuertemente condicionado por la correlación de fuerzas en las cámaras. Aunque no fuera una "regla de hierro", las mayorías políticas partidarias del gobierno de turno fueron, en promedio, menos proclives a controlar que los parlamentos con mayoría opositora o sin mayoría oficialista, como puede comprobarse al analizar la investigación y debate sobre el gasto público (1968), las investigaciones, debates y mociones de censura a ministros en los períodos 1969-74, 1978-79, 1989-94 y 1994-99.

Aunque lo fundamental de la redacción vigente data de 1961, las facultades contraloras del Poder Legislativo Nacional fueron desarrollándose a lo largo de nuestras constituciones de 1830 en adelante y, antes, desde la de 1811 (Sección Séptima, artículo 71), se confían al Congreso una serie de funciones que constituye la atribución general de control parlamentario. Lo mismo puede decirse del artículo 7º de la Carta dada en Angostura en 1819. La propiedad con la cual esas disposiciones han sido aplicadas merece otro análisis. La separación y el equilibrio de poderes, propio del Estado liberal de Derecho se mantuvieron formalmente en la letra constitucional, a veces más atenuadas y otras con más énfasis, pero en la vida real, su vigencia deja mucho que desear.

Un elemento cultural cuya incidencia no es despreciable sería la incomprensión social acerca de la función contralora del Parlamento. Unas voces la exigen y reclaman su ausencia mientras, al ser ejercida, otras la tachan de obstruccionismo y aun siendo contradictorio, no es raro que dependiendo del asunto, los papeles sean movibles. Quien hoy reclama control, mañana puede oponerse al mismo, si algún interés o su sola opinión lo indican.

La cuestión arriba mencionada del desequilibrio en cuanto a capacidades informativas y de seguimiento en la estructura de la institución parlamentaria no es problema menor. Afecta sensiblemente la efectividad en la vigencia de las previsiones de los que los anglosajones llaman *checks and balances*, parte integral de las previsiones en resguardo tanto de los derechos de las personas como del buen funcionamiento del sistema democrático. La materia del presente informe se refiere precisamente al reforzamiento de las capacidades de la rama legislativa para estar informada sistemáticamente, para alcanzar niveles cada vez más elevados de competencias para el análisis y la investigación de los asuntos que debe considerar, para mejorar constantemente sus posibilidades de incidir desde la legislación, en este caso, en el campo de las buenas prácticas de gobierno, la transparencia y la prevención de ilícitos.

Cuando actúa efectivamente el control es, en realidad, una de las expresiones más concretas y mejores de ese precepto del artículo 136 constitucional, según el cual "*Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado*".

Si nos atenemos a la propia Carta fundamental citada, esos "fines esenciales" son, de acuerdo a su artículo 3:

- La defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad
- El ejercicio democrático de la voluntad popular
- La construcción de una sociedad justa y amante de la paz
- La promoción de la prosperidad y el bienestar del pueblo
- La garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución, en cuya procura la educación y el trabajo son los procesos fundamentales.

Para realizar esos fines el Estado no concentra el poder, lo distribuye territorialmente y lo divide funcionalmente. Para realizar esos fines ejercen sus funciones propias y cooperan entre sí los órganos del Poder Público.

Para estar a la altura de lo que el desarrollo de la sociedad les exige, las funciones del Poder Legislativo requieren, como ha sido dicho, la organización de un respaldo profesional al nivel de lo que se espera de la institución. Equipos permanentes, con estabilidad garantizada, sólidos en cuanto a conocimientos y con acceso constante a información y a posibilidades de actualización y desarrollo científico y técnico.

La experiencia, lamentablemente fugaz, de las Oficinas de Investigación y Asesoría Jurídica y Económico Financiera, nos muestra que ello es perfectamente posible. Su existencia, a lo largo de la década de los noventas del Siglo XX evidenció una maduración parlamentaria para la cual ya no era suficiente el depender del personal reclutado sobre bases clientelares[11] (de cual por cierto obtuvo también recursos humanos valiosos) o del contrato eventual de especialistas con fines de asesoría, para trascender a ensayos organizativos más afines con los de los órganos deliberantes de las democracias más avanzadas. Su desmantelamiento, en la primera década del presente siglo, es uno de los síntomas más deplorables de la marginación y mediatización del cuerpo legislativo, inconsistente por cierto con la Constitución que si bien debilitó relativamente a la Asamblea Nacional en comparación con su antecesor el Congreso Nacional, sigue atribuyéndole tareas decisivas para el funcionamiento sano del Poder Público.

La necesaria reforma en la estructura de soporte profesional de la Asamblea Nacional deberá aprender de esa experiencia. Oficinas especializadas con dirección de alta calificación, estabilidad y amplio respaldo político plural en el seno del cuerpo; ingreso del personal profesional por concurso de oposición; programas para su desarrollo académico y razonable margen de autonomía.

Su desmantelamiento y sustitución por la aglomeración de competencias en una mastodóntica Dirección de Desarrollo Legislativo, despojada del componente meritocrático, ha sido un retroceso institucional.

11 Redes por cierto democratizadas, porque incluían a familiares de empleados y trabajadores de la institución.

El elenco de oficinas especializadas se complementaría apropiadamente con una que atienda problemas que no son de reciente aparición, pero cuya extensión y agravamiento en los últimos años son reconocidos en nuestro país y en el exterior. Por eso el presente estudio propone la creación mediante reglamento especial aprobado por la Asamblea Nacional a propuesta de la Junta Directiva, de la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción.

1.3. Implicaciones jurídicas en torno a la creación de la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional.

Tal como ha sido expresado en los anteriores apartados del presente informe, la creación de la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional representa desde el ejercicio de las funciones parlamentarias, una valiosa oportunidad para abordar uno de los más graves problemas que aquejan históricamente al conjunto de la sociedad venezolana.

En este sentido, el combate serio, responsable y sostenible en contra de los diversos fenómenos asociados a la corrupción, debe constituir uno de los ejes estratégicos de la acción parlamentaria, principalmente al estar directamente relacionado con el objetivo fundamental de recuperar la confianza de la ciudadanía hacia sus instituciones democráticas, confianza tan razonablemente debilitada en estos años, debido entre otras cosas, a la ausencia de una auténtica censura política a las cada vez más frecuentes prácticas corruptas.

Al respecto vale la pena destacar las previsiones contenidas en la Convención Interamericana Contra la Corrupción, de la cual Venezuela forma parte, y tiene como propósito fundamental promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; 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; promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.[12]

En este sentido, los Estados partes de dicha Convención se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias, tanto legislativas como institucionales, para combatir la corrupción y promover la transparencia. En este orden de ideas, la creación de una unidad dedicada al estudio y a la asesoría técnica, de carácter marcadamente profesional, especializada en materia de transparencia y en la lucha contra la corrupción, tiene el potencial de mejorar las capacidades internas de las distintas instancias parlamentarias en estos asuntos, otorgando mayor rigurosidad y seguimiento a las diversas iniciativas políticas que vayan surgiendo en el tema.

Igualmente desde el punto de vista de la promoción de la participación ciudadana, la creación de una oficina especializada en lucha anticorrupción dentro de la Asamblea Nacional, envía un poderoso mensaje de orden político, el cual si se reafirma a través de acciones claras y precisas impulsadas por las propias instituciones, permitiría importantes avances en un tema de especial interés para el conjunto de la ciudadanía.

12 Artículo 2 de la Convención Interamericana Contra la Corrupción. 29 de marzo de 1997.

En este contexto, vale la pena destacar el notable antecedente que representó, la Oficina de Asesoría Económica Financiera[13], la cual fue constituida mediante reglamento[14] interno del antiguo Congreso de la República, dentro de un proyecto de cooperación internacional promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo, con el propósito de modernizar el manejo institucional, en ese caso referido a la gestión económica financiera del Estado. Curiosamente ante el nivel de experticia técnica que le otorgaba una oficina de esta naturaleza al Parlamento Nacional, el Poder Ejecutivo demandó como parte del mismo proyecto la creación de una oficina gemela de igual propósito y estructura similar, dentro su propio organigrama.

