

Propuesta de orden legal-normativo e institucional

Mecanismo internacional de garantía institucional, fiducia e integridad para la recuperación post-sísmica de Venezuela

Documento institucional de trabajo para discusión de política pública, cooperación internacional, reconstrucción transparente y fortalecimiento de capacidades estatales

Francisco J. Contreras M. | ORCID: 0000-0002-9448-2543

Versión reforzada a partir de la propuesta legal-normativa previa

Fecha de elaboración: 1 de julio de 2026

Propósito de la versión reforzada

Esta versión incorpora una arquitectura de garantía institucional externa para cubrir vacíos críticos de confianza, capacidad técnica, integridad contractual, trazabilidad financiera y certificación independiente, sin sustituir la rectoría formal del Estado venezolano.

Índice sintético

- Resumen
- 1. Objeto y alcance institucional
- 2. Fragilidad institucional como restricción crítica de diseño
- 3. Orden de prelación legal-normativa
- 4. Marco legal interno aplicable
- 5. Protocolos internacionales y estándares de garantía
- 6. Mecanismo Internacional de Garantía, Fiducia e Integridad para la Reconstrucción
- 7. Fondo Venezolano de Reconstrucción y Valor Público bajo doble llave
- 8. Modelo operativo: roles, controles y responsabilidades
- 9. Contratación abierta, beneficiario final y sanciones cruzadas
- 10. Ingeniería independiente y certificación técnica de obras
- 11. Auditoría de ayuda ante desastres y datos abiertos
- 12. Lineamientos de acción por fase
- 13. Articulado ampliado de la Ley Especial
- 14. Matriz de riesgos institucionales y mitigación
- 15. Criterios de viabilidad ante actores nacionales e internacionales
- 16. Cláusula institucional de cierre
- Referencias

TEXTO FINAL REFORZADO

Propuesta de orden legal-normativo e institucional reforzada para sustentar el Plan de Recuperación Integral de Venezuela tras los sismos del 24 de junio de 2026

Resumen

La recuperación post-sísmica de Venezuela requiere una arquitectura legal, financiera y operativa capaz de transformar el diagnóstico de choque exógeno en una intervención pública verificable. El problema central no reside solo en el volumen de recursos necesarios, sino en la fragilidad institucional que puede impedir que esos recursos se conviertan en obras seguras, servicios restablecidos y confianza pública.

La versión previa de esta propuesta formuló una base normativa robusta: habilitación constitucional, activación de leyes nacionales sobre protección civil y gestión de riesgos, cumplimiento de normas sismorresistentes, adopción de protocolos internacionales, creación de un Fondo Venezolano de Reconstrucción y Valor Público, auditoría independiente, datos abiertos y control ciudadano. La mejora que ahora se incorpora consiste en convertir la supervisión internacional en una garantía institucional con poder operativo.

El mecanismo propuesto se denomina **Mecanismo Internacional de Garantía, Fiducia e Integridad para la Reconstrucción (MIGFIR)**. Su finalidad no es reemplazar al Estado venezolano ni crear una autoridad política paralela. Su función es cubrir, de forma temporal y delimitada, los vacíos de confianza, capacidad técnica, integridad contractual, control financiero y certificación independiente que amenazan la ejecución de una reconstrucción de gran escala.

La regla institucional de esta versión es clara: **la emergencia autoriza rapidez, no opacidad. Ningún desembolso debe liberarse sin hito físico verificable; ningún contrato debe adjudicarse sin beneficiario final identificado; ninguna obra debe recibirse sin certificación técnica independiente; ningún proveedor debe participar sin revisión de integridad; y ningún dato crítico debe permanecer fuera del escrutinio público.**

1. Objeto y alcance institucional

Esta propuesta establece el soporte legal-normativo, fiduciario, técnico y procedimental para ejecutar un Plan de Recuperación Integral ante los sismos recientes ocurridos en Venezuela. Su función es ofrecer una hoja de ruta defendible ante autoridades nacionales, organismos multilaterales, agencias humanitarias, cooperantes bilaterales, universidades, gremios profesionales, sociedad civil y comunidad venezolana en el exterior.

