

CINCO RAZONES PARA PREOCUPARSE POR EL PROYECTO DE LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO IMPULSADO POR EL OFICIALISMO EN VENEZUELA

Cosimina Pellegrino* y Laura Louza**

Abogadas

Resumen: *En el presente estudio se analiza la propuesta legal de la Asamblea Nacional para atacar a la corrupción en el país. Se trata del proyecto de Ley Orgánica de Extinción de Dominio, un instrumento para recuperar los fondos públicos, aunque en realidad exista el peligro de que pueda ser utilizada muy fácilmente como una herramienta política para atacar, perseguir y amenazar a cualquiera persona en Venezuela, a fin de apropiarse de sus bienes, sean obtenidos de forma lícita o no.*

La iniciativa legal está amparada en la lucha contra la corrupción. Es una copia de la Ley Modelo de la ONU, pero en un país como Venezuela en donde no existe Estado de Derecho ni independencia judicial la propuesta normativa es bastante peligrosa. No dejan lugar a dudas que esta iniciativa contiene disposiciones que contrarían principios constitucionales, también previstos en tratados internacionales de derechos humanos suscritos por Venezuela, una combinación alarmante para la ciudadanía.

Palabras Clave: *Proyecto de Ley Orgánica de Extinción de Dominio – Asamblea Nacional – Estado de Derecho – Derecho de propiedad.*

Abstract: *This study analyzes the legal proposal of the National Assembly to attack corruption in the country. It is about the project of the Organic Law of Asset Forfeiture, an instrument to recover public funds, although in reality there is a danger that it can be used very easily as a political tool to attack, persecute and threaten anyone in Venezuela, in order to appropriate their assets, whether obtained legally or not.*

The legal initiative is protected in the fight against corruption. It is a copy of the UN Model Law, but in a country like Venezuela where there is no rule of law or judicial independence, the regulatory proposal is quite dangerous. They leave no doubt that this initiative contains provisions that go against constitutional principles, also provided for in international human rights treaties signed by Venezuela, an alarming combination for citizens.

Key words: *Project of the Organic Law of Asset Forfeiture - National Assembly - Rule of law - Property rights.*

* Abogada, Especialista en Derecho Administrativo y Doctora en Ciencias, mención en Derecho, de la Universidad Central de Venezuela. Profesora de pregrado y doctorado de la Universidad Central de Venezuela. Publicaciones en revistas reconocidas y ponente en numerosas charlas y conferencias de alto nivel.

** Abogada de la Universidad Católica Andrés Bello; Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Pantheon-Assas (París II); Magister en Derecho, Economía y Políticas Públicas del Instituto Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid; Fundadora y directora ejecutiva de la ONG venezolana Acceso a la Justicia

La nueva campaña contra la corrupción lanzada por el Estado venezolano continúa, y a medida que aumenta el número de detenidos y solicitados parece estarse adentrando en una nueva fase, en la cual parece que el objetivo es mayor: recuperar los fondos públicos que estas tramas habrían sustraído ilícitamente. Para lograrlo, el oficialismo ha presentado el proyecto de Ley Orgánica de Extinción de Dominio.

El texto, aprobado en primera discusión por la Asamblea Nacional (AN) el pasado 31 de marzo, prevé, entre otras cosas:

«transferir al Estado la titularidad de los bienes relacionados con actividades consideradas como delito en la legislación contra la corrupción, la delincuencia organizada, el financiamiento del terrorismo, la legitimación de capitales y tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas y estupefacientes, aun cuando no se haya dictado sentencia en el proceso penal correspondiente».

Así lo anunció su promotor, el diputado Diosdado Cabello, al dar a conocer el texto.

«Qué hacer con los recursos obtenidos de manera ilícita por quienes cometen este tipo de actos?», se preguntó el legislador, quien agregó: «Esos dineros robados son del pueblo y deben ser administrados por el Estado y ser usados en atender a nuestro pueblo (...) Esta ley le va a meter la mano en los bolsillos a los ladrones»¹.

Cabello se apresuró a recordar que la figura de la extinción de dominio está reconocida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y que otros países de la región tienen instrumentos similares para combatir los delitos contra el erario. Ciertamente, el texto que el Parlamento aprobó en primera discusión es casi idéntico a la ley modelo presentada por el Programa de Asistencia Legal para América Latina y el Caribe de la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC)².

Esta iniciativa de la ONU obedece al hecho cierto de que la confiscación de bienes es una figura de recuperación de activos que depende de la declaratoria de la responsabilidad penal del titular de estos, y en no pocos casos ello no ocurre, sea porque esa persona fallece o porque nunca es capturada, dejando tales activos en un limbo. Así, la ONU plantea una acción de tipo civil contra los bienes y no contra las personas, separada de la acción penal, una vez que se determine que los bienes fueron adquiridos por medios ilícitos.