> *La Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso de la República (OAEF_CR) aprobada mediante Reglamento del Congreso Nacional del 1/8/1996. Con apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se fundamentó en la necesidad de fortalecer la capacidad institucional del Poder Legislativo en lo referente a la definición y evaluación de las políticas macroeconómicas,(...); además, esta oficina debía evaluar el impacto económico y financiero de las nuevas leyes y/o reformas de las existentes. (...)*
>
> *La OAEF_CR estuvo en funciones plenas desde mediados de 1998 hasta comienzos del año 2000. En su desempeño no solo cumplió con la entrega de los reportes periódicos y de impacto presupuestario indicados en su reglamento, sino también con la producción de estudios sobre temas económicos específicos. No obstante, el cambio en la correlación de las fuerzas políticas en el país y en el Poder Legislativo a partir de 1999, y los objetivos políticos que perseguía el nuevo régimen no favoreció su actuación autónoma.*

El ejemplo del cierre de la OAEF[15], también resulta revelador a la hora de valorar y prevenir los riesgos y desafíos a los que seguramente se va a enfrentar la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción.

> *Las relaciones entre la nueva OAEF y el Legislativo se deterioraron a partir del año 2002, lo que llevó a su cierre definitivo a comienzos de 2004. A partir de la expiración del Convenio de Cooperación Técnica con el BID en mayo de 2003, comenzó un proceso de estrangulamiento financiero de la Oficina, la cual tuvo que eliminar parte de su planta profesional durante dicho año. (...)*
>
> *{El cierre de la OAEF} puso en evidencia dos vulnerabilidades fundamentales, que hoy destaca la literatura especializada:*
>
> *a. El bajo nivel del rango legal de la Oficina, que facilitó su eliminación. Al cambiar la correlación de las fuerzas políticas en el Parlamento en favor de aquellas que se sentían expuestas a los análisis críticos de la Oficina, generó su cierre de hecho, aunque no de derecho.*
>
> *b. La ausencia de un compromiso nacional con un organismo de este tipo (la OAEF) también contribuyó a su cierre.*

En cuanto al primer elemento, el margen de maniobra no es amplio, en consideración de la atribución constitucional conferida a la Asamblea Nacional para definir su organización interna, con lo cual no existe la posibilidad, a

13 Moreno, M; Sosa, S; Zambrano, L. Consideraciones de Economía Política en relación con el establecimiento de una Regla Fiscal. Aspectos legales e Institucionales en el caso de Venezuela. En: *Proyecto Fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública en Venezuela*. Un marco legal a la medida para su política fiscal. UCAB (2020)

14 Gaceta Oficial No. 36.022 del 15-8-1996

15 Moreno, M; Sosa, S; Zambrano, L. *Consideraciones de Economía Política en relación con el establecimiento de una Regla Fiscal.* Aspectos legales e Institucionales en el caso de Venezuela. En: *Proyecto Fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública en Venezuela. Un marco legal a la medida para su política fiscal.* UCAB (2020).

nivel legal ni mucho menos reglamentario, de impedir que la propia Asamblea Nacional decida prescindir en un futuro de los servicios de la oficina, con lo cual la solución a este problema no es de naturaleza jurídica, sino política.

En este sentido en cuanto al segundo elemento, existe mucho trabajo político por realizar, al respecto es fundamental reafirmar y fortalecer permanentemente desde las instituciones y desde la ciudadanía, el compromiso ético en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, del cual se deriva la justificación última de la propia existencia y permanencia en el tiempo de la oficina. Para ello, la Oficina debe ser vista como una instancia útil, con unas funciones claras y bien definidas a nivel reglamentario.

En este orden de ideas, entre las principales atribuciones a ser reconocidas a esta Oficina, se encuentran prevenir, gracias al estudio y a la asesoría oportuna dirigida a las instancias parlamentarias correspondientes, la sanción de leyes que promuevan, por exceso o por defecto, fenómenos asociados a la corrupción en su sentido más amplio, contando para ello, con un equipo asesor experto, dotado además de una eficaz herramienta de evaluación de riesgos de corrupción en los nuevos proyectos de ley, en las iniciativas de reforma de ley y en los demás actos parlamentarios; con la participación activa de los ciudadanos.

Tal como fue dicho anteriormente el diseño institucional de la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional tiene como importantes referentes las positivas experiencias previas, las cuales si bien fueron ideadas e implementadas en un contexto institucional muy distinto al actual, compartían la esencia de cuerpo profesional asesor, siempre al servicio de la institución parlamentaria.

Dentro del catálogo de funciones comunes a estas oficinas técnicas, de similar naturaleza a la que se propone constituir, es posible obtener una aproximación en cuanto a las atribuciones que debería tener la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional. En este sentido, al ser adaptadas al objeto y propósito de la misma, se observa como posibles atribuciones:

- Brindar asesoría técnica a la Asamblea Nacional en la formulación y diseño de políticas públicas en materia de transparencia y lucha contra la corrupción.
- Diseñar e implementar indicadores de seguimiento para la evaluación objetiva de los riesgos de corrupción asociados a los diferentes instrumentos normativos que le sean requeridos.
- Identificar dinámicas institucionales inadecuadas que incentivan el surgimiento de economías ilícitas y actividades de organizaciones criminales.
- Elaborar estudios técnicos y efectuar recomendaciones a las distintas instancias parlamentarias de la Asamblea Nacional, a fin de detectar lagunas legales u oportunidades de abuso en el ordenamiento jurídico que puedan ser aprovechadas por los funcionarios del Estado o los particulares para incurrir en malas prácticas, opacidad y en conductas ilícitas en materia de corrupción.

- Establecer, con autorización de la Junta Directiva, relaciones institucionales con las universidades nacionales, públicas o privadas, para el aprovechamiento en la legislación y el control parlamentario de la administración pública de los estudios relevantes en materia de transparencia y lucha contra la corrupción.
- Asesorar a las distintas instancias parlamentarias en el diseño e implementación útil de los procedimientos de investigación y control efectuados en materia anticorrupción, contemplando en todo momento, las garantías constitucionales del debido proceso.
- Contribuir en la elaboración de programas de información y prevención, dirigidas a los Diputados, asistentes parlamentarios y demás miembros de la Asamblea Nacional, relacionadas con los riesgos asociados con los diferentes tipos de corrupción utilizando para ellos todos los medios y plataformas con los que cuenta la Asamblea Nacional.
- Asistir a la Asamblea Nacional en la promoción de la participación y el compromiso de la ciudadanía en el seguimiento y control de las actividades del Estado. Al efecto, brindar apoyo en contenidos, metodología y organización dirigida a optimizar la eficiencia para sesiones de consulta abierta o especializada, oficinas de atención al ciudadano, actividades y canales de comunicación con toda la ciudadanía, con especial atención en las regiones y en los municipios.
- Asesorar en la implementación, en la legislación y en el control parlamentario, de los compromisos internacionales asumidos por la República en materia de lucha contra la corrupción.
- Mantener información actualizada sobre los avances internacionales en materia de transparencia administrativa y lucha contra la corrupción.
- Las demás funciones, que de acuerdo con su naturaleza, le sean encomendadas a la Oficina Técnica por acuerdo de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional o de la Plenaria de la Asamblea Nacional.

En este punto, es necesario advertir como un límite claro a las atribuciones de la Oficina, acorde a su propia naturaleza de instancia asesora de la Asamblea Nacional, el respeto al ejercicio del mandato democrático de representación popular, conferido a los Diputados de la Asamblea Nacional por parte de la ciudadanía.

Al respecto, resulta imperioso insistir que el éxito de la Oficina depende precisamente del grado de influencia política-institucional dentro de las distintas instancias parlamentarias que pueda llegar a tener gracias a su auctoritas en el tema, lo cual evidentemente trasciende las funciones que le puedan llegar a ser atribuidas desde el punto de vista reglamentario.

2 Implicaciones político-institucionales en relación a la creación de la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional.

2.1 Organización, composición y funciones de la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional.

En cuanto a la organización de la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional, se propone encomendar a un Jefe de Oficina acompañado por un adjunto, los cuales deberán ser nombrados conjuntamente por acuerdo de las dos terceras partes de los Diputados de la Asamblea Nacional, por un período renovable de cinco años.

Al respecto, la idea de contar con una mayoría calificada para la designación del Jefe de Oficina y su adjunto, reconoce la necesidad de un acuerdo político amplio y plural que le de fuerza al mandato de éste. Es por ello, que tomando en cuenta la naturaleza técnica y asesora de la Oficina, es fundamental que la persona que ejerza el cargo de Jefe de Oficina cuente con un apoyo político suficiente para que sus informes, dictámenes y demás recomendaciones sean debidamente valorados y tomados en cuenta.

