

El financiamiento externo a las organizaciones de la sociedad venezolana.

¿Es delito?

María Gabriela Cuevas García*



La solicitud de fondos del extranjero es parte de la libertad de asociación

La actuación de las organizaciones de la sociedad, independientemente de que tengan o no personalidad jurídica, está protegida por las normas sobre libertad de asociación.

La libertad de asociación consiste en la posibilidad de organizarse para realizar actividades de distinta índole (con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos, entre otros). Implica para las personas la libertad de hacerse parte o no de determinada organización, o de decidir dejar de pertenecer a alguna. Para las organizaciones implica además la libertad de actuación de que gozan los particulares que las conforman, es decir, que les está permitido hacer todo cuanto no esté expresamente prohibido por la ley; y tal libertad de actuación abarca tanto las actividades directamente tendientes a conseguir los fines de la organización, como otras actividades tendientes a facilitar su desempeño, entre las que se cuenta la consecución de fondos. La libertad de asociación implica la posibilidad de dotar a la organización de personalidad jurídica, y que por tanto sea titular de derechos y obligaciones como un sujeto independiente de cada uno de sus miembros; ahora bien, pueden gozar de los otros atributos o componentes de la libertad de asociación todas las organizaciones, independientemente de que hayan optado o no por tener personalidad jurídica.

La libertad de asociación es un derecho humano, reconocido constitucionalmente a toda persona, debe ejercerse para fines lícitos y de conformidad con la ley, y el Estado está obligado a facilitar su ejercicio (Art. 52 de la Constitución RBV). Se trata de un derecho que admite regulación legal, sin embargo, dicha regulación debe reunir ciertas características, para que cumpla con su función ordenadora sin cercenar el derecho. En este sentido, el ejercicio del derecho de asociación sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, es decir, no pueden establecerse restricciones por vías distintas, como los decretos, reglamentos o las sentencias; y no es posible para el legislador establecer cualquier restricción, sino que sólo son admisibles las que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás; es decir, el contenido que el legislador otorgue a estos conceptos jurídicos no puede ser tal que lleve a establecer restricciones que puedan considerarse antidemocráticas (Arts. 22.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 16.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Por otra parte, las organizaciones de la sociedad que se dedican a actividades de contraloría social al Estado, deben mantenerse independientes de éste, lo cual impone la necesidad de conseguir fondos de otras fuentes, tanto nacionales

(empresas y fundaciones privadas), como internacionales, entre las que se encuentran las privadas y las públicas (nacionales o regionales), estas últimas son parte de la cooperación internacional, que es una figura reconocida y promovida en el derecho internacional.

La recepción de fondos no implica necesariamente la pérdida de autonomía, pues la recepción de éstos puede hacerse para la realización de trabajos específicos, o en porcentajes limitados respecto al total de ingresos de la organización, y de esta manera no queda comprometida la existencia y funcionamiento de la organización en caso de que dejara de recibirse el financiamiento. Además, los fondos pueden recibirse con la condición expresa de independencia total en los resultados del trabajo a ejecutar, sin que el donante pueda intervenir para cambiarlos o adecuarlos.

Obviamente, los intereses de los donantes están presentes y se manifiestan en la selección de temas en los que deciden brindar su apoyo, sin embargo, ello no es cuestionable tratándose de actividades lícitas, aquéllas en las que decidan colaborar; a menos que existiera una prohibición normativa expresa al respecto, en cuyo caso se trataría de una restricción a la libertad de asociación de las personas receptoras de tales fondos, y por lo tanto debe reunir los requisitos antes señalados: establecida en ley, fundada en determinadas razones (seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás), e interpretadas éstas en un marco democrático.

Delitos contra la independencia y la seguridad de la Nación

El Código Penal venezolano tipifica ciertos delitos contra la independencia y la seguridad de la Nación, entre los que establece delitos contra la Patria, delitos contra los Poderes Públicos de la Nación, y delitos contra el derecho internacional.

A continuación haremos el esbozo de todos los delitos contra la

independencia y la seguridad de la Nación establecidos en el Código Penal venezolano, para tener una idea del conjunto. Posteriormente haremos el análisis más detallado del artículo 132, en virtud de que contiene elementos que podrían afectar la libertad de asociación, debido a que se ha pretendido interpretarlo para deducir la existencia de restricción a la libertad de recibir recursos financieros provenientes de organizaciones y gobiernos extranjeros.