Lo dicho explica las razones de la ONU, pero ciertamente una cosa son las motivaciones de esa instancia, y otra muy distinta las que se utilizan en Venezuela.

En ese sentido, la aprobación de una ley como la descrita es un motivo para preocuparse, pues puede ser utilizada muy fácilmente con fines distintos para los que ha sido concebida. A continuación, presentamos cinco razones para ver con recelo el texto:

I. LAS LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD YA ESTÁN EN LA CONSTITUCIÓN

La carta magna tiene establecidos como límites al derecho de propiedad la expropiación por causa de utilidad pública y la confiscación de bienes provenientes de actividades ilícitas.

El artículo 116 constitucional estipula que

«no se decretarán ni ejecutarán confiscaciones de bienes sino en los casos permitidos por esta Constitución. Por vía de excepción podrán ser objeto de confiscación, mediante sentencia firme, los bienes de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, responsables de

¹ <https://www.youtube.com/watch?v=fyRNcSi41v0>

² https://www.unodc.org/documents/legal-tools/Ley_Modelo_Sobre_Extincion_de_Dominio.pdf

delitos cometidos contra el patrimonio público, los bienes de quienes se hayan enriquecido ilícitamente al amparo del Poder Público y los bienes provenientes de las actividades comerciales, financieras o cualesquiera otras vinculadas al tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas y estupefacientes».

Así, la extinción de dominio como terminación del derecho de propiedad no está en la Constitución, a diferencia del caso, por ejemplo, de Colombia, cuyo texto fundamental lo contempla en su artículo 34. Incluso, la figura de la confiscación no es por cualquier tipo de delitos, sino por los ya expresados, mientras que en el proyecto de ley de extinción de dominio se agregan otros no contemplados en la máxima norma, como es el caso del financiamiento del terrorismo.

Sin embargo, uno de los puntos más destacados es que el proyecto no contempla el supuesto de que la persona titular de los bienes a los que se le aplique la medida de extinción de dominio sea declarada inocente, una situación que le causaría daños irreparables.

II. SIN LÍMITES TEMPORALES

El artículo 6 del borrador señala que «la extinción de dominio se aplicará desde el momento de entrada en vigencia de esta Ley, aun en los procesos que se hallaren en curso».

Sin embargo, a la luz del artículo 24 de la carta magna hay que tener presente que esto puede ocurrir siempre que se cumpla con lo siguiente:

«Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena. Las leyes de procedimiento se aplicarán desde el momento mismo de entrar en vigencia aun en los procesos que se hallaren en curso; pero en los procesos penales, las pruebas ya evacuadas se estimarán en cuanto beneficien al reo o rea, conforme a la ley vigente para la fecha en que se promovieron».

La Ley de Extinción de Dominio se podría aplicar en los procesos en curso, siempre que no se presenten nuevas pruebas que perjudiquen al imputado, pues se estaría violando el principio de irretroactividad de la ley en los términos que establece la Constitución.

III. SIN GARANTÍAS

Pese a que uno de los cuatro capítulos del borrador está dedicado a enumerar las garantías de las que gozarán los potenciales sujetos que serán sometidos a este instrumento, otras disposiciones contenidas en él hacen temer que las mismas sean insuficientes. Por ejemplo, el hecho de que el artículo 13 obligue a los funcionarios públicos a denunciar a bienes provenientes de supuestas irregularidades, a riesgo de ser sancionados administrativa y penalmente, abre las puertas para acusaciones sin fundamento.

Con esta norma existe el peligro de violar el secreto profesional, así como vulnerar el derecho de toda persona a que se respete su vida privada. Esta disposición parece buscar legalizar la cuestionada figura de los «patriotas cooperantes», simpatizantes del partido gobernante dedicados a revelar informaciones, con o sin fundamento, de opositores o disidentes del Gobierno, en franca violación de sus derechos a la privacidad y a la reputación.

Lo más grave es que según señala el artículo 24 del proyecto de ley, estos informantes podrían recibir por su colaboración

«una retribución equivalente a un porcentaje del producto que el Estado obtenga por la liquidación de dichos bienes, o del valor comercial de los mismos dependiendo de la colaboración. Este porcentaje lo determinará el juez en la sentencia, de oficio, o a petición del Ministerio Público».

Ello sin duda podría fomentar que se suministren informaciones, sin importar que sean falsas, con el fin de obtener alguna recompensa.