El alcance de la propuesta comprende cuatro dimensiones integradas: **reconstrucción física de infraestructura y vivienda; recuperación de servicios esenciales; estabilización macroeconómica y logística de la respuesta; y fortalecimiento institucional mediante controles temporales, verificables y compatibles con la soberanía jurídica venezolana.**

La propuesta parte de una premisa de diseño: en contextos de fragilidad institucional, el financiamiento externo no genera resultados por sí mismo. La confianza debe producirse mediante reglas, datos, auditorías, controles técnicos y mecanismos fiduciarios que reduzcan discrecionalidad, politización y captura contractual.

2. Fragilidad institucional como restricción crítica de diseño

El deterioro institucional del país debe tratarse como una restricción operativa de primer orden. No basta con diseñar un plan de obras; se requiere una arquitectura de ejecución que anticipe fallas de coordinación, baja capacidad administrativa, contratación opaca, debilidad de inspección, retrasos territoriales, desinformación y captura de recursos.

La fragilidad institucional no debe presentarse como juicio retórico, sino como variable de diseño. Allí donde el aparato público carece de capacidad suficiente para administrar recursos extraordinarios, la propuesta debe introducir mecanismos de garantía que aseguren separación de cuentas, adquisiciones auditables, certificación técnica independiente, datos abiertos y capacidad de suspensión de pagos.

La intervención internacional debe formularse con precisión jurídica. No se recomienda plantear una sustitución del Estado venezolano. Se recomienda establecer una garantía funcional temporal: el Estado conserva la rectoría, mientras que entidades internacionales y mecanismos técnicos independientes cubren funciones críticas de fiducia, compras, auditoría, certificación, integridad y trazabilidad.

Riesgo de fragilidad	Efecto probable sobre la reconstrucción	Respuesta institucional reforzada
Baja confianza pública	Menor cooperación ciudadana, dudas de donantes y riesgo reputacional.	Datos abiertos, auditoría independiente, plataforma pública de contratos y comités locales de recuperación.
Capacidad técnica insuficiente	Diseños defectuosos, obras vulnerables, retrasos y recepción técnica débil.	Ingeniero Independiente Internacional, universidades, colegios profesionales y revisión técnica por terceros.
Captura contractual	Sobrepuestos, colusión, empresas pantalla y baja calidad de obras.	Beneficiario final, sanciones cruzadas, contratación abierta y no objeción fiduciaria.
Discrecionalidad fiscal	Gasto no trazable, monetización del déficit y pérdida de disciplina presupuestaria.	Fondo fiduciario con cuentas separadas, desembolsos por hitos y control macrofiscal.
Politización territorial	Exclusión de zonas afectadas, ayuda condicionada y conflicto social.	Criterios técnicos de priorización, mapas públicos y veeduría ciudadana.

3. Orden de prelación legal-normativa

El soporte jurídico del plan debe organizarse mediante una jerarquía normativa que permita actuar con rapidez sin desplazar controles. La emergencia debe activar instrumentos excepcionales, pero esos instrumentos deben conservar trazabilidad, temporalidad, control constitucional y protección de derechos.

Primer nivel: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Sirve de base para proteger la vida, la salud, la vivienda adecuada, el acceso a información pública, la transparencia administrativa, la rendición de cuentas y la declaratoria de estado de alarma ante catástrofes o calamidades públicas.

Segundo nivel: leyes nacionales aplicables. Deben activarse las normas sobre protección civil, gestión integral de riesgos, administración financiera, contratación pública, control fiscal y prevención de corrupción.

Tercer nivel: normas técnicas obligatorias. La reconstrucción debe subordinarse a normas sismorresistentes, estudios de suelo, inspección estructural, supervisión profesional, certificación de materiales y recepción técnica independiente.

Cuarto nivel: estándares internacionales. Deben incorporarse el Marco de Sendai, INSARAG, Esfera, PDNA, estándares de adquisiciones multilaterales, contratación abierta, beneficiario final y auditoría de ayuda ante desastres.

Quinto nivel: instrumentos especiales de ejecución. Deben aprobarse el decreto de estado de alarma, la Ley Especial de Recuperación y Reconstrucción Transparente, el reglamento operativo del fondo, el manual de contratación reforzada, el Registro Único de Daños y Beneficiarios, y el convenio marco de garantía internacional.

4. Marco legal interno aplicable

Protección civil y administración de desastres. La Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres permite estructurar coordinación nacional, estatal y municipal, planes de respuesta, participación técnica, voluntariado y articulación con sectores sociales y económicos.

