



CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

CASO LÓPEZ MENDOZA VS. VENEZUELA

SENTENCIA DE 1 DE SEPTIEMBRE DE 2011 (FONDO, REPARACIONES Y COSTAS)

En el caso *López Mendoza*,

la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana”, “la Corte” o “el Tribunal”), integrada por los siguientes jueces*:

Diego García-Sayán, Presidente;
Manuel E. Ventura Robles, Juez;
Margarette May Macaulay, Jueza;
Rhadys Abreu Blondet, Jueza;
Alberto Pérez Pérez, Juez, y
Eduardo Vio Grossi, Juez;

presente**, además,

Pablo Saavedra Alessandri, Secretario,

de conformidad con los artículos 62.3 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana” o “la Convención”) y con los artículos 30, 32, 38 y 61 del Reglamento de la Corte*** (en adelante “el Reglamento”), dicta la presente Sentencia que se estructura en el siguiente orden:

* El Juez Leonardo Franco informó al Tribunal que por motivos de fuerza mayor no podía estar presente en la deliberación y firma de la presente Sentencia.

** La Secretaria Adjunta, Emilia Segares Rodríguez, informó al Tribunal que por motivos de fuerza mayor no podía estar presente en la deliberación de la presente Sentencia.

*** Conforme a lo dispuesto en el artículo 79.1 del Reglamento de la Corte Interamericana que entró en vigor el 1 de enero de 2010, “[l]os casos contenciosos que ya se hubiesen sometido a la consideración de la Corte antes del 1 de enero de 2010 se continuarán tramitando, hasta que se emita sentencia, conforme al Reglamento anterior”. De ese modo, el Reglamento de la Corte aplicado en el presente caso corresponde al instrumento aprobado por el Tribunal en su XLIX Período Ordinario de Sesiones celebrado del 16 a 25 de noviembre de 2000, reformado parcialmente por la Corte en su LXXXII Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 19 al 31 de enero de 2009, y que estuvo en vigor desde el 24 de marzo de 2009 hasta el 1 de enero de 2010.



	<i>Párrafos</i>
I. INTRODUCCIÓN DE LA CAUSA Y OBJETO DE LA CONTROVERSIA	1
II. PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE	7
III. COMPETENCIA	14
IV. PRUEBA	15
1. Prueba documental, testimonial y pericial	16
2. Admisión de la prueba documental	18
3. Admisión de la prueba testimonial y pericial	23
V. HECHOS DEL CASO	
A. Consideraciones previas sobre hechos no incluidos en la demanda	
1. Alegatos de las partes	25
2. Consideraciones de la Corte	27
B. Hechos probados relacionados con las sanciones impuestas al señor López Mendoza	30
1. La Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control Fiscal	31
2. Componentes y etapas del procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades	36
3. Procedimiento administrativo en relación con la actividad del señor López Mendoza en PDVSA	40
3.1. Fase de actuaciones de control fiscal	44
3.2. Fase investigativa	47
3.3. Procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades	51
3.4. Recurso de reconsideración	56
3.5. Imposición de la sanción de inhabilitación	58
3.6. Recurso de reconsideración	59
3.7. Recurso contencioso administrativo de nulidad	61
4. Procedimiento en relación con algunas decisiones adoptadas por el señor López Mendoza como alcalde de Chacao	65
4.1. Fase de actuaciones de control fiscal	67
4.2. Fase investigativa	70
4.3. Procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades	72
4.4. Acción de amparo interpuesta por los apoderados de la presunta víctima	73
4.5. Continuación del procedimiento administrativo	75
4.6. Recurso de reconsideración	79
4.7. Imposición de la sanción de inhabilitación	81
4.8. Recurso de reconsideración	82
4.9. Recurso contencioso administrativo de nulidad conjuntamente con amparo cautelar y suspensión de	84



efectos	
5. Recurso de nulidad y solicitud de amparo cautelar	89
6. Hechos vinculados con la solicitud de inscripción como candidato	91
VI. DERECHOS POLÍTICOS, GARANTÍAS JUDICIALES, PROTECCIÓN JUDICIAL E IGUALDAD ANTE LA LEY EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS Y EL DEBER DE ADOPTAR DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO	
1. Alegatos de las partes	95
2. Consideraciones de la Corte	98
A. Derecho a ser elegido	100
1. Alegatos de las partes	101
2. Consideraciones de la Corte	104
B. Garantías judiciales respecto a los procedimientos administrativos	110
1. Garantías en la etapa de los procedimientos administrativos que finalizaron en multa	112
1.1. Derecho a la defensa y derecho de recurrir la decisión sancionatoria	
1.1.1. Alegatos de las partes	113
1.1.2. Consideraciones de la Corte	115
1.2. Presunción de inocencia	
1.2.1. Alegatos de las partes	124
1.2.2. Consideraciones de la Corte	126
2. Derecho a ser oído, deber de motivación y derecho a la defensa en relación con la restricción al sufragio pasivo	
2.1. Alegatos de las partes	134
2.2. Consideraciones de la Corte	137
3. Plazo razonable	150
3.1. Sobre los recursos contencioso administrativos de nulidad	
3.1.1. Alegatos de las partes	153
3.1.2. Consideraciones de la Corte	159
i. Complejidad	163
ii. Actividad procesal de los interesados	164
iii. Conducta de las autoridades judiciales	165
iv. Afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso	168
3.2. Sobre el recurso de inconstitucionalidad	
3.2.1. Alegatos de las partes	170
3.2.2. Consideraciones de la Corte	174
i. Complejidad	175
ii. Actividad procesal de los interesados	177
iii. Conducta de las autoridades judiciales	178
iv. Afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso	179
4. Protección judicial y efectividad de los recursos	
4.1. Alegatos de las partes	181
4.2. Consideraciones de la Corte	184



C. Igualdad ante la ley	
1. Alegatos de las partes	186
2. Consideraciones de la Corte	190
D. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno	
1. Alegatos de las partes	196
2. Consideraciones de la Corte	199
VII. REPARACIONES	207
A. Parte Lesionada	211
B. Medidas de reparación integral: restitución, satisfacción y garantías de no repetición	212
1. Restitución	214
2. Satisfacción	219
3. Garantías de no repetición	223
4. Otras medidas de reparación solicitadas	229
C. Indemnización Compensatoria	231
D. Costas y gastos	236
E. Modalidad de cumplimiento del reintegro de costas y gastos	244
VIII. PUNTOS RESOLUTIVOS	249
Votos Concurrentes de los jueces Diego García-Sayán y Eduardo Vio Grossi	

I

INTRODUCCIÓN DE LA CAUSA Y OBJETO DE LA CONTROVERSIA

1. El 14 de diciembre de 2009 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión Interamericana” o “la Comisión”) presentó, de conformidad con los artículos 51 y 61 de la Convención, una demanda contra la República Bolivariana de Venezuela (en adelante “el Estado” o “Venezuela”) en relación con el caso No. 12.668, *Leopoldo López Mendoza*, originado mediante petición recibida en la Comisión el 4 de marzo de 2008 y registrada bajo el No. 275-08. El 25 de julio de 2008 la Comisión emitió el Informe de Admisibilidad No. 67/08¹. El 8 de agosto de 2009 la Comisión adoptó el Informe de Fondo No. 92/09 y lo transmitió al Estado concediéndole un plazo de dos meses para que informara sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión². Después de considerar que Venezuela no había adoptado las recomendaciones incluidas en dicho informe, la Comisión decidió someter el presente caso a la jurisdicción de la Corte. La Comisión designó al señor Paulo Sérgio Pinheiro, Comisionado, y al señor Santiago A. Canton, Secretario Ejecutivo, como Delegados, y a la señora Elizabeth Abi-Mershed, Secretaria Ejecutiva Adjunta, y a la señora Karla I. Quintana Osuna, Especialista de la Secretaría Ejecutiva, como asesoras legales.

2. La demanda se relaciona con la alegada “responsabilidad internacional [del Estado al] haber inhabilitado al señor López Mendoza [...] para el ejercicio de la función pública por vía administrativa en [supuesta] contravención con los estándares convencionales[;] haber prohibido su participación en las elecciones regionales del año 2008, así como por no haber otorgado las garantías judiciales y protección judicial pertinentes ni [...] una reparación adecuada”. De acuerdo con la demanda, “al momento de adoptar la decisión de inhabilitación para el ejercicio de la función pública de [el señor] López Mendoza, el Contralor [General] de la República y, en revisión, la Sala Político Administrativa de [el Tribunal Supremo de Justicia], no elaboraron argumentos adicionales que sustentaran la aplicación de una sanción más gravosa a [una] multa [previamente impuesta], ni [...] ofrecieron argumentos que calificaran el tipo de conducta ilícita y su correspondencia con la imposición de una de las máximas sanciones accesorias”.

3. La Comisión solicitó a la Corte que declarara al Estado venezolano responsable de la violación de los artículos 23 (Derechos Políticos), 8.1 (Garantías Judiciales) y 25 (Protección Judicial), conjuntamente con los artículos 1.1 (Obligación de Respetar los Derechos) y 2 (Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno) de la Convención Americana, en perjuicio del señor López Mendoza. Asimismo, la Comisión solicitó al Tribunal que ordenara al Estado la adopción de medidas de reparación, así como el pago de costas y gastos.

4. La demanda fue notificada al Estado y a los representantes de la presunta

¹ En el Informe de Admisibilidad No. 67/08 la Comisión “[d]eclar[ó] admisible la petición bajo estudio, con relación a los derechos consagrados en los artículos 23, 8 y 25 de la Convención Americana, en conexión con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento”. Informe de Admisibilidad No. 67/08 (expediente de anexos a la demanda, tomo I, apéndices 1 y 2, folio 10).

² En el Informe de Fondo No. 92/09 la Comisión concluyó que “el Estado ha[b]ia incurrido en responsabilidad internacional por la violación de los derechos políticos (artículo 23); el derecho a las garantías judiciales y la protección judicial (artículos 8.1 y 25), conjuntamente con las obligaciones de respeto y garantía y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno establecidos en la Convención Americana (artículos 1.1 y 2, respectivamente)”. La Comisión recomendó al Estado: i) “[a]doptar las medidas necesarias para reestablecer los derechos políticos del señor Leopoldo López Mendoza”; ii) “[a]decuar el ordenamiento jurídico interno, en particular el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal que impone la inhabilitación para la postulación a un cargo de elección popular, a las disposiciones del artículo 23 de la Convención Americana”, y iii) “[f]ortalecer las garantías del debido proceso en los procedimientos administrativos de la Contraloría General de la República conforme a los estándares del artículo 8 de la Convención Americana”. Informe de Fondo No. 92/09 (expediente de anexos a la demanda, tomo I, apéndices 1 y 2, folio 51).



víctima, señores Enrique Sánchez Falcón y José Antonio Maes Aponte (en adelante “los representantes”), el 15 de enero de 2010.

5. El 19 de marzo de 2010 los representantes presentaron ante la Corte su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas (en adelante, “escrito de solicitudes y argumentos”), en los términos del artículo 37 del Reglamento. En este escrito hicieron alusión a los hechos señalados en la demanda de la Comisión, ampliando cierta información sobre los mismos y puntualizando su solicitud de declaración de responsabilidad estatal por la violación de los artículos 23.1 b, 23.2, 8.1, 8.4, 24 y 25, en concordancia con los artículos 1.1 y 2, todos de la Convención Americana. Concretamente, los representantes indicaron que al señor López Mendoza no se le reconocieron los derechos a “(i) ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores[;] (ii) [...] no limitar el ejercicio de los derechos políticos, salvo por sentencia definitiva emitida por un juez competente, previo proceso penal[;] (iii) [...] ser oído con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, para la determinación de sus derechos y obligaciones[;] (iv) [...] ser sancionado por los mismos hechos con base en los cuales ha sido previamente sancionado o absuelto por la autoridad competente[,] y (v) a la protección judicial”. Además, agregaron que el señor López Mendoza fue víctima de la violación de la igualdad ante la ley. Finalmente, solicitaron diversas medidas de reparación.

6. El 4 de junio de 2010 el Estado presentó su escrito de interposición de excepción preliminar, contestación de la demanda y observaciones al escrito de solicitudes y argumentos (en adelante “contestación de la demanda”), en los términos del artículo 39 del Reglamento. En dicho escrito el Estado interpuso una excepción preliminar denominada por él mismo como “la parcialidad en las funciones que desempeñan algunos de los jueces integrantes de la Corte”³. Asimismo, el Estado negó su responsabilidad internacional respecto a la violación de los derechos alegados por las demás partes. Venezuela designó al señor Germán Saltrón Negretti como Agente del Estado en el presente caso.

II PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE

7. Mediante Resolución de 23 de diciembre de 2010⁴, el Presidente de la Corte (en adelante “el Presidente”) ordenó recibir las declaraciones rendidas ante fedatario público (*affidávit*) de un testigo propuesta por el Estado y de cuatro peritos, dos propuestos por la Comisión, uno por los representantes y una por el Estado. Además, el Presidente convocó a las partes a una audiencia pública para escuchar la declaración de la presunta víctima, propuesta por la Comisión; de un testigo propuesto por el Estado; y de cuatro peritos, dos propuestos por los representantes y dos por el Estado; así como para escuchar los alegatos finales orales de las partes sobre el fondo y eventuales reparaciones y costas en el presente caso.

³ El Presidente en funciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Juez Alberto Pérez Pérez, emitió la Resolución de 3 de septiembre de 2010 con relación a esta alegada excepción preliminar presentada en la contestación de la demanda. En dicha resolución, *inter alia*, declaró “que la alegación de falta de imparcialidad en las funciones que desempeñan algunos de los Jueces integrantes de la Corte, presentada por el Estado como excepción preliminar no tiene tal carácter”. Asimismo, dispuso que corresponde que la Corte, con su composición íntegra, continúe conociendo plenamente del caso hasta su conclusión. *Caso López Mendoza Vs. Venezuela*. Resolución del Presidente en funciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de septiembre de 2010. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/lopez.pdf>

⁴ Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/lopez1.pdf>



8. El 25 de enero de 2011 la Comisión Interamericana informó que el señor Fabián Aguinaco Bravo, perito propuesto por ésta, “lamentablemente no c[ontaba] con ‘el tiempo necesario para desahogar el [dictamen] requerido’” en la Resolución de 23 de diciembre de 2010 (*supra* párr. 7). En ese sentido, la Comisión “solicit[ó] la sustitución del [señor] Aguinaco Bravo por el [señor] Pedro Salazar Ugarte, [...] para que se refiera al [mismo] objeto del peritaje”. Al respecto, mediante nota de la Secretaría de 31 de enero de 2011, se observó que: i) la Comisión presentó su lista definitiva de declarantes el 8 de noviembre de 2010, en la que confirmó la propuesta del peritaje del señor Aguinaco; ii) la resolución de convocatoria a audiencia fue notificada el 23 de diciembre de 2010 y se otorgó un plazo de más de un mes, para presentar la declaración pericial concernida; iii) el 4 de enero de 2011 la Comisión solicitó una ampliación para presentar las declaraciones ante fedatario público de los peritos convocados en la resolución y no hizo mención alguna a la situación del señor Aguinaco, solicitud de prórroga que fue concedida, y iv) no se acreditó una situación clara y específica de fuerza mayor que pudiese justificar dicha solicitud. Por todo lo expuesto, se rechazó la referida solicitud de sustitución.

9. La audiencia pública fue celebrada los días 1 y 2 de marzo de 2011 durante el 90 Período Ordinario de Sesiones de la Corte⁵, llevado a cabo en su sede, en la ciudad de San José, Costa Rica.

10. Por otra parte, el Tribunal recibió escritos⁶ en calidad de *amicus curiae* de la Asociación Venezolana de Derecho Constitucional⁷; *The Human Rights Foundation*⁸; el señor Jorge Castañeda Gutman⁹; el señor Hugo Mario Wortman Jofre¹⁰, y de *The Carter Center*¹¹. Estos escritos desarrollaron diversas ideas en torno a las garantías judiciales y los derechos políticos.

11. Mediante nota de la Secretaría de la Corte de 8 de marzo de 2011 se solicitó a las partes que, junto con sus alegatos finales escritos, presentaran argumentos y documentación de respaldo, en su caso, en relación con diversos temas concernientes al presente caso¹².