En este sentido, tal como se expresó en el capítulo anterior, no hay lugar a dudas que las opiniones y dictámenes del Jefe de Oficina, no pueden sustituir las decisiones políticas que corresponde constitucionalmente tomar a los Diputados de la Asamblea Nacional, en ejercicio de su mandato democrático de representación popular. Ahora bien, lo anterior no desmerece el hecho de que su experticia técnica, al ser debidamente valorada y apreciada dentro de las distintas instancias parlamentarias, podría influir decisivamente en el adecuado rumbo de los acontecimientos.

En este orden de ideas, la figura del Jefe de Oficina representa un punto clave a tomar en cuenta a la hora de analizar y proponer el mejor diseño institucional que debe adoptar la Oficina dentro del Reglamento respectivo, a fin de brindarle, las mayores posibilidades de éxito en el cumplimiento de sus valiosas funciones. Al respecto es necesario destacar tres criterios fundamentales que se deben procurar atender diligentemente, los cuales son el perfil personal y profesional que se busca obtener del Jefe de Oficina y su adjunto, la estabilidad en el ejercicio del cargo y la plena autonomía de criterio.

En cuanto al primer criterio, referido al perfil personal y profesional del Jefe de Oficina y su adjunto, se busca que tenga una destacada trayectoria académica y profesional, la cual además este complementada con experiencia administrativa previa, en el entendido de que al favorecer, un perfil estrictamente académico, resulta insuficiente a la hora de saber valorar y comprender las dinámicas institucionales internas de la administración, un entendimiento el cual termina siendo especialmente valioso y útil para el correcto desempeño de todas las funciones que tiene encomendadas.

En este orden de ideas, es importante señalar que de acuerdo al diseño institucional planteado, no todos los interesados pueden ejercer el cargo de Jefe de Oficina o su adjunto, ya que son especialmente convenientes ciertas restricciones como por ejemplo la prohibición de postulación para aquellas personas que sean o hayan sido dirigentes o militantes de partidos políticos, o que hayan militado en ellos o hayan aspirado a cargos de elección popular dentro del año previo a su postulación para el cargo.

Igualmente otra restricción muy conveniente en aras de preservar el prestigio e integridad moral de la Oficina, es la prohibición de postulación para el cargo de aquellas personas quienes hayan tenido relaciones comerciales significativas con entes u organismos de la Administración Pública, ya sea nacional, estatal o municipal, incluidos los ór-

ganos del poder público Legislativo, Judicial, Electoral y Ciudadano o con algún Diputado principal o suplente de la Asamblea Nacional en el año inmediatamente anterior a su designación.

Finalmente dentro del catálogo de inhabilidades se reconoce la imposibilidad de ser Jefe de Oficina o su adjunto, a todas aquellas personas que sean parientes en línea recta, cónyuges, o colaterales hasta en tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad, ambos inclusive de algún Diputado principal o suplente de la Asamblea Nacional.

Por otro lado en segundo lugar, se justifica la imperiosa necesidad de brindarle el mayor grado de estabilidad posible en el ejercicio del cargo, en el hecho probable de que el correcto ejercicio de sus funciones, puede llegar a resultar incómodo para algunos sectores relevantes dentro de la Asamblea Nacional, con lo cual, el Jefe de Oficina debe contar con el respaldo institucional suficiente para prevenir que sea objeto de influencias indebidas.

Es por ello con referencia a lo anterior, que el Jefe de la Oficina y su adjunto gozarán de estabilidad en el ejercicio del cargo, pudiendo cesar del mismo, única y exclusivamente en consideración de alguna de las siguientes causales taxativas:

- Renuncia.
- Extinción del mandato al expirar el plazo.
- Incapacidad declarada por decisión judicial firme.
- Inhabilitación para el ejercicio de la función pública declarada por decisión judicial firme.
- Condena mediante sentencia firme a causa de delito.
- Negligencia grave en el cumplimiento de los deberes asociados al cargo.

Vale la pena destacar al respecto, que para la calificación de la causal de negligencia grave en el cumplimiento de sus deberes, se propone que sea necesario el acuerdo de las dos terceras partes de los Diputados de la Asamblea Nacional. De esta forma, se garantiza que dicha valoración negativa en el ejercicio del cargo, cuente por lo menos con similar respaldo al que hizo posible su nombramiento en primer lugar.

Por otro lado, en el caso que se produzca el cese del Jefe de Oficina, se iniciará inmediatamente el procedimiento para designar a su sustituto, quedando encargado de la Oficina temporalmente su adjunto. Sin embargo, en el caso particular de que se produzca la extinción del mandato, sin que la Asamblea Nacional haya decidido su ratificación o sustitución por otra persona, el Jefe de Oficina en funciones, seguirá ejerciendo el cargo hasta que la Plenaria de la Asamblea Nacional disponga lo conducente.

Finalmente, relacionado con el criterio anterior, la garantía de autonomía de criterio del Jefe de Oficina, constituye un elemento esencial a tomar en cuenta, por lo cual se hace evidente el interés de fortalecer desde la elección del perfil y el desarrollo reglamentario, su capacidad de ser asertivo y franco a la hora de exponer sus consideraciones y argumentos ante cualquier consulta e instancia parlamentaria en la que tenga que participar.

Es por ello que el debido cuidado y atención a estos detalles dentro del diseño institucional de la Oficina, si bien no garantiza su éxito, si lo hace más probable y sobretodo sostenible en el tiempo, ante los inevitables cambios en los ciclos políticos dentro de la Asamblea Nacional.

De igual forma, el Jefe de Oficina debe contar con un reconocimiento expreso dentro del Reglamento de una serie de deberes y atribuciones

específicas, dirigidas al cumplimiento de los objetivos y atribuciones encomendadas a la Oficina.

En este sentido, en cuanto a los deberes del Jefe de Oficina, se propone establecer a nivel reglamentario los siguientes:

- Prestar sus servicios profesionales en la Oficina, a dedicación exclusiva, pudiendo compatibilizar con el ejercicio de cargos asistenciales o académicos, siempre que los mismos sean acordes con el adecuado desempeño de sus funciones.
- Velar por el cabal cumplimiento de los objetivos y funciones atribuidas a la Oficina.
- Abstenerse de emitir declaraciones públicas sobre los asuntos confiados al conocimiento de la oficina, salvo que lo haga con autorización expresa de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional o en el marco de una investigación judicial.
- Abstenerse de realizar cualquier tipo de actividad de índole partidista.
- Velar por el correcto desempeño del personal profesional y administrativo que labora en la Oficina.
- Elaborar anualmente el proyecto de presupuesto, el plan operativo anual y el informe de gestión operativa de la Oficina, a fin de ser presentado ante la Junta Directiva de la Asamblea Nacional para su consideración y aprobación por parte de la Plenaria de la Asamblea Nacional.
- Coordinar, supervisar y aprobar el informe que dé cuenta de los análisis que se han producido en el año inmediatamente anterior, el cual será de acceso público, bajo los principios de gobierno abierto.

En cuanto a la justificación de cada una de estas disposiciones, en la mayoría de los casos se corresponden con deberes comunes al ejercicio de cargos de similar naturaleza, sin embargo, vale la pena hacer una referencia particular a la previsión referida al deber de abstenerse de emitir declaraciones públicas sobre los asuntos confiados al conocimiento de la Oficina, en cuanto pudiera parecer una limitación no proporcional ni justificada en el adecuado ejercicio de sus funciones.

Al respecto, es importante advertir que al valorar las experiencias previas de oficinas técnicas de asesoría dentro del Parlamento, resulta necesario insistir que la discreción del Jefe de Oficina, frente a la opinión pública, fortalece su autoridad dentro de la institución, lo que no implica en ningún caso, que sus dictámenes u opiniones dejen de ser de acceso público, en la misma medida y condiciones que el resto del proceso de formación de las leyes y demás actividades desarrolladas por la Asamblea Nacional.

Asimismo, entre las atribuciones del Jefe de Oficina se propone las siguientes:

- Dirigir con autonomía de gestión la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional, así como la coordinación general de las unidades administrativas en que se estructura la Oficina, al igual que la supervisión de las tareas y funciones que llevan a cabo y la evaluación de su cumplimiento.
- Emitir las instrucciones, las directrices y las órdenes de servicio necesarias para conseguir la unidad de criterio, la organización eficaz del trabajo y la actuación coordinada de los miembros de la Oficina.
- Aprobar los planes de estudio y análisis requeridos por las instancias parlamentarias de la Asamblea Nacional o aquellos que conside-

re necesario ejecutar por su iniciativa propia en relación a los objetivos y atribuciones de la Oficina.