Los delitos contra los poderes nacionales y de los Estados son (Arts. 144 a 152): alzarse contra el gobierno para deponerlo; conspirar o alzarse para cambiar violentamente la Constitución; promover la guerra civil; armar personas dentro de la geografía nacional para ponerlas al servicio de otra Nación; actos para hacer tomar las armas a los habitantes de la República contra los Poderes Públicos de la Nación; tomar el mando de tropas, plazas, fortalezas, puestos militares, puertos, poblaciones, buques o aeronaves de guerra; ofender o irrespetar, de palabra, por escrito o de cualquier otra manera, al Presidente de la República, de la Asamblea Nacional, Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, Gobernador de alguno de los Estados, Ministros del Despacho, Vicepresidente Ejecutivo de la República, Alcalde Mayor, Presidentes de los Consejos Legislativos de los Estados, o a los jueces superiores; vilipendiar públicamente a la Asamblea Nacional, al Tribunal Supremos de Justicia o al Consejo de Ministros, a algún Consejo Legislativo de Estado, a algún Tribunal Superior, o a algún Concejo Municipal.

Los delitos contra la Patria son (Arts. 128 a 143): conspirar o atentar contra la independencia o integridad del espacio geográfico, o contra las instituciones republicanas, aisladamente o de acuerdo con otra Nación o con enemigos; solicitar o gestionar la intervención de un gobierno extranjero para derrocar el gobierno venezolano; sublevarse en armas contra el gobierno legítimo de la República; favorecer con revueltas o actos de perturbación del orden público los propó-

sitos de los enemigos cuando Venezuela se halle amenazada de guerra extranjera; conspirar para destruir la forma política republicana de la Nación; solicitar intervención extranjera en los asuntos de la política interior; pedir concurso extranjero para perturbar la paz de la República; incitar a la guerra civil en la República ante funcionarios extranjeros o por publicaciones en prensa extranjera; difamar al presidente o ultrajar a representantes diplomáticos o funcionarios consulares venezolanos ante la prensa extranjera; estorbar la acción del gobierno para la defensa nacional; revelar secretos políticos o militares; facilitar a la nación enemiga en tiempos de guerra, dinero, provisiones o elementos de guerra; destruir por desprecio la bandera u otro emblema de la República en lugar abierto al público; aceptar honores, pensiones u otras dádivas de alguna Nación que se halle en guerra con Venezuela.

Los delitos contra el derecho internacional son (Arts. 153 a 166): cometer actos de piratería; invadir el espacio geográfico de una Nación amiga o neutral; hacer la guerra a una Nación con la que esté en paz Venezuela; cometer actos hostiles contra una Nación amiga o neutral que expongan a Venezuela al peligro de una guerra internacional o hayan hecho romper relaciones amistosas de Venezuela con el otro gobierno; quebrantar las treguas o armisticios o los principios que observan los pueblos civilizados en la guerra; actos de hostilidad en el territorio de Venezuela contra uno de los beligerantes, que quebranten la neutralidad en caso de guerra entre naciones extrañas; violar las Convenciones o Tratados de modo que se comprometa la responsabilidad de la República; partiendo del territorio de Venezuela, entrar a una Nación amiga o neutral, por la fuerza o clandestinamente, en contra de leyes, decretos o mandamientos de ésta; cometer delito en Venezuela contra el primer mandatario de una Nación extranjera o contra los representantes; arrebatar, romper o destruir con menosprecio la bandera u otro emblema de otra Nación.

Hechos no tipificados

Para castigar tales delitos se establecen penas que, para los delitos contra la patria van de veinte a treinta, y de seis a doce años de presidio; para los delitos contra los poderes nacionales y de los Estados van de doce a veinticuatro años de presidio, y de quince días a diez meses de prisión; y para los delitos contra el derecho internacional van de diez a quince años de presidio, a arresto de uno a seis meses; según el delito de que se trate.

El conjunto de artículos referidos nos muestra los hechos que el legislador ha considerado atentan contra la independencia y la seguridad de la Nación y ameritan sanción penal; podemos identificar cuáles son los bienes jurídicos protegidos, así como el tipo de acción contra éstos que se considera susceptible de sanción de tal naturaleza. Aplicar estas penas a otros hechos no tipificados en éstos sería contrario al principio de legalidad penal; e interpretar extensivamente estos artículos para aplicarlos a otros hechos distintos a los incluidos expresamente sería igualmente violatorio de dicho principio, según el cual, no existe crimen ni pena si no hay una ley que los establezca expresamente.