Gestión integral de riesgos. La Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos permite fundar un sistema de información pública sobre amenazas, vulnerabilidades, emergencias y desastres; además, respalda participación ciudadana y decisiones basadas en datos.

Administración financiera y crédito público. La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público exige separar donaciones, cooperación no reembolsable, asistencia técnica y operaciones que generen obligaciones financieras exigibles. Cuando exista crédito público, el instrumento debe cumplir autorización legal y disciplina presupuestaria.

Contratación pública. La contratación de emergencia puede acelerar procedimientos, pero no puede eliminar expediente, justificación técnica, precio de referencia, control de conflicto de interés, publicación posterior, auditoría concurrente ni sanciones por incumplimiento.

Control fiscal y prevención de corrupción. La Contraloría, el sistema nacional de control fiscal, las auditorías externas y la veeduría ciudadana deben actuar en forma complementaria. La Ley Contra la Corrupción debe traducirse en cláusulas de integridad, obligación de denuncia, inhabilitación de contratistas sancionados y protección de informantes.

5. Protocolos internacionales y estándares de garantía

La propuesta debe alinear la reconstrucción con estándares internacionales que aumenten su credibilidad ante donantes y multilaterales. Estos estándares no sustituyen el derecho interno; operan como protocolos de calidad, integridad, coordinación y evaluación.

Estándar o entidad	Uso propuesto	Valor institucional
Marco de Sendai 2015-2030	Gobernanza del riesgo, inversión en reducción de	Conecta la reconstrucción con resiliencia y prevención

Estándar o entidad	Uso propuesto	Valor institucional
	riesgos, preparación y reconstrucción mejorada.	de vulnerabilidad futura.
INSARAG	Coordinación de búsqueda y rescate urbano ante colapso estructural.	Ordena equipos nacionales e internacionales, seguridad operativa y coordinación en sitio.
Manual Esfera	Estándares mínimos de asistencia humanitaria, agua, saneamiento, refugio, salud y protección.	Permite evaluar la respuesta desde derechos, dignidad y participación de población afectada.
PDNA	Evaluación de daños, pérdidas y necesidades de recuperación.	Convierte el diagnóstico preliminar en programa financiable por sectores, territorios y cronograma.
MPTF Office	Diseño y administración de fondos mancomunados con agente administrativo.	Aporta fiducia, separación operativa y reportes financieros en instrumentos multi-donante.
UNOPS	Adquisiciones, infraestructura y gestión de proyectos.	Cubre vacíos de compras, logística, ejecución y supervisión de obras complejas.
Banco Mundial / BID	Reglas de adquisiciones, integridad, valor por dinero y sanciones.	Reduce discrecionalidad contractual y eleva confianza de financiadores.
OCDS	Publicación de datos y documentos de todo el ciclo contractual.	Facilita monitoreo ciudadano, periodismo de datos, auditoría y análisis comparado.
GAFI/FATF	Identificación de beneficiario final y transparencia societaria.	Mitiga empresas pantalla, triangulación, colusión y lavado de activos.
INTOSAI	Auditoría de ayuda ante desastres.	Introduce enfoque especializado para ayuda humanitaria, donaciones y reconstrucción.

6. Mecanismo Internacional de Garantía, Fiducia e Integridad para la Reconstrucción

Se propone crear el **Mecanismo Internacional de Garantía, Fiducia e Integridad para la Reconstrucción (MIGFIR)**, concebido como una estructura temporal, técnica, fiduciaria y verificable. Su finalidad será cubrir vacíos críticos de confianza y capacidad en la ejecución del plan, sin sustituir la titularidad jurídica del Estado venezolano ni desplazar el control constitucional interno.

El MIGFIR debe operar mediante convenio marco entre el Estado venezolano, organismos multilaterales, agencias del sistema de Naciones Unidas, bancos de desarrollo, cooperantes bilaterales y representantes técnicos nacionales. Su mandato debe quedar delimitado por sectores, plazos, recursos, reglas de desembolso, estándares de contratación, auditoría, publicación de datos y mecanismos de transferencia de capacidades.

La función esencial del MIGFIR consiste en transformar la cooperación internacional en resultados verificables: obras técnicamente seguras, compras competitivas, distribución humanitaria trazable, auditoría especializada, datos públicos, control de beneficiario final y capacidad de suspensión preventiva ante irregularidades.