- Nombrar y remover al personal administrativo.
- Nombrar al personal profesional escogido mediante concurso realizado según lo dispuesto y removerlo de acuerdo a los procedimientos previamente establecidos cuando existan razones válidas para ello, y rescindir los contratos temporales a término fijo referidos a este tipo de personal, cuando así lo considere conveniente.
- Nombrar y remover a los Coordinadores de Área de las diferentes unidades que integran la Oficina.
- Nombrar y remover a los miembros del Consejo Superior de Asesoría de la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional.
- Colaborar en la elaboración de los dictámenes solicitados por las comisiones parlamentarias, sobre asuntos que tengan que ver con la especialidad de la Oficina.
- Firmar convenios, protocolos y acuerdos de colaboración y cooperación, siempre en el marco de las competencias de la Asamblea Nacional y de acuerdo con su papel al servicio de ésta. A tal fin, deberá solicitar la opinión de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional y el criterio de la Consultoría Jurídica de la misma, o del ente que haga sus veces.
- Contratar estudios con profesionales e instituciones de reconocida competencia, dentro del límite de gastos previstos en la respectiva partida presupuestaria o de los fondos extraordinarios otorgados por organismos de cooperación económica internacional, previa autorización de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional.

La mayoría de los puntos anteriormente expresados, se justifica en lo que fue la buena experiencia observada en el diseño institucional y funcionamiento de la antigua Oficina de Asesoría Económica Financiera y de la Oficina de Asesoría Jurídica. Por otro lado, se propone una serie de innovaciones con respecto a los antecedentes anteriormente señalados, tomando en cuenta las funciones específicas y el propósito diferenciado de esta nueva propuesta en materia de transparencia y lucha contra la corrupción.

Con respecto a la organización interna de la Oficina, se propone dividirla en cuatro áreas de trabajo, dirigidas cada una por un Coordinador de Área nombrado por el Jefe de Oficina, las cuales están especializadas en distintos temas, pero que a su vez son comunes con los fines de la Oficina.

En primer lugar, se destaca el Área de Coordinación y Administración, la cual se dedicará a suministrar servicios comunes de apoyo, presupuesto y administración interna en todas las funciones, dictámenes y proyectos de la Oficina. Dado el perfil de esta área, se recomienda la contratación de licenciados en administración y contaduría y otras carreras afines.

En segundo lugar se propone la creación del Área de Asesoría a la Legislación, la cual tendrá como función principal el estudio y análisis de las leyes vigentes y de los proyectos de ley presentados a la Oficina, a través de la detección y prevención de riesgos de corrupción y a la recolección sistematizada de información pertinente en el campo de especialización de la Oficina. El perfil profesional de esta área de trabajo estaría conformado mayoritariamente por abogados.

En tercer lugar, el Área de Asesoría a las Investigaciones para el Control de la Corrupción se dedicará a brindar asistencia técnica a las investigaciones desarrolladas por las distintas instancias parlamentarias, con el fin de garantizar su sujeción a las normas procedimentales, así como procurar su máxima utilidad práctica. Esta área podrá estar conformada por distintos profesionales, tales como politólogos especialistas en Administración Pública, administradores, economistas, especialistas en Gerencia Pública y abogados.

Finalmente, en el Área de Asesoría a la Educación y la Participación para el Control Ciudadano, la misma está concebida para el diseño y ejecución de campañas educativas que promuevan la ética pública, la transparencia y la prevención de la corrupción, así como en la organización eficaz de metodologías de consulta pública y atención a la ciudadanía. Esta área podrá estar conformada preferentemente por profesionales especializados en materia de educación, sociología, ciencias políticas, comunicación social y trabajo social.

En este punto, a la hora de hablar de la contratación del personal profesional de la Oficina, es necesario destacar que una de las mejores experiencias obtenidas de lo que fue la Oficina de Asesoría Económica Financiera y de la Oficina de Asesoría Jurídica fue la celebración del concurso público de oposición que permitió dotarlas, en su momento, de un personal marcadamente profesional y técnico, lo cual contribuyó sin duda alguna a su éxito inicial.

En este sentido, es importante advertir que el personal profesional permanente, gozará de estabilidad y deberá ingresar formalmente por medio de la celebración de un concurso público de oposición, el cual deberá evaluar integralmente los conocimientos teóricos, la trayectoria académica y la experiencia administrativa de los concursantes, junto con sus habilidades y competencias en el manejo y solución de los desafíos institucionales que pueda enfrentar la Oficina en el cumplimiento de sus funciones.

Al respecto, se destaca que mientras se organiza el sistema de concurso público de oposición al que se hace referencia anteriormente, se debe prohibir en el Reglamento, la incorporación o nombramiento del personal permanente. Los profesionales que en ese lapso provisional ingresen a la Oficina por estrictas necesidades del servicio deberán ser por contrato renovable anualmente hasta por dos años. Es recomendable establecer que este régimen excepcional sólo podrá mantenerse mientras son provistos la totalidad de los cargos permanentes que conforman los cuadros profesionales de la Oficina.

Complementado la idea anterior, en materia del presupuesto, la Asamblea Nacional asignará una partida específica de gastos para cubrir sus necesidades. Se propone en este sentido, que el proyecto de presupuesto sea elaborado por el Jefe de Oficina anualmente, y que el mismo sea presentado ante la Junta Directiva de la Asamblea Nacional y finalmente discutido en la Plenaria para su aprobación definitiva.

En el mismo orden de ideas, vale la pena señalar la propuesta de creación del Consejo Superior de Asesoría, el cual se recomienda que sea un cuerpo colegiado ad honorem de apoyo en la deliberación y análisis de los proyectos y dictámenes elaborados por la Oficina, conformado en su totalidad por personas de reconocida trayectoria académica y profesional en la materia, provenientes de la sociedad civil organizada, la academia o de la práctica profesional, empresarial o laboral, sea en el sector privado o en el sector público.

Finalmente en cuanto a la propuesta de los miembros que integrarán dicho Consejo, se sugiere que sean nombrados por el Jefe de Oficina, teniendo para ello las más amplias facultades en

cuanto a la determinación del número y la duración en el tiempo de los consejeros, debido a que dicho Consejo, constituye un cuerpo de apoyo y asesoría a la gestión del Jefe de Oficina y no una instancia que busque sustituirle en el ejercicio de su cargo.

2.2 El papel de la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional dentro del trabajo parlamentario.

El control parlamentario es necesario para la existencia del sistema democrático y del Estado de Derecho, siendo especialmente importante en las democracias modernas de corte presidencialista. Referido control, comúnmente denominado ***control político o control del parlamento*** sobre la administración pública nacional, encuentra su cobertura constitucional, como hemos citado en los artículos 187.3 y 222 de nuestra Carta Magna.

De acuerdo con el mandato constitucional expresado en el artículo 187.3, le corresponde a la Asamblea Nacional "*Ejercer funciones de control sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional, en los términos consagrados en esta Constitución y en la ley. Los elementos comprobatorios obtenidos en el ejercicio de esta función, tendrán valor probatorio, en las condiciones que la ley establezca*". Lo anterior es conocido como función contralora de la Asamblea Nacional la cual es llevada a cabo esencialmente por la Comisión Permanente de Contraloría, Comisión Delegada y a las Comisiones Especiales, cuando sea el caso.

Con fundamento en las normas antes mencionadas, la Asamblea Nacional tiene la competencia para declarar la responsabilidad política de los funcionarios públicos y solicitar al Poder Ciudadano, entre ellos, al Ministerio Público, de intentar las acciones necesarias a fin de hacer efectiva tal responsabilidad.

Lo anterior se complementa por las disposiciones normativas contenidas en los artículos 223 y 224 de la Constitución, éste último hace especial referencia al carácter vinculante de las pruebas resultantes de las investigaciones enviadas por la Asamblea Nacional a los Jueces de la República.

De lo anterior se desprende que uno de los elementos fundamentales del carácter efectivo y vinculante del control político por parte del Órgano Legislativo sobre la Administración Pública, además de su función natural de discusión y aprobación de las leyes, resulta el ejercicio efectivo de la función de control, entendida como mecanismo de equilibrio de poderes, (peso y contrapeso).

Sobre el control parlamentario señala J.R Montero y J. García lo siguiente:

> *El control parlamentario responde desde sus primeras, vacilantes expresiones a una idea simple y práctica, que podría formularse del siguiente modo: dado que los elegidos por el pueblo encarnan su voluntad, deben de vigilar la dirección escogida por la política del Estado a fin de mantenerla en la línea de lo que corresponde a lo querido por la colectividad nacional*[16].

