

DE LAS RESPONSABILIDADES. BASE LEGAL. CRITERIOS PARA DIFERENCIAR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA, CIVIL Y PENAL. RESPONSABILIDAD SOLIDARIA.

DRA. HILDEGARD RONDÓN DE SANSÓ*

SUMARIO

Presentación. I. Responsabilidad. A. Noción general. B. Origen etimológico. C. Concepto lato de responsabilidad. Elementos de la definición. D. Categorías básicas de responsabilidad. E. Necesidad de distinguir entre responsabilidad administrativa y responsabilidad de la Administración. F. Diferencias entre responsabilidad civil y responsabilidad penal. II. Responsabilidad administrativa. A.- Notas generales. B.- Fundamento de la responsabilidad administrativa. C.- Elementos constitutivos de la responsabilidad administrativa latu sensu. III. Responsabilidad administrativa Strictu sensu. A. Notas que lo definen. B. Supuestos contenidos en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. 1. Descato a la ley de licitación. 2. Negligencia con respecto a. C. Síntesis conceptual de las supuestas leyes. D. Causales de responsabilidad administrativa en la Ley Contra la Corrupción. IV. Régimen disciplinario. A. Conceptos. B. Elementos característicos. C. Fuentes del régimen disciplinarios de la función pública. V. Procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad administrativa. A. Norma reguladora. B. Etapas. 1. Iniciativa. 2. Remisión a la Contraloría General de la República. 3. Decisión preliminar de la Contraloría General de la República. 4. Remoción de pruebas. 5. Acto de descargos. 6. Decisión. 7. Recurso de reconsideración. 8. Recurso de nulidad. 9. Recurso de revisión. 10. Suspensión de la ejecución. 11. Medida preventiva. 12. Prescripción. 13. Interrupción de la prescripción. C. Norma reguladora. VI. La responsabilidad solidaria. 1. Obligaciones solidarias. 2. Características. 3. Tipos de solidaridad. 4. Supuestos de solidaridad. A. Código Civil. B. Ley Orgánica del Trabajo. C. Código Orgánico Tributario. D. Código Penal. E. Código Orgánico Procesal Penal. F. Código de Procedimiento Civil. G. Ley Orgánica de la Administración Pública. VII. La responsabilidad social. A. Consagración. B. Estado social de derecho y de justicia. 1. Origen de la noción. 2. Estado social. C. Solidaridad social y responsabilidad social. 1. Solidaridad Social. 2. Responsabilidad social. A. Concepto. B. Objetivo. D. Responsabilidad social en la legislación.

* Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

PRESENTACIÓN

El presente estudio fue el objeto de una conferencia dictada en Caracas el 11 de mayo de 2005, por invitación de la Fundación Desarrollo Integral (FUNDIL) que deseaba fueran divulgados los aspectos fundamentales de la responsabilidad administrativa y, al mismo tiempo, insistió que tratara la reciente figura de la responsabilidad social disertando previamente sobre la responsabilidad solidaria como su fundamento natural. Es esta la razón por lo cual se exponen en forma conjunta estos tres temas que, efectivamente no están entrelazados y que solo como elemento común la curiosidad e interés que suscita su conocimiento en virtud de la trascendencia que han tenido las leyes que los consagran.

Ahora bien, por cuanto tal interés y tal curiosidad continúan presentes, me ha parecido oportuno publicar el texto de la conferencia aludida que, por ser tal, mantiene una forma expositiva esencialmente esquemática.

I. RESPONSABILIDAD.

A. Noción general.

La responsabilidad es la deuda, la obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal.

B. Origen etimológico

La voz “responsabilidad” proviene de **respondere**, que significa “prometer, merecer, pagar”. Así, **responsalis** significa: el que responde. En un sentido más restringido **responsum** significa el obligado a responder de algo o alguien. **Respondere** se encuentra estrechamente relacionado con **spondere** que es la expresión solemne en la forma

de la **stipulatio**, por la cual alguien asumía una obligación, así como **sponsio**, que significa la forma más antigua de la obligación.

C. Concepto lato de responsabilidad.

La **responsabilidad** puede enunciarse como el efecto desfavorable que recae sobre un sujeto, como consecuencia de su conducta, cuando la misma, constituida por una acción u omisión, ha violado una norma jurídica o un pacto contractual establecido, produciendo un daño.

Los elementos de la definición son: a) Se trata de la **consecuencia** de una **conducta**, la cual puede ser: **activa** o bien, **omisa**; b) La conducta aludida violó una norma o un pacto contractual; c) La violación implica un daño para un sujeto

El núcleo de la definición está en el sentido de lo que son los **efectos desfavorables** para el sujeto activo (el responsable).

Los efectos desfavorables de la responsabilidad aluden a los siguientes supuestos:

- **La pena corporal** (que es lo característico de la responsabilidad penal)
- **La pena económica** constituida por el pago o la indemnización del daño, (que es lo que califica a la responsabilidad civil).
- **La sanción administrativa en sentido amplio**, que deriva de la violación por parte de un sujeto, de las normas que la Administración tutela. Las aludidas normas son de un doble orden:
 - a) Las que regulan el propio régimen organizativo de la administración.
 - b) Las que se destinan al cumplimiento de sus fines frente a los administrados.

Las del primer orden son las **sanciones disciplinarias**.

Las del segundo orden son las **sanciones administrativas propiamente dichas**.

La **sanción disciplinaria** deriva de la potestad disciplinaria que ejerce una autoridad dentro de la institución en contra de los miembros de la misma. Generalmente implica una relación subordinada por parte del sujeto ante aquel que la aplica.

La sanción administrativa puede ser: a) patrimonial (multa); b) personal, caso en el cual puede referirse a lo siguiente: prohibición del ejercicio de un cargo, concesión, tarea, etc; establecimiento de la carga

de demoler un bien; desposesión del bien; suspensión temporal o definitivo de un acto; pérdida de una situación de ventaja; destitución.

D.- Categorías básicas de responsabilidad:

Las categorías básicas de la responsabilidad jurídica son:

La responsabilidad civil y la responsabilidad penal.

La **responsabilidad civil** se presenta bien como: **responsabilidad contractual**, que es la que se origina por el incumplimiento de un contrato válido y, **la responsabilidad extracontractual**, que deriva del hecho de haberse producido un daño fuera de toda vinculación convencional. La responsabilidad extracontractual puede estar ocasionada tanto por hechos u omisiones propias como por hechos ajenos.

La **responsabilidad penal** se produce cuando los perjuicios del hecho dañoso alcanzan a la sociedad.

La sociedad se defiende contra los hechos que le causan daño o que amenazan el orden en que está establecida; y es así como para impedir que esos actos se cometan o se repitan, castiga a sus autores. Pero la sociedad no pide cuenta de sus acciones, sino a aquellos que han obrado mal **intencionadamente**, y por ello, para declarar a alguien penalmente responsable, es preciso analizar su estado psíquico, su intencionalidad o los errores de su conducta.

Veamos las diferencias entre responsabilidad civil y responsabilidad penal.

	PENAL	CIVIL
ALCANCE DE LOS PERJUICIOS	Los perjuicios alcanzan a la sociedad	Los perjuicios recaen sobre una persona determinada o varias personas determinadas
NATURALEZA DE LA SANCIÓN MEDIDA DE	La pena corporal	La sanción material
LA SANCIÓN	Está determinada por la gravedad de la falta	Está determinada por el daño
COEXISTENCIA	Pueden derivar de un mismo hecho (Acumulación de responsabilidades)	
SUBJETIVIDAD	Dolo o culpa, o bien, peligrosidad de autor	Simplemente el daño

E.- Necesidad de distinguir entre responsabilidad administrativa y responsabilidad de la administración.