Función crítica	Entidad o estándar sugerido	Rol dentro del plan
Fiducia y administración de fondos	Banco Mundial, BID, CAF, PNUD o UN Multi-	Administrar recursos en cuentas separadas, liberar

Función crítica	Entidad o estándar sugerido	Rol dentro del plan
	Partner Trust Fund Office.	desembolsos por hitos y bloquear operaciones no trazables.
Compras, infraestructura y proyectos	UNOPS, Banco Mundial, BID o agencias ejecutoras acreditadas.	Ejecutar o supervisar adquisiciones, licitaciones, logística crítica e infraestructura prioritaria.
Respuesta humanitaria	OCHA, INSARAG, OPS/OMS, IFRC y agencias ONU.	Coordinar rescate, salud, agua, saneamiento, refugios, protección y estándares humanitarios.
Auditoría e integridad	Auditorías externas independientes, INTOSAI, firmas internacionales y contralorías pares.	Verificar uso de fondos, costos, beneficiarios, avance físico, conflicto de interés y cumplimiento contractual.
Datos abiertos	Open Contracting Data Standard y plataforma pública de reconstrucción.	Publicar contratos, pagos, proveedores, beneficiarios finales, fotografías georreferenciadas y auditorías.

Regla de diseño

La diferencia institucional es sustantiva: la supervisión observa; la garantía condicional. La fiducia controla pagos, la auditoría verifica, el ingeniero independiente certifica, la contratación abierta expone, la ciudadanía valida y el Estado conserva rectoría bajo reglas verificables.

7. Fondo Venezolano de Reconstrucción y Valor Público bajo doble llave

El Fondo Venezolano de Reconstrucción y Valor Público debe convertirse en el vehículo financiero central del plan. Su diseño debe separar los recursos de reconstrucción del flujo ordinario del Tesoro Nacional, preservar disciplina presupuestaria, evitar monetización desordenada y generar confianza ante cooperantes.

La mejora principal consiste en establecer una regla de doble llave. Todo desembolso requerirá autorización del órgano venezolano competente y validación fiduciaria o técnica del agente internacional designado. La ausencia de cualquiera de las dos validaciones impedirá liberar recursos.

Esta doble llave no elimina la soberanía presupuestaria; la disciplina. El Estado define prioridades y conserva responsabilidad pública, pero el agente fiduciario verifica elegibilidad, cumplimiento documental, trazabilidad, consistencia técnica y ausencia de alertas de integridad.

Tipo de desembolso	Validación nacional	Validación internacional	Evidencia mínima
Ayuda humanitaria inmediata	Protección civil, salud o autoridad sectorial.	Agencia humanitaria o fiduciario designado.	Inventario, destinatario, ruta, acta de entrega y reporte agregado no sensible.
Obras de emergencia	Órgano ejecutor sectorial y autoridad territorial.	No objeción fiduciaria y certificación técnica inicial.	Presupuesto, ubicación, fotos, supervisor, cronograma y riesgo mitigado.
Reconstrucción permanente	Aprobación del programa sectorial y expediente de contratación.	Ingeniero independiente y agente fiduciario.	Diseño, estudio de suelo, contrato, beneficiario final, hitos y recepción técnica.
Compras internacionales	Priorización sectorial y autorización	Agente de adquisiciones o banco	Comparación de precios, proveedor,

Tipo de desembolso	Validación nacional	Validación internacional	Evidencia mínima
	aduanera.	multilateral.	trazabilidad logística y entrega.

8. Modelo operativo: roles, controles y responsabilidades

La arquitectura operativa debe separar rectoría, ejecución, control, certificación y legitimidad social. Ningún actor debe concentrar simultáneamente la decisión política, la contratación, el pago, la supervisión técnica y la auditoría.

Actor	Responsabilidad primaria	Control aplicable
Estado venezolano	Declarar emergencia, definir prioridades nacionales, coordinar territorios y garantizar derechos.	Control constitucional, control parlamentario, contraloría y publicación de decisiones.
Agente fiduciario internacional	Administrar recursos, validar elegibilidad de gastos, ejecutar pagos y emitir reportes financieros.	Auditoría externa, comité fiduciario y reglas de suspensión preventiva.
Agente de adquisiciones	Gestionar compras, licitaciones, contratos y logística crítica.	Normas multilaterales, contratación abierta, beneficiario final y sanciones cruzadas.
Ingeniero independiente	Certificar diseños, estudios, materiales, avance físico y recepción técnica.	Responsabilidad profesional, dictámenes públicos y prohibición de desembolso sin conformidad.
Auditoría independiente	Verificar legalidad, costos, avance físico, beneficiarios y cumplimiento.	Informes trimestrales, publicación, respuesta obligatoria y plan de corrección.
Comités locales	Validar prioridades, reportar irregularidades y acompañar equidad territorial.	Actas públicas, canal de denuncias y seguimiento de mapas de intervención.