⁵ A esta audiencia comparecieron: a) por la Comisión Interamericana: Paulo Sérgio Pinheiro, Comisionado; Elizabeth Abi-Mershed, Secretaria Ejecutiva Adjunta; Lilly Ching Soto, asesora, y Silvia Serrano Guzmán, asesora; b) por los representantes: José Antonio Maes, Enrique J. Sánchez Falcón, Carlos Vecchio, Bernardo Pulido Márquez, y Juan Carlos Gutiérrez, y c) por el Estado: Germán Saltrón Negretti, Agente del Estado para los Derechos Humanos; Alexander Elías Pérez Abreu; Luisangela Andarcia, Abogada de la Agencia del Estado, y Mónica Gioconda Mistichio Tortorella.

⁶ Además de los *amicus curiae*, el Tribunal recibió otros escritos que no tenían ninguna utilidad para el presente caso y, por ello, no son admitidos ni mencionados en la presente Sentencia.

⁷ El escrito fue presentado el 20 de diciembre de 2010 por Jesús María Casal, Lolymer Hernández y José Vicente Haro, presidente y miembros de la Junta Directiva de la Asociación Venezolana de Derecho Constitucional, respectivamente.

⁸ El escrito fue presentado el 25 de febrero de 2011 por el señor Javier El-Hage, en su condición de Director Ejecutivo de *The Human Rights Foundation*.

⁹ El escrito fue presentado el 1 de marzo de 2011.

¹⁰ El escrito fue presentado el 1 de marzo de 2011.

¹¹ El escrito fue presentado el 16 de marzo de 2011 por el señor John B. Hardman, en representación de *The Carter Center*.

¹² Para la Comisión Interamericana: a) La Comisión indicó en la demanda que un lapso de 3 años para resolver una demanda presentada ante lo contencioso administrativo no cumple con el criterio de plazo razonable. Se solicitó precisar con más detalle las razones por las cuales se considera excesivo este plazo; b) en su demanda la Comisión alegó que el recurso de nulidad por los hechos relacionados con las donaciones de PDVSA no había sido resuelto a tres años de la fecha de su interposición. A partir de ello derivó violaciones a la Convención. No obstante, en el expediente se observa que este recurso fue contestado el 1 de abril de 2009, antes de la presentación de la demanda a esta Corte. En opinión de la Comisión, ¿Persisten aún las violaciones

12. El 1 y 2 de abril de 2011 los representantes, el Estado, y la Comisión Interamericana, respectivamente, remitieron sus alegatos finales escritos. El 5 y 8 de abril de 2011 los representantes y el Estado, respectivamente, remitieron los anexos a sus correspondientes alegatos finales escritos. Mediante nota de la Secretaría de la Corte de 12 de abril de 2011, siguiendo instrucciones del Presidente del Tribunal, se informó a las partes que disponían de un plazo hasta el 25 de abril de 2011 para referirse específicamente, si lo estimaban pertinente, a la información y anexos remitidos por los representantes y por el Estado, en respuesta a las preguntas formuladas por los jueces del Tribunal mediante nota de la Secretaría de 8 de marzo de 2011 (*supra* párr. 11). Se precisó que cualquier otro alegato adicional no sería considerado por la Corte. El 25 de abril de 2011 los representantes, la Comisión y el Estado presentaron sus observaciones.

13. El 10 de mayo de 2011 los representantes presentaron “observaciones” a las observaciones que formulara el Estado respecto a la información y anexos remitidos por los representantes y la Comisión Interamericana como respuesta a las preguntas de los jueces del Tribunal transmitidas mediante nota de la Secretaría de 8 de marzo de 2011 (*supra* párrs. 11 y 12). Mediante nota de la Secretaría de la Corte de 25 de mayo de 2011, se hizo notar que las citadas “observaciones” de los representantes no fueron solicitadas por este Tribunal ni por su Presidente. Sin embargo, el Tribunal admite dichas

de la Convención en relación con dicho recurso de nulidad? Para la Comisión Interamericana, los representantes y el Estado: c) Teniendo en cuenta el tipo de cambio oficial del dólar americano en la época de los hechos, ¿A cuántos dólares corresponde el valor de las multas impuestas al señor López Mendoza? Igualmente, especificar el cambio oficial a dólares americanos de los montos de las dos donaciones que fueran entregadas a la Asociación Civil Primero Justicia; d) ¿El artículo 105 de la LOGRSNCF se ajusta a los criterios señalados en los artículos 29.a y 30 de la Convención y en la Opinión Consultiva OC-6 de 1986?; e) Del expediente aportado a la Corte se entiende que la Comisión y los representantes han alegado que por la naturaleza de los procedimientos administrativos estos no brindan garantías semejantes a las de un proceso penal. El Estado ha expresado lo contrario. De tal forma, se solicitó indicar ¿por qué se sostiene que un trámite penal habría brindado más garantías al señor López Mendoza en el presente caso? Asimismo, señalar ¿cuáles fueron, a juicio de la Comisión y los representantes, los hechos concretos con los que se afectaron las garantías judiciales? En concreto, ¿qué recursos administrativos o judiciales no se pudieron presentar? y ¿qué aspecto del derecho a la defensa no se pudo ejercer?; f) ¿Cuáles fueron las dificultades específicas que se presentaron para que los recursos no pudieran cumplir con los estándares del debido proceso?; g) El derecho comparado es una fuente de interpretación en el derecho internacional. Se solicitó a las partes presentar sus argumentos sobre la normatividad y prácticas en otros países de la región, en los que existen espacios no judiciales que permiten imponer medidas administrativas sancionatorias que incluyen la inhabilitación para ejercer cargos públicos o medidas con un sentido similar. A manera de ejemplo, se mencionaron los siguientes: Argentina (Artículos 30 y 33 de la Ley Marco No. 25.164 de Regulación de Empleo Público Nacional), Colombia (artículo 44 del Código Disciplinario Único- competencia de la Procuraduría General de la Nación), Costa Rica (Artículo 146 del Código Electoral- Ley No.8765), México (artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), Perú (Ley Marco 28175 del Empleo Público y artículo 159 del Decreto Supremo N° 005-90-PCM Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones) y República Dominicana (artículo 84 de la Ley No. 41-08 de Función Pública). En este sentido, se requirió ahondar respecto a la interpretación general de lo que esto amerita, en términos de los derechos políticos, como uno de los elementos de interpretación del derecho internacional. Para el Estado: h) ¿cuál es el estado de la denuncia interpuesta ante el Fiscal General de la República respecto a los supuestos intentos de homicidio en contra del señor López Mendoza?; i) precisión de los órganos que pueden declarar la responsabilidad administrativa y los que están facultados a aplicar las sanciones establecidas en el artículo 105 LOGRSNCF; j) ¿cuál es el estándar probatorio utilizado en la etapa de investigación de la responsabilidad administrativa y de declaración de inhabilitación en el ejercicio de las funciones públicas?; k) garantías procesales esenciales en el proceso específico de declaración de inhabilitación para el ejercicio de las funciones públicas; l) ¿cuáles son las diferencias entre los conceptos de suspensión, destitución e inhabilitación establecidos en el artículo 105 de la LOGRSNCF?; m) ¿existe alguna norma en la que se indique que el Contralor deberá esperar a que una declaración de responsabilidad quede firme hasta poder declarar la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas?; n) la Convención Interamericana contra la Corrupción establece la obligación de tipificar en el ordenamiento jurídico los actos de corrupción. En este sentido, indicar ¿cuál es la norma en el ordenamiento jurídico venezolano que tipifica las conductas en las que presuntamente incurrió el señor López Mendoza? En caso de que dichas conductas sean delito, indicar ¿por qué no se inició una acción penal en el presente caso en contra del señor López Mendoza? y o) de acuerdo con los hechos del presente caso, al señor López Mendoza se le impuso una multa de un millón doscientos cuarenta y tres mil doscientos bolívares (Bs. 1.243.200,00) por los hechos relacionados con la empresa PDVSA. Por los mismos hechos, consta en el expediente que se le inhabilitó por 3 años. Atendiendo a los criterios de proporcionalidad de la pena, ¿considera el Estado que una multa que fue impuesta por un millón doscientos cuarenta y tres mil doscientos bolívares (Bs. 1.243.200,00) es proporcional, a su vez, a una inhabilitación por 3 años?



observaciones únicamente en lo pertinente para determinar, de ser necesario, las costas y gastos en el presente caso.

III COMPETENCIA

14. La Corte Interamericana es competente, en los términos del artículo 62.3 de la Convención, para conocer el presente caso, en razón de que Venezuela es Estado Parte en la Convención Americana desde el 9 de agosto de 1977 y reconoció la competencia contenciosa del Tribunal el 24 de junio de 1981.

IV PRUEBA

15. Con base en lo establecido en los artículos 46 y 50 del Reglamento, así como en su jurisprudencia relativa a la prueba y su apreciación¹³, la Corte examinará y valorará los elementos probatorios documentales remitidos por las partes en diversas oportunidades procesales, así como las declaraciones de la presunta víctima, los testimonios y los dictámenes periciales rendidos mediante declaración jurada ante fedatario público y en la audiencia pública ante la Corte, así como las pruebas para mejor resolver solicitadas por el Tribunal. Para ello, el Tribunal se atenderá a los principios de la sana crítica, dentro del marco normativo correspondiente¹⁴.

1. Prueba documental, testimonial y pericial

16. El Tribunal recibió la declaración rendida ante fedatario público (*affidávit*) por tres peritos y una testigo:

a) *Humberto Nogueira Alcalá*, perito propuesto por la Comisión, Profesor Universitario, quien rindió dictamen sobre: i) los límites permisibles y el alcance de los derechos políticos a la luz de los estándares interamericanos e internacionales, y ii) “la compatibilidad del proceso administrativo ejercido por la Contraloría General de la República de Venezuela para imponer inhabilidades públicas a la luz de los derechos consagrados en la Convención Americana”;

b) *Jorge Carpizo*, perito propuesto por los representantes, Profesor de la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, quien rindió dictamen sobre: i) los criterios del Derecho Constitucional comparado, especialmente el Latinoamericano, con relación a los derechos políticos y las restricciones aceptables que pueden ser impuestas; ii) las causales, procedimientos y contenido de las sanciones, y iii) la importancia de la plena vigencia de los derechos políticos para una democracia;

c) *Yadira Espinoza Moreno*, perito propuesta por el Estado, ex Directora General Técnica de la Contraloría General de la República, quien declaró sobre: i) “la labor emprendida por el Estado venezolano contra la corrupción”, y ii) “los avances normativos que ha efectuado” al respecto, y

¹³ Cfr. *Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de mayo de 2001. Serie C No. 76, párr. 50; *Caso Vera Vera y otra Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de mayo de 2011. Serie C No. 224, párr. 19, y *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 26.

¹⁴ Cfr. *Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo*. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37, párr. 76; *Caso Vera Vera y otra, supra* nota 13, párr. 19, y *Caso Chocrón Chocrón, supra* nota 13, párr. 26.



d) *Marielba Jaua Milano*, testigo propuesta por el Estado, Directora General de Control de Estados y Municipios de la Contraloría General de la República, quien declaró sobre: i) “los procedimientos de potestad investigativa y de determinación de responsabilidades seguidos por la Contraloría General de la República en contra del señor López Mendoza”, y ii) “los derechos y garantías que [presuntamente] fueron tenidos en cuenta durante dichos procedimientos”.

17. En cuanto a la prueba rendida en audiencia pública, la Corte escuchó las declaraciones de la presunta víctima, un testigo y cuatro peritos:

a) *Leopoldo López Mendoza*, presunta víctima propuesta por la Comisión, quien declaró sobre: i) “la inhabilitación de que fue objeto para ejercer funciones públicas”; ii) “las [alegadas] condiciones por las que fue impedido de participar en las elecciones regionales de 2008”, y iii) “[e]l [alegado] proceso que se enfrentó para combatir dicho hecho”;

b) *Christian Colson*, testigo propuesto por el Estado, Abogado representante de la Procuraduría General de la República, quien declaró sobre: su participación en la defensa de la constitucionalidad del artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, así como el objetivo, alcance y efectos de dicho artículo;

c) *Alberto Arteaga Sánchez*, perito propuesto por los representantes, Profesor de Derecho Penal de la Universidad Central de Venezuela, quien rindió dictamen sobre: i) “el régimen de inhabilitaciones políticas como penas accesorias en la legislación venezolana, a la luz de la Constitución de la República [...] de Venezuela, el Código Penal Venezolano, la Ley contra la corrupción y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, y ii) “antecedentes y requisitos de aplicabilidad y procedencia” del régimen de inhabilitaciones”;

d) *Antonio Canova González*, perito propuesto por los representantes, Profesor de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo de las Universidades Central de Venezuela, Católica Andrés Bello y Monteavila, quien rindió dictamen sobre: i) “las restricciones jurídicas admisibles a los derechos políticos”; ii) “el alcance de los derechos políticos en Venezuela a la luz de la Constitución de [...] Venezuela”, y iii) “los criterios jurisprudenciales fijados por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia para tales efectos”;

e) *Jesús Eduardo Cabrera Romero*, perito propuesto por el Estado, director de la revista de Derecho Probatorio, profesor de pregrado de la Universidad Católica Andrés Bello, ex miembro de la Comisión de Legislación y Jurisprudencia del Ministerio de Justicia, ex Presidente de la Comisión para la Automatización del Sistema Registral y Notarial del Ministerio de Justicia, ex Cuarto Conjuez de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, y ex Magistrado del Tribunal Supremo de Justicia, quien rindió dictamen sobre: “los criterios jurisprudenciales, emanados de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, relacionados con la diferencia existente entre la inhabilitación política y la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas, así como la compatibilidad de esta última con la Constitución [...] de Venezuela”, y

f) *Alejandro José Soto Villasmil*, perito propuesto por el Estado, Juez de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, quien rindió dictamen sobre: “los procedimientos administrativos para las declaratorias de responsabilidad administrativa”, en lo que sea pertinente para el presente caso.



2. Admisión de la prueba documental

18. En el presente caso, como en otros¹⁵, el Tribunal admite el valor probatorio de aquellos documentos remitidos por las partes en la debida oportunidad procesal, que no fueron controvertidos ni objetados, ni cuya autenticidad fue puesta en duda.

19. En cuanto a las notas de prensa, este Tribunal ha considerado que podrán ser apreciadas cuando recojan hechos públicos y notorios o declaraciones de funcionarios del Estado, o cuando corroboren aspectos relacionados con el caso¹⁶. El Tribunal decide admitir los documentos que se encuentren completos o que, por lo menos, permitan constatar su fuente y fecha de publicación, y los valorará tomando en cuenta el conjunto del acervo probatorio, las observaciones de las partes y las reglas de la sana crítica.

20. La Corte observa que el Estado cuestionó la prueba remitida por los representantes en cuanto a algunos hechos relacionados con la alegada violación del artículo 24 de la Convención Americana al señalar que “fundament[aron] su denuncia en supuestas declaraciones rendidas ante medios de comunicación social impresos y audiovisuales que no pueden ser consideradas prueba suficiente de violación de los derechos y garantías denunciados, pues se trata de instrumentos que expresan la interpretación que el comunicador social dio a la información suministrada por el entrevistado respecto al asunto, pero que nada indica con certeza que emanaron de quien se dice, ni que su contenido sea cierto”, además que “pueden incluso, no ser el fiel reflejo de las aseveraciones del declarante, por lo que no pueden ser consideradas ni siquiera como indicios”. Sobre el particular, el Tribunal considera que dichas observaciones se refieren al fondo de la controversia, por lo que la Corte apreciará, en el apartado correspondiente de la Sentencia (*infra* párrs. 190 a 195), la citada prueba en relación con los hechos probados del caso, de conformidad con el objeto del litigio, teniendo en cuenta el conjunto del acervo probatorio, las observaciones del Estado y las reglas de la sana crítica.

21. De otra parte, junto con sus alegatos finales escritos los representantes y el Estado remitieron diversos documentos como prueba, los cuales fueron solicitados por el Tribunal con fundamento en lo dispuesto en el artículo 58.b del Reglamento de la Corte (*supra* párrs. 11 y 12), por lo cual también los incorpora y serán valorados en lo pertinente teniendo en cuenta el conjunto del acervo probatorio, las observaciones de las partes y las reglas de la sana crítica.