Cuando se hace una búsqueda bibliográfica sobre la responsabilidad administrativa, nos entusiasmos ante la gran cantidad de textos que se refieren a la materia y que aparecen en los índices de jurisprudencia y de doctrina; pero tal regocijo es efímero, por cuanto de inmediato nos damos cuenta de que se utiliza el término responsabilidad administrativa para aludir a la responsabilidad de la administración, es decir, una noción que nada tiene que ver con la primera, sino que, por el contrario, alude a una situación opuesta a la que sanciona la responsabilidad administrativa.

En efecto, **responsabilidad de la Administración** es el daño que deriva para la misma de su conducta contraria a una norma expresa o bien, a un acuerdo contraído. La noción de responsabilidad de la Administración es análoga a la de responsabilidad en general, calificada por el hecho de que el responsable es el órgano administrativo.

La responsabilidad de la administración solo puede ser una responsabilidad patrimonial, esto es, una responsabilidad civil, por cuanto, la responsabilidad no patrimonial es la responsabilidad penal de la cual son ajenos los entes carentes de subjetividad.

Por el contrario, la responsabilidad administrativa verdadera y propia es solo la responsabilidad del sujeto frente a la Administración, al cual se le sanciona por haber violado una norma que tutela los bienes de la Administración o la ética de la Administración.

II. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

A. Notas Generales

La **responsabilidad administrativa** es la consecuencia para un sujeto de la violación de una norma del ordenamiento administrativo no estatutario que tiene una consecuencia primaria de carácter no corporal, generalmente pecuniario, con lo cual estamos recordando que, a tal sanción pueden acumularse otras, incluso, de mayor trascendencia para el afectado.

La acumulación de responsabilidades está prevista en el artículo 25 de la Constitución al señalar que la violación o menoscabo de los derechos garantizados por la Constitución y la Ley, acarrea para los funcionarios públicos que lo ordenen o ejecuten responsabilidad penal, civil y administrativa. En general las normas reguladoras del ejercicio del poder público aluden al cúmulo de responsabilidades, por lo cual cabe preguntarse si ello implica violación del principio non bis in idem.

El principio del non bis in idem debe ser interpretado como una derivación de la cosa juzgada tal como se aprecia de su redacción en el ordinal 7º del artículo 49 de la Constitución que establece que “ninguna persona podrá ser sometida a juicio por los mismos hechos en virtud de las cuales hubiese sido juzgada anteriormente”.

Ahora bien, las decisiones en sede administrativa no producen cosa juzgada verdadera y propia, por cuanto la administración tiene la potestad que de modificar e incluso extinguir, el contenido decisorio de sus actos por una parte y, por otra, de un mismo hecho pueden nacer diferentes efectos jurídicos, que es lo que determina la posibilidad de acumulación.

B. Fundamento de la responsabilidad administrativa

La responsabilidad administrativa deriva de la potestad sancionatoria, que es la facultad de la Administración de establecer penalidades no corporales por la violación del ordenamiento administrativo. Estas violaciones pueden tener diferentes objetos o contenidos. Así, pueden tener carácter fiscal; urbanístico, ecológico; relativos a la seguridad; al tránsito; al uso de sustancias nocivas, a la alteración del orden público, etc.

Las sanciones administrativas aluden a las penas que se imponen por mandato del ordenamiento jurídico general; en cuanto que, las medidas disciplinarias son las penas que se imponen cuando el funcionario comete faltas contra el ordenamiento jurídico particular del organismo en el cual pertenece.

Las faltas disciplinarias son fundamentalmente las que atentan contra los valores sobre las cuales se erige la organización.

c. Los elementos constitutivos de la responsabilidad administrativa latu sensu

Los elementos indicados pueden enunciarse en la forma que sigue:

- a. La responsabilidad administrativa es una situación desfavorable en la cual un sujeto es colocado, como consecuencia de su conducta violatoria de una regla propia de la materia competencia de la Administración en la esfera de las llamadas normas de acción, las cuales se distinguen de las normas de relación (vínculos bilaterales) y de las normas internas y organizativas.
- b. El control se efectúa a través de un órgano administrativo.
- c. Se hace efectiva mediante un procedimiento administrativo que concluye en un acto administrativo.
- d. El acto que agota la esfera administrativa es recurrible por vía jurisdiccional ante la jurisdicción contencioso-administrativo.
- e. Implica una pena no corporal que, generalmente se traduce en una multa o amonestación.
- f. Deriva para el administrado de la violación de una regla de conducta tutelada por la Administración, establecida en una norma general.
- g. No presupone necesariamente, como es el caso de la responsabilidad disciplinaria, la existencia de un vínculo anterior permanente.

II. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA STRICTU SENSU

A. Notas que lo definen

La responsabilidad administrativa strictu sensu tiene un ámbito muy limitado en el derecho venezolano, en el cual, cuando se menciona dicha expresión, se habla de algo muy concreto por tradición legislativa. En efecto, las leyes relativas al control sobre la hacienda pública que realiza la Contraloría General de la República, han limitado la responsabilidad administrativa a la que declara dicho organismo al sancionar la violación de las normas que ella tutela en forma expresa.

Los supuestos que dan lugar a esta responsabilidad administrativa strictu sensu tienen dos fuentes diferentes: a) la Ley Orgánica de la

Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal; y b) La Ley contra la Corrupción.

Una de las características resaltantes de este tipo de responsabilidad es que la naturaleza de la falta es personal, por cuanto obedece a los supuestos concretos que la determinan y por ello no se extiende al jerarca ni a los superiores del autor materia.

B. Supuestos contenidos en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional del Control Fiscal.

Los hechos están previstos en el artículo 91 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que son los que constituyen “supuestos generadores de responsabilidad administrativa” a lo cual se unen las previsiones del artículo 94 ejusdem relativo a los actos contrarios a los órganos de control fiscal.

a) Enunciación de los supuestos.

1) Desacato a la Ley de Licitaciones. (Art. 91, ord. 1º)

Se aplican en:

- a. Adquisición de bienes;
- b. Contratación de obras;
- c. Contratación de servicios.

Artículo 91: “Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal, y de lo que dispongan otras Leyes, constituyen supuestos generadores de responsabilidad administrativa los actos, hechos u omisiones que se mencionan a continuación:

ordinal 1º. La adquisición de bienes, la contratación de obras o de servicios, con inobservancia total o parcial del procedimiento de selección de contratistas que corresponda, en cada caso, según lo previsto en la Ley de Licitaciones o en la normativa aplicable.”

2) Negligencia con respecto a los bienes y derechos de los entes públicos. (Art. 91, ordinal 2º)

Los entes indicados según la ley son los siguientes:

- a. Los órganos y entidades que ejercen el Poder Público Nacional;

- b. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público Estatal;
- c. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público en los Distritos y Distritos Metropolitanos;
- d. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público Municipal y en las demás entidades locales previstas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal;
- e. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público en los Territorios Federales y las Dependencias Federales;
- f. Los institutos autónomos nacionales, estatales, distritales y municipales;
- g.-El Banco Central de Venezuela;
- h.-Las universidades públicas, y;
- i. Las demás personas de derecho público nacionales, estatales, distritales y municipales.