Entre los tipos penales contra la Patria queremos destacar el contenido del artículo 132 que establece la pena de presidio de ocho a dieciséis años por conspirar para destruir la forma política republicana de la Nación, y se expresa además "en la misma pena incurrirá el venezolano que **solicite la intervención extranjera en los asuntos de la política interior de Venezuela**".

Este artículo ha pretendido aplicarse para cuestionar a organizaciones de la sociedad venezolana por el hecho de solicitar financiamiento de organizaciones o gobiernos extranjeros. Es decir, en este tipo penal se ha interpretado que se establece como delito la solicitud y uso de fondos provenientes del extranjero para la intervención en cualquier asunto de alguna manera vinculado a la política interna. Sin embargo, consideramos que lo que puede válidamente interpretarse es que el legislador

lo que persigue es establecer como delito la solicitud de intervención extranjera en los asuntos de la política interior identificados en el propio artículo.

En otras palabras, lo que persigue la norma es criminalizar la solicitud de intervención extranjera que atente contra el bien jurídico protegido, que es: la forma política republicana de la Nación, el cual se resguarda frente a la conspiración para destruirla. Es decir, lo que está tipificado como delito no es cualquier solicitud de intervención extranjera en asuntos de la política interna, sino aquellas que puedan referirse a la intervención en asuntos internos que constituyan conspiración contra la forma política republicana de la Nación.

Además, en el artículo 132 existen otros elementos, respecto a los que expresamente se señala la forma de intervención extranjera que constituye delito, por considerar el legislador que pueden llegar a estar vinculadas a una conspiración contra la forma política republicana de la Nación, estos son: la paz de la República, que se protege contra la solicitud del concurso extranjero para perturbarla; y contra la incitación a la guerra civil ante funcionarios extranjeros o por publicaciones en prensa extranjera; y el honor y la reputación del presidente y representantes diplomáticos o funcionarios consulares venezolanos, que se protegen contra la difamación y ultrajes ante la prensa extranjera.

Ahora bien, para identificar cuáles pueden ser los asuntos de política interna en los que la intervención extranjera podría estar vinculada a una conspiración, el mismo conjunto de normas del Código Penal sobre delitos contra la independencia y seguridad de la Nación ofrece un marco, al proteger determinados bienes jurídicos, que son: el espacio geográfico; las instituciones republicanas; el gobierno venezolano; los intereses de Venezuela cuando se halle amenazada de guerra extranjera; la forma política republicana de la Nación; la paz civil e internacional de la República; el honor y reputación del Presidente y representantes diplomáticos o funcionarios consula-

res venezolanos; la acción del gobierno para la defensa nacional; los secretos políticos o militares; los intereses de la nación durante la guerra; la bandera u otros emblemas de la República; la Constitución; las personas armadas dentro de la geografía nacional al servicio de la Nación; los Poderes Públicos de la Nación; las tropas, plazas, fortalezas, puestos militares, puertos, poblaciones, buques o aeronaves de guerra; el honor y reputación de otros funcionarios públicos que identifica; y los otros vinculados al derecho internacional entre los que se encuentra la beligerancia o no de Venezuela en conflictos entre otras naciones.

Así pues, en ningún caso podría considerarse que la colaboración extranjera para el ejercicio de derechos constitucionales sea una forma de conspiración. Si en el ejercicio de algún derecho, por mandato expreso de la norma que lo consagra, se culminara incidiendo en alguno de los bienes jurídicos protegidos antes mencionados, se trataría siempre de una incidencia permitida constitucionalmente, como permitida sería la solicitud de colaboración.

Una postura distinta a la expuesta respecto al contenido del artículo 132 del Código Penal podría sugerir que según principios de interpretación normativa, donde no distingue el legislador, no debe distinguir el intérprete, es decir, que si la ley penal se refiere a los asuntos de la política interna, debe entenderse que son todos los asuntos, y no algunos. Sin embargo, tratándose de normas penales, existe un principio de aplicación preferente, según el cual son inadmisibles los tipos penales tan genéricos que impidan identificar la acción delictiva; un tipo penal de tales características sería contrario a la libertad personal (protegida por el principio de legalidad penal antes mencionado), y sería contrario también a la no discriminación, pues los tipos penales indeterminados degeneran en su aplicación selectiva, discriminando así a ciertos grupos de sujetos no identificados por la ley sino por la escogencia arbitraria de quien aplica la norma.