9. Contratación abierta, beneficiario final y sanciones cruzadas

La contratación es el punto más vulnerable de la reconstrucción. En contextos frágiles, la corrupción puede operar mediante empresas pantalla, subcontratación opaca, triangulación de importaciones, sobrepagos, colusión, anticipos sin garantía y obras con materiales deficientes.

Por ello, toda contratación financiada por el fondo debe publicarse en una plataforma de datos abiertos que cubra planificación, licitación, adjudicación, contrato, modificaciones, pagos, supervisión, avance físico y recepción técnica. El estándar de contratación abierta permite estructurar esa información de forma comparable y reutilizable.

Ninguna empresa, consorcio, subcontratista o proveedor logístico debe contratar con el programa sin revelar beneficiario final, partes relacionadas, vínculos con funcionarios, sanciones previas,

experiencia relevante, estructura societaria y conflictos de interés. La omisión o falsedad debe producir terminación contractual, restitución de pagos y exclusión del registro de proveedores.

- Registro público de proveedores, contratistas y subcontratistas.
- Declaración de beneficiario final y partes relacionadas.
- Declaración de conflicto de interés de funcionarios, evaluadores y contratistas.
- Comparación obligatoria de precios de referencia para bienes críticos.
- Publicación de modificaciones de contrato y justificación técnica.
- Lista de exclusión por sanciones multilaterales, corrupción, fraude, colusión o incumplimiento grave.
- Canal de denuncias con protección de identidad y obligación de respuesta.
- Terminación automática por falsedad documental, sobreprecio probado o incumplimiento técnico crítico.

10. Ingeniería independiente y certificación técnica de obras

La reconstrucción debe incorporar la figura del Ingeniero Independiente Internacional o firma técnica acreditada. Esta figura no define la política pública ni reemplaza a los colegios profesionales nacionales; certifica que las obras cumplen normas sismorresistentes, estudios de suelo, calidad de materiales, avance físico, presupuesto aprobado y recepción técnica.

La certificación técnica independiente es indispensable porque la fragilidad institucional no se expresa solo en corrupción. También aparece en baja capacidad de inspección, pérdida de talento, debilidad de permisos, presión política por inaugurar obras, uso de materiales deficientes y ausencia de mantenimiento.

Ninguna obra permanente de vivienda, salud, educación, vialidad, agua, saneamiento, energía o infraestructura crítica debe recibirse sin dictamen técnico independiente. Tampoco debe permitirse ocupación de edificaciones clasificadas como inseguras o ubicadas en zonas de riesgo no mitigable.

Tipo de dictamen	Efecto operativo	Consecuencia financiera
Conformidad técnica	La obra cumple diseño, norma, materiales y avance físico.	Permite desembolso según hito certificado.
Observación técnica	Existe desviación corregible de diseño, calidad o plazo.	Suspende desembolso parcial hasta corrección.
Incumplimiento técnico	La obra no cumple condiciones mínimas de seguridad o contrato.	Activa sanciones, retención, sustitución o terminación.
Riesgo estructural	La edificación no debe ocuparse o requiere intervención urgente.	Impide recepción, uso público y pagos de cierre.

11. Auditoría de ayuda ante desastres y datos abiertos

Auditar ayuda de emergencia no equivale a auditar un presupuesto ordinario. **La ayuda ante desastres combina donaciones, importaciones críticas, refugios, remoción de escombros, contratación acelerada, transferencias humanitarias, obras urgentes y logística descentralizada. Por ello, el plan debe incorporar auditoría especializada en ayuda ante desastres.**

La auditoría debe ser concurrente, trimestral y pública. Debe revisar elegibilidad de gastos, costos unitarios, beneficiarios, trazabilidad de bienes, avance físico, recepción técnica, conflicto de interés, cumplimiento contractual y medidas correctivas. Los informes no deben quedar confinados al expediente administrativo; deben publicarse en formato accesible y reutilizable.