La responsabilidad se produce por omisión, retardo, negligencia o imprudencia.

Artículo 91 ordinal 2º: “La omisión, retardo, negligencia o imprudencia en la preservación y salvaguarda de los bienes o derechos del patrimonio de un ente u organismo de los señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley.

3) Falta o insuficiencia de caución. (art. 91 ordinal 3º)

Artículo 91 ordinal 3º: “No haber exigido garantía de quien deba prestarla o haberla aceptado insuficientemente”.

4) Celebración de contratos con los entes públicos directamente o por interpuesta persona. (art. 91 ord 4º)

Artículo 91 ordinal 4º: “La celebración de contratos por funcionarios públicos, por interpuesta persona o en representación de otro, con los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, salvo las excepciones que establezcan las Leyes.”

5) Utilización de bienes o trabajadores públicos para fines personales. (art. 91, ord 5º)

Artículo 91 ordinal 5º: “La utilización en obras o servicios de índole particular, de trabajadores, bienes o recursos que por cualquier título estén afectados o destinados a los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley.”

6) Expedición ilegal de documentos. (art. 91 ord. 6º)

Artículo 91 ordinal 6º: “La expedición ilegal o no ajustada a la verdad de licencias, certificaciones, autorizaciones, aprobaciones, permisos o cualquier otro documento en un procedimiento relacionado con la gestión de los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, incluyendo los que se emitan en ejercicio de funciones de control.”

7) Falsa ordenación de pagos. (art. 91 ord 7º)

Artículo 91 ordinal 7º: “la ordenación de pagos por bienes, obras o servicios no suministrados, realizados o ejecutados, total o parcialmente, o no contratados, así como por concepto de prestaciones, utilidades, bonificaciones, dividendos, dietas u otros conceptos, que en alguna manera discrepen de las normas que las consagran. En estos casos la responsabilidad corresponderá a los funcionarios que intervinieron en el procedimiento de ordenación del pago por cuyo hecho, acto u omisión se haya generado la irregularidad.”

8) Endeudamiento a espaldas de la normativa legal. (Art. 91 ord. 8º)

Artículo 91 ordinal 8: “El endeudamiento o la realización de operaciones de crédito público con inobservancia de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público o de las demás Leyes, reglamentos y contratos que regulen dichas operaciones o en contravención al plan de organización, las políticas, normativa interna, los manuales de sistemas y procedimientos que comprenden el control interno”.

9) Falta de control previo. (art. 91, ord 9º)

Artículo 91 ordinal 9º: “La omisión del control previo”.

10) Falta de planificación e incumplimiento de las metas

(art 91, ord 10º)

Artículo 91 ordinal 10º: “La falta de planificación, así como el incumplimiento injustificado de las metas señaladas en los correspondientes programas o proyectos”.

11) Afectación de ingresos sin liquidarlos o enterarlos al tesoro, salvo excepciones. (art. 91 ord 11º)

Artículo 91 ordinal 11º: “La afectación específica de ingresos sin liquidarlos o enterarlos al Tesoro o patrimonio del ente u organismo de que se trate, salvo las excepciones contempladas en las Leyes especiales que regulen esta materia”.

12) Compromisos sin autorización legal o presupuestaria, salvo situaciones de emergencia. (Art. 91 ord 12º)

Artículo 91 ordinal 12º: “efectuar gastos o contraer compromisos de cualquier naturaleza que puedan afectar la responsabilidad de los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, sin autorización legal previa para ello, o sin disponer presupuestariamente de los recursos necesarios para hacerlo; salvo que tales operaciones sean efectuadas en situaciones de emergencia evidentes, como en casos de catástrofes naturales, calamidades públicas, conflicto interior o exterior u otros análogos, cuya magnitud exija su urgente realización, pero informando de manera inmediata a los respectivos órganos de control fiscal, a fin de que procedan a tomar las medidas que estimen convenientes, dentro de los límites de esta Ley.”

13) Apertura de cuentas a nombre propio. (art. 91 ord 13º)

Artículo 91 ordinal 13º: “abrir con fondos de un ente u organismo de los señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, en entidades financieras, cuenta bancaria a nombre propio o de un tercero, o depositar dichos fondos en cuenta personal ya abierta, o sobregirarse en las cuentas que en una o varias de dichas entidades tenga el organismo público confiado a su manejo, administración o giro.”

14) Ilegal disposición de los fondos o bienes. (art. 91 ord 14°)

Artículo 91 ordinal 14°: “El pago, uso o disposición ilegal de los fondos u otros bienes de que sean responsables el particular o funcionario respectivo, salvo que éstos comprueben haber procedido en cumplimiento de orden de funcionario competente y haberle advertido por escrito la ilegalidad de la orden recibida, sin perjuicio de la responsabilidad de quien impartió la orden”.

15) Aprobación o autorización de pagos ilegales por parte de los miembros del cuerpo colegiado. (art. 91 ord. 15°)

Artículo 91 ordinal 15°: “La aprobación o autorización con sus votos, de pagos ilegales o indebidos, por parte de los miembros de las juntas directivas o de los cuerpos colegiados encargados de la administración del patrimonio de los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, incluyendo a los miembros de los cuerpos colegiados que ejercen la función legislativa en los Estados, Distritos, Distritos Metropolitanos y Municipios.”

16) Ocultamiento y acaparamiento de planillas y formularios. (Art. 91 ord. 16°)

Artículo 91 ordinal 16°: “Ocultar, permitir el acaparamiento o negar injustificadamente a los usuarios, las planillas, formularios, formatos o especies fiscales, tales como timbres fiscales y papel sellado, cuyo suministro corresponde a alguno de los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley”.

17) Adquisición de bienes, obras y servicios suntuarios. (Art. 91 ord. 17°)

Artículo 91 ordinal 17°: “La adquisición, uso o contratación de bienes, obras o servicios que excedan manifiestamente a las necesidades del organismo, sin razones que lo justifiquen”.

18) Celebraciones y agasajos. (art. 91 ord. 18º)

Artículo 91 ordinal 18º: “Autorizar gastos en celebraciones y agasajos que no se correspondan con las necesidades estrictamente protocolares del organismo”.

19) Negligencia en el ejercicio de acciones y derechos. (Art 91 ord 19º)

Artículo 91 ordinal 19º: “Dejar prescribir o permitir que desmejoren acciones o derechos de los entes u organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, por no hacerlos valer oportunamente o hacerlo negligentemente”.

20) Maniobras o artificios en los contratos. (Art. 91 ord 20º)

Artículo 91 ordinal 20º: “El concierto con los interesados para que se produzca un determinado resultado, o la utilización de maniobras o artificios conducentes a ese fin, que realice un funcionario al intervenir, por razón de su cargo, en la celebración de algún contrato, concesión, licitación, en la liquidación de haberes o efectos del patrimonio de un ente u organismo de los señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, o en el suministro de los mismos”.

21) Actuaciones simuladas o fraudulentas. (Art. 91 ord 21º)

Artículo 91 ordinal 21º: “las actuaciones simuladas o fraudulentas en la administración o gestión de alguno de los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley”.

22) Empleo de fondos en finalidades diferentes a su destino legal. (Art. 91 ord 22º)

Artículo 91 ordinal 22º: “El empleo de fondos de alguno de los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley en finalidades diferentes de aquellas a que estuvieron destinados por Ley, reglamento o cualquier otra norma, incluida la normativa interna o acto administrativo”.