Dentro de ese control, Giuseppe Graterol[17] habla sobre el control "por" el parlamento y el control "en" el parlamento, indicando sobre ellos lo siguiente:

> *El control "por" el parlamento sería el que realiza éste como órgano colegiado a través de la manifestación de su voluntad (decisión mayoritaria) y el control "en" el parlamento es aquel que no depende de la decisión mayoritaria, que no opera a través de la votación, pero sí en la discusión.*

16 Montero J.R y García J: *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 19.

17 Graterol Stefanelli, Giuseppe: *La Función Parlamentaria de Control en Democracia y en un Estado de Derecho*, número 3 Serie Diálogos Democráticos, separata de CEDICE LIBERTAD, UNIÓN EUROPEA y otros.

Sobre ello, agrega que el primero es ejercido por la mayoría parlamentaria, que en el sistema actual de partidos puede resultar un control dudoso e ilusorio pues, de tener el mismo partido de gobierno una mayoría en el parlamento, el controlador y el controlado sería la misma persona, mientras que el segundo "en" es el control que no requiere la regla mayoritaria, toda vez que puede ser ejercido por las minorías o incluso individualmente por los parlamentarios y se realiza a través de las investigaciones, denuncias o procedimientos sobre la responsabilidad de los funcionarios público.

En virtud de lo anterior, la creación y puesta en marcha de la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional atiende a una necesidad esencial en el desarrollo del trabajo parlamentario, ya que aportará herramientas técnicas especializadas en los temas propios y afines al control, combate y prevención de la corrupción y de la transparencia administrativa en el ejercicio de la Administración Pública.

Con la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional, los Diputados de la Asamblea Nacional, así como sus Comisiones, contarán con una unidad especializada de apoyo técnico en el ejercicio de sus funciones, tanto en el control de la Administración Pública, como en el desarrollo de las funciones legislativas.

Las distintas funciones de la Oficina, se ven materializadas, entre otras cosas, en cada uno de los aspectos que a continuación se señalan:

2.2.1. Su apoyo en el control

La Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional deberá prestar sus servicios para coadyuvar en el ejercicio de las facultades de control contra la corrupción y a favor de la transparencia dentro de la función pública.

De allí que la Oficina podrá proponer, por iniciativa propia, a las distintas instancias parlamentarias, proyectos de normas o directrices en materia de lucha contra la corrupción y promoción de la transparencia, como por ejemplo los instructivos de las declaraciones de patrimonio de los funcionarios públicos; asesoría en materia de códigos de ética de conducta; sobre el régimen de donaciones a los funcionarios públicos; brindar asesoría sobre los procedimientos de investigación con ocasión de actos de corrupción y ausencia de transparencia.

En ese sentido, la Oficina cumple un rol fundamental a la hora de brindar asesoría especializada a efectos de la correcta sustanciación de procedimientos y a las posibles consultas de las distintas instancias parlamentarias en materia de evacuación de pruebas. Todo ello, siempre orientado a la preservación de los derechos constitucionales de las personas involucradas, tales como el debido proceso, el derecho a la defensa y la presunción de inocencia.

Igualmente, podrá prestar su apoyo en la potestad contralora sobre los contratos de interés público llevada a cabo por la Asamblea Nacional, así como en los procedimientos especiales de asignación de contratos o procesos licitatorios de concesiones, pudiendo en cada uno de ellos dar su opinión funda-

da sobre algún punto técnico en particular, brindar asesoría en cuanto a los criterios de conflictos de intereses y transparencia en la contratación, que les sean solicitados.

Por otro lado, podrá asesorar en la implementación de directrices sobre procedimientos de rendición de cuentas de funcionarios públicos, así como en parámetros de solicitudes de información privilegiada y confidencial, en aquellos casos en los cuales sea necesario el referido requerimiento de información o documentación.

Las normas de cumplimiento en el sector público constituyen una arista fundamental en la prevención de la corrupción y la transparencia, función que también podrá realizar la Oficina a través de su asesoría y sugerencias a las distintas instancias parlamentarias en cuanto a la implementación y seguimiento de mecanismos especializados.

Por último, y no menos importante, la asesoría en el desarrollo de normas internas que regulen el ejercicio del cabildeo (lobby) así como gestiones de particulares ante la Administración Pública.

2.2.2. Función de asesoría en la Legislación

La Asamblea Nacional tiene como función fundamental redactar, discutir y aprobar las leyes, pero en un mundo cada día más globalizado, es necesario introducir en las leyes normas especiales y concretas en materia anticorrupción y transparencia administrativa. Ya sea desde normas que controlen la función pública, asignación de contratos, normas penales; hasta leyes especiales en materia financiera, ya que todas ellas requieren un desarrollo adecuado de las normas de control, prevención y combate de la corrupción.

A tales fines, la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional tiene una función esencial de servicio de asesoría a las distintas instancias parlamentarias de la Asamblea Nacional, así como a sus Diputados, para el diseño de estas normas y mecanismos en la lucha contra la corrupción.

En tal sentido, la Oficina podrá proponer proyectos de reforma de normas o creación de nuevas leyes, en materia de lucha contra la corrupción y promoción de la transparencia, así como dar su opinión técnica sobre cualquier norma o ley en particular.

2.2.3. Apoyo y asesoría en la promoción de la participación.

Igualmente es necesario destacar que la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional cuenta con la función de apoyar a la Asamblea Nacional en el objetivo de promover la participación ciudadana a través de los mecanismos de denuncia y consulta pública.

En virtud de ello, la Oficina podrá proponer a las distintas instancias parlamentarias proyectos orientados a fortalecer los mecanismos ciudadanos de denuncia sobre presuntos actos de corrupción. En ese sentido, la Oficina podrá prestar su asesoría y experticia técnica en promover y canalizar las denuncias efectuadas por la ciudadanía hacia las instancias parlamentarias pertinentes, empleando para ello todos los mecanismos telemáticos adecuados de recolección y procesamiento de información que estén disponibles a nivel nacional.

2.3. La participación ciudadana como valor en la lucha anticorrupción.

En el año de 1999 fue promulgada la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en muchos de sus artículos y numerales se introdujeron principios de participación ciudadana en la gestión pública, para su ejercicio efectivo. En este sentido, en el caso que nos ocupa se corresponde a la participación ciudadana vinculada con la Asamblea Nacional.

Con base en los principios vertidos en la Constitución Nacional, los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en los asuntos públicos, bien a través de sus representantes elegidos o a través de la participación directa en los distintos niveles de la gestión pública, en cuyo norte está el lograr la transparencia administrativa.

Ante este panorama, surge una interrogante en relación a cuál es el propósito de la misma, aspecto íntimamente vinculado con el reconocimiento efectivo de este derecho, previsto en la Constitución y en el conjunto de instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos[18]. Es por ello, que el marco jurídico debe propiciar el surgimiento de distintas fórmulas y mecanismos de participación ciudadana, tales como las asociaciones de vecinos, los Consejos Comunales, las organizaciones no gubernamentales, las Academias y cualquier otra forma de organización cívica. Dirigidas todas ellas, a participar desde su ámbito de influencia en el buen desempeño de la gestión pública, exigiendo para ello a los responsables políticos, la debida transparencia administrativa y la oportunidad de participar en la formulación de políticas públicas.

Algunos ejemplos de iniciativas en este sentido han sido la figura de los Consejo Locales de Planificación, la cual fue concebida con el propósito de promover la participación libre y democrática en la toma de decisiones correspondientes al ámbito municipal. Estos consejos estarán integrados por funcionarios del Poder Público Municipal tales como Alcaldes y Concejales, junto con representantes de las distintas organizaciones que hacen vida dentro del Municipio.

De igual forma, dentro de las funciones previstas para los Consejos de Planificación Pública, se destacan el control, seguimiento y evaluación de la ejecución del presupuesto de inversión municipal[19], sin menoscabo de las atribuciones previstas a la Contraloría General de la República y a los demás órganos de control estadales o municipales.

Sin embargo, es necesario advertir en este punto que dichas instancias de participación, terminaron por ser desnaturalizadas por el denominado Poder Popular que representa actualmente una manifestación de los mecanismos de control por parte del gobierno, desvirtuando el sentido y propósito de la participación verdaderamente libre y efectiva de la ciudadanía reconocida a nivel constitucional.