22. Asimismo, conforme a lo indicado mediante nota de la Secretaría de la Corte de 8 de marzo de 2011, los videos y audios incluidos en el CD caratulado como “Agresiones a Leopoldo López transmitidas por VTV (Canal Oficial del Estado Venezolano)”, presentado por los representantes durante el transcurso de la audiencia pública (*supra* párrs. 9 y 11) no fueron incorporados al expediente. El pleno de la Corte consideró que dichos videos y audios no tienen relación con los problemas jurídicos específicos que debe resolver la Corte en el presente caso.

3. Admisión de la prueba testimonial y pericial

23. En cuanto a las declaraciones rendidas ante fedatario público por tres peritos y una testigo; y la de la presunta víctima, un testigo y cuatro peritos presentadas en

¹⁵ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 140; *Caso Vera Vera y otra, supra* nota 13, párr. 22, y *Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de julio de 2011. Serie C No. 228, párr. 38.

¹⁶ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez, supra* nota 15, párr. 146; *Caso Abrill Alosilla y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 4 de marzo de 2011. Serie C No. 223, párr. 40, y *Caso Chocrón Chocrón, supra* nota 13, párr. 30.



audiencia pública, la Corte las admite y estima pertinentes en lo que se ajusten al objeto definido por el Presidente del Tribunal en la Resolución que ordenó recibirlos (*supra* párr. 7) y al objeto del presente caso, tomando en cuenta las observaciones formuladas.

24. Conforme a la jurisprudencia de esta Corte, las declaraciones de las presuntas víctimas no pueden ser valoradas aisladamente sino dentro del conjunto de las pruebas del proceso, ya que son útiles en la medida en que pueden proporcionar mayor información sobre las alegadas violaciones y sus consecuencias¹⁷. Con base en lo anterior, el Tribunal admite dicha declaración (*supra* párr. 17.a)), cuya valoración se hará con base en los criterios señalados (*supra* párrs. 15 y 23).

V HECHOS DEL CASO

A. Consideraciones previas sobre hechos no incluidos en la demanda

1. Alegatos de las partes

25. Los representantes de la presunta víctima alegaron que en relación con diversos instrumentos internos para la persecución de la corrupción “existe una política de [E]stado selectiva en cuanto a su aplicación” e “instrumentos de persecución política” que “priv[an] de sus derechos” a cualquiera que sea disidente al gobierno y tenga aspiraciones claras y un alto índice de posibilidades de ganar elecciones”. Así, para los representantes, las investigaciones administrativas contra el señor López Mendoza se habrían iniciado “en plena campaña electoral para elegir alcaldes”. Además, citaron un informe de la Comisión Interamericana respecto de Venezuela del año 2009 en el que dicho órgano indicó que:

ha[bía] recibido alegaciones de que en Venezuela se han creado mecanismos para restringir las oportunidades de acceso al poder de los candidatos disidentes al gobierno. Particularmente, en relación con las últimas elecciones regionales llevadas a cabo en Venezuela en noviembre de 2008, la Comisión recibió información, tanto a través de sus audiencias como de casos particulares que se presentaron para su conocimiento, en la que se señal[ó] que alrededor de 400 personas vieron limitados sus derechos políticos a través de resoluciones administrativas de la Contraloría [...] adoptadas con fundamento en el artículo 105 de [su] Ley Orgánica [...]. Según se señaló, el Contralor de la República decidió inhabilitar a estas personas para optar a cargos públicos alegando que habían incurrido en hechos irregulares en el ejercicio de sus funciones públicas. La información recibida por la Comisión destaca que una gran mayoría de las personas inhabilitadas pertenecían a la oposición política¹⁸.

26. Por su parte, el Estado señaló que “no hay persecución política”, pero que “cada vez que se sanciona a un funcionario de un partido político de oposición por razones administrativas, inmediatamente [se dice] que es una persecución política”. Añadió que las sanciones “se le han aplicado a los funcionarios públicos [...] de todos los partidos políticos porque la idea es precisamente combatir la corrupción”.

2. Consideraciones de la Corte

27. Es jurisprudencia reiterada de la Corte que las presuntas víctimas, sus familiares o sus representantes en los procesos contenciosos ante este Tribunal pueden invocar la violación de otros derechos distintos a los ya comprendidos en la demanda, mientras no

¹⁷ Cfr. *Caso Loayza Tamayo. Fondo*. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33, párr. 43; *Caso Vera Vera y otra, supra* nota 13, párr. 23, y *Caso Chocrón, supra* nota 13, párr. 34

¹⁸ Cfr. CIDH, *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54, 30 diciembre de 2009. Disponible en: www.cidh.org/countryrep/Venezuela2009sp/VE09.indice.sp.htm (último acceso el 1 de septiembre de 2011).



aleguen hechos nuevos a los ya contenidos en ella¹⁹, dado que constituye el marco fáctico del proceso²⁰. A su vez, puesto que un caso contencioso es sustancialmente un litigio entre un Estado y un peticionario o presunta víctima²¹, éstas pueden referirse a hechos que permitan explicar, contextualizar, aclarar o desestimar los que han sido mencionados en la demanda, o bien, responder a las pretensiones del Estado²², en función de lo que aleguen y la prueba que aporten, sin que ello perjudique el equilibrio procesal o el principio del contradictorio, pues el Estado cuenta con las oportunidades procesales para responder a esos alegatos en todas las etapas del proceso. Por otro lado, en cualquier estado del proceso anterior al dictado de la sentencia se podrán señalar al Tribunal hechos supervinientes²³, siempre que se encuentren ligados a los hechos del proceso²⁴. Corresponde a la Corte determinar en cada caso la necesidad de establecer los hechos, tal como fueron presentados por las partes o tomando en cuenta otros elementos del acervo probatorio²⁵, siempre que se respete el derecho de defensa de las partes y el objeto de la *litis*.

28. En el presente caso, la Corte constata que no obstante el informe de la Comisión Interamericana de 2009 citado por los representantes (*supra* párr. 25), dicho órgano no incluyó en su demanda ninguna mención específica a otros inhabilitados - distintos al señor López Mendoza - y su situación. La Comisión tampoco refirió hechos concretos sobre el contexto o patrón de la supuesta persecución política en la que se enmarcara el proceso administrativo seguido contra la presunta víctima, ni hizo mención específica a hechos referidos al alegado contexto de “restr[icción de] las oportunidades de acceso al poder de los candidatos disidentes al gobierno”.

29. Al respecto, si bien en ocasiones anteriores el Tribunal ha determinado en el fondo la cuestión de si un determinado caso se inserta en un contexto, para llevar a cabo un análisis de ese tipo, es necesario que la Comisión haya aportado información y argumentación específica sobre el particular, cuestión que no ocurrió en el presente asunto en cuanto al alegado contexto o patrón que habría originado las alegadas violaciones en contra del señor López Mendoza. Así, teniendo en cuenta estas razones procesales, el Tribunal considera que no le corresponde efectuar pronunciamiento alguno respecto a hechos alegados por los representantes que no fueron planteados como tales en la demanda de la Comisión.

¹⁹ Cfr. *Caso "Cinco Pensionistas" vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párr. 155; *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2010. Serie C No. 217, párr. 228, y *Caso Chocrón*, *supra* nota 13, párr. 42.

²⁰ Cfr. *Caso de la "Masacre de Mapiripán" vs. Colombia. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 7 de marzo de 2005. Serie C No. 122, párr. 59; *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña*, *supra* nota 19, párr. 134, y *Caso Chocrón Chocrón*, *supra* nota 13, párr. 42.

²¹ Cfr. *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 49; *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 56, y *Caso Chocrón Chocrón*, *supra* nota 13, párr. 42.

²² Cfr. *Caso "Cinco Pensionistas"*, *supra* nota 19, párr. 153; *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, párr. 237, y *Caso Chocrón Chocrón*, *supra* nota 13, párr. 42.

²³ En similar sentido Cfr. *Caso "Cinco Pensionistas"*, *supra* nota 19, párr. 154; *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek*, *supra* nota 22, párr. 224, y *Caso Chocrón Chocrón*, *supra* nota 13, párr. 42.

²⁴ Cfr. *"Cinco Pensionistas"*, *supra* nota 19, párr. 155; *Caso Manuel Cepeda Vargas*, *supra* nota 21, párr. 49, y *Caso Chocrón Chocrón*, *supra* nota 13, párr. 42.

²⁵ Cfr. *Caso Yvon Neptune vs. Haití. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 180, párr. 19; *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña*, *supra* nota 19, párr. 47, y *Caso Chocrón Chocrón*, *supra* nota 13, párr. 42.



B. Hechos probados relacionados con las sanciones impuestas al señor López Mendoza

30. El 4 de agosto de 2000 Leopoldo López Mendoza fue elegido por voto popular como Alcalde del Municipio Chacao y reelegido en el mismo cargo el 31 de octubre de 2004, desempeñándose en dicho cargo por ocho años, hasta noviembre de 2008²⁶. Al finalizar su mandato aspiraba a presentarse como candidato para la Alcaldía del Estado Mayor de Caracas en las elecciones respectivas. Sin embargo, no pudo presentarse como candidato debido a dos sanciones de inhabilitación que le fueron impuestas por el Contralor General de la República en el marco de dos procesos administrativos. La primera investigación de la que fue objeto el señor López Mendoza se relacionaba con hechos ocurridos mientras desempeñaba un cargo en la empresa Petróleos de Venezuela S.A. (en adelante “PDVSA”), antes de ser Alcalde (*infra* párrs. 40 a 43). La segunda investigación se circunscribió a hechos en el marco de sus actuaciones como Alcalde (*infra* párrs. 65 a 66). Para entender los alcances de dichas investigaciones es necesario precisar la naturaleza de las facultades con las que cuenta la Contraloría. A continuación se señalan los hechos no controvertidos relacionados con esas investigaciones, precisando, en primer lugar, el marco normativo a partir del cual la Contraloría desarrolló las investigaciones respectivas.

1. La Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control Fiscal

31. La Contraloría General de la República es un órgano con rango constitucional que a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, pasó a ser parte del Poder Ciudadano. Este Poder, el cual es ejercido por el Consejo Moral Republicano, está integrado por la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República. Siguiendo lo dispuesto en el artículo 274 constitucional, la existencia de esta nueva rama del Poder Público tiene entre otras atribuciones la prevención, investigación y sanción de los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa, y velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público²⁷. El Contralor General de la República es elegido por el Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano o, en su caso, por la Asamblea Nacional, mediante el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes²⁸.

32. De otra parte, la Constitución consagró en su artículo 290 el Sistema Nacional de Control Fiscal, el cual es definido legalmente como “el conjunto de órganos, estructuras, recursos y procesos que, integrados bajo la rectoría de la Contraloría General de la República, interactúan coordinadamente a fin de lograr unidad de dirección de los sistemas y procedimientos de control que coadyuven al logro de los objetivos generales de los distintos entes y organismos sujetos a esta Ley, así como también al buen funcionamiento de la Administración Pública”²⁹.

33. En 2001 se adoptó la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (en adelante LOCGRSNCF). Esta ley fue adoptada por

²⁶ Gaceta Municipal del Municipio de Chacao, Número 5381, noviembre, MMIV: Acta de la Sesión de Cámara Especial celebrada el 6 de noviembre de 2004, contentiva de la Juramentación del Alcalde Reelecto del Municipio de Chacao, Leopoldo López Mendoza (expediente de anexos a la demanda, anexo 2, folio 98).

²⁷ Artículo 274 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial del jueves 30 de diciembre de 1999, No. 36.860 (expediente de anexos a la demanda, anexo 1, folio 56).

²⁸ Artículo 279 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, *supra* nota 27.

²⁹ Artículo 290 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, *supra* nota 27 y artículo 4 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, publicada en la Gaceta Oficial No. 37.347 del lunes 17 de diciembre de 2001 (expediente de anexos a la demanda, anexo 1, folio 1419).



unanimidad por todos los partidos con representación en la Asamblea Nacional³⁰ y reformó leyes similares adoptadas en 1975, 1984 y 1995, las cuales ya incluían la posibilidad de la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas como consecuencia de responsabilidad administrativa³¹. La LOCGRSNCF de 2001 precisó los funcionarios y personas que estarían sujetos al control, vigilancia y fiscalización de la Contraloría³² y dispuso la posibilidad de imponer sanciones por actos, hechos u omisiones generadores de responsabilidad administrativa³³. En dicha ley se estableció que la responsabilidad administrativa generaría una sanción de multa y que el Contralor podría imponer sanciones de suspensión, destitución o inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas³⁴, a saber:

Artículo 105: La declaratoria de responsabilidad administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 91 y 92 de esta Ley, será sancionada con la multa prevista en el artículo 94, de

³⁰ El Estado señaló que “la ley fue aprobada por unanimidad por todos los sectores políticos representados en la Asamblea Nacional para ese entonces: Primero Justicia; Movimiento V República –MVR-; Acción Democrática –AD-; Proyecto Venezuela; Comité de Organización Política Electoral Independiente –COPEI-; Patria para Todos –PPT-; Movimiento al Socialismo –MAS-; Convergencia; Un Nuevo Tiempo; Causa R; Alianza Bravo Pueblo; Consejo Nacional Indio de Venezuela, Movimiento Independiente Ganamos Todos; Pueblos Unidos Multiétnicos de Amazonas”. Cfr. escrito de alegatos finales del Estado de 1 de abril de 2011 (expediente de fondo, tomo III, folio 1396). Los representantes no desvirtuaron esta información suministrada por el Estado.

³¹ Las leyes de 1975, 1984 y 1995 permitían la inhabilitación hasta por 3 años. En esas leyes anteriores el Contralor mantenía “una competencia residual” para imponer la inhabilitación cuando el funcionario no estuviera en la función pública. De lo contrario, una vez declarada la responsabilidad administrativa, era “el jerarca del funcionario declarado responsable” el que imponía la inhabilitación. Cfr. Sentencia No. 1266 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de 6 de agosto de 2008 (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 27, folios 584 a 642) y declaración del perito Jesús Eduardo Cabrera Romero en la audiencia pública del presente caso.

³² Artículo 9 de la LOCGRSNCF: Están sujetos a las disposiciones de la presente Ley y al control, vigilancia y fiscalización de la Contraloría General de la República: 1. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público Nacional. 2. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público Estatal. 3. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público en los Distritos y Distritos Metropolitanos. 4. 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. 5. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público en los Territorios Federales y Dependencias Federales. 6. Los institutos autónomos nacionales, estatales, distritales y municipales. 7. El Banco Central de Venezuela. 8. Las universidades públicas. 9. Las demás personas de Derecho Público nacionales, estatales, distritales y municipales. 10. Las sociedades de cualquier naturaleza en las cuales las personas a que se refieren los numerales anteriores tengan participación en su capital social, así como las que se constituyan con la participación de aquéllas. 11. Las fundaciones y asociaciones civiles y demás instituciones creadas con fondos públicos, o que sean dirigidas por las personas a que se refieren los numerales anteriores o en las cuales tales personas designen sus autoridades, o cuando los aportes presupuestarios o contribuciones efectuados en un ejercicio presupuestario por una o varias de las personas a que se refieren los numerales anteriores representen el cincuenta por ciento (50%) o más de su presupuesto. 12. Las personas naturales o jurídicas que sean contribuyentes o responsables, de conformidad con lo previsto en el Código Orgánico Tributario, o que en cualquier forma contraten, negocien o celebren operaciones con cualesquiera de los organismos o entidades mencionadas en los numerales anteriores o que reciban aportes, subsidios, otras transferencias o incentivos fiscales, o que en cualquier forma intervengan en la administración, manejo o custodia de recursos públicos. Cfr. artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, *supra* nota 29, folio 73.

³³ Artículo 93 de la LOCGRSNCF: Las potestades sancionatorias de los órganos de control serán ejercidas de conformidad con lo previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las Leyes, siguiendo el procedimiento establecido en esta Ley para la determinación de responsabilidades. Dicha potestad comprende las facultades para: Declarar la responsabilidad administrativa de los funcionarios, empleados y obreros que presten servicios en los entes señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, así como de los particulares que hayan incurrido en los actos, hechos u omisiones generadores de dicha responsabilidad; Imponer multas en los supuestos contemplados en el artículo 94 de la presente Ley; Imponer las sanciones a que se refiere el artículo 105 de esta Ley. Cfr. artículo 93 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, *supra* nota 29, folio 79.