En resumen

En nuestra opinión, se corre el grave riesgo de criminalizar la cooperación internacional en general, si se entendiera como delito la recepción de cooperación en todos los asuntos vinculados a la política interior, por la dificultad de identificación de éstos, pues en democracia, participativa y protagónica, los individuos están llamados a intervenir en todos los asuntos públicos y en ejercicio de poder, con lo cual todo lo relativo a la organización en torno al desarrollo social es potencialmente vinculable a la política interior, en la medida que los ciudadanos tienen la posibilidad de incidir en las decisiones públicas relacionadas con éstos. Podríamos llegar a afirmar también que todo aquello que pueda incidir en la opinión pública es, a la larga, potencialmente vinculable a la política interior. Por lo tanto, criminalizar la acción de individuos de solicitar fondos del extranjero a ser utilizados en asuntos relacionados con la política interior, no sólo es sumamente riesgoso para las personas, sino que es violatorio de sus derechos humanos, constitucionalmente reconocidos, de asociación y de participación; y aplicar una pena de presidio por estos hechos violaría flagrantemente el derecho a la libertad personal.

* *Abogada, Coordinadora Académica del Centro de Derechos Humanos de la UCAB.*

La liberalización de las telecomunicaciones y sus grandes ofertas

El Grupo Telefónica de España compró Telcel. A su vez CANTV, uno de cuyos socios es el Grupo Telefónica adelanta la compra de Digitel. De esta forma el mismo grupo sería accionista mayoritario de Telcel y minoritario de CANTV, Movilnet y Digitel. Lo que pasa en España puede ilustrarnos sobre lo que nos viene.

El diario del consumidor "Consumer" advierte que la liberalización de las telecomunicaciones no ha supuesto una rebaja de la factura global que pagan los usuarios. Más aún ha aumentado debido al incremento de las cuotas fijas, al consumo de servicios más costosos y al descenso heterogéneo de los precios.

Un informe de la Federación de Usuarios-Consumidores Independientes (FUCI) revela que el proceso de liberalización del sector de las telecomunicaciones y la consiguiente reducción del nivel de precios no ha supuesto una rebaja de la factura global que deben pagar los consumidores. Todo lo contrario, asegura, ya que ha aumentado debido al incremento de las cuotas fijas, al consumo de servicios más costosos y al descenso heterogéneo de los precios.

En el caso de la telefonía fija, la rebaja de las tarifas afecta especialmente a los servicios en los que existe más competencia, como las llamadas de larga distancia. En cambio, en los servicios donde hay menos competencia, como las llamadas metropolitanas, no se ha producido este efecto. Como ejemplo, el informe destaca que en seis años la cuota de abono de Telefónica ha aumentado un 78%.

En telefonía móvil tampoco existe auténtica competencia, a pesar de la existencia de tres compañías fuertes, indica el informe. La falta de una competencia real se debe a la «escasa e inexistente diferencia de precios» entre los servicios de las operadoras, lo que ha provocado que los precios del móvil hayan bajado menos que los de la telefonía tradicional.

En lo que se refiere a Internet, el informe de FUCI indica que en el ADSL hay también una falta de competencia real. Así, la diversificación de la oferta es «sólo aparente», reduciéndose la competencia en precios.

En cuanto a la publicidad, el informe señala que suele ser «poco transparente», ya que «siempre se publicitan grandes ofertas», pero «en muchas ocasiones no lo son tanto, ya que para conseguir la mejor opción habría que examinar detalladamente todas las ofertas y valorar los hábitos de consumo».

FUCI alerta además de la existencia de cláusulas abusivas en los contratos de prestación del servicio. A su juicio, la Administración debería prohibir las cláusulas de penalización para el cliente por rescisión del contrato. Asimismo, denuncia los métodos fraudulentos de captación de clientes y la publicidad engañosa.

Por último, indica que la regulación de los servicios de información telefónica y de tarificación adicional «no evita el gran número de reclamaciones que sobre ellos se producen», lo que demuestra que estos servicios «provocan abusos y la vulneración de los derechos de los consumidores».

La liberalización, se nos dice, ha sido positiva para los consumidores en el sentido de que ha producido bienes y servicios «a un precio mejor que si no existiera la competencia», y de lo contrario «la factura de Telefónica hoy sería mayor de lo que es». ¿Estamos los consumidores alertas para defendernos?