La Asamblea Nacional como institución democrática debe evitar incurrir en este tipo de errores, procurando para ello, alcanzar una asociación sinérgica con los distintos sectores de la sociedad civil tales como las Academias Nacionales, las universidades tanto públicas como privadas y las diversas ONG, dedicadas a temas de control de la gestión administrativa, buen gobierno, transparen-

18 Corte IDH. *Caso San Miguel, Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348 párr. 115.
19 Artículo 39 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Gaceta Oficial N° 6.017 Extraordinario del 30 de diciembre de 2010.

cia y promoción de los intereses ciudadanos, cuya información y experiencia resultan especialmente valiosas a la hora de adoptar nuevas acciones.

En conjunto con las organizaciones antes citadas, la Asamblea Nacional tiene la misión de promover la cultura de la transparencia y el buen gobierno a través de la elaboración de programas de educación para la prevención, detección y censura pública a la corrupción.

Finalmente, es necesario advertir que en Venezuela no existe una verdadera práctica de la participación en los asuntos públicos, y menos aún, una cultura de la denuncia y fiscalización permanente al ejercicio del poder. Lo cierto es, que la concepción de la participación ciudadana manejada actualmente, caracterizada por la jerarquía, centralización y permanente tutela político-partidista, lo que busca es reforzar su propia posición de dominio de la sociedad, aun a costa de suprimir el verdadero protagonismo de la ciudadanía en la toma de las decisiones que le afectan directamente.

2.4. Actores claves y buenas prácticas.

La corrupción es una forma ilícita de relacionamiento entre actores del sector público, privado y la comunidad. Así vista, la elaboración de un mapa de actores claves será un instrumento muy útil para una aproximación más efectiva a su prevención y combate.

Actores claves son aquellos cuyas acciones u omisiones pueden influenciar positiva o negativamente, en este caso, un proceso político-institucional con claras implicaciones en materia de transparencia y lucha contra la corrupción.

Tomando en cuenta el carácter dinámico de la relación de actores claves, es tarea de la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción asistir al Poder Legislativo en la elaboración y permanente puesta al día del mapa de actores clave. En todo caso, adelantamos una relación de importantes actores a considerar.

- Órganos del Poder Público nacional, estadal y municipal.
- Entidades con responsabilidades constitucionales y legales pertinentes: contralorías, Defensoría del Pueblo, Ministerio Público, Consejo Nacional Electoral.
- Gremios empresariales: industria, comercio, servicios, finanzas, agricultura y ganadería, minería.
- Centrales sindicales y sindicatos.
- Sectores representativos de la economía informal.
- Partidos políticos.
- Asociaciones de consumidores y usuarios de servicios públicos.
- Organismos de seguridad.
- Comunidades indígenas.
- Instituciones académicas que hayan estudiado los problemas relacionados con las áreas de trabajo de la oficina.

La incidencia e importancia de los distintos actores clave variará según sea el caso, como es lógico, será uno el mapa de actores claves presentes en la minería tanto legal como ilegal que se desarrolla actualmente en la región de Guayana, frente al mapa de actores claves a considerar en materia de contratos de obras de vialidad pública.

Por otro lado, distinta a un modelo teórico ideal, la noción de buenas prácticas combina dos elementos básicos. El primero es la experiencia, se trata de prácticas exitosas por cuanto han dado buenos resultados. El otro son los principios que las guían, objetivos que se proponen y los medios empleados para alcanzarlas. El diagnóstico integral realizado con la participación de los actores, nos permitirá determinar las zonas más sensibles y por lo tanto, las buenas prácticas de gobernanza a promoverse.

En cuanto al catálogo de buenas prácticas el Código Iberoamericano de Buen Gobierno considera como conductas inaceptables[20] en materia de transparencia y lucha en contra de la corrupción:

1. *Un Gobierno que ampare y facilite la corrupción.*
2. *Un Gobierno que dificulte el escrutinio público sobre su toma de decisiones.*
3. *Un Gobierno que no tome en cuenta las necesidades de sus ciudadanos.*
4. *Un Gobierno irresponsable y que no rinda cuentas.*

En respuesta a lo anterior es posible esbozar un conjunto de buenas prácticas parlamentarias en materia de transparencia y lucha contra la corrupción que ayuden a consolidar las principales innovaciones propuestas.

a) La formulación y consolidación de una estrategia general de transparencia y lucha contra la corrupción a nivel del Poder Legislativo, con un horizonte temporal de largo plazo.

b) La incorporación en el trabajo de las distintas instancias parlamentarias de metodologías y procedimientos para la evaluación de los riesgos asociados a la corrupción a través de indicadores objetivos de desempeño, con la finalidad de incrementar la transparencia y la eficiencia en la lucha contra la corrupción en los procesos legislativos y de control.

c) El establecimiento de lineamientos comunes para la identificación de dinámicas institucionales inadecuadas que incentivan la corrupción dentro de la Administración Pública.

d) El incremento de la calidad y disponibilidad de la información pública en materia de transparencia y lucha contra la corrupción con el objetivo de fomentar la participación y control de la ciudadanía.

20 *Código Iberoamericano de Buen Gobierno. Respaldado por la XVI Cumbre Iberoamericana*, Uruguay, noviembre de 2006.

Conclusiones

En consideración de las ideas y argumentos anteriormente desarrollados, ha sido posible alcanzar las siguientes conclusiones:

La corrupción es un fenómeno social de larga data. Ha existido siempre y en todos los regímenes políticos, y es precisamente por ello que su prevención y combate representa una permanente exigencia para todas las instituciones democráticas, lo cual además requiere cada vez de mayores esfuerzos institucionales, al asumir como inquebrantables las limitaciones propias del Estado de Derecho, cuyas garantías vale la pena preservar y defender.

En consideración a lo anterior, vale la pena destacar que el fomento de la transparencia como mecanismo de lucha contra la corrupción, parte de asumir el inmenso desafío de educar en derechos y en deberes, en el civismo y en la ética pública y privada, educar para la honestidad, y las buenas prácticas de gobierno. Un desafío, de toda la sociedad pero que sin lugar a dudas tiene como principal protagonista al Poder Legislativo.

Es por ello, que al observar en la práctica la debilidad del control parlamentario a la acción de gobierno, se advierte con preocupación, el marcado desequilibrio en cuanto a capacidades técnicas y de seguimiento en la estructura de la institución parlamentaria. Por lo cual, resulta imprescindible acometer las reformas necesarias en cuanto al diseño institucional de las estructuras de soporte profesional, para lo cual resulta especialmente útil y conveniente, el establecimiento de oficinas de asesoría técnica especializadas.

Al respecto, la creación de una unidad dedicada al estudio y a la asesoría técnica, de carácter profesional, especializada en materia de transparencia y en la lucha contra la corrupción, contribuye decisivamente a mejorar las capacidades internas de las distintas instancias parlamentarias en el adecuado manejo de estos asuntos.

En virtud de lo anterior, la creación y puesta en marcha de la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional atiende a una necesidad esencial en el desarrollo del trabajo parlamentario, la cual no ha sido adecuadamente atendida hasta ahora, ya que aportará herramientas técnicas especializadas en los temas propios y afines al control, combate y prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia en la legislación y en el ejercicio de la Administración Pública.

Entre sus principales funciones, se destaca el estudio y análisis de las leyes vigentes y de los proyectos de ley presentados, a través de la detección y prevención de riesgos de corrupción y a la recolección sistematizada de información pertinente, al mismo tiempo que brinda asistencia técnica a las investigaciones desarrolladas por las distintas instancias parlamentarias, con el fin de garantizar su sujeción a las normas procedimentales, así como procurar su máxima utilidad práctica. Igualmente se destaca la función de diseño y ejecución de campañas educativas que promuevan la ética

pública, la transparencia y la prevención de la corrupción, así como en la organización eficaz de metodologías de consulta pública y atención de las denuncias efectuadas por la ciudadanía.

Al respecto, es necesario insistir que la mayor parte del futuro éxito de la Oficina depende precisamente del grado de influencia política-institucional que pueda llegar a tener gracias a su auctoritas dentro de las distintas instancias parlamentarias, lo cual trasciende lo estrictamente reglamentario.

En este sentido, no hay lugar a dudas que las opiniones y dictámenes emanados de la Oficina, no pueden sustituir las decisiones políticas que corresponde constitucionalmente tomar a los Diputados de la Asamblea Nacional. Ahora bien, lo anterior no desmerece el hecho de que su experticia técnica, al ser debidamente valorada y apreciada dentro de las distintas instancias parlamentarias, podría influir decisivamente en el adecuado rumbo de los acontecimientos.