³⁴ Capítulo IV de la LOCGRSNCF, titulado “Del Procedimiento Administrativo para la Determinación de Responsabilidades”. Cfr. Capítulo IV de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, *supra* nota 29, folios 79 y 80.



acuerdo con la gravedad de la falta y el monto de los perjuicios que se hubieren causado. Corresponderá al Contralor General de la República de manera exclusiva y excluyente, sin que medie ningún otro procedimiento, acordar en atención a la entidad del ilícito cometido, la suspensión del ejercicio del cargo sin goce de sueldo por un período no mayor de veinticuatro (24) meses o la destitución del declarado responsable, cuya ejecución quedará a cargo de la máxima autoridad; e imponer, atendiendo la gravedad de la irregularidad cometida, su inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas hasta por un máximo de quince (15) años, en cuyo caso deberá 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 para que realice los trámites pertinentes. En aquellos casos en que sea declarada la responsabilidad administrativa de la máxima autoridad, la sanción será ejecutada por el órgano encargado de su designación, remoción o destitución. Las máximas autoridades de los organismos y entidades previstas en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, antes de proceder a la designación de cualquier funcionario público, están obligados a consultar el registro de inhabilitados que a tal efecto creará y llevará la Contraloría General de la República. Toda designación realizada al margen de esta norma será nula.

34. El 9 de julio de 2007 el Contralor General emitió un oficio dirigido a los Alcaldes de todo el país respecto a la aplicación de las sanciones establecidas en el artículo 105 de la LOGRSNCF³⁵. De acuerdo con el oficio, la imposición de las sanciones de suspensión, destitución o inhabilitación “sólo requieren como único y exclusivo presupuesto la declaratoria de responsabilidad administrativa que es el resultado de un procedimiento previo, preparatorio y necesario que permite a quien suscribe aplicar, en atención a la entidad y gravedad del delito cometido alguna de las mencionadas sanciones”. El Contralor precisó que “las sanciones en comento, aparte de la pecuniaria a que alude el referido artículo 105 *eiusdem*, se erigen como actos consecuencia, una vez que se comprueba el ilícito administrativo y se determina la responsabilidad administrativa”. En este contexto, indicó que:

- a) “la sanción de suspensión del ejercicio del cargo sin goce de sueldo, implica para su destinatario la separación temporal, en las condiciones ya aludidas, del cargo que ocupe para el momento de su ejecución y una vez que se verifique el cumplimiento de la misma, el funcionario podrá reincorporarse al ejercicio de las funciones públicas en las mismas condiciones a las existentes antes de hacerse efectiva esta sanción”;
- b) “[r]especto a la destitución del declarado responsable, [...] éste comporta la ruptura del vínculo o relación laboral existente entre su destinatario y e[l] ente u organismo en el que preste sus servicios para el momento en que es aplicada la medida”, y
- c) “[p]or su parte, la inhabilitación para al ejercicio de funciones públicas hasta por quince (15) años, trae como consecuencia, al igual que el caso señalado [...] anterior[mente], por una parte, la ruptura o disolución del vínculo laboral que pueda existir para el momento en que se solicita su ejecución y, por [l]a otra, conlleva en cualquier caso la imposibilidad total para desempeñar otro destino público durante el período que dure la misma”.

35. El Contralor indicó que el incumplimiento de las instrucciones que él impartía respecto a la ejecución de estas sanciones generaría responsabilidad para los funcionarios respectivos y precisó información sobre la consulta del registro de inhabilitados³⁶.

³⁵ Cfr. oficio No. 01-00-00104 de 9 de Julio de 2007 emitido por el Contralor General de la República a los Alcaldes de la República Bolivariana de Venezuela (expediente de anexos a la demanda, anexo 34, folios 1555 a 1558).

³⁶ El Contralor señaló que “para el mejor cumplimiento de las funciones” atribuidas a la Contraloría respecto a la adopción de estas sanciones “la ejecución de esas medidas accesorias a la responsabilidad administrativa” corresponde “a la dependencia responsable de la administración de los recursos humanos del ente u organismo del cual dependa el funcionario sancionado”. Asimismo, señaló que “tanto el incumplimiento de las instrucciones impartidas por [el Contralor], a los fines de que sean ejecutadas las sanciones disciplinarias impuestas, como la designación de funcionarios que hubieren sido declarados inhabilitados por [la] Contraloría [...], pudieran constituir supuestos de responsabilidad para el (los) funcionario(s) que incumplan los aspectos a que se contrae el [...] Oficio. Por otra parte se [...] inform[ó] que el Registro de Inhabilitados debe ser consultado en la Dirección de Determinación de Responsabilidades de [la Contraloría]”. Cfr. Oficio No. 01-00-00104 de 9 de Julio de 2007 emitido por el Contralor General de la República, *supra* nota 35, folios 1555 a 1558.



2. Componentes y etapas del procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades

36. El procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades regulado en la LOCGRSNCF está precedido por dos fases, la de actuación de control fiscal y la investigativa³⁷.

37. La fase de actuación de control fiscal es llevada a cabo por oficinas pertenecientes a la Contraloría General, denominadas “Direcciones”, las cuales se dividen por temas o por tipos de organismos que son fiscalizados³⁸. Dicha fase “deviene de los planes operativos o fiscalizadores que realiza la Contraloría [...] en uso de sus potestades, o bien por denuncia o a solicitud de cualquier organismo público [, a través de] exámenes de cuenta, inspecciones, fiscalizaciones[y otros] métodos en procura de determinar los presuntos hechos que pueden dar lugar a un ilícito de carácter administrativo”³⁹. Posteriormente, los respectivos “hallazgos o [...] resultados [...] son notificados mediante un informe preliminar al órgano o ente del cual ha sido objeto la auditoría, a los fines de que [...] haga las observaciones [correspondientes]”⁴⁰, luego de lo cual la Contraloría “analizará y determinará, a través de un informe definitivo, si las observaciones encontradas en la actuación fiscal se mantienen o pued[e]n culminar en atención a esas consideraciones, para lo cual ese informe [...] es notificado al órgano o ente [...] auditado”⁴¹. Culminada esta fase, puede comenzar la fase investigativa que “a diferencia de la [...] anterior surge necesariamente [...] cuando [en] esos hechos que ha determinado la Contraloría [...] existen indicios que hacen presumir la responsabilidad administrativa de algunos empleados o funcionarios en el ejercicio de sus funciones”⁴².

38. De existir mérito para ello, la fase investigativa se inicia con un auto de proceder emitido por la autoridad de control fiscal competente en el que se describe, entre otros elementos, los actos, hechos u omisiones presumiblemente contrarios a la ley, el monto de los daños causados al patrimonio público y los elementos probatorios recabados durante la respectiva actuación de control fiscal⁴³. Una vez que el órgano de control ha realizado todas las actuaciones que estime necesarias dejará constancia de las mismas en el denominado informe de resultados, en el cual “decid[e si] se archiva[n] las actuaciones porque considera que los argumentos fueron lo suficientemente debatidos y aclarados [...], o por el contrario, [si se] entr[a al] denominado procedimiento de determinación de responsabilidades”⁴⁴.

³⁷ Cfr. artículos 77 al 81 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, *supra* nota 29, folio 77.

³⁸ Al respecto, la Corte observa que en el presente caso, la Dirección de Control del Sector Industria, Producción y Comercio adscrita a la Dirección General de Control de la Administración Descentralizada de la Contraloría y la Dirección de Control de Municipios de la Dirección General de Control de Estados y Municipios remitieron los casos concernientes al señor López Mendoza a la Contraloría. Cfr. acta de de la Dirección de Control de Industria de 11 de julio de 2002 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XX, anexo A, folios 7754 y 7755) e informe definitivo de la Dirección de Control de Municipios de 9 de septiembre de 2003 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXIX, anexo D, folios 11252 a 11255).

³⁹ Declaración del perito Alejandro José Soto Villasmil en la audiencia pública celebrada en el presente caso.

⁴⁰ Declaración del perito Alejandro José Soto Villasmil, *supra* nota 39.

⁴¹ Declaración del perito Alejandro José Soto Villasmil, *supra* nota 39.

⁴² Declaración del perito Alejandro José Soto Villasmil, *supra* nota 39.

⁴³ Cfr. artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, *supra* nota 29, folio 77.

⁴⁴ Declaración del perito Alejandro José Soto Villasmil, *supra* nota 39.



39. Luego del informe de resultados, el funcionario que se encarga del proceso administrativo es el Director de Determinación de Responsabilidades⁴⁵. El procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades⁴⁶ comprende tres etapas: i) la de inicio o apertura, a través de un auto que se notifica al imputado⁴⁷; ii) la del contradictorio que se extiende hasta la audiencia oral y pública⁴⁸, y iii) la decisoria en la que el órgano de control interno o su delegatario procederá a decidir si formula reparo al imputado, declara su responsabilidad administrativa, le impone una multa, lo absuelve o pronuncia el sobreseimiento, según corresponda⁴⁹. En contra de dichas decisiones, “[se] abre la vía recursiva”, la cual una vez agotada determina que el acto administrativo en cuestión queda firme⁵⁰. A partir de esta firmeza del acto, el Contralor General de la República se encuentra facultado, en atención a lo establecido en el artículo 105 de la LOGRSNCF, para acordar las sanciones accesorias que pueden consistir en la suspensión, la destitución o la inhabilitación (*supra* párrs. 33 y 34).

3. Procedimiento administrativo en relación con la actividad del señor López Mendoza en PDVSA

40. En el año 1998 el señor López Mendoza trabajaba como Analista de Entorno Nacional en la Oficina del Economista Jefe de la empresa PDVSA⁵¹. Para ese momento era, a su vez, miembro fundador de la Asociación Civil Primero Justicia, organización sin fines de lucro⁵².

41. El 24 de julio de 1998 fue firmado un Memorándum de Entendimiento entre la Fundación Interamericana (IAF) y PDVSA dentro del denominado Marco para el Desarrollo de Base (MDB), mediante el cual los grupos desfavorecidos se organizan para alcanzar su bienestar social, cultural y económico⁵³. En el marco de dicho memorándum

⁴⁵ Al respecto, la Dirección de Determinación de Responsabilidades llevó a cabo la fase de determinación en los dos procesos en contra del señor López Mendoza. *Cfr.* auto de inicio de la Dirección de Determinación de Responsabilidades de 16 de julio de 2004 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XI, anexo A, folios 5529 a 5584) y auto de inicio de la Dirección de Determinación de Responsabilidades de 12 de julio de 2004 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXIV, anexo D, folios 8648 a 8682).

⁴⁶ *Cfr.* artículos 95 al 111 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, *supra* nota 29, folios 79 y 80.

⁴⁷ El auto de apertura deberá ser notificado al imputado, a fin de ponerlo a derecho a los efectos del procedimiento, disponiendo de quince (15) días siguientes a su notificación, para proceder a señalar las pruebas que producirá en el acto público que se fijará mediante auto expreso el día hábil siguiente al vencimiento del plazo antes mencionado, y mediante el cual se indicará que en el décimo quinto (15°) día hábil siguiente, tendrá lugar el acto oral y público que se realizará ante el titular del órgano de control interno o su delegatario. *Cfr.* artículos 99 y 101 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, *supra* nota 29, folio 79.

⁴⁸ *Cfr.* artículo 101 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, *supra* nota 29, folio 79.

⁴⁹ Dicha decisión deberá ser consignada por escrito en el expediente dentro de los cinco (5) días siguientes después de pronunciada de forma oral. *Cfr.* artículo 103 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, *supra* nota 29, folio 79.

⁵⁰ Declaración del perito Alejandro José Soto Villasmil, *supra* nota 39.

⁵¹ *Cfr.* contrato de trabajo por tiempo indeterminado entre PDVSA y el señor López Mendoza de 1 de octubre de 1992 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XIX, anexo A, folio 7666).

⁵² *Cfr.* recurso contencioso administrativo de nulidad interpuesto por el señor López Mendoza de 4 de octubre de 2005, Expediente No. 2005-5251 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXI, anexo B, folio 7967).

⁵³ *Cfr.* memorándum de entendimiento entre PDVSA y IAF de 24 de julio de 1998 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XIX, anexo A, folios 7540 a 7544).



de entendimiento, el 23 de diciembre de 1998 se efectuó una donación en beneficio de la Asociación Civil Primero Justicia por la cantidad de sesenta millones sesenta mil bolívares (Bs. 60.060.000,00), la cual fue otorgada en el marco del Convenio de Cooperación, celebrado entre PDVSA y la IAF, en relación con el Proyecto denominado “Expansión y consolidación de la justicia de paz en los Estados Monagas, Anzoátegui, Sucre y Delta Amacuro: una oportunidad para la equidad en un contexto de crecimiento económico Regional”⁵⁴. Asimismo, se realizó una donación por veinticinco millones de bolívares (Bs. 25.000.000,00) en beneficio de la misma asociación, esta vez para apoyar el proyecto denominado “Educando para la Justicia año escolar 1998-1999”, la cual fue entregada el 11 de septiembre de 1998⁵⁵.

42. En el momento de las donaciones, la madre del señor López Mendoza, Antonieta Mendoza de López, desempeñaba funciones como Gerente de Asuntos Públicos de la División Servicios de PDVSA⁵⁶.

43. Los hechos relacionados con dichas donaciones derivaron en un proceso y las correspondientes sanciones, de multa y de inhabilitación al señor López Mendoza (*infra* párrs. 54, 55 y 58). La imputación general contra la presunta víctima era la de haber incurrido en “conflicto de intereses” en relación con las donaciones mencionadas, dado que se desempeñaba tanto como trabajador de PDVSA y a la vez como miembro de la Junta Directiva de la organización que recibió donaciones de dicha empresa y además su madre fue quien habría autorizado una de las donaciones⁵⁷.

3.1. Fase de actuaciones de control fiscal

44. En mayo de 2000 la Gerencia de Auditoría Interna Corporativa de PDVSA elaboró un informe “con el fin de [e]valuar el nivel de cumplimiento de los términos acordados en el Memorándum de Entendimiento celebrado entre [IAF y PDVSA], con énfasis especial en la selección de instituciones donatarias y resultados de los proyectos objeto de donaciones [...] durante los años 1998 y 1999”⁵⁸.

45. En el marco de sus facultades, la Dirección de Control del Sector Industria, Producción y Comercio de la Contraloría General de la República (en adelante la “Dirección de Control de Industria”) estudió el informe de auditoría mencionado en el

⁵⁴ Cfr. acta de notaria pública expedida por la señora Antonieta Medoza de López de 23 de diciembre 1998 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XIX, anexo A, folio 7595) y auto de inicio de la Dirección de Determinación de Responsabilidades de la Contraloría General de la República de 15 de julio de 2004, Expediente No. 08-01-06-04-005 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XI, anexo A, folios 5534 a 5535).

⁵⁵ Cfr. comprobante de pago emitido por PDVSA de 11 de septiembre de 1998 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XIX, anexo A, folio 7874) y auto de inicio de la Dirección de Determinación de Responsabilidades de la Contraloría General de la República de 15 de julio de 2004, *supra* nota 54, folio 5537.

⁵⁶ Cfr. documento de datos generales del trabajador de la señora Antonieta Mendoza de López (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XIX, anexo A, folio 7661) y auto de inicio de la Dirección de Determinación de Responsabilidades de la Contraloría General de la República de 15 de julio de 2004, *supra* nota 54, folios 5534 a 5537.

⁵⁷ Cfr. auto de inicio de la Dirección de Determinación de Responsabilidades de la Contraloría General de la República de 15 de Julio de 2004, *supra* nota 54, folios 5549 y 5553.

⁵⁸ En este informe la Gerencia corporativa de asuntos públicos se refirió a la posible existencia de un conflicto de intereses. Señaló que “según se desprende de los respectivos documentos de donación, el aporte se ha hecho a una organización que cuenta con una personalidad jurídica distinta a la que corresponde a los miembros de sus directivas”. Cfr. informe de auditoría, evaluación del memorándum de entendimiento entre la Fundación Interamericana (IAF) y PDVSA. Años 1998-1999, Informe No. 2000-006 de mayo de 2000, Expediente No. 22/001/2003 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XIX, anexo A, folios 7492 a 7530).



marco de la revisión de los aportes de recursos financieros otorgados por PDVSA bajo la figura de donaciones y liberalidades⁵⁹. En dicho estudio se verificó la legalidad, razonabilidad y cumplimiento de los términos acordados en el mencionado Memorandum respecto a las disposiciones previstas en la normativa interna de la corporación petrolera. En particular, se analizó el otorgamiento de donaciones y liberalidades a organizaciones no gubernamentales, fundaciones y asociaciones civiles durante los años 1998 y 1999, con el objeto de mejorar la administración del convenio⁶⁰.