La plataforma de datos abiertos debe publicar contratos, pagos, cronogramas, proveedores, beneficiarios finales, fotografías georreferenciadas, mapas de avance, auditorías, observaciones técnicas, medidas correctivas y criterios de priorización territorial. La publicación debe proteger datos personales sensibles de víctimas, heridos, desaparecidos y población vulnerable.

12. Lineamientos de acción por fase

Fase	Horizonte	Base normativa y operativa	Control reforzado
Rescate y estabilización	0 a 72 horas	Constitución, Protección Civil, INSARAG, Esfera, coordinación humanitaria.	Registro inicial, corredores humanitarios, inventarios, observadores y reporte diario.
Remoción segura y recuperación básica	2 días a 6 semanas	Gestión de riesgos, salud pública, saneamiento, refugios y mapas de daño.	Clasificación de zonas, control de escombros, refugios auditables y datos agregados.
Recuperación temprana	6 semanas a 6 meses	PDNA, contratación abreviada con integridad, Registro Único y servicios esenciales.	Doble llave, auditoría trimestral, certificación técnica y publicación de contratos.
Reconstrucción resiliente	6 meses a 5 años	Ley Especial, normas sismorresistentes, fondo fiduciario, ingeniería independiente.	Hitos físicos, beneficiario final, recepción técnica, mantenimiento y transferencia de capacidades.

13. Articulado ampliado de la Ley Especial

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto establecer el régimen especial, temporal y transparente para la recuperación integral y reconstrucción segura de las zonas afectadas por los sismos, con protección prioritaria de la vida, la salud, la vivienda segura, los servicios públicos esenciales, la infraestructura crítica y la confianza pública.

Artículo 2. Principios. La ejecución de la Ley se regirá por legalidad, transparencia, participación, rendición de cuentas, celeridad, eficiencia, control fiscal, trazabilidad, equidad territorial, no

discriminación, protección de población vulnerable, reconstrucción resiliente, integridad contractual y subordinación a normas técnicas.

Artículo 3. Ámbito territorial. La Ley aplicará en los estados, municipios, parroquias y sectores declarados afectados por autoridad competente, con posibilidad de ampliación fundada en evaluación técnica.

Artículo 4. Fondo Venezolano de Reconstrucción y Valor Público. Se crea un fondo especial, con cuentas separadas, administración fiduciaria, auditoría independiente y reglas de desembolso por hitos verificables.

Artículo 5. Registro Único. Se crea el Registro Único de Daños, Víctimas, Beneficiarios e Infraestructura Crítica, interoperable, auditado y sujeto a protección de datos sensibles.

Artículo 6. Evaluación PDNA. El Ejecutivo, con apoyo de organismos internacionales, universidades y gobiernos territoriales, aplicará una evaluación de daños, pérdidas y necesidades de recuperación para estimar costos sectoriales, prioridades y cronograma.

Artículo 7. Contratación especial. La contratación de bienes, servicios y obras podrá tramitarse por procedimientos abreviados, sin excluir expediente, justificación técnica, publicación, control de precios, beneficiario final, auditoría y sanciones.

Artículo 8. Control y auditoría. Todos los recursos estarán sujetos a control fiscal concurrente, auditoría interna, auditoría externa independiente, publicación trimestral de informes y revisión ciudadana.

Artículo 9. Normas técnicas. Ninguna obra permanente podrá ejecutarse sin cumplimiento de la Norma COVENIN sismorresistente vigente, estudios de suelo, supervisión profesional y recepción técnica.

Artículo 10. Datos abiertos. El órgano ejecutor publicará contratos, montos, proveedores, pagos, cronogramas, avances físicos, fotografías georreferenciadas, auditorías, beneficiarios agregados y criterios de priorización.

Artículo 11. Prohibición de reconstrucción insegura. Queda prohibida la reconstrucción de viviendas, escuelas, hospitales, sedes públicas o infraestructura crítica en zonas de riesgo no mitigable.

Artículo 12. Participación ciudadana. Se crearán Comités Locales de Transparencia y Recuperación para validar prioridades, reportar irregularidades, verificar avances y acompañar la protección de población vulnerable.

Artículo 13. Cooperación internacional. El Ejecutivo podrá celebrar acuerdos de cooperación técnica, humanitaria y financiera, conforme al régimen constitucional, presupuestario y de crédito público aplicable.