23) Ejecución de contratos en contradicción con la ley u otras normas. (Art. 91 ord 23°)

Artículo 91 ordinal 23°: “Quienes ordenen iniciar la ejecución de contratos en contravención a una norma legal o sublegal, al plan de organización, las políticas, normativa interna, los manuales de sistemas y procedimientos que comprenden el control interno.”

24) Impedir las inspecciones o fiscalizaciones de los órganos de control. (Art. 91 ord 24)

Artículo 91 ordinal 24°: “Quienes estando obligados a permitir las visitas de inspección o fiscalización de los órganos de control se negaren a ello o no les suministraren los libros, facturas y demás documentos que requieren para el mejor cumplimiento de sus funciones.”

25) Falta o retardo en la rendición de cuentas. (Art. 91 ord 25°)

Artículo 91 ordinal 25°: “Quienes estando obligados a rendir cuenta, no lo hicieren en la debida oportunidad, sin justificación, las presentaren reiteradamente incorrectas o no prestaren las facilidades requeridas para la revisión”.

26) Incumplimiento de las instrucciones de la Contraloría General de la República. (Art. 91 ord 26°)

Artículo 91 ordinal 26: “Quienes incumplan las normas e instrucciones de control dictadas por la Contraloría General de la República”.

27) Designación de funcionarios inhabilitados por la Contraloría General de la República. (Art. 91 ord. 27)

Artículo 91 ordinal 27°: “La designación de funcionarios que hubieren sido declarados inhabilitados por la Contraloría General de la República.”

28) Retardo injustificado en los pagos. (Art. 91 ord. 28)

Artículo 91 ordinal 28º: “La retención o el retardo injustificado en el pago o en la tramitación de órdenes de pago.”

29) Cualquier otro acto contrario a norma expresa. (Art. 91 ord 29º)

Artículo 91 ordinal 29º: “Cualquier otro acto, hecho u omisión contrario a una norma legal o sublegal al plan de organización, las políticas, normativa interna, los manuales de sistemas y procedimientos que comprenden el control interno.”

Supuestos relativos a faltas contra los órganos de control fiscal

Otros supuestos que ameritan multas y están contempladas en el artículo 94 y se refieren concretamente a las faltas contra los órganos de actuación fiscal.

c. Síntesis conceptual de los supuestos legales.

Si se quiere determinar conceptualmente en que consisten los supuestos legales, su análisis nos revela la presencia de dos elementos: a) La violación de la ética administrativa del funcionario; y b) El daño al patrimonio público. El segundo elemento es casi siempre consecuencia del primero y, generalmente, ambos están presentes en la misma falta. Muchas veces el daño no está presente pero el legislador presupone que la realización del hecho puede acarrearlo. Expresado así podemos limitar los supuestos a los siguientes:

a) Supuestos derivados de la violación de la ética administrativa (actos de corrupción administrativa)

- Celebración de contratos por interpósita persona.
- El uso de trabajadores, bienes y recursos para fines privados
- La falsedad en la expedición de licencias y certificados.
- Las órdenes de pago para obras no suministradas o realizadas.
- Permitir el desmejoramiento de las acciones del Estado.
- Permitir el acaparamiento de planillas y formularios.

b) Supuestos relativos a los daños (reales o temidos) al Patrimonio Público.

- Contratación de obras en forma directa (daño temido) porque la escogencia puede recaer sobre los menos capacitados o sobre los precios más altos.
- Negligencia en la preservación de los bienes de los entes públicos (daño inmediato)
- Endeudamiento sin control (daño inmediato)
- La adquisición de compromisos que puedan afectar la responsabilidad de los entes (daño temido)
- La adquisición excesiva de bienes y servicios (daño presente)

c) Supuestos relativos a conductas contrarias a los órganos de control fiscal.

- Entrabar o impedir sus funciones
- Incurrir en errores u omisiones reiterados en la tramitación de asuntos referentes al control fiscal.
- Falta de comparecencia cuando han sido citados
- Falta de envío de libros, informes o documentos
- Designación de titulares de órganos en forma ilícita.

d) Causales de responsabilidad administrativa en la Ley contra la Corrupción.

Las causales de responsabilidad administrativa en la Ley contra la Corrupción giran en una u otra forma sobre el control de la declaración jurada de patrimonio. Los casos son los siguientes:

1. Omitir la declaración jurada de patrimonio dentro del término previsto. (Artículo 33 ordinal 1º LCLC)

La declaración jurada debe ser presentada dentro de treinta días siguientes a la toma de posesión de los cargos y en los treinta días posteriores a la fecha de cese del ejercicio de dicho cargo. De allí que constituyen faltas creadoras de la responsabilidad administrativa:

- a) Omisión de presentar en el término que le fuera acordado los documentos solicitados con motivo del procedimiento de verificación patrimonial. (Artículo 33 ordinal 2º)
- b) No hacer la declaración en los casos en que sea exigido mediante resolución. (Artículo 33 ordinal 3º)

- c) Omisión de los responsables del área de recursos humanos de la exigencia al funcionario del comprobante que demuestre la presentación de la declaración jurada de patrimonio. (artículo 33 ordinal 5º)
 - d) Ordenen por parte de los funcionarios competentes de cancelar prestaciones sociales u otros conceptos con motivo del cese del ejercicio de los empleados bajo su cargo sin haber exigido presentación de la declaración jurada de patrimonio. (artículo 33 ordinal 7º)
 - e) Falsedad u ocultamiento de los datos contenidos o que deba contener la declaración jurada de patrimonio. (Artículo 33 ordinal 9º)
 - f) Omisión de las actuaciones específicas exigidas por la Contraloría General de la República para verificar la declaración jurada de patrimonio. (artículo 33 ordinal 11º)
2. **No participación de los nombramientos, toma de posesión y remociones.** (artículo 33 ordinal 4º)
 3. **Omisión por parte de las máximas autoridades de medidas preventivas.** (artículo 33 ordinal 6º)
 4. **Obstaculización o entramamiento de las diligencias de auditoría patrimonial** (artículo 33 ordinal 8º).

IV. RÉGIMEN DISCIPLINARIO

A. Concepto

El régimen disciplinario es el sistema a través del cual la Administración reprime las faltas de los sujetos que pertenecen a su esfera organizativa, aplicando sanciones legalmente previstas, previa la determinación de su existencia y gravedad, mediante un procedimiento contradictorio.

B. Elementos característicos

La responsabilidad disciplinaria tiene como base la existencia de una relación permanente de un sujeto frente a otro o, frente a una organización. La persona o ente facultado para hacer efectiva tal responsa-

bilidad tiene generalmente una situación de supremacía con relación a los sujetos ante quienes opera.

Ahora bien, lo característico de la relación disciplinaria está presente en dos elementos, que son: a) la preexistencia del vínculo; b) la permanencia de la relación. Hay otro elemento, que si bien es frecuente en la relación disciplinaria no es un factor necesario. Se trata de la preeminencia del sujeto que aplica la sanción sobre el que es sujeto de ella. En efecto, hay relaciones disciplinarias que no se fundan en la existencia de un vínculo de jerarquía por cuanto la potestad la ejerce un órgano administrativo ad hoc, generalmente denominado “Tribunal”. Ejemplo: Los tribunales disciplinarios de los colegios profesionales.