46. El 11 de julio de 2002, funcionarios de la Contraloría General de la República adscritos a la Dirección General de Control de la Administración Descentralizada, en la Dirección de Control de Industria, se reunieron en la Gerencia de Inversión Social adscrita a la Gerencia Corporativa de Asuntos Públicos de PDVSA. Dichos funcionarios indicaron lo siguiente en el acta de fiscalización⁶¹: i) que no localizaron la aprobación de la donación otorgada a la Asociación Civil Primero Justicia, por la cantidad de sesenta millones sesenta mil bolívares (Bs. 60.060.000,00); ii) que no localizaron documento alguno “en relación a la aprobación, ejecución y seguimiento de los recursos asignados por concepto de donaciones”⁶², y iii) que no encontraron la solicitud de donación a PDVSA realizada por la Asociación Civil, pues sólo constaba la propuesta de proyecto⁶³.

3.2. Fase investigativa

47. El 8 de septiembre de 2003 se emitió auto de proceder para el inicio de la potestad investigativa, asentada, en el Expediente No 22/001/2003, que tuvo su origen en el marco de las revisiones que llevó a cabo la Dirección de Control de Industria. Para ello se dejó constancia, *inter alia*, que: i) el 14 de mayo de 1998 el señor López Mendoza había aceptado “la ‘Declaración sobre Conflicto de Intereses’ [...] ante la Junta Directiva de [PDVSA], en la que manifestó no ser Director Principal, ni Suplente, ni funcionario, ni ocupar posiciones directivas, ejecutivas o administrativas en ninguna otra institución, empresa o firma comercial, industrial o financiera”⁶⁴, y ii) al momento de las donaciones el señor López Mendoza “era empleado activo en PDVSA y formaba parte de la Junta Directiva de la referida asociación”⁶⁵. Por esta razón la Dirección de Control de Industria concluyó que existían elementos suficientes para formar el expediente administrativo del caso, por lo que ordenó, entre otros aspectos, notificar a aquellas personas a quienes se

⁵⁹ Cfr. revisión de resultados contenidos en el informe elaborado por la Gerencia de auditoría interna de la Dirección de Control del Sector Industria, Producción y Comercio, Expediente No. 22/001/2003 (expediente de anexos a la contestación a la demanda, tomo XIX, anexo A, folios 7458 a 7489).

⁶⁰ Cfr. revisión de resultados contenidos en el informe elaborado por la Gerencia de auditoría interna de la Dirección de Control del Sector Industria, Producción y Comercio, *supra* nota 59, folios 7458 a 7489.

⁶¹ Cfr. acta de funcionarios de la Contraloría General de la República adscritos a la Dirección General de Control de la Administración Descentralizada, en la Dirección de Control de Industria de 11 de julio de 2002 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XX, anexo A, folio 7754).

⁶² Acta de funcionarios de la Contraloría General de la República adscritos a la Dirección General de Control de la Administración Descentralizada, en la Dirección de Control de Industria, *supra* nota 61, folio 7754.

⁶³ En la aludida acta se dejó sentado que los ciudadanos en ella identificados contarían con diez (10) días hábiles para exponer por escrito y ante la Contraloría General de la República, sus observaciones respecto a los hechos asentados en aquella. Acta de funcionarios de la Contraloría General de la República adscritos a la Dirección General de Control de la Administración Descentralizada, en la Dirección de Control de Industria, *supra* nota 61, folio 7755.

⁶⁴ Auto de proceder de la Dirección de Control de Industria de 8 de septiembre de 2003, Expediente No. 22/001/2003 (expediente de anexos a la contestación a la demanda, tomo XIX, anexo A, folio 7455).

⁶⁵ Auto de proceder de la Dirección de Control de Industria de 8 de septiembre de 2003, *supra* nota 64, folio 7456.



les atribuyera algún acto, hecho u omisión e incorporar al expediente la documentación probatoria promovida por los interesados involucrados⁶⁶.

48. El 12 de septiembre de 2003⁶⁷ se notificó al señor López Mendoza dicho auto de proceder, informándole que la Contraloría “se encuentra realizando una investigación sobre los aportes realizados por [PDVSA], por concepto de donaciones y liberalidades, durante los años 1998, 1999, 2000 y 2001” y se le concedía un plazo para promover la prueba que considerara necesaria para su defensa⁶⁸. Finalmente, se le comunicó que “se dejar[ía] constancia de los resultados de la investigación [...], en el correspondiente Informe de Resultados, el cual quedar[ía] inserto en el Expediente No. 22/001/2003”⁶⁹.

49. El 31 de octubre de 2003 el señor López Mendoza presentó un escrito en relación con los hechos investigados, en el cual alegó que el órgano de control fiscal no cumplió con el deber de informarlo “de manera específica y clara de los hechos que se le imputan”⁷⁰. No obstante, formuló los alegatos que consideró “en torno a los hechos narrados en los oficios de notificación”⁷¹. Además, señaló que no incurrió en ninguno de los supuestos previstos en las “Normas Sobre Conflicto de Intereses”, ya que él no obtuvo beneficio por las donaciones ni faltó a su compromiso expresado en la “Declaración Sobre Conflicto de Intereses”⁷². Además, aludió a distintos documentos contenidos en el expediente administrativo y consignó los que estimó pertinentes⁷³.

50. El resultado de la fase de investigación fue el Informe de Resultados de la Dirección de Control de Industria⁷⁴. En dicho informe se indicaron los hechos, actos y omisiones investigados, relacionados con tres (3) donaciones efectuadas por PDVSA, dos (2) de ellas a favor de la Asociación Civil Primero Justicia. El informe señaló respecto a la primera donación realizada que⁷⁵: i) la donación se llevó a cabo sin que contractualmente se establecieran “la especificación de los objetivos hacia los cuales

⁶⁶ Cfr. auto de proceder de la Dirección de Control de Industria de 8 de septiembre de 2003, *supra* nota 64, folio 7456.

⁶⁷ Cfr. oficio No. 06-02-780 de la Dirección de Control de Industria de 12 de septiembre de 2003 (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 5, folios 252 a 256).

⁶⁸ Cfr. oficio No. 06-02-780 de la Dirección de Control de Industria de 12 de septiembre de 2003, *supra* nota 67, folios 252 y 255.

⁶⁹ Oficio No. 06-02-780 de la Dirección de Control de Industria de 12 de septiembre de 2003, *supra* nota 67, folio 256.

⁷⁰ Escrito presentado por el señor López Mendoza de 31 de octubre de 2003, Expediente No. 08-01-06-04-005 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XIV, anexo A, folio 6363).

⁷¹ Además de la presunta violación al derecho de defensa, el señor López Mendoza argumentó que: i) “que no fue él quien [...] recibió [las donaciones], ni directa ni indirectamente”, y ii) no “tomó parte o influyó en las donaciones otorgadas a la empresa, ni se benefició de ellas en lo personal, ni favoreció a algún familiar[, por lo que] no incurrió en ninguno de los supuestos de conflicto de intereses”. Cfr. escrito presentado por el señor López Mendoza de 31 de octubre de 2003, *supra* nota 70, folios 6359 a 6371.

⁷² El señor López Mendoza emitió en fecha 14 de mayo de 1998 la “Declaración sobre Conflicto de Intereses”, por ante la Junta Directiva de Petróleos de Venezuela, S.A. en la que manifestó no ser Director Principal, ni Suplente, ni funcionario, ni ocupar posiciones directivas, ejecutivas o administrativas en ninguna otra institución, empresa o firma comercial, industrial o financiera. Cfr. escrito presentado por el señor López Mendoza de 31 de octubre de 2003, *supra* nota 70, folios 6359 a 6371.

⁷³ En particular, el señor López Mendoza adjuntó al expediente una copia del presupuesto de donaciones y liberalidades de la empresa PDVSA del año 1999. Cfr. escrito presentado por el señor López Mendoza de 31 de octubre de 2003, *supra* nota 70, folios 6359 a 6371.

⁷⁴ Cfr. informe de resultados de la Dirección de Control de Industria (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XVIII, anexo A, folios 7327 a 7449).

⁷⁵ Cfr. informe de resultados de la Dirección de Control de Industria, *supra* nota 74, folios 7327 a 7449.



serían destinados los recursos donados, su uso, propósito y período de la donación, manejo de cuentas bancarias, programación de los desembolsos, informes que debía presentar la beneficiaria (donataria), así como las actividades de seguimiento que efectuaría la donante (PDVSA)⁷⁶; ii) la donación fue formalizada por la señora Antonieta Mendoza de López, quien ordenó la solicitud de emisión del cheque y elaboración del documento de donación, existiendo “un vínculo familiar directo entre [ella] (madre) y [el señor] López Mendoza (hijo), [...] quien para la fecha de la donación (23 de diciembre de 1998), se desempeñaba como miembro de la Junta Directiva de la [mencionada] Asociación Civil (beneficiaria de la donación)”, y iii) que el señor López Mendoza “era empleado activo de PDVSA (Analista de Entorno Nacional) habiendo suscrito [...] la ‘Declaración sobre conflicto de Intereses’”. Por su parte, respecto a la segunda donación se indicó que: i) dicha donación se llevó a cabo sin que contractualmente se estipularan los requisitos señalados anteriormente, y ii) el señor López Mendoza ejercía un cargo en PDVSA y era miembro de la junta de la Asociación. Por lo anterior, dicho informe concluyó “remitir el [...] Informe de Resultados a la Dirección de Determinación de Responsabilidades, a los fines de que esta dependencia realice la valoración correspondiente”⁷⁷.

3.3. Procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades

51. El 15 de julio de 2004 se inició el procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades, previsto en el artículo 96 de la LOCGRSNCF, en virtud de la “ocurrencia de presuntos hechos irregulares”, concretamente los siguientes: i) “[p]resunto concierto con los interesados, en la celebración de un contrato, para que se produzca un determinado resultado”, ii) “[p]resunta celebración de contratos por interpuesta persona”, y iii) “[s]imulación”⁷⁸. Por lo anterior, dicho auto de inicio precisó que respecto de las donaciones de PDVSA, la situación expuesta, podría subsumirse en el supuesto generador de responsabilidad administrativa previsto en los numerales 5 y 7 del artículo 113 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República del 13 de diciembre de 1995, aplicable en el tiempo de ocurrencia de los hechos⁷⁹.

52. El 16 de julio se notificó el auto de inicio de procedimiento administrativo al señor López Mendoza⁸⁰. En dicho auto “se le[s] imput[aron] presuntos hechos irregulares, con base al resultado de la Potestad Investigativa identificada con el Expediente N° 22-00-2003, y de la documentación probatoria que a los efectos se recabó”. Asimismo, se le comunicó que contaban con un plazo para presentar la prueba, así como que se

⁷⁶ Informe de resultados de la Dirección de Control de Industria, *supra* nota 74, folio 7442.

⁷⁷ Informe de resultados de la Dirección de Control de Industria, *supra* nota 74, folio 7442.

⁷⁸ Cfr. auto de inicio de la Dirección de Determinación de Responsabilidades de 15 de julio de 2004, *supra* nota 54, folios 5529 a 5584.

⁷⁹ Las causales de responsabilidad administrativa de las cuales fue acusado el señor López Mendoza se encontraban previstas en los numerales 5 y 7 del artículo 113 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, vigente para el momento de la ocurrencia del hecho. Dichos numerales del artículo 113 disponían: “Artículo 113: Son hechos generadores de responsabilidad administrativa independientemente de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar, además de los previstos en el Título IV de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, los que se mencionan a continuación: [...] 5. La celebración de contratos por sí, por interpuesta persona o en representación de otro, con la República, los Estados, los Municipios y demás personas jurídicas de derecho público, salvo las excepciones que establezcan las leyes. [...] 7. 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 público o en el suministro de los mismos”. El informe de resultados indicó que igual previsión, la contempla el artículo 91, numerales 4 y 20 de la vigente LOCGRSNCF de 2001. Cfr. auto de inicio de la Dirección de Determinación de Responsabilidades de 15 de julio de 2004, *supra* nota 54, folios 5529 a 5584.

⁸⁰ Cfr. oficio 08-01-1048 emitido por la Dirección de Determinación de Responsabilidades de 16 de julio de 2004 (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 5, folios 257 y 258).



realizaría una audiencia en la que se presentarían los alegatos jurídicos⁸¹. Posteriormente, el 25 de agosto de 2004 el señor López Mendoza presentó prueba documental para defenderse de las acusaciones recibidas en relación con las donaciones⁸².

53. El 5 de octubre de 2004, en el marco de una audiencia ante el Director de Determinación de Responsabilidades, el representante del señor López Mendoza alegó, entre otras cosas, la “violación del derecho a la defensa en la fase de potestad investigativa y solicit[ó la] revocación de la resolución que res[olvió] iniciar el [...] procedimiento, por cuanto no se hizo una imputación clara y específica y se conculcó [el] derecho a la defensa al hacerse la notificación prevista en el artículo 79 de la [LOCGRSNCF] en la cual no se señal[ó] el supuesto generador de responsabilidad, ni que hubiese daño al patrimonio público, por lo que es un acto viciado de nulidad absoluta”⁸³. Señaló, igualmente, que en el “informe de resultados no están delineados los elementos que permitan imputar los hechos”⁸⁴.

54. El 29 de octubre de 2004 se emitió el auto decisorio por parte de la Dirección de Determinación de Responsabilidades de la Contraloría General de la República⁸⁵, mediante el cual se dispuso que:

Se DECLARA LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA de los ciudadanos:

LEOPOLDO LÓPEZ MENDOZA, [...] por los hechos referidos a:

CONCIERTO CON LOS INTERESADOS EN LA CELEBRACIÓN DE UN CONTRATO PARA QUE SE PRODUZCA UN DETERMINADO RESULTADO, [...] en relación con la donación al Proyecto denominado “Expansión y consolidación de la justicia de paz en los Estados Monagas, Anzoátegui, Sucre y Delta Amacuro: una oportunidad para la equidad en un contexto de crecimiento económico Regional” por la cantidad de SESENTA MILLONES SESENTA MIL BOLÍVARES (Bs. 60.060.000.00), hecho generador de responsabilidad contenido en el numeral 7 del artículo 113 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, vigente para el momento de la ocurrencia del hecho, actualmente contenido en el numeral 20 del artículo 91 de la [LOCGRSNCF].

CELEBRACIÓN DE CONTRATOS POR INTERPUESTA PERSONA, [...] en relación con dos (2) donaciones recibidas por la Asociación Civil Primero Justicia, a saber: 1) por la cantidad de SESENTA MILLONES SESENTA MIL BOLÍVARES (Bs. 60.060.000,00) relacionada con el Proyecto denominado “Expansión y Consolidación de la Justicia de Paz en los Estados Managas, Anzoátegui, Sucre y Delta Amacuro: una oportunidad para la equidad en un contexto de crecimiento económico regional” y 2) por la cantidad de VEINTICINCO MILLONES DE BOLÍVARES (Bs. 25.000.000,00), relacionada con el Proyecto denominado “Educando para la Justicia (1998-1999)”, hechos generadores de responsabilidad administrativa de conformidad con lo previsto en el numeral 5 del artículo 113 de la derogada Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, vigente para el momento de la ocurrencia de los hechos, actualmente contenido en el numeral 4 del artículo 91 de la [LOCGRSNCF]⁸⁶

⁸¹ Cfr. oficio 08-01-1048 emitido por la Dirección de Determinación de Responsabilidades, *supra* nota 80, folios 257 y 258.

⁸² El señor López Mendoza presentó la prueba documental conformada por: i) estatutos constitutivos originales de la Asociación Civil Primero Justicia, y modificación y refundición de dichos estatutos, y ii) las “Normas Sobre Conflictos de Interés” contenidas en el Manual de Normas y Procedimientos de Administración de Personal de PDVSA, Casa Matriz. Cfr. escrito de promoción de pruebas presentado por el señor López Mendoza de 25 de agosto de 2004, Expediente No. 08-01-06-04-005 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XI, anexo A, folios 5604 a 5607).