En este orden de ideas, la figura del Jefe de Oficina representa un punto clave a tomar en cuenta a la hora de analizar y proponer el mejor diseño institucional que debe adoptar la Oficina dentro del Reglamento. Al respecto es necesario destacar tres criterios fundamentales que se deben procurar atender diligentemente, los cuales son el perfil personal y profesional que se busca obtener del Jefe de Oficina y su adjunto, la estabilidad en el ejercicio del cargo y la plena autonomía de criterio.

Bibliografía

Doctrina:

Aveledo, Ramón Guillermo: *Populismo, sifrinismo y economía humana*. Panapo. Caracas, 1996.

Aveledo, Ramón Guillermo: *Seis preguntas sobre los venezolanos, la libertad y la responsabilidad en Zapata G., R. Los Valores del Venezolano*. Conciencia 21. Caracas, 1996.

Avellaneda, Eloísa: *El Control parlamentario sobre el Gobierno y la Administración Pública*. Instituto de Derecho Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. UCV. Caracas, 1999.

Briscoe, Iván; Perdomo, Catalina y Uribe Burcher, Catalina (Editores): *Redes Ilícitas y Política en América Latina*. IDEA-Netherlands Institute for Multiparty Democracy- Cligendael. Estocolmo, 2014.

Tocqueville, Alexis: *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Alianza. Madrid, 1982.

Graterol Stefanelli, Giuseppe: La Función Parlamentaria de Control en Democracia y en un Estado de Derecho, número 3 Serie Diálogos Democráticos, separata de CEDICE LIBERTAD, UNIÓN EUROPEA y otros.

Leáñez Sievert, Carlos: *El control Parlamentario en la Constitución de 1999*. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Serie Eventos. Caracas, 2000.

Montero J.R y García J: El control parlamentario, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 19.

Moreno, M; Sosa, S; Zambrano, L. Consideraciones de Economía Política en relación con el establecimiento de una Regla Fiscal. Aspectos legales e Institucionales en el caso de Venezuela. En: *Proyecto Fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública en Venezuela*. Un marco legal a la medida para su política fiscal. UCAB. Caracas. 2020.

Piñango, Ramón: Para comprender al venezolano de los noventa en Zapata G., R. Los Valores del Venezolano.Conciencia 21. Caracas, 1996.

Zapata G., Roberto: *Los Valores del Venezolano*. Conciencia 21. Caracas, 1996.

Normas:

Código Iberoamericano de Buen Gobierno. Respaldado por la XVI Cumbre Iberoamericana, Uruguay, noviembre de 2006.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial Extraordinaria N° 36.860 de fecha 30 de diciembre de 1.999

Convención Interamericana Contra la Corrupción. Caracas. 29 de marzo de 1997.

Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Gaceta Oficial N° 6.017 Extraordinario del 30 de diciembre de 2010.

Reglamento de la Oficina de Asesoría Económica Financiera del Congreso de la República Gaceta Oficial No. 36.022 del 15-8-1996.

Jurisprudencia:

Corte IDH. *Caso San Miguel, Sosa y otras Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348 párr. 115.

Anexo “A”

Proyecto de Reglamento de la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Se crea la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional, adscrita a la Junta Directiva de la Asamblea Nacional.

Artículo 2. Son competencias de la Oficina las siguientes:

1. Brindar asesoría técnica a la Asamblea Nacional en la formulación y diseño de políticas públicas en materia de transparencia y lucha contra la corrupción.
2. Diseñar e implementar indicadores de seguimiento para la evaluación objetiva de los riesgos de corrupción asociados a los diferentes instrumentos normativos que le sean requeridos.
3. Identificar dinámicas institucionales inadecuadas que incentivan el surgimiento de economías ilícitas y actividades de organizaciones criminales.
4. Elaborar estudios técnicos y efectuar recomendaciones a las distintas instancias parlamentarias de la Asamblea Nacional, a fin de detectar lagunas legales u oportunidades de abuso en el ordenamiento jurídico que puedan ser aprovechadas por los funcionarios del Estado o los particulares para incurrir en malas prácticas, opacidad y en conductas ilícitas en materia de corrupción.
5. Establecer, con autorización de la Junta Directiva, relaciones institucionales con las universidades nacionales, públicas o privadas, para el aprovechamiento en la legislación y el control parlamentario de la administración pública de los estudios relevantes en materia de transparencia y lucha contra la corrupción.
6. Asesorar a las distintas instancias parlamentarias en el diseño e implementación útil de los procedimientos de investigación y control efectuados en materia anticorrupción, contemplando en todo momento, las garantías constitucionales del debido proceso.
7. Contribuir en la elaboración de programas de información y prevención, dirigidas a los Diputados, asistentes parlamentarios y demás miembros de la Asamblea Nacional, relacionadas con los riesgos asociados con los diferentes tipos de corrupción utilizando para ellos todos los medios y plataformas con los que cuenta la Asamblea Nacional.

8. Asistir a la Asamblea Nacional en la promoción de la participación y el compromiso de la ciudadanía en el seguimiento y control de las actividades del Estado. Al efecto, brindar apoyo en contenidos, metodología y organización dirigida a optimizar la eficiencia para sesiones de consulta abierta o especializada, oficinas de atención al ciudadano, actividades y canales de comunicación con toda la ciudadanía, con especial atención en las regiones y en los municipios.
9. Asesorar en la implementación, en la legislación y en el control parlamentario, de los compromisos internacionales asumidos por la República en materia de lucha contra la corrupción.
10. Mantener información actualizada sobre los avances internacionales en materia de transparencia administrativa y lucha contra la corrupción.
11. Las demás funciones, que de acuerdo con su naturaleza, le sean encomendadas a la Oficina Técnica por acuerdo de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional o de la Plenaria de la Asamblea Nacional.

CAPÍTULO II

DEL JEFE DE LA OFICINA

Artículo 3. La Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional, estará a cargo de un Jefe de Oficina y su adjunto, quienes serán nombrados por acuerdo de las dos terceras partes de los Diputados de la Asamblea Nacional, por un período renovable de cinco años.

En este sentido, la Junta Directiva de la Asamblea Nacional efectuará una consulta pública previa, en donde participen los diferentes sectores de la sociedad civil, con el propósito de orientar a las instancias parlamentarias de la Asamblea Nacional, en la valoración de la trayectoria personal y el perfil profesional que deben reunir los posibles candidatos al cargo de Jefe de Oficina y su adjunto.

Artículo 4. La persona designada para ejercer el cargo de Jefe de la Oficina y su adjunto deberán ser ciudadanos venezolanos, con formación universitaria con un mínimo de 10 años de graduado, con reconocida calificación académica, honorabilidad y experiencia administrativa previa.

Artículo 5. No podrán ser designados como Jefe de Oficina o su adjunto, los dirigentes o militantes de partidos políticos, o quienes hayan militado en ellos o hayan sido postulados para cargos de elección popular dentro del año previo a su postulación.

Igualmente no podrán ser designados como Jefe de la Oficina o su adjunto, quienes hayan tenido relaciones comerciales significativas con entes u organismos de la administración pública nacional, estatal o municipal, incluidos los órganos del poder público legislativo, judicial, electoral y ciudadano o con algún Diputado principal o suplente de la Asamblea Nacional en el año inmediatamente anterior a su designación; así como tampoco lo podrán ser quienes sean parientes en línea recta, cónyuges, o colaterales hasta en tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad, ambos inclusive.

A efectos del presente artículo, se entiende por relaciones comerciales significativas, toda relación contractual de obra o prestación de servicio que implique un vínculo económico constante sujeto a la realización de actividades conjuntas de naturaleza mercantil.

Artículo 6. El Jefe de Oficina contará con la más amplia autonomía de criterio para asesorar, estudiar, investigar y preparar los informes pertinentes que solicite cualquier instancia parlamentaria dentro de la Asamblea Nacional o aquellos formulados por iniciativa de la propia Oficina en el ejercicio de sus competencias.

Para el cabal cumplimiento de sus deberes y eficaz ejercicio de sus funciones, el Jefe de Oficina contará con el apoyo de su adjunto, quien deberá suplirlo en caso de ausencia, de acuerdo a lo establecido en el presente reglamento.