C. Fuentes del régimen disciplinario de la función pública

La norma fundamental en la materia disciplinaria es la Ley del Estatuto de la Función Pública, que la regula en sus capítulos II y III del Título VI (Responsabilidades y Régimen Disciplinario), estableciendo en el primero de dichos capítulos la tipificación de las faltas y de las sanciones y, en el capítulo siguiente, el procedimiento disciplinario de destitución.

Uno de los interrogantes que se plantearon en la materia es si está o no derogado el Reglamento mediante Decreto 1378 del 15 de enero de 1982. En efecto, la Ley del Estatuto de la Función Pública, no deroga expresamente a dicho reglamento. En efecto, su Disposición Derogatoria Única indica algunas normas específicas y, residualmente alude a “cualesquiera otras disposiciones que colidan con la presente ley”. En nuestro criterio el Reglamento está en vigencia en todo lo que no contraste con la Ley.

Los funcionarios administrativos excluidos de la aplicación de la Ley del Estatuto de la Función Pública por el parágrafo único del artículo primero de dicha ley, se rigen por normas específicas dictadas por las diferentes organizaciones objeto de la exclusión. Así:

- a) los funcionarios al servicio del poder legislativo nacional (art. 187, ordinal 19° de la Constitución que faculta a la Asamblea Nacional “para dictar su reglamento y aplicar las sanciones que en el se establezcan”);

- b) los funcionarios a que se refiere la Ley Orgánica del Servicio Exterior (funcionarios diplomáticos y funcionarios consulares);
- c) los funcionarios al servicio del Poder Judicial (aparentemente fundado en el artículo 254 de la Constitución)
- d) los funcionarios al servicio del Poder Ciudadano (art. 273, penúltimo aparte de la Constitución);
- e) los funcionarios al servicio del Poder Electoral (art. 294 de la Constitución y Ley Orgánica del Poder Electoral);
- f) los obreros al servicio de la Administración Pública (Ley Orgánica del Trabajo);
- g) los funcionarios y funcionarias públicos al servicio de la Procuraduría General de la República;
- h) los funcionarios públicos al servicio del Servicio Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT); i) los miembros del personal directivo, académico, docente, administrativo y de investigación de las universidades nacionales.

Con relación a lo antes expuesto no podemos dejar de recalcar que de conformidad con el artículo 2 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, en su único aparte “sólo por leyes especiales podrán dictarse estatutos para determinadas categorías de funcionarios públicos o para aquellos que presten servicios en determinados órganos o entes de la administración pública”.

V.- PROCEDIMIENTO PARA HACER EFECTIVA LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

A. Norma reguladora

La norma que establece el procedimiento para la determinación de la responsabilidad administrativa es la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Gaceta Oficial N° 37.347, en el Título III “De las potestades de investigación, de las responsabilidades y de las sanciones”, artículos 95 a 115. El procedimiento es común a la declaratoria de responsabilidad administrativa, a la formulación de reparo y a la imposición de multas.

B. Etapa

1. Iniciativa

Se puede producir en la siguiente forma:

- a. Por el órgano de control fiscal respectivo quien iniciará el procedimiento mediante auto motivado que se notificará a los interesados, según lo previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.
- b. Mediante denuncia o solicitud de cualquier organismo o empleado público, siempre que a la misma se acompañen elementos suficientes de convicción o prueba que permitan presumir fundadamente la responsabilidad de personas determinadas. La denuncia podrá ser presentada por escrito, firmada en original ante el órgano competente o a través de medios electrónicos, mediante correos dirigidos a dichos órganos.

2. Remisión a la Contraloría General de la República

Si el órgano de control fiscal que realiza una investigación o actuación habitual de fiscalización y vigilancia encuentra elementos de convicción o pruebas que pudieran dar lugar a la declaratoria de responsabilidad administrativa a funcionarios de alto nivel de los entes o de los organismos sometidos a la ley, debe remitir inmediatamente el expediente a la Contraloría General de la República

3. Decisión preliminar de la Contraloría General de la República

Al recibo de la documentación del órgano de control fiscal, la Contraloría General de la República mediante auto motivado que deberá notificarse a los interesados podrá decidir:

- a) continuar la investigación
- b) archivar las actuaciones realizadas
- c) iniciar el procedimiento para determinar las responsabilidades

4.- Promoción de pruebas

Dentro del término de quince días hábiles, siguientes a la fecha de notificación del auto de apertura, los interesados pueden indicar la

prueba que habrá de presentar en el acto oral y público de descargos. Si se trata de varios interesados el plazo se computará individualmente para cada uno de ellos.

Libertad de prueba

Salvo previsión expresa en contrario de la ley, se podrán probar todos los hechos y circunstancias de interés para la solución del caso, por cualquier medio de prueba que no esté expresamente prohibido.

5. Acto de descargos

Vencido el lapso de promoción de pruebas (quince días hábiles siguientes a la notificación) se fijará por auto expreso el acto de descargos en el décimo quinto día hábil siguiente para que los interesados o sus representantes legales expresen en formal oral y pública, ante el titular del órgano de control fiscal o su delegatario, los argumentos que consideren les asisten para la mejor defensa de sus intereses.

Efectuado el acto de descargos se podrá dictar un auto para mejor proveer.

Apreciación de la prueba según la regla de la sana crítica:

Se utilizará este método al menos que exista una regla legal expresa para valorar el mérito de la prueba.

6. Decisión de la autoridad competente

La autoridad competente decidirá el mismo día o al día siguiente del acto de descargos o del vencimiento del auto para mejor proveer, en forma oral y pública, si declara la responsabilidad administrativa o pronuncia el sobreseimiento.

Las decisiones se harán constar por escrito en el respectivo expediente, en el término de cinco días hábiles después de pronunciadas y tendrán efecto inmediato.

Valoración de las sanciones

Para la aplicación de las sanciones se tomará en cuenta la gravedad de la falta y de los perjuicios causados, así como las circunstancias atenuantes y agravantes.

7. Recurso de reconsideración

El recurso de reconsideración procede dentro de los quince días hábiles siguientes a la decisión. Dicho recurso será resuelto dentro de los quince días hábiles siguientes a su interposición.

8. Recurso de nulidad contra la decisión del Contralor General de la República o de sus delegatarios

Se podrá interponer recurso de nulidad por ante el Tribunal Supremo de Justicia en el lapso de seis meses.

9. Recurso de revisión

Se rige por las normas de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos

10. Suspensión de la ejecución

La interposición de los recursos no suspende la ejecución de las decisiones que dictaminen la responsabilidad administrativa.

11. Medidas preventivas

Pueden ser acordadas por el Contralor.

12. Prescripción

Las acciones administrativas sancionatorias o resarcitorias prescribirán en el término de cinco años, salvo lo establecido en leyes especiales. El término se cuenta desde la ocurrencia del hecho, acto u omisión que origine la responsabilidad administrativa, pero si se trata de un funcionario público, comenzará a contarse desde la cesación en el cargo. Si son funcionarios que gozan de inmunidad, desde el momento en que ésta hubiese cesado.

13. Interrupción de la prescripción

Artículo 115: “La prescripción se interrumpe:

1. Por la información suministrada al imputado durante las investigaciones preliminares, conforme a lo previsto en el artículo 79 de esta Ley.

2. Por la notificación a los interesados del auto de apertura del procedimiento para la determinación de responsabilidades, establecido en esta Ley.
3. Por cualquier actuación fiscal notificada a los interesados, en la que se haga constar la existencia de irregularidades, siempre que se inicie el procedimiento para la determinación de responsabilidades establecido en esta Ley.