⁸³ Acta de la audiencia pública realizada por la Dirección de Determinación de Responsabilidades el 5 de octubre de 2004 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XI, anexo A, folio 5828).

⁸⁴ Acta de la audiencia pública realizada por la Dirección de Determinación de Responsabilidades el 5 de octubre de 2004, *supra* nota 83, folio 5828.

⁸⁵ Cfr. auto decisorio de la Dirección de Determinación de Responsabilidades de 29 de octubre de 2004 (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 3, folios 117 a 216).

⁸⁶ Auto decisorio de la Dirección de Determinación de Responsabilidades de 29 de octubre de 2004, *supra* nota 85, folios 212 a 213.



55. Teniendo en cuenta esta declaración de responsabilidad, dicho auto acordó imponerle a la señora Mendoza de López y al señor López Mendoza una multa por la cantidad de un millón doscientos cuarenta y tres mil doscientos bolívares (Bs, 1.243.200,00) a cada uno. La multa impuesta al señor López Mendoza equivalía a US\$ 647.50 dólares, según la tasa de cambio oficial del Banco Central de Reserva de Venezuela vigente al momento de la imposición de dicha multa, conforme a la información confirmada por las partes en sus alegatos finales escritos.

3.4. Recurso de reconsideración

56. El 22 de noviembre de 2004 el señor López Mendoza interpuso un recurso de reconsideración⁸⁷, alegando irregularidades en la imputación y la negación irregular de ciertas pruebas.

57. El 28 de marzo de 2005 la Dirección de Determinación de Responsabilidades declaró sin lugar el recurso de reconsideración y confirmó la decisión de 29 de octubre de 2004⁸⁸. El órgano administrativo determinó que para la declaratoria de responsabilidad administrativa se siguió un procedimiento apegado a la normativa legal aplicable, que hubo una correcta apreciación de los hechos y de las pruebas en su conjunto, y de la relación de causalidad entre éstas y la actuación del recurrente⁸⁹.

3.5. Imposición de la sanción de inhabilitación

58. El 24 de agosto de 2005 el Contralor General emitió la Resolución N° 01-00-000206⁹⁰ como consecuencia de la firmeza en sede administrativa de la declaratoria de responsabilidad administrativa confirmada el 28 de marzo del mismo año, imponiéndole al señor López Mendoza la sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por un período de tres (3) años, de conformidad con el artículo 122 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1995 -vigente para la fecha de ocurrencia de los hechos- y el artículo 105 de la LOCGRSNCF⁹¹.

3.6. Recurso de reconsideración

⁸⁷ Al respecto, indicó que “no existe una imputación específica y clara hacia las personas de Antonieta Mendoza de Lopez y Leopoldo López Mendoza [...]. Simplemente existe la narración libre de unos hechos que conciernen a diversas personas, sin que de ella se desprenda clara y específicamente una imputación hacia tales personas, ni con señalamiento alguno del supuesto de hecho normativo que serviría para concretar dicha imputación”. “[T]ambién resultó violentado el derecho a la defensa [...] en la misma medida en que, de manera ilegal, se negó la evacuación de la prueba de informe, promovida por esta representación [...]. Otro tanto [habría ocurrido], respecto de las pruebas testimoniales promovidas en su oportunidad y que no se llegaron a evacuar por los obstáculos que puso es[t]e Organismo para su evacuación, de donde pudiera inferirse que no tiene interés alguno en que la verdad [...] brille en este asunto”. Recurso de reconsideración de 22 de noviembre de 2004 presentado por el señor Leopoldo López Mendoza ante el Director de Determinación de Responsabilidades (expediente de anexos a la demanda, tomo V, apéndice 3, folios 2620 al 2651).

⁸⁸ Cfr. resolución de la Dirección de Determinación de Responsabilidades de 28 de marzo de 2005 (expediente de anexos a la demanda, anexo 4, folios 218 al 248).

⁸⁹ Cfr. resolución de la Dirección de Determinación de Responsabilidades de 28 de marzo de 2005, *supra* nota 88, folios 218 al 248.

⁹⁰ Cfr. resolución N° 01-00-000206 de 24 de agosto de 2005 emitida por el Contralor General de la República (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 14, folios 396 a 400).

⁹¹ El 1 de septiembre de 2005, mediante Oficio No. 08-01-881 de 30 de agosto de 2005, se notificó la resolución al señor López Mendoza. Cfr. oficio No. 08-01-881 emitido por la Dirección de Determinación de Responsabilidades de 30 de agosto de 2005 (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 13, folios 388 y 389).



59. El 22 de septiembre de 2005 el señor López Mendoza interpuso un recurso de reconsideración⁹² en contra de la resolución que le impuso la referida inhabilitación por 3 (tres) años, alegando “la manifiesta inmotivación del acto recurrido, la cual lo hace violatorio del derecho a la defensa y por ende lo configura como un acto nulo”. Al respecto, señaló que no existe en la mencionada Resolución, ninguna alusión a las razones de hecho y de derecho por las cuales el Contralor General consideró la falta a sancionar como de gravedad suficiente para aplicar la sanción de inhabilitación. Igualmente alegó, que no se indicó el motivo por el cual se aplicó la sanción de inhabilitación por un período de tres (3) años, que es el término máximo permitido por la Ley, además de haberse obviado el requisito de la entidad del perjuicio causado, exigido acumulativamente por el artículo 122 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1995, aplicable *rationae temporis*⁹³.

60. El 9 de enero de 2006 el Contralor General de la República emitió la Resolución N° 01-00-00004 que declaró sin lugar el recurso de reconsideración⁹⁴. De acuerdo con dicha resolución, del artículo 105 de la LOGRSNCF, en concordancia con lo contemplado por el artículo 122 de la derogada Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1995, “se desprende claramente que la imposición de las sanciones en ellos contempladas, requieren como únicos y exclusivos presupuestos: a) la declaratoria de responsabilidad administrativa del que fuera investigado; y b) que ésta haya quedado firme en sede administrativa. En tal sentido, dichas sanciones, son consecuencias jurídicas que según la Ley, derivan de la declaratoria de responsabilidad, una vez que haya quedado firme en sede administrativa”⁹⁵.

3.7. Recurso contencioso administrativo de nulidad

61. El 4 de octubre de 2005 el señor López Mendoza presentó ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia un recurso contencioso administrativo de nulidad contra la Resolución del 28 de marzo de 2005⁹⁶, que había dejado en firme la declaración de responsabilidad administrativa. En el recurso alegó que: i) el proceso se encontraba viciado, ya que no se le realizó una imputación clara, específica y precisa de los hechos de los que se le acusaba, ya que sólo se hizo una “narración libre de unos

⁹² Cfr. recurso de reconsideración de 22 de septiembre de 2005 interpuesto por el señor Leopoldo López Mendoza (expediente de anexos a la demanda, tomo IV, apéndice 3, folios 2728 a 2737).

⁹³ Cfr. recurso de reconsideración de 22 de septiembre de 2005 interpuesto por el señor Leopoldo López Mendoza, *supra* nota 92, folios 2728 a 2737.

⁹⁴ Cfr. resolución N° 01-00-00004 de 9 de enero de 2006 emitida por el Contralor General de la República (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 16, folios 407 a 417).

⁹⁵ Igualmente, la Resolución indicó que: “aplicando lo expuesto al caso bajo análisis, podemos apreciar que el acto administrativo impugnado contiene los fundamentos o motivos que sirvieron de base para dictar la decisión a que se contrae el mismo, toda vez que en el aludido acto se señaló, [...] que quien suscribe impuso las sanciones previstas en el artículo 105 de la [LOGRSNCF], relacionado con el artículo 122 de la derogada Ley Orgánica de la Contraloría General de la República”. “Aunado a ello, se tiene que dentro de la órbita de discrecionalidad conferida legalmente al Contralor General de la República y a la luz de la documentación remitida por la Dirección de Determinación de Responsabilidades del Órgano Contralor, hubo por parte del mismo, una ponderación de la entidad y la gravedad de las irregularidades por las cuales se declaró la responsabilidad administrativa al recurrente, lo que obviamente, implicó el ejercicio de un poder de análisis, evaluación y apreciación del mérito de las circunstancias (de hecho y de derecho, positivas y negativas) indicadas en los antecedentes del caso, y la magnitud de la conducta asumida por el recurrente en su condición de Analista de Entorno Nacional en la Oficina del Economista Jefe de PDVSA”. Resolución N° 01-00-00004 de 9 de enero de 2006 emitida por el Contralor General de la República, *supra* nota 94, folios 412, 415 y 416. Además, mediante oficio No. 08-01-21 de 11 de enero de 2006 se notificó dicha resolución al señor López Mendoza. Cfr. oficio No. 08-01-21 de 11 de enero de 2006 emitido por la Dirección de Determinación de Responsabilidades (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 18, folios 434 y 435).

⁹⁶ Cfr. recurso contencioso administrativo de nulidad de 4 de octubre de 2005 presentado por el señor Leopoldo López Mendoza (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 20, folios 451 a 475). Dicho recurso quedó recogido bajo el Expediente N° 2005-5251 y fue admitido el 1 de febrero de 2006.



hechos” sin señalar el supuesto normativo de lo que se le imputaba⁹⁷; ii) que no se le permitió recurrir ciertos actos por considerarse de trámite⁹⁸, y iii) no se recaudó la prueba solicitada respecto a los testimonios de personas que tenían conocimiento de los hechos investigados⁹⁹. Posteriormente, el 23 de mayo de 2006 el señor López Mendoza promovió pruebas¹⁰⁰, las que fueron admitidas el 21 de junio de 2006¹⁰¹.

62. El 12 de julio de 2007 se presentaron informes orales ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia¹⁰². Los representantes del señor López Mendoza y la representación de la Contraloría General de la República y del Ministerio Público “expusieron sus argumentos” y “consignaron sus conclusiones” respecto al recurso de nulidad interpuesto por la presunta víctima. Posteriormente a la lectura de dichos argumentos y conclusiones, la Sala “ordenó agregarlos a los autos”¹⁰³.

63. El 31 de marzo de 2009 se emitió la Sentencia N° 426 por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, declarando sin lugar el recurso de nulidad incoado y, en consecuencia, firme la decisión que declaró la responsabilidad administrativa del señor López Mendoza¹⁰⁴. Al respecto, en dicha sentencia la Sala

⁹⁷ “[E]s evidente que la ‘manera específica y clara’ de informar los hechos que se puedan imputar a una persona -aun en fase ‘investigativa’- es señalando de manera expresa cual es el supuesto de hecho normativo en el que se subsumiría la conducta de la persona de que se trate; vale decir, con indicación de la falta que se le imputa, la cual en virtud del elemento tipicidad del principio de legalidad de las faltas, debe estar previamente determinada en la ley”. Recurso contencioso administrativo de nulidad de 4 de octubre de 2005 presentado por el señor Leopoldo López Mendoza, *supra* nota 96, folio 460.

⁹⁸ “[E]l hecho de que en [el] ordenamiento se haya discutido si los actos de trámite son o no recurribles no puede conducir a concluir que dichos actos no pueden afectar derechos. Es más, tal posibilidad ha sido expresamente considerada por el legislador, al punto de que en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, precisamente pensando en los actos de trámite, se contempló la recurribilidad de los actos que causen indefensión (artículo 85)”. Recurso contencioso administrativo de nulidad de 4 de octubre de 2005 presentado por el señor Leopoldo López Mendoza, *supra* nota 96, folio 462.

⁹⁹ Además, indicaron que “los funcionarios de ese Organismo Contralor nunca solicitaron los testimonios de personas que tienen perfecto conocimiento de los hechos investigados, tal como se evidencia del propio expediente. Ni siquiera solicitaron el testimonio de la persona que recibió las donaciones hechas por PDVSA a la Asociación Civil Primero Justicia”. Recurso contencioso administrativo de nulidad de 4 de octubre de 2005 presentado por el señor Leopoldo López Mendoza, *supra* nota 96, folio 465.

¹⁰⁰ Dichas prueban comprenden: i) “[e]l documento denominado ‘Presupuesto de Inversión Social. Resultados. Año 1998’, elaborado en enero de 1999”; ii) “[p]ropuesta de ‘Expansión y Consolidación de la Justicia de paz en los Estados Monagas, Anzoátegui y Delta Amacuro’ de 1998, con informe de seguimiento de octubre de 1999 y otros anexos”; iii) “[m]inuta de la reunión del 29 de marzo de 200[0]”; iv) “[o]ficio[s] de la] Directora de SOCSAL, dirigidos a PDVSA para remitirle planes de trabajo a corto plazo y planes de visitas a los solicitantes pendientes, para evaluar o realizar seguimiento de proyectos sociales”; v) “[i]nforme de la Auditoría Interna Corporativa de PDVSA, denominado Evaluación del Memorando de Entendimiento entre la Fundación Interamericana (IAF) y PDVSA Años 1988-1999”; vi) “[n]ota de Cierre de Informe de Auditoría del 22 de mayo de 2001”; vii) “[d]ocumento autenticado de donación [de Bs. 60.060.000.00] efectuada por PDVSA”; viii) “[e]statutos Constitutivos originales de la Asociación Civil Primero Justicia [...] y Modificación y Refundición de dichos Estatutos”; ix) “[l]as ‘Normas Sobre Conflictos de interés’ contenidas en el Manual de Normas y Procedimientos de Administración de Personal de PDVSA, Casa Matriz”, y x) “copia simple de la sentencia N° 940 del 25 de junio de 2003”. *Cfr.* escrito sin fecha consignado por la defensa del señor Leopoldo López Mendoza el 23 de mayo de 2006 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXI, anexo B, folios 8053 a 8057).

¹⁰¹ *Cfr.* resolución de 21 de junio de 2006 del Juzgado de Sustanciación de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, Expediente 2005-5251 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXI, anexo B, folios 8059 y 8060).

¹⁰² *Cfr.* constancias de 12 de julio de 2007 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXI, anexo B, folios 8077 a 8170).

¹⁰³ Constancias de 12 de julio de 2007 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 102, folios 8077 a 8170.



Político Administrativa dio respuesta a las siguientes controversias: i) cumplimiento de los derechos a la defensa y al debido proceso en las fases de investigación y de determinación de responsabilidad; ii) “falso supuesto de derecho”, ya que se alegó que los hechos no podían ser subsumidos bajo “la calificación jurídica de concierto de interesados para producir un resultado”, a lo que se respondió efectuando un recuento detallado de los hechos que demostraban dicha calificación¹⁰⁵, así como recalcando que “dicho concierto [...] nada t[enía] que ver con el destino que se le diere a los recursos obtenidos [ya que] la aludida figura [no implica] un necesario provecho económico”¹⁰⁶; iii) “falso supuesto de derecho” por la utilización de la figura de “interpuesta persona”, a lo que se indicó que “aun cuando no consta[ba] en los autos una actuación formal específica del [señor] López Mendoza en el otorgamiento de las donaciones[, era posible] concluir que la Asociación Civil Primero Justicia fungió como interpuesta persona suya en la obtención de un propósito que lo involucraba, esto es, que manifiestamente le interesaba formar parte de la Junta Directiva de aquella; lo que denota una actuación contraria a los deberes que le imponía su condición de funcionario de [...] PDVSA”¹⁰⁷; iv) negativa de evacuación de las pruebas de testigos e informes promovidos en el procedimiento administrativo, y v) la aplicación de la sanción pecuniaria¹⁰⁸.

64. El 2 de diciembre de 2004 el Contralor General remitió las actuaciones realizadas en el caso de PDVSA al Ministerio Público¹⁰⁹ para que se efectuara la investigación penal correspondiente, dado que los ilícitos administrativos respectivos podrían relacionarse con algunos tipos penales¹¹⁰.

¹⁰⁴ Cfr. sentencia de 31 de marzo de 2009 emitida por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, tomo X, anexo h, folios 5322 a 5358).

¹⁰⁵ Cfr. sentencia de 31 de marzo de 2009 emitida por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 104, folios 5346 a 5348.

¹⁰⁶ Sentencia de 31 de marzo de 2009 emitida por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 104, folio 5349.

¹⁰⁷ Sentencia de 31 de marzo de 2009 emitida por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 104, folio 5351.