Artículo 7. Son deberes del Jefe de la Oficina:

1. Prestar con la debida probidad sus servicios profesionales en la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional, a dedicación exclusiva, pudiendo compatibilizar el ejercicio de cargos asistenciales o académicos, siempre que los mismos sean acordes con el adecuado desempeño de sus funciones.
2. Velar por el cabal cumplimiento de los objetivos y funciones atribuidas a la Oficina.
3. Abstenerse de emitir declaraciones públicas sobre los asuntos confiados al conocimiento de la oficina, salvo que lo haga con autorización expresa de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional o en el marco de una investigación judicial.
4. Abstenerse de realizar cualquier tipo de actividad de índole partidista.
5. Velar por el correcto desempeño del personal profesional y administrativo que labora en la Oficina.
6. Elaborar anualmente el proyecto de presupuesto, el plan operativo anual y el informe de gestión operativa de la Oficina, a fin de ser presentado ante la Junta Directiva de la Asamblea Nacional para su consideración por parte de la Plenaria de la Asamblea Nacional.

7. Coordinar, supervisar y aprobar el informe que dé cuenta de los análisis que se han producido en el año inmediatamente anterior, el cual será de acceso público, bajo los principios de gobierno abierto.

Artículo 8. Son funciones del Jefe de la Oficina:

1. Dirigir con autonomía de gestión la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional.
2. Dirigir y ejecutar la coordinación general de las unidades administrativas en que se estructura la Oficina, así como también la supervisión de las tareas y funciones que llevan a cabo y la evaluación de su cumplimiento.
3. Emitir las instrucciones, las directrices y las órdenes de servicio necesarias para conseguir la unidad de criterio, la organización eficaz del trabajo y la actuación coordinada de los miembros de la Oficina.
4. Aprobar los planes de estudio y análisis requeridos por las instancias parlamentarias de la Asamblea Nacional o aquellos que considere necesario ejecutar por su iniciativa propia en relación a los objetivos y atribuciones de la Oficina.
5. Colaborar en la elaboración de los dictámenes solicitados por comisiones parlamentarias de investigación o por la comisión parlamentaria correspondiente, sobre asuntos en los que haya indicios de uso o destino irregulares de fondos públicos o de un uso ilegítimo y en beneficio privado de la condición pública de un cargo. A tal efecto, el Jefe de la Oficina informará de oficio a los órganos competentes para que ejerzan las iniciativas que les correspondan y acudirá, cuando sea convocado, a la comisión parlamentaria correspondiente.
6. Promover y gestionar las relaciones institucionales de la Oficina.
7. Firmar los convenios, protocolos y acuerdos de colaboración y cooperación en las materias que sean competencia de la Oficina, siempre en el marco de las competencias de la Asamblea Nacional y de acuerdo con su papel al servicio de ésta. A tal fin, solicitará la opinión de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional y el criterio de la Consultoría Jurídica de la misma, o del ente que haga sus veces.
8. Nombrar y remover al personal administrativo.
9. Nombrar al personal profesional escogido mediante concurso realizado según lo dispuesto en este Reglamento y removerlo de acuerdo a los procedimientos previamente establecidos cuando existan razones válidas para ello, y rescindir los contratos temporales a término fijo referidos a este tipo de personal, cuando así lo considere conveniente.

10. Nombrar y remover a los Coordinadores de Área de las diferentes unidades que integran la Oficina.
11. Nombrar y remover a los miembros del Consejo Superior de Asesoría de la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional.
12. Transferir en forma autónoma a los miembros del personal administrativo y profesional a cualquiera de las unidades que integran la Oficina, sin que ello pueda ser considerado como causal de despido.
13. Contratar estudios con profesionales e instituciones de reconocida competencia, dentro del límite de gastos previstos en la respectiva partida presupuestaria o de los fondos extraordinarios otorgados por organismos de cooperación económica internacional, previa autorización de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional.

Artículo 9. El Jefe de la Oficina y su adjunto cesarán en el ejercicio de sus funciones por alguna de las siguientes causas:

1. Renuncia.
2. Extinción del mandato al expirar el plazo.
3. Incapacidad declarada por decisión judicial firme.
4. Inhabilitación para el ejercicio de la función pública declarada por decisión judicial firme.
5. Condena mediante sentencia firme a causa de delito.
6. Negligencia grave en el cumplimiento de los deberes asociados al cargo.

Para la calificación de la causal contenida en el numeral 6 del presente artículo, será necesario el acuerdo de las dos terceras partes de los Diputados de la Asamblea Nacional.

En el caso que se produzca el cese del Jefe de Oficina, se iniciará inmediatamente el procedimiento para designar a su sustituto de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 del presente reglamento, quedando encargado de la Oficina temporalmente su adjunto. En caso de que se produzca la causal determinada en el numeral 2, el Jefe de Oficina seguirá ejerciendo el cargo hasta la toma de posesión del nuevo Jefe de Oficina.

CAPÍTULO III

DE LAS ÁREAS DE TRABAJO DE LA OFICINA

Artículo 10. La Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional, estará conformada por cuatro áreas de trabajo:

1. Área de coordinación y administración: Dedicada a suministrar los servicios comunes de apoyo, presupuesto y administración de la Oficina.
2. Área de asesoría a la legislación: Centrada en el estudio y análisis de las leyes vigentes y de los proyectos de ley presentados, a través de la detección y prevención de riesgos de corrupción y a la recolección sistematizada de información pertinente en el campo de especialización de la oficina.
3. Área de asesoría a las investigaciones para el control de la corrupción: Dedicada a brindar asistencia técnica a las investigaciones desarrolladas por las distintas instancias parlamentarias, con el fin de garantizar su sujeción a las normas procedimentales, así como procurar su máxima utilidad práctica.
4. Área de asesoría en materia de educación y participación para el control ciudadano: Centrada en el diseño de campañas educativas que promuevan la ética pública, la transparencia y la prevención de la corrupción, así como en la organización eficaz de metodologías de consulta pública y atención a la ciudadanía.

Artículo 11. Cada área de trabajo estará liderada por un Coordinador de Área, el cual será nombrado de entre el personal permanente por el Jefe de Oficina, teniendo para ello las más amplias facultades en cuanto a la determinación de la duración en el tiempo de la condición de Coordinador de Área.

CAPÍTULO IV

DEL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN DEL PERSONAL Y DEL PRESUPUESTO DE LA OFICINA

Artículo 12. La Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional., tendrá el personal necesario para el adecuado cumplimiento de sus funciones y podrá contratar los estudios externos que

considere conveniente con el personal o instituciones de reconocida solvencia en el tema, con cargo a la partida presupuestaria correspondiente o a través del financiamiento de proyectos específicos que logré captar la Asamblea Nacional.

Artículo 13. El personal profesional permanente, gozará de estabilidad relativa e ingresará formalmente por medio de concurso público de oposición, que evalúe integralmente los conocimientos teóricos, la trayectoria académica y la experiencia administrativa de los concursantes, junto con sus habilidades y competencias en el manejo y solución de los desafíos institucionales que enfrenta la oficina en el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 14. La Asamblea Nacional asignará, con cargo a su presupuesto, una partida específica de gastos para cubrir las necesidades de la Oficina. El proyecto de presupuesto será elaborado por el Jefe de la Oficina anualmente, presentado ante la Junta Directiva de la Asamblea Nacional y discutido en la Plenaria de la Asamblea Nacional para su aprobación definitiva.

CAPÍTULO V

DEL CONSEJO SUPERIOR DE ASESORÍA

Artículo 15. El Consejo Superior de Asesoría, constituye un cuerpo colegiado ad honorem de apoyo en la deliberación y análisis de los proyectos y dictámenes elaborados por la Oficina de Estudios y Asesoría en Ética Pública, Control y Prevención de la Corrupción de la Asamblea Nacional, conformado por personas de reconocida trayectoria académica y profesional en la materia, provenientes de la sociedad civil organizada, la academia o de la práctica profesional, empresarial o laboral, sea en el sector privado o en el sector público.

Los miembros que integren el Consejo Superior de Asesoría, serán nombrados por el Jefe de Oficina, teniendo para ello las más amplias facultades en cuanto a la determinación del número y la duración en el tiempo de los consejeros.

CAPÍTULO VII

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 16. Mientras se organiza el sistema de concurso público de oposición al que hace referencia el presente reglamento, se prohíbe la incorporación o nombramiento del personal permanente. Los profesionales que en ese lapso provisional ingresen a la Oficina por estrictas necesidades del servicio lo harán por contrato renovable anualmente hasta por dos años. Este régimen excepcional sólo podrá mantenerse mientras son provistos por concurso, la totalidad de los cargos permanentes que conforman los cuadros profesionales de la Oficina.

Embajada Británica
Caracas

TRANSPARENCIA
VENEZUELA

Instituto de
Estudios Parlamentarios
FERMÍN TORO

Una propuesta de

Oficina de Asesoría Anticorrupción para la Asamblea Nacional