Artículo 14. Integridad y sanciones. El incumplimiento técnico, la falsedad documental, el sobreprecio, la colusión, el conflicto de interés oculto, el desvío de ayuda y la discriminación en la asistencia generarán responsabilidad administrativa, civil y penal.

Artículo 15. Vigencia. La Ley tendrá vigencia temporal vinculada al programa de recuperación y reconstrucción, con evaluación anual, informe público y cláusula de cierre ordenado del fondo.

Artículo 16. Mecanismo Internacional de Garantía Institucional. Se crea el Mecanismo Internacional de Garantía, Fiducia e Integridad para la Reconstrucción, de naturaleza temporal, técnica y fiduciaria, destinado a asegurar que los recursos nacionales e internacionales aplicados a la recuperación sean ejecutados bajo estándares de integridad, transparencia, eficiencia, trazabilidad, control técnico y rendición de cuentas.

Artículo 17. Doble llave fiduciaria y técnica. Todo desembolso del Fondo Venezolano de Reconstrucción y Valor Público requerirá autorización del órgano nacional competente y certificación del agente fiduciario o técnico internacional designado. La ausencia de cualquiera de estas validaciones impedirá liberar fondos.

Artículo 18. Agente fiduciario internacional. El fondo podrá ser administrado por un organismo multilateral, banco de desarrollo, fondo fiduciario internacional o entidad especializada designada mediante convenio, con mandato para custodiar recursos, validar elegibilidad de gastos, ordenar pagos, emitir reportes financieros y suspender desembolsos ante indicios de irregularidad.

Artículo 19. Agente internacional de adquisiciones y ejecución. Las adquisiciones críticas, obras estratégicas y contrataciones de alto riesgo podrán ser ejecutadas o supervisadas por agencias internacionales especializadas en infraestructura, compras públicas y gestión de proyectos, conforme a estándares de valor por dinero, integridad, transparencia, competencia y eficiencia.

Artículo 20. Ingeniero Independiente Internacional. Las obras de vivienda, salud, educación, vialidad, agua, saneamiento, energía e infraestructura crítica deberán contar con certificación de un

ingeniero independiente o firma técnica internacional acreditada, responsable de validar diseños, estudios de suelo, materiales, avance físico, recepción técnica y cumplimiento de normas sismorresistentes.

Artículo 21. Registro de beneficiario final. Ninguna persona jurídica podrá contratar con el programa de reconstrucción sin revelar su beneficiario final, estructura de propiedad, representantes, subcontratistas, partes relacionadas, conflictos de interés, sanciones vigentes y antecedentes relevantes de integridad.

Artículo 22. Estándar de contratación abierta. Toda contratación financiada por el fondo será publicada en una plataforma de datos abiertos bajo un estándar interoperable, con información sobre planificación, licitación, adjudicación, contrato, pagos, modificaciones, ejecución física, supervisores, beneficiarios y auditorías.

Artículo 23. Lista de exclusión y sanciones cruzadas. Quedarán excluidas de contratar las personas naturales o jurídicas sancionadas por organismos multilaterales, bancos de desarrollo, autoridades anticorrupción o mecanismos internacionales de integridad, sin perjuicio de las garantías de debido proceso.

Artículo 24. Cláusula de salida y transferencia de capacidades. El mecanismo internacional tendrá duración temporal y deberá incluir un plan de transferencia progresiva de capacidades a instituciones nacionales, universidades, colegios profesionales, gobiernos locales y organizaciones comunitarias, con indicadores verificables de desempeño institucional.

14. Matriz de riesgos institucionales y mitigación

Riesgo	Manifestación probable	Mitigación normativa y operativa
Corrupción y captura contractual	Sobrepuestos, empresas pantalla, colusión y obras de baja calidad.	Beneficiario final, contratación abierta, sanciones cruzadas, auditoría independiente y veto fiduciario.
Baja capacidad institucional	Retrasos, duplicidad, mala priorización y fallas de supervisión.	MIGFIR, asistencia técnica, gerencia por proyectos y transferencia de capacidades.
Debilidad técnica	Rehabilitación insegura, diseños deficientes y recepción sin control.	Ingeniero independiente, normas sismorresistentes, estudios de suelo y dictámenes públicos.
Opacidad financiera	Gasto no trazable, pagos sin respaldo y pérdida de confianza.	Cuentas separadas, doble llave, desembolso por hitos y reportes trimestrales.
Politización de la ayuda	Exclusión territorial, discriminación y conflicto social.	Criterios públicos, datos agregados, comités locales y observadores externos.
Desinformación y registros débiles	Duplicidades, rumores, beneficiarios no elegibles y caos operativo.	Registro Único, validación comunitaria, interoperabilidad y protección de datos sensibles.
Dependencia indefinida del mecanismo internacional	Debilitamiento de capacidades nacionales y tensión de soberanía.	Cláusula de salida, transferencia progresiva y metas institucionales verificables.