¹⁰⁸ “En consecuencia, estima esta Sala que el órgano de Control Fiscal, al imponer la sanción de multa a los ciudadanos Antonieta Mendoza de López y Leopoldo López Mendoza, consideró acertadamente su condición de funcionarios públicos frente al incumplimiento de las normas contentivas de las infracciones que le fueran imputadas. Por tales razones, debe desestimarse el argumento esgrimido por la representación judicial de la parte actora sobre la inconstitucionalidad de la referida norma”. Sentencia de 31 de marzo de 2009 emitida por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, tomo X, anexo h, folio 5356).

¹⁰⁹ Cfr. oficio N° 01-00-000772 de 2 de diciembre de 2004 (expediente de fondo, tomo IV, anexo C, folios 1665 a 1673).

¹¹⁰ El Estado informó de varios tipos penales, consagrados en la Ley contra la Corrupción, que podrían relacionarse con los ilícitos administrativos de los cuales fue declarado responsable el señor López Mendoza: Artículo 70: “El funcionario público que, al intervenir por razón de su cargo en la celebración de algún contrato u otra operación se concierte con los interesados o intermediarios para que se produzca determinado resultado, o utilice cualquier maniobra o artificio conducente a ese fin será penado con prisión de dos (2) a cinco (5) años. Si el delito tuvo por objeto obtener dinero, dádivas o ganancias indebidamente que se le dieran u ofrecieran a él o a un tercero será penado con prisión de dos (2) a (6) años y multa de hasta el cien por ciento del beneficio dado o prometido. Con la misma pena será castigado quien se acuerde con los funcionarios, y quien diere o prometiende el dinero, ganancias o dádivas indebidamente a que se refiere este artículo”. Artículo 72: “Fuera de aquellos casos expresamente tipificados, el funcionario público o cualquier persona que por sí misma o mediante persona interpuesta se procure ilegalmente alguna utilidad en cualquiera de los actos de la administración pública, será penado con prisión de uno (1) a cinco (5) años y multa de hasta el cincuenta por ciento (50%) de la utilidad procurada”. Escrito de alegatos finales del Estado, *supra* nota 30, folios 1603 y 1605.

4. Procedimiento en relación con algunas decisiones adoptadas por el señor López Mendoza como alcalde de Chacao

65. Tal como fue mencionado, el señor López Mendoza se desempeñó como alcalde del Municipio Chacao (*supra* párr. 30). Cada año los Municipios que integraban el Distrito Metropolitano de Caracas -entre los que se encontraba el Municipio Chacao- le debían transferir a dicho Distrito Metropolitano el 10% de “los ingresos propios”¹¹¹. Por otro lado, los Concejos Municipales podían aprobar créditos adicionales al Presupuesto de Gastos, a solicitud de los alcaldes, y para ello se autorizaba a declarar insubsistencias totales o parciales de ciertas partidas presupuestales no utilizadas en su totalidad o utilizadas parcialmente¹¹².

66. El 28 de octubre de 2002 el señor López Mendoza declaró una insubsistencia parcial de unos créditos presupuestarios¹¹³. Posteriormente, el Concejo Municipal de Chacao aprobó créditos adicionales financiados con los recursos provenientes de la mencionada partida cuya insubsistencia había sido declarada¹¹⁴. Estos hechos derivaron en un proceso y las correspondientes sanciones, de multa y de inhabilitación en contra del señor López Mendoza. La acusación contra la presunta víctima era la de haber otorgado una finalidad diferente a la que la ley establecía para la partida presupuestaria respectiva.

4.1. Fase de actuaciones de control fiscal

67. El 6 de diciembre de 2002 la Dirección de Control de Municipios se dirigió al Contralor Municipal del Municipio de Chacao solicitando “un [i]nforme detallado sobre el uso dado a los recursos destinados a la Alcaldía Metropolitana de Caracas, según lo previsto en el artículo 22 de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas y que la Alcaldía del Municipio del Chacao esta[ba] obligada a transferir en [dicho] año, equivalente al 10% de los ingresos propios efectivamente recaudados en el ejercicio fiscal anterior”¹¹⁵. El 23 de enero de 2003 la Dirección de Control de Municipios reiteró esta solicitud¹¹⁶.

68. El 9 de septiembre de 2003 la Dirección de Control de Municipios emitió un Informe Definitivo en cumplimiento del Programa de Inspecciones y Fiscalizaciones previsto en el Plan Anual de la Dirección General de Control de Estados y Municipios. El Informe se refirió a los hallazgos siguientes:

La Alcaldía del Municipio de Chacao debió transferir a la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas Bs. 5.571.686.030,00 durante el año 2002 por concepto del 10% de los ingresos propios efectivamente recaudados [...], sin embargo el monto total transferido fue de Bs. 618.390.427,17 [...]. Asimismo se determinó una insubsistencia presupuestaria¹¹⁷.

¹¹¹ Cfr. sentencia No. 912 de 6 de agosto de 2008 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, Expediente No. 2005-5124) (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 23, folios 503 a 535).

¹¹² Cfr. sentencia No. 912 de 6 de agosto de 2008 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 111, folios 503 a 535.

¹¹³ Cfr. oficios DA. 3255.10.2002 y DA. 3253.10.2002 firmados por el señor López Mendoza de 28 de octubre de 2002 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXIV, anexo D, folios 8703 y 8705).

¹¹⁴ Cfr. acuerdo del Concejo Municipal de Chacao (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXIV, anexo D, folios 8706 y 8707).

¹¹⁵ Oficio No. 07-02-4457 de 6 de diciembre de 2002 de la Dirección de Control de Municipios (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXVII, anexo D, folio 10693).

¹¹⁶ Cfr. oficio No. 07-02-169 de 23 de enero de 2003 de la Dirección de Control de Municipios (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXVII, anexo D, folio 10694).



69. Con fundamento en dichos hallazgos, el 23 de diciembre de 2003 se dictó auto de proceder, por tanto la Dirección de Control de Municipios decidió formar el expediente administrativo del caso No. 07-02-PI-2003-020 y ordenó notificar a las personas involucradas en los hechos sujetos a investigación¹¹⁸.

4.2. Fase investigativa

70. El 10 de febrero de 2004 se informó al señor López Mendoza que “la Dirección de Control de Municipios [...] acordó iniciar una investigación con el objeto de verificar las modificaciones presupuestarias efectuadas por el Alcalde del Municipio Chacao durante el ejercicio fiscal 2002”¹¹⁹. Se indicó que a los fines de garantizar el derecho de defensa se le otorgaba un plazo de 10 días hábiles contados a partir de la fecha de notificación del respectivo oficio para que promoviera todos los argumentos y actos probatorios para su defensa¹²⁰. El 4 de marzo de 2004 el señor López Mendoza consignó, a través de su abogado, un escrito relacionado con los hechos materia de investigación¹²¹.

71. El 26 de abril de 2004 se emitió el Informe de Resultados¹²², en el que se indicaron los hechos, actos y omisiones investigados, relacionados con “la inspección fiscal orientada a verificar las modificaciones presupuestarias efectuadas en la Alcaldía del Municipio Chacao durante el ejercicio fiscal 2002”¹²³. De manera particular, se indicó que: i) “el Alcalde del Municipio Chacao [...] declaró una insubsistencia parcial por la cantidad de Bs. 2.743,464.041,57 de los créditos presupuestarios asignados a la Partida 4.07.02.02.04 ‘Transferencias de Capital a Entidades Federales’ pertenecientes al Sector 15 ‘Gastos no clasificados sectorialmente’”¹²⁴; ii) “[l]a anulación parcial de los créditos presupuestarios asignados a la ya identificada partida, financiaron [...] créditos adicionales [...] aprobados por los Concejales del referido Municipio tal como se desprende de las Actas de Sesión de Cámara”¹²⁵; iii) “los referidos aportes constituyen

¹¹⁷ Además, se señaló que en cumplimiento de lo estipulado en el numeral 5 del artículo 22 de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, el cual dispone: “Son ingresos del Distrito Metropolitano de Caracas: [...] El aporte financiero, en cada ejercicio fiscal, de los municipios integrados en el Distrito Metropolitano de Caracas, en proporción equivalente al diez por ciento (10%) del ingreso propio efectivamente recaudado por cada uno de ellos en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior [...], la ordenanza de presupuesto del Municipio Chacao del estado Miranda, para el ejercicio fiscal del año 2002, previó un crédito presupuestario por un monto de Bs. 5.545.000.000,00, a ser transferido al referido Distrito Metropolitano”. Informe definitivo de la Dirección de Control de Municipios de 9 de septiembre de 2003 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXIX, anexo D, folios 11252 a 11255).

¹¹⁸ Informe de la Dirección de Control de Municipios de 23 de diciembre de 2003 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXIX, anexo D, folios 11252 a 11255).

¹¹⁹ Oficio 07-02-160 de 10 de febrero de 2004 emitido por la Dirección General de Control de Municipios de 10 febrero de 2004 (expediente de anexos a la demanda, tomo VI, folios 3222 a 3231).

¹²⁰ Cfr. oficio 07-02-160 de 10 emitido por la Dirección General de Control de Municipios de 10 febrero de 2004, *supra* nota 119, folios 3222 al 3231.

¹²¹ En dicho escrito se alegó que la presunta violación al derecho de defensa, por cuanto no se habrían expuesto de manera clara y expresa los hechos que se le imputaban al señor López Mendoza. Cfr. escrito presentado por el señor López Mendoza de 4 de marzo de 2004 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXX, anexo D, folios 11883 a 11887).

¹²² Cfr. informe de resultados de 26 de abril de 2004 emitido por la Dirección de Control de Municipios (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXX, anexo D, folios 11892 a 11937).

¹²³ Informe de resultados de 26 de abril de 2004 emitido por la Dirección de Control de Municipios, *supra* nota 122, folio 11892.

¹²⁴ Informe de resultados de 26 de abril de 2004 emitido por la Dirección de Control de Municipios, *supra* nota 122, folio 11893.

¹²⁵ Informe de resultados de 26 de abril de 2004 emitido por la Dirección de Control de Municipios, *supra* nota 122, folio 11893.

una obligación legal, [...] razón por la cual no pueden ser utilizados para fines distintos a los previstos, tales como la cancelación de compromisos pendientes de pago, ni para el financiamiento de créditos adicionales y que según la norma, el monto que debió ser transferido es el efectivamente recaudado en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior al vigente”¹²⁶, y iv) “la Alcaldía del Municipio Chacao le correspondía transferir a la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas durante el año 2002, presuntamente la cantidad de Bs. 5.344.198.335,21 por concepto del 10% de los ingresos propios efectivamente recaudados en el ejercicio fiscal anterior”¹²⁷.

4.3. Procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades

72. El 12 de julio de 2004 la Dirección de Determinación de Responsabilidades de la Contraloría General de la República emitió el auto de inicio del procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades del señor López Mendoza¹²⁸. En dicho auto la Dirección de Determinación de Responsabilidades precisó que “en virtud de que surgen elementos que hacen presumir que los hechos [...] s[on] susceptible[s] de ser sancionados por parte de[l] Máximo Órgano de Control en atención a lo dispuesto en los numerales 21 y 22 del artículo 91 de la [LOCGRSNCF] ac[ordó] el inicio del procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 96”¹²⁹ de dicha ley¹³⁰.

4.4. Acción de amparo interpuesta por los apoderados de la presunta víctima

73. El 10 de agosto de 2004 los apoderados del señor López Mendoza presentaron una acción de amparo constitucional para que “se les ampar[ara] [...] frente a la [presunta] flagrante violación de su derecho a la defensa [...] con ocasión de las actuaciones de la Dirección de Control de Municipios y de la Dirección de Determinación de Responsabilidades, [...] l[a]s cuales versan sobre hechos que habrían ocurrido con motivo de las modificaciones presupuestarias efectuadas por el Alcalde del Municipio Chacao y aprobadas por los miembros del Concejo Municipal de ese Municipio, durante el ejercicio Fiscal 2002”¹³¹.

¹²⁶ Informe de resultados de 26 de abril de 2004 emitido por la Dirección de Control de Municipios, *supra* nota 122, folio 11901.

¹²⁷ Informe de resultados de 26 de abril de 2004 emitido por la Dirección de Control de Municipios, *supra* nota 122, folio 11894.

¹²⁸ Cfr. auto de inicio de 12 de julio de 2004 emitido por la Dirección de Determinación de Responsabilidades (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXIV, anexo D, folios 8648 a 8682).

¹²⁹ Auto de inicio de 12 de julio de 2004 emitido por la Dirección de Determinación de Responsabilidades, *supra* nota 128, folio 8681.

¹³⁰ El 9 de agosto de 2004 se notificó al señor López Mendoza “que por auto de fecha 12 de julio de 2004, se acordó el inicio del procedimiento administrativo de Determinación de Responsabilidades, en el cual se le imputa[ban] presuntos hechos irregulares[...] con base al resultado de la Potestad Investigativa [...], y de la documentación probatoria que a los efectos se recabó. Asimismo, se h[izo] de su conocimiento que de acuerdo con lo previsto en el artículo 99 de la [LOCGRSNCF] podr[ía], dentro del término de quince (15) días hábiles siguientes a la notificación del [...] auto, indicar la(s) prueba(s) que producir[ía] en el acto público a que se refiere el artículo 101 *ejusdem*. Vencido [dicho] plazo, [la] Dirección fijar[ía], por auto expreso, el décimo quinto (15) día hábil siguiente para que los interesados o sus representantes legales expresen, en forma oral y pública, los argumentos que consideren les asisten para la mejor defensa de sus intereses”. Oficio 08-01-1011 de 16 de julio de 2004 emitido por la Dirección General de Procedimientos Especiales de la Contraloría General de la República y notificado el 9 de agosto de 2004 (expediente de anexos a la demanda, tomo VI, folios 3236 al 3239).

¹³¹ Acción de amparo de 10 de agosto de 2004 interpuesta por el señor López Mendoza (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 8, folio 325).



74. El 25 de agosto de 2004 el Juzgado Superior Séptimo en lo Contencioso Administrativo declaró inadmisibile la acción de amparo interpuesta¹³² al observar que los oficios, informes y autos emitidos en el caso hasta ese momento¹³³ eran “actos que se dictan en el transcurso de un procedimiento administrativo en términos no definitivos, esto es, actos de trámit[e] o de sustanciación, no susceptibles de impugnación [...]. En consecuencia, siendo que los actos administrativos respecto [de] los cuales alegan los actores la violación de su derecho de orden constitucional no son definitivos y no tienen carácter resolutorio sino de trámite, ya que sólo facilitan a la Administración la prosecución de la investigación abierta a los actores, es por lo que este Tribunal los reputa como actos preparatorios de la resolución definitiva que ponga fin a la investigación”¹³⁴.

4.5. Continuación del procedimiento administrativo

75. El 31 de agosto de 2004 el señor López Mendoza indicó por medio de su abogado las pruebas documentales que haría valer en la audiencia¹³⁵. El 26 de octubre de 2004 se llevó a cabo la audiencia pública¹³⁶. En el marco de dicha audiencia la defensa del señor López Mendoza presentó varios alegatos de hecho y de derecho¹³⁷, referentes, entre otros, al derecho a la defensa, a las competencias presupuestarias de los Alcaldes, a los procedimientos para cambiar de destinación una partida presupuestaria y al hecho de que “en el presente caso, pudiera haber violación al derecho a la [i]gualdad, en virtud de las declaraciones del [...] Contralor [...] aparecidas en el semanario quinto día correspondiente a la semana del 15 al 22 de octubre de 2004, específicamente al caso del FIEM¹³⁸, en el cual de acuerdo a su criterio debería otorgársele el mismo tratamiento”¹³⁹.

¹³² Decisión de 25 de agosto de 2004 del Juzgado Superior Séptimo en lo Contencioso Administrativo, Expediente No. 0791-04 (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 9, folios 344 a 353).

¹³³ “[O]ficios Nos. 07-02-164, 07-02-166, 07-02-165, 07-02-163 y 07-02-160, de fechas 10-02-2004 y el Informe de Resultados estampado en el Expediente Nro. 07-02-PI-2003-02, así como el auto de inicio de fecha 12-07-2004, dictado en el expediente Nro. 08-01-07-04-003, y los oficios de notificación de dicho auto, de fecha 16-07-2004, distinguidos con los Nos. 08-01-1010, 08-01-1014, 08-01-1013, 08-01-1012 y 08-01-1011”. Decisión de 25 de agosto de 2004 del Juzgado Superior Séptimo en lo Contencioso Administrativo, *supra* nota 132, folio 351.