Además, en un país donde los jueces y fiscales no son independientes ni imparciales, el dejar a su discrecionalidad el monto que recibirán estos informantes puede ir en detrimento de los intereses del Estado, que podría perder más recuperando los activos que manteniéndolos en manos de funcionarios inescrupulosos, convirtiendo en ineficaces las medidas realizadas, pues abriría una nueva vía para el desvío de activos.

IV. SIN CONTROL

El proyecto de ley establece que los bienes declarados en extinción del dominio serán enajenados a título oneroso por parte del Ejecutivo nacional, y los recursos obtenidos de su venta serán destinados, entre otras finalidades, para financiar el funcionamiento del sistema de protección social y la realización de los derechos humanos, a fin de garantizar el adecuado funcionamiento de servicios públicos de calidad, así como para recuperar, mantener y ampliar la infraestructura pública (artículo 46).

Sin embargo, en la propuesta no se establece ni indica qué mecanismos deberán ser empleados por el Ejecutivo para garantizar y, sobre todo, supervisar el cumplimiento de estos objetivos, a fin de evitar cualquier irregularidad.

Al respecto, debe recordarse que en Venezuela ni siquiera se conoce el presupuesto público ni los poderes del Estado rinden cuentas, por lo que cabe preguntarse cómo se garantizará que esos bienes realmente sean invertidos en el país.

A lo anterior, se añade el hecho de que, mientras se dicta una sentencia, que en la tradición venezolana puede ser algo que tarde años, se entreguen estos bienes en administración a entidades públicas sobre las cuales no rindan cuentas, o peor aún, los utilicen indebidamente para el disfrute de algún funcionario, y en ese sentido, un gran fallo del proyecto es no obligar a dar publicidad sobre cómo se manejan esos bienes, tanto desde que se adjudican cautelarmente como cuando sean definitivamente adjudicados al Estado.

Esto último es muy grave, porque si esos bienes no son debidamente administrados pueden perderse o deteriorarse, aumentando así el daño patrimonial a la República, pudiendo ser esta víctima, una vez más de actos de corrupción.

V. SIN ESTADO DE DERECHO NI INDEPENDENCIA JUDICIAL

Por último, no se puede olvidar la situación de la justicia venezolana, en particular el Poder Judicial y el Ministerio Público, que en último término serán los que aplicarán el texto. Según la organización internacional World Justice Project (WJP), Venezuela ocupó en 2022 el último lugar de 140 países evaluados en cuanto al respeto de las garantías y principios del Estado de Derecho. La situación de control de la justicia penal por parte del Gobierno y la ausencia de límites y contrapesos al poder estatal explican, entre otros aspectos, esta mala calificación, como reseñamos en su oportunidad³.

Organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Misión Internacional Independiente de Determinación de los Hechos (MDH) sobre Venezuela y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) han afirmado de manera reiterada que los jueces y fiscales son operadores del partido de Gobierno, pues no tienen estabilidad alguna y están sujetos a un estricto control de sus actuaciones y decisiones, por lo que operan bajo un esquema jerárquico de órdenes e instrucciones.

³ <https://accesoalajusticia.org/por-octavo-ano-consecutivo-venezuela-repite-ultimo-lugar-indice-estado-derecho-world-justice-project/>

La ausencia de Estado de derecho y un texto como el del proyecto de Ley Orgánica de Extinción de Dominio, que contiene disposiciones que contrarían principios constitucionales, también previstos en tratados internacionales de derechos humanos suscritos por Venezuela, son una combinación peligrosa para la ciudadanía. ¿Cómo se puede garantizar que la aplicación de la ley se haga de una manera adecuada y que los bienes que se recuperen realmente tengan el destino correcto en un país cuya justicia penal no es independiente?

Y a ti venezolano, ¿cómo te afecta?

Pese a que la propuesta presentada por el Gobierno venezolano es una copia de la Ley Modelo de la ONU, es peligrosa en un país como Venezuela, y muy fácilmente puede aplicarse con fines distintos a aquellos para los que fue concebida.

Tememos que la iniciativa amparada en la lucha contra la corrupción busque no solo crear mecanismos que le permitan al Gobierno apropiarse de bienes relacionados a actos ilícitos, sino también facilitarle una herramienta política para atacar, perseguir y amenazar a cualquiera persona en Venezuela con apropiarse de sus bienes, sean obtenidos de forma lícita o no. Además, incluso en el primer caso, no habrá manera de comprobar si en las investigaciones y juicios que se lleven adelante en aplicación de la ley se respeten las garantías y derechos de las personas involucradas y si los bienes que pasen a manos del Estado realmente serán dedicados al beneficio del colectivo.