15. Criterios de viabilidad ante actores nacionales e internacionales

Viabilidad jurídica. El mecanismo internacional debe nacer de una ley especial, decreto de emergencia, convenios de cooperación y reglas fiduciarias expresas. Su legitimidad depende de temporalidad, control constitucional, competencia funcional delimitada y respeto de derechos.

Viabilidad financiera. La separación de cuentas, la doble llave, la auditoría y el desembolso por hitos permiten que donantes y multilaterales financien recuperación sin transferencias opacas al presupuesto ordinario.

Viabilidad técnica. La certificación independiente, la norma sismorresistente, los estudios geotécnicos y la recepción técnica reducen el riesgo de reconstruir vulnerabilidad.

Viabilidad humanitaria. La alineación con INSARAG, Esfera y coordinación humanitaria permite atender personas afectadas bajo criterios de dignidad, protección, salud, agua, saneamiento, refugio y participación.

Viabilidad institucional. La propuesta no niega la rectoría estatal; la disciplina mediante controles temporales. Esto reduce resistencias soberanistas y aumenta la aceptabilidad internacional.

Viabilidad reputacional. La publicación de contratos, pagos, avances, auditorías, mapas y beneficiarios agregados permite que la confianza se base en evidencia y no en promesas políticas.

16. Cláusula institucional de cierre

En un contexto de fragilidad institucional severa, la reconstrucción no puede descansar únicamente en la disponibilidad de financiamiento. Requiere una arquitectura de confianza que sustituya discrecionalidad por reglas, opacidad por trazabilidad, promesa de obra por certificación física, transferencia presupuestaria por administración fiduciaria y control tardío por auditoría concurrente.

La cooperación internacional debe actuar como garantía temporal de integridad, no como sustituto político del Estado. La rectoría pública permanece en Venezuela; la ejecución queda disciplinada por mecanismos de fiducia, integridad, contratación abierta, certificación técnica y control ciudadano. Ese equilibrio permite responder a la emergencia sin crear dependencia institucional indefinida.

La reconstrucción de Venezuela debe levantar infraestructura segura y, al mismo tiempo, fortalecer reglas, datos, capacidades profesionales, controles y confianza cívica. Si la emergencia se administra con opacidad, el desastre se prolongará en forma de deuda, corrupción y vulnerabilidad futura. Si se

administra mediante garantías verificables, la recuperación puede convertirse en una oportunidad de reparación institucional.

Referencias

- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N.º 36.860.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (2014). Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2009). Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos, Gaceta Oficial N.º 39.095.
- Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela. (2010). Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Gaceta Oficial N.º 6.013 Extraordinario.
- Financial Action Task Force. (2023). Guidance on beneficial ownership of legal persons. <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.html>
- INSARAG. (2020). INSARAG Guidelines 2020. <https://insarag.org/methodology/insarag-guidelines/>
- INTOSAI. (2013). ISSAI 5500: Introduction to the 5500 series of ISSAIs and INTOSAI GOV 9250. <https://pasai.squarespace.com/s/issai-5500-e.pdf>
- Multi-Partner Trust Fund Office. (s. f.). Gateway: United Nations Multi-Partner Trust Fund Office. <https://mptf.undp.org/>
- Open Contracting Partnership. (s. f.). Open Contracting Data Standard. <https://www.open-contracting.org/data-standard/>
- Sphere Association. (2018). The Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response. <https://spherestandards.org/handbook-2018/>
- United Nations Development Programme, World Bank, & European Union. (s. f.). Post-Disaster Needs Assessment. <https://www.undp.org/publications/post-disaster-needs-assessment>
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2015). Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>
- UNOPS. (s. f.). UNOPS. <https://www.unops.org/>

World Bank. (2025). Procurement Regulations for IPF Borrowers (7th ed.).

<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/c84273d1b230aeb2b0b8134de5dc8cd7-0290012025/original/Procurement-Regulations-7th-Edition-Sep-2025.pdf>