C. Efectos de la declaratoria de responsabilidad administrativa

La responsabilidad administrativa será sancionada con la multa prevista en el artículo 94 *ejusdem*, de acuerdo con la gravedad de la falta y el monto de los perjuicios que se hubiesen causado.

El Contralor General de la República es el único facultado “de manera exclusiva y excluyente, sin que medie ningún otro procedimiento” a acordar, en atención a la entidad del ilícito cometido, lo siguiente:

- A. La suspensión del ejercicio del cargo sin goce de sueldo por un período no mayor de 24 meses
- B. La destitución del declarado responsable
- C. La inhabilitación del ejercicio de funciones públicas hasta por un máximo de quince años, en cuyo caso debe remitir la información pertinente a la dependencia responsable de la administración de los recursos humanos del ente u organismo en el que ocurrieron los hechos.

La ejecución de la sanción será ejecutada por el órgano encargado de la designación, remoción o destitución del funcionario.

Entidad de las multas.

Artículo 94: “Serán sancionados, de acuerdo con la gravedad de la falta y a la entidad de los perjuicios causados, con multa de cien (100) a un mil (1.000) unidades tributarias, que impondrán los órganos de control previstos en esta Ley, de conformidad con su competencia:

1. Quienes entraben o impidan el ejercicio de las funciones de los órganos de control fiscal.

2. quienes incurran reiteradamente en errores u omisiones en la tramitación de los asuntos que deban someter a la consideración de los órganos de control fiscal.
3. quienes sin motivo justificado, no comparecieren cuando hayan sido citados por los órganos de control fiscal.
4. quienes estando obligados a enviar a los órganos de control fiscal informes, libros y documentos no lo hicieren oportunamente.
5. quienes estando obligados a ello, no envíen o exhiban dentro del plazo fijado, los informes, libros y documentos que los órganos de control fiscal les requieran.
6. quienes designen a los titulares de los órganos del control fiscal en los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley al margen de la normativa que regula la materia”.

VI. LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA

La responsabilidad solidaria es el fruto de las obligaciones solidarias que son aquellas en las que concurren varios acreedores, varios deudores, o varios acreedores y varios deudores y, en que cada acreedor tiene derecho a pedir y cada deudor debe prestar íntegramente las cosas objeto de la prestación

Las características de las obligaciones solidarias son la pluralidad de sujetos; la unidad del objeto; la indeterminación de partes en la exigencia o en la obligación; la existencia de un mandato tácito y recíproco entre los deudores y acreedores.

Hay diferentes tipos de solidaridad dependiendo de la composición de las obligaciones; del origen de la misma y de su naturaleza. Es así como se distingue entre la activa, pasiva y mixta o común; voluntaria (inter vivos o mortis causa) y legal; uniforme o variada.

Esta última se da en el supuesto de que los acreedores y deudores no estén ligados en la misma forma ni por los mismos plazos y condiciones.

4. Supuestos de la solidaridad

La solidaridad no se presume, sino que es necesaria la voluntad manifiesta de las partes para que la misma se cree, o bien, una disposición de ley, la cual se da en los siguientes casos:

- a. Solidaridad que la ley establece como una interpretación de la voluntad de las partes que aparece en los siguientes casos
- b. Solidaridad establecida a modo de garantía del acreedor
- c. Solidaridad impuesta como sanción

Es interesante reseñar algunas de las previsiones legales sobre la materia presente en la normativa venezolana:

A. Código Civil.

Artículo 1.221.- La obligación es solidaria cuando varios deudores están obligados a una misma cosa, de modo que cada uno pueda ser constreñido al pago por la totalidad, y que el pago hecho por uno solo de ellos liberte a los otros, o cuando varios acreedores tienen el derecho de exigir cada uno de ellos el pago total de la acreencia y que el pago hecho a uno solo de ellos liberte al deudor para con todos.

Artículo 1.222.- La obligación puede ser solidaria tanto en el caso de que los deudores estén obligados cada uno de una manera diferente, como en el de que el deudor común se encuentre obligado de manera diferente para con cada uno de los acreedores.

Artículo 1.223.- No hay solidaridad entre acreedores ni deudores, sino en virtud de pacto expreso o disposición de la Ley.

Artículo 1.224.- El deudor solidario puede oponer al acreedor todas las excepciones que le son personales; y también las comunes a todos los codeudores; pero no puede oponerle las que sean puramente personales a los demás codeudores.

Artículo 1.225.- Salvo disposición o convención en contrario, la obligación solidaria se divide en partes iguales entre los diferentes deudores o entre los diferentes acreedores.

Artículo 1.226.- Las acciones judiciales intentadas contra uno de los deudores, no impiden al acreedor ejercerlas también contra los otros.

Artículo 1.229.- La novación hecha por el acreedor con uno de los deudores solidarios liberta a todos los demás.

Sin embargo, si el acreedor ha exigido el consentimiento de los codeudores para la novación, y ellos rehúsan darlo, la antigua acreencia subsiste.

Artículo 1.230.- El deudor solidario no puede oponer la compensación de lo que el acreedor deba a su codeudor, sino por la porción correspondiente a su codeudor en la deuda solidaria.

Artículo 1.233.- El acreedor que renuncia a la solidaridad respecto de uno de los codeudores, conserva su acción solidaria contra los demás por el crédito íntegro.

Artículo 1.234.- Se presume que el acreedor ha renunciado a la solidaridad respecto a uno de los deudores:

1º Cuando recibe separadamente de uno de los deudores su parte en la deuda, sin reservarse expresamente la solidaridad o sus derechos en general; y

2º Cuando ha demandado a uno de los codeudores por su parte y éste ha convenido en la demanda o ha habido sentencia condenatoria.

Artículo 1.235.- El acreedor que recibe separadamente y sin reservas de uno de los codeudores su parte de frutos naturales o de réditos o intereses de la deuda, no pierde la solidaridad en cuanto a ese deudor, sino por los réditos o intereses vencidos y no respecto de los futuros ni del capital, a menos que el pago separado haya continuado por diez años consecutivos.

Artículo 1.236.- La sentencia dictada contra uno de los deudores solidarios no produce los efectos de la cosa juzgada contra los otros codeudores. La sentencia dictada en favor de uno de los deudores aprovecha a los otros, a menos que se la haya fundado en una causa personal al deudor favorecido.

Artículo 1.238.- El codeudor solidario que ha pagado la deuda íntegra, no puede repetir de los demás codeudores sino por la parte de cada uno.

Si alguno de ellos estaba insolvente, la pérdida ocasionada por su insolvencia se distribuye por contribución entre todos los codeudores solventes, inclusive el que ha hecho el pago.

Artículo 1.239.- En el caso de que el acreedor haya renunciado a la solidaridad respecto de uno de los codeudores, si alguno de los otros se hace insolvente, la parte de éste se repartirá por contribución entre todos los deudores, incluyéndose a aquél que había sido libertado de la solidaridad.

Artículo 1.240.- Si el negocio por el cual la deuda se contrajo solidariamente, no concierne sino a uno de los deudores solidarios, éste será responsable de toda ella a los otros codeudores, quienes respecto a él sólo se considerarán como fiadores.

Artículo 1.241.- El deudor puede pagar a cualquiera de los acreedores solidarios, mientras no haya sido notificado de que alguno de ellos le haya reclamado judicialmente la deuda.

Artículo 1.242.- La sentencia condenatoria obtenida por uno de los acreedores contra el deudor común, aprovecha a los otros. La sentencia dictada en favor del deudor aprovecha a éste contra todos los acreedores, a menos que se la haya fundado en una causa personal al acreedor demandante.

Artículo 1.243.- Todos los acreedores solidarios pueden aprovecharse de la negativa del deudor a prestar el juramento deferido por uno de ellos.

El juramento deferido por uno de los acreedores solidarios al deudor, no lo liberta sino por la parte correspondiente a ese acreedor.

Artículo 1.244.- El deudor no puede oponer a uno de los acreedores solidarios la compensación de lo que otro de los acreedores le deba, sino por la parte de este acreedor.

Artículo 1.246.- La remisión hecha por uno de los acreedores solidarios no liberta al deudor sino por la parte de este acreedor.

Artículo 1.247.- La novación hecha entre uno de los acreedores y el deudor común, no produce ningún efecto respecto de los otros acreedores.

Artículo 1.248.- La mora del deudor respecto de uno de los acreedores solidarios aprovecha a todos los otros.

Artículo 1.249.- Todo acto que interrumpe la prescripción respecto de uno de los acreedores solidarios aprovecha a los otros.

La suspensión de la prescripción respecto de uno de los acreedores solidarios no aprovecha a los otros.

Artículo 112.- Quien, hallándose en las circunstancias expresadas (en los artículos 110 y 11 relativos al matrimonio de quienes tuviesen hijos menores bajo su potestad), haya dejado de cumplir las formalidades prescritas, y el que contrajere matrimonio con aquél, serán responsables solidariamente de los perjuicios que ocasionen a los hijos.

Artículo 274.- El padre y la madre responden solidariamente de los bienes de los hijos que administren conjuntamente y de los frutos procedentes de los mismos.

Artículo 981.- Si muchos albaceas han aceptado el encargo, uno solo puede intervenir a falta de los demás, salvo disposición contraria del testador; pero están obligados solidariamente a dar cuenta de los bienes que se les haya confiado, con tal que el testador no haya dividido sus funciones y que cada uno de ellos se haya limitado a los que se le hubieren atribuido.

Artículo 1.194.- El propietario de un edificio o de cualquiera otra construcción arraigada al suelo, es responsable del daño causado por la ruina de éstos, a menos que pruebe que la ruina no ha ocurrido por falta de reparaciones o por vicios en la construcción.

Artículo 1.195.- Si el hecho ilícito es imputable a varias personas, quedan obligadas solidariamente a reparar el daño causado.

Quien ha pagado íntegramente la totalidad del daño, tiene acción contra cada uno de los coobligados por una parte que fijará el Juez según la gravedad de la falta cometida por cada uno de ellos. Si es imposible establecer el grado de responsabilidad de los coobligados, la repartición se hará por partes iguales.

Artículo 1.671.- En las sociedades que no sean de comercio, los socios no son responsables solidariamente de las deudas sociales, y uno de los socios no puede obligar a los demás, si éstos no le han conferido poder para ello.

Artículo 1.703.- Si el mandato se ha conferido por dos o más personas para un negocio común, cada una de ellas es responsable solidariamente al mandatario de todos los efectos del mandato.

Artículo 1.730.- Si son dos o más los comodatarios, es solidaria su responsabilidad para con el comodante.

Artículo 1.823.- Si fueren varios los deudores principales y estuvieren obligados solidariamente, el fiador de todos que haya pagado, podrá dirigir su acción contra cualquiera de ellos por la totalidad de la deuda.

B. Ley Orgánica del Trabajo

Artículo 54: A los efectos de esta Ley se entiende por intermediario la persona que en nombre propio y en beneficio de otra utilice los servicios de uno o más trabajadores.

El intermediario será responsable de las obligaciones que a favor de esos trabajadores se derivan de la Ley y de los contratos; y el beneficiario responderá además, solidariamente con el intermediario, cuando le hubiere autorizado expresamente para ello o recibiere la obra ejecutada. Los trabajadores contratados por intermediarios disfrutarán de los mismos beneficios y condiciones de trabajo que correspondan a los trabajadores contratados directamente por el patrono beneficiario.

Artículo 56: A los efectos de establecer la responsabilidad solidaria del dueño de la obra o beneficiario del servicio, se entiende por inherente, la obra que participa de la misma naturaleza de la actividad a que se dedica el contratante; y por conexas, la que está en relación íntima y se produce con ocasión de ella.

La responsabilidad del dueño de la obra o beneficiario del servicio se extiende hasta los trabajadores utilizados por subcontratistas, aun en el caso de que el contratista no esté autorizado para subcontratar; y los trabajadores referidos gozarán de los mismos beneficios que correspondan a los trabajadores empleados en la obra o servicio.

Artículo 90: La sustitución del patrono no afectará las relaciones de trabajo existentes. El patrono sustituido será solidariamente responsable con el nuevo patrono por las obligaciones derivadas de la Ley o de los contratos, nacidas antes de la sustitución, hasta por el término de prescripción previsto en el artículo 61 de esta Ley.

Concluido este plazo, subsistirá únicamente la responsabilidad del nuevo patrono, salvo que existan juicios laborales anteriores, caso en el cual las sentencias definitivas podrán ejecutarse indistintamente contra el patrono sustituido o contra el sustituto. La responsabilidad del patrono sustituido sólo subsistirá, en este caso, por el término de un (1) año contado a partir de la fecha en que la sentencia quede definitivamente firme.

C. Código Orgánico Tributario

Artículo 20. Están solidariamente obligadas aquellas personas respecto de las cuales se verifique el mismo hecho imponible. En los demás casos la solidaridad debe estar expresamente establecida en este Código o en la ley.

Artículo 27. Son responsables directos en calidad de agentes de retención o de percepción, las personas designadas por la ley o por la Administración previa autorización legal, que por sus funciones

públicas o por razón de sus actividades privadas, intervengan en actos u operaciones en los cuales deban efectuar la retención o percepción del tributo correspondiente.

Los agentes de retención o de percepción que lo sean por razón de sus actividades privadas, no tendrán el carácter de funcionarios públicos.

Efectuada la retención o percepción, el agente es el único responsable ante el Fisco por el importe retenido o percibido. De no realizar la retención o percepción, responderá solidariamente con el contribuyente.

Artículo 72. Cuando de conformidad con los artículos 70 y 71 de este Código se constituyan fianzas para garantizar el cumplimiento de la obligación tributaria, sus accesorios y multas, éstas deberán otorgarse en documento autenticado, por empresas de seguros o instituciones bancarias establecidas en el país, o por personas de comprobada solvencia económica, y estarán vigentes hasta la extinción total de la deuda u obligación afianzada. Las fianzas deberán ser otorgadas a satisfacción de la Administración Tributaria y deberán cumplir con los siguientes requisitos mínimos:

1. Ser solidarias.
2. Hacer renuncia expresa de los beneficios que acuerde la ley a favor del fiador.

A los fines de lo previsto en este artículo, se establecerá como domicilio especial la jurisdicción de la dependencia de la Administración Tributaria donde se consigne la garantía.

Artículo 92. Los autores, coautores y partícipes responden solidariamente por las costas procesales.

D. Código Penal

Artículo 34.- La condenación al pago de las costas procesales no se considerara como pena sino cuando se aplica en juicio penal y en este es necesariamente accesoria de toda condena a pena o penas principales y así se aplicará, quedando obligado el reo: a reponer el papel sellado que indique la ley respectiva en lugar del común invertido, a inutilizar las estampillas que se dejaron de usar en el proceso, a las indemnizaciones y derechos fijados por ley previa y a satisfacer los demás gastos causados en el juicio o con ocasión de los que no estuvieren tasados por la ley, serán determinados por el Juez, con asistencia de parte.

Parágrafo Único.- Los penados por una misma infracción quedarán solidariamente obligados al pago de las costas procesales. Los condenados en un mismo juicio por diferentes hechos punibles, sólo estarán obligados solidariamente al pago de las costas comunes.

Artículo 119.- En caso de rebelión existe la solidaridad en la responsabilidad civil derivada de los daños y expropiaciones causados por fuerzas rebeldes.

Artículo 124.- Si el hecho punible es imputable a varias personas, quedan éstas obligadas solidariamente por el daño causado.

E. Ley Orgánica de la Administración Pública

Artículo 57. El Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y los ministros o ministras serán solidariamente responsables con el Presidente o Presidenta de la República de las decisiones adoptadas en las reuniones del Consejo de Ministros a que hubieren concurrido, salvo que hayan hecho constar su voto adverso o negativo.

F. Otras leyes

También hay varias modalidades de solidaridad previstas en la Ley de Minas, en la Ley de Bancos y Otras Instituciones Financieras, en la Ley Orgánica para la Protección del Niño y el Adolescente y en el Código de Comercio.

Responsabilidad solidaria y solidaridad

Solidaridad alude no solo a las personas que contraen obligaciones solidarias, sino a todo aquel que se adhiere a la causa, empresa u opinión de otro.

La solidaridad alude entonces, a la adhesión, a las cargas u obligaciones que otro contrae o que corresponden a otro. Cuando se habla de responsabilidad solidaria se estaría señalando que todos los miembros del grupo, de la comunidad responden por igual de las acciones que se le imputen a dicha organización o sociedad.

Ahora bien, estimamos que la figura de la responsabilidad solidaria trasladada al campo social conforma la responsabilidad social, que es un concepto con matices propios.

VII. LA RESPONSABILIDAD SOCIAL

A. Consagración

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela consagra la responsabilidad social al definir al Estado venezolano como un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político” (artículo 2 de la Constitución).

B. Estado social de derecho y de justicia

Ha sido la jurisprudencia la encargada de establecer el alcance de la expresión, “Estado Social de Derecho y Justicia”. La manifestación más elocuente fue la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 24 de enero de 2002, relativa a los créditos indexados en la cual se emitieron los siguientes conceptos:

1. Origen de la noción

El origen de la noción se encuentra en la figura del estado de derecho que se genera en la lucha contra el absolutismo, centrándose por ello en el control jurídico del Poder Ejecutivo a fin de evitar sus intervenciones arbitrarias en contra del ciudadano. Posteriormente, evoluciona para aludir al sometimiento del Estado a la norma jurídica rectora de los Poderes Públicos. Esta noción se encuentra en la Constitución actual en la cual se complementa con la idea del Estado Social.

2. Estado social.

El estado social es una noción que surge ante la desigualdad real que existe en los grupos sociales y que se basa en los siguientes fines:

- Perseguir la armonía entre las clases, evitando que la dominante, por tener el poder económico, político y cultural, abuse o subyugue a los restantes grupos sociales;

- Tutelar a la persona o grupos que, con relación a otros, se encuentren en situación de debilidad o minusvalía jurídica, ya que el principio de igualdad ante la ley por si mismo no resuelve la situación, por cuanto, quienes son desiguales no pueden ser tratados con soluciones idénticas;
- Intervenir en la conformación del trabajo y de la seguridad social, y, asimismo proteger la salud, la vivienda, la educación y las relaciones económicas;
- Reforzar la protección jurídica constitucional de los grupos débiles y reducir la que se atribuía a los más fuertes;
- Proteger en sede jurisdiccional a los débiles;
- Armonizar los intereses antagónicos de la sociedad;
- Impedir que las actuaciones fundadas en el silencio de la ley o en sus ambigüedades, permita que los más fuertes establezcan su hegemonía sobre los más débiles;

Además la Sala señaló que el Estado Social; no se limita a los derechos sociales que la Constitución menciona expresamente, sino se vincula con los derechos económicos, culturales y ambientales; y así mismo señaló que su intención no era abolir los derechos de propiedad y de libre empresa, sino condicionarlos en ciertas áreas de interés social en beneficio de dichos valores y, en ese sentido, deben interpretarse las leyes.

C. Solidaridad social y responsabilidad social

Los conceptos arriba indicados son inherentes al Estado social de derecho consagrados el primero, en los artículos 2, 132 y 135 de la Constitución; y la segunda, en los artículos 2, 132, 135 y 299 también de la Constitución.

Por lo que atañe a la solidaridad social la misma se origina en el deber de todos de contribuir en los siguientes aspectos: con la paz social; el bienestar social. Asimismo, de participar en los procesos de desarrollo de los jóvenes, tales como capacitación y acceso al primer empleo. Finalmente, está presente en la tutela de los derechos de los ancianos y de los discapacitados.

Por lo que respecta a la responsabilidad social, la misma puede definirse como la participación de los ciudadanos en el cumplimiento

de los fines del Estado enunciados en el artículo 299 de la Constitución, que son al efecto los siguientes: la justicia social; la democracia; la eficiencia en la prestación de los servicios; el desarrollo de la libre competencia; la protección del ambiente; la productividad y solidaridad; el bienestar social.

De allí cabe preguntarse: ¿Qué busca la responsabilidad social?. La responsabilidad social trata de que el Estado actúe conjuntamente con la iniciativa privada en los siguientes aspectos: la promoción del desarrollo armónico de la economía nacional; la generación de fuentes de trabajo y alto valor agregado nacional; la elevación del nivel de vida de la población; el fortalecimiento de la soberanía económica del país; el logro de la sustentabilidad, la permanencia y la equidad del crecimiento de la economía; la obtención de una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta”.

D. Responsabilidad social en la legislación

La más reciente norma de importancia en materia de responsabilidad social es la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión (llamada ley RESORTE) del 07 de diciembre de 2004 publicada en la Gaceta Oficial 38.081, cuyos aspectos más resaltantes son los siguientes:

1. Establecer la responsabilidad social de los prestadores de los servicios de radio y televisión, los anunciantes, los productores nacionales independientes y los usuarios en la difusión y recepción de los mensajes.
2. La razón de esta responsabilidad social que se establece es fomentar el equilibrio democrático entre los deberes, derechos e intereses de los sujetos sometidos a la norma, a los fines de promover la justicia social; de contribuir con la formación de la ciudadanía, la democracia, la paz, los derechos humanos, la cultura, la educación, la salud y el desarrollo social y económico de la nación.
3. De otorgar la protección integral a los niños y adolescentes; a la seguridad social y a la libre competencia.

Principios que rigen la interpretación y aplicación de la ley

Los principios que rigen la interpretación y aplicación de la ley son los siguientes:

- libre expresión de ideas, opiniones y pensamientos;
- comunicación libre y plural;
- prohibición de censura previa;
- responsabilidad ulterior;
- democratización;
- participación;
- solidaridad y responsabilidad social;
- soberanía;
- seguridad de la nación
- libre competencia.