¹³⁴ Decisión de 25 de agosto de 2004 del Juzgado Superior Séptimo en lo Contencioso Administrativo, *supra* nota 132, folio 351.

¹³⁵ En dicho escrito se consignó como prueba: i) “Carpeta N° 1: Soportes de la Situación del Tesoro Municipal de la Alcaldía de Chacao correspondiente al ejercicio 2002’ [...] de la Tesorería Municipal de la Dirección de Planificación y Presupuesto y de la Dirección de Administración Tributaria de la Alcaldía de Chacao”, y ii) “Convenio de Transferencia del Cuerpo de Bomberos del Este al Cuerpo de Bomberos Metropolitanos”. Escrito del señor López Mendoza de 31 de agosto de 2004 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXV, anexo D, folios 9864 a 9867).

¹³⁶ Acta de la audiencia pública de 26 de octubre de 2003 realizada en el procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades (expedientes de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXVI, anexo D, folios 10700 al 10754).

¹³⁷ El particular, se alegó que: i) “en la Potestad Investigativa llevada por [la] Contraloría General de la República, se le cercenó el derecho a la defensa [...], toda vez que no se les hizo una imputación concreta con respecto a los hallazgos determinados en esa fase”; ii) “esta Contraloría presenta errores conceptuales gruesos, en materia vinculada con las modificaciones presupuestarias, específicamente lo referido a las declaratorias de insubsistencia”; iii) “hay un evidente desconocimiento por [la Contraloría], de las competencias del Alcalde como jefe de la rama ejecutiva”; iv) “en los actuales momentos cursa en el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, un juicio de nulidad por inconstitucionalidad del numeral 5 del artículo 22 de la Ley Especial Sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas”, y v) “en cuanto al uso de los fondos en finalidades distintas a las previstas [...] se cumplió con los procedimientos establecidos, y los actos fueron emanados de las autoridades competentes”. Acta de la audiencia pública de 26 de octubre de 2003, *supra* nota 136, folio 10702.

76. El 2 de noviembre de 2004 la Dirección de Determinación de Responsabilidades emitió el auto decisorio¹⁴⁰. En dicho auto, después de realizar un recuento de los hechos (declaró que: i) “a la luz de las disposiciones constitucionales y legales [...], se desprende la obligación que tiene el funcionario público competente para ejecutar el presupuesto, de realizar dicha actividad atendiendo, por una parte, a la disponibilidad presupuestaria asignada para determinado ejercicio fiscal, y por la otra, a la necesidad de emplear los fondos del Estado en las finalidades que le han sido encomendadas, y no en objetivos diferentes, aunque éstos últimos estén relacionados con actividades inherentes a la propia administración”¹⁴¹, y ii) “a los fines de la procedencia de una eventual declaratoria de responsabilidad administrativa, bastará determinar, en primer término, el cambio de destino de los fondos públicos, y en segundo término, que dicha finalidad sea distinta a la que estaba originalmente prevista, bien sea por ley, reglamento o por acto administrativo, lo cual implica que cualquier violación al carácter limitativo de los créditos presupuestarios, en su aspecto cualitativo, es causa suficiente para declarar la responsabilidad administrativa del funcionario o particular infractor”¹⁴².

77. Teniendo en cuenta lo anterior, en dicho auto se decidió que:

1.- Se declara la Responsabilidad Administrativa de los siguientes ciudadanos: LEOPOLDO LÓPEZ MENDOZA, ANTONIO JIMÉNEZ CABRERA, NELSON YÁNEZ VILLAMIZAR, EVA ELIZABETH RAMOS RAMÍREZ, SHULLY ROSENTHAL WAINTRUB Y THIBALDO COROMOTO AULAR BORJAS, [...] en su condición de Alcalde del Municipio Chacao el primero de ellos y el resto de Concejales de la Cámara Municipal del aludido Municipio¹⁴³.

78. Como consecuencia de esta declaración de responsabilidad se le impuso al señor López Mendoza una multa por ocho millones ciento cuarenta mil bolívares (Bs. 8.140.000,00)¹⁴⁴, lo cual equivalía a US\$4.239,58, según la tasa de cambio oficial del Banco Central de Reserva de Venezuela vigente al momento de la imposición de dicha multa, conforme a la información confirmada por las partes en sus alegatos finales escritos.

4.6. Recurso de reconsideración

¹³⁸ “[E]l Presidente de la República, ante una situación deficitaria, (así la calificó el Contralor General de la República en entrevista concedida al Semanario Quinto Día, de la semana del 15 al 22 de octubre de 2004 [...]) definiera como prioritario, pagar los aguinaldos de los trabajadores activos y jubilados, en lugar de destinar los recursos con los cuales se hicieron esos pagos, al Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM)”. “La respuesta concreta del Contralor fue la siguiente: ‘Con el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM) hubo un déficit de caja. Te lo expreso en un ejemplo: la República debía honrar gastos por Bs. 2 mil y obtuvo ingresos por Bs. 1 mil; decide si pasa esos 1 mil al FIEM o los utiliza en gastos de funcionamiento. La República decidió esto último’”. Acta de la audiencia pública de 26 de octubre de 2003, *supra* nota 136, folio 10746.

¹³⁹ Acta de la audiencia pública de 26 de octubre de 2003, *supra* nota 136, folios 10702 y 10703.

¹⁴⁰ *Cfr.* auto decisorio de 2 de noviembre de 2004 de la Dirección de Determinación de Responsabilidades (expediente de anexos a la demanda, tomo V, apéndice 3, folios 3240 al 3359).

¹⁴¹ Auto decisorio de 2 de noviembre de 2004 de la Dirección de Determinación de Responsabilidades, *supra* nota 140, folio 3284.

¹⁴² Auto decisorio de 2 de noviembre de 2004 de la Dirección de Determinación de Responsabilidades, *supra* nota 140, folio 3288.

¹⁴³ Auto decisorio de 2 de noviembre de 2004 de la Dirección de Determinación de Responsabilidades, *supra* nota 140, folio 3354.

¹⁴⁴ Auto decisorio de 2 de noviembre de 2004 de la Dirección de Determinación de Responsabilidades, *supra* nota 140, folio 3356.



79. El 22 de noviembre de 2004 el señor López Mendoza interpuso un recurso de reconsideración¹⁴⁵. En dicho recurso alegó que se le había vulnerado, entre otros, su derecho a la defensa así como el principio “non bis in idem” y el principio de globalidad de la decisión, regulado en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, según el cual un acto administrativo decisorio debe resolver sobre todas las cuestiones planteadas en el proceso¹⁴⁶.

80. El 28 de marzo de 2005 se emitió la Resolución que declaró sin lugar el recurso de reconsideración y, en ese sentido, confirmó la decisión de 2 de noviembre de 2004¹⁴⁷. De acuerdo con dicha resolución: i) la Contraloría actuó conforme a derecho, “habida cuenta que la exigencia de enunciar los supuestos generadores de responsabilidad en los cuales, los hechos a que se contrajo la potestad investigativa, pudiesen ser subsumidos a los fines del establecimiento de una eventual responsabilidad administrativa, no constituye un requisito legal para la fase en comento”¹⁴⁸; ii) “no consta en las actas que conforman el expediente, que en fecha anterior el [señor] López Mendoza, [...] en su condición de Alcalde del Municipio Chacao [...], haya sido declarado responsable en lo administrativo por los mismos hechos irregulares y durante el mismo período investigado”¹⁴⁹, y iii) “que la afirmación según la cual los recurrentes aducen que el auto decisorio bajo estudio, adolece del vicio de inmotivación, por cuanto no se desprende del mismo elementos que determinen hechos punibles que pudiesen conllevar indicios civiles o penales, es a todas luces errada de conformidad con el análisis que antecede, demostrándose con éste, que tal alegato sólo puede estar fundamentado en estudios superficiales de la materia de control fiscal”¹⁵⁰.

4.7. Imposición de la sanción de inhabilitación¹⁵¹

81. El 26 de septiembre de 2005 el Contralor General emitió una resolución¹⁵² mediante la cual indicó que teniendo en cuenta “[l]a gravedad de la irregularidad

¹⁴⁵ Cfr. recurso de reconsideración de 22 de noviembre de 2004 interpuesto por el señor López Mendoza (expediente de anexos a la demanda, tomo V, folios 3360 al 3399).

¹⁴⁶ Cfr. recurso de reconsideración de 22 de noviembre de 2004 interpuesto por el señor López Mendoza, *supra* nota 145, folios 3360 al 3399.

¹⁴⁷ Cfr. resolución de 28 de marzo de 2005 de la Dirección de Determinación de Responsabilidades, Expediente No. 08-01-07-04-003 (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 10, folios 355 a 385).

¹⁴⁸ Resolución de 28 de marzo de 2005 de la Dirección de Determinación de Responsabilidades, *supra* nota 147, folio 366.

¹⁴⁹ Resolución de 28 de marzo de 2005 de la Dirección de Determinación de Responsabilidades, *supra* nota 147, folio 370.

¹⁵⁰ El 5 de abril de 2005 se notificó la resolución al señor López Mendoza (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 10, folios 384 y 385).

¹⁵¹ Al respecto, el Estado informó que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha establecido que el Contralor no puede utilizar las sanciones accesorias de destitución y suspensión en relación con personas elegidas por voto popular y ha establecido que una sanción de inhabilitación solo puede operar cuando se ha finalizado el mandato respectivo. En particular, la Sala Constitucional manifestó que “no es posible por vía de una sanción administrativa destituir a un funcionario de elección popular [...] no obstante, la Contraloría General de la República puede ejercer, en relación a este representante de elección popular, cualquiera de las otras sanciones administrativas que no impliquen la pérdida definitiva de su investidura. En consecuencia, puede imponer multas, la inhabilitación [...] y la suspensión [...]”. Sentencia N° 1.056 de fecha 31 de mayo de 2005 (Contraloría General de la República). Además, la Sala Constitucional ha indicado que “la sanción impuesta no puede entorpecer las funciones del representante popular en el período para el cual fue electo [por tanto] la mencionada inhabilitación debe comenzar a surtir sus efectos legales una vez vencido el período para el cual fue electo el sancionado, o a partir de que cese efectivamente en el ejercicio de sus funciones con ocasión de las nuevas elecciones”. Sentencia N° 174 de fecha 08 de marzo de 2005 emitida por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Caso Cámara del Municipio Sucre del Estado Miranda. Citadas en Sentencia No. 1266 de 6 de agosto de 2008 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 31, folio 639.



cometida, sancionada con la declaratoria de responsabilidad administrativa de fecha 2 de noviembre de 2004, [que había quedado en firme el 28 de marzo de 2005], así como la reincidencia de una conducta irregular que ha sido objeto de sanción en los términos aludidos precedentemente”, se determinó “imponer al [señor] LÓPEZ MENDOZA, [...], la sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por un período de seis (06) años”¹⁵³.

4.8. Recurso de reconsideración

82. El 15 de noviembre de 2005 el señor López Mendoza interpuso un recurso de reconsideración¹⁵⁴, señalando “la manifiesta inmotivación del acto recurrido, lo cual lo hace violatorio del derecho a la defensa y nulo de nulidad absoluta”¹⁵⁵. Además, el señor López Mendoza argumentó que “no existe en la mencionada Resolución, ninguna alusión a las razones de hecho y de derecho, por las cuales el Contralor General [...] considera la falta a sancionar como de gravedad suficiente para aplicar la sanción de inhabilitación y que la inmotivación se hace aún más evidente cuando en la Resolución se obvió por completo el requisito de la entidad del perjuicio causado”¹⁵⁶.

83. El 9 de enero de 2006 el Contralor emitió una resolución declarando sin lugar el recurso de reconsideración¹⁵⁷. De acuerdo con el Contralor “el fundamento fáctico de la Resolución impugnada, se apoya en la cita que en tal decisión se realizó, de los particulares en que se fundamentó la declaratoria de responsabilidad administrativa, y que soportan la ponderación efectuada por el Contralor [a] fin de determinar la gravedad de la irregularidad cometida, tal como lo exige el artículo 105 de la [LOCGRSNCF]”¹⁵⁸. En cuanto al fundamento de derecho, el Contralor observó que “en la

¹⁵² Cfr. resolución 01-00-235 de 26 de septiembre de 2005 emitida por el Contralor General de la República (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 12, folios 391 a 394).

¹⁵³ Resolución 01-00-235 de 26 de septiembre de 2005 emitida por el Contralor General de la República, *supra* nota 152, folios 393 y 394. El 27 de octubre de 2005 se notificó la resolución al señor López Mendoza. En el oficio correspondiente se le informó que “contra dicha decisión podría interponer recurso de reconsideración ante el [...] Contralor [...], en un lapso de quince (15) días hábiles contados a partir de la fecha de [la] notificación, de conformidad con lo previsto en el artículo 94 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”. Asimismo, se indicó que “podr[ía] interponer el correspondiente recurso de nulidad [...] ante el Tribunal Supremo de Justicia, en el lapso de seis (6) meses contados a partir de la fecha de [...] notificación, de conformidad con lo dispuesto en el aparte 20 del artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia”. Oficio No. 08-01-1074 de 27 de septiembre de 2005 de la Dirección de Determinación de Responsabilidades (expediente de anexos a la demanda, tomo VI, folios 3468 al 3471).

¹⁵⁴ Cfr. recurso de reconsideración de 15 de noviembre de 2005 interpuesto por el señor López Mendoza (expediente de anexos a la demanda, tomo IV, folios 3472 al 3492).

¹⁵⁵ Resolución N° 01-00-00005 de 9 de enero de 2006 del Contralor General de la República (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 16, folio 420).

¹⁵⁶ Resolución N° 01-00-00005 de 9 de enero de 2006 del Contralor General de la República, *supra* nota 155, folio 422.

¹⁵⁷ Cfr. resolución N° 01-00-00005 de 9 de enero de 2006 del Contralor General de la República, *supra* nota 155, folios 419 a 432.

¹⁵⁸ Además, se indicó que “el acto administrativo cuestionado contiene los fundamentos o motivos que sirvieron de base para dictar la decisión a que se contrae el mismo, toda vez que en el aludido acto se señaló [...] que [se] impuso la sanción de inhabilitación [...], de manera exclusiva y excluyente y sin que mediara otro procedimiento distinto al de determinación de responsabilidades, sobre la base de [l] poder discrecional, según la gravedad de la falta, es decir, dicha sanción es consecuencia jurídica que, según la Ley deriva de la declaratoria de responsabilidad del [señor] López Mendoza. Aunado a ello, se tiene que dentro de la órbita de discrecionalidad conferida legalmente al Contralor [...] y a la luz de la documentación remitida por la Dirección de Determinación de Responsabilidades [...], hubo por parte de esta [a]utoridad, una ponderación [de] la gravedad de las irregularidades por las cuales se declaró la responsabilidad administrativa del recurrente, lo que obviamente implicó el ejercicio de un poder de análisis, evaluación y apreciación del mérito de las circunstancias (de hecho y de derecho, positivas y negativas) indicadas en los antecedentes del caso, y la magnitud de la conducta asumida por el recurrente en su condición de Alcalde del Municipio Chacabuco”.



referida Resolución, se hizo un expreso señalamiento de las circunstancias de derecho que motivaron la decisión, al indicarse la normativa que establece el presupuesto de la sanción impuesta. Vale decir, el citado artículo”¹⁵⁹.

4.9. Recurso contencioso administrativo de nulidad conjuntamente con amparo cautelar y suspensión de efectos

84. El 4 de agosto de 2005 el señor López Mendoza interpuso ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia un recurso contencioso administrativo de nulidad conjuntamente con amparo cautelar y solicitud de suspensión de efectos¹⁶⁰. En dicho recurso el señor López Mendoza alegó: i) “violación del derecho a la defensa en la fase investigativa”¹⁶¹; ii) “[f]also supuesto de hecho al asumir que la declaratoria de la insubsistencia constituyó una actuación simulada”¹⁶²; iii) “falso supuesto de derecho y violación a la presunción de inocencia [...] al asumir [...] un supuesto de responsabilidad objetiva”¹⁶³; iv) “falso supuesto de derecho al asumir que la autorización par[a] gastar contenida en el presupuesto del Municipio de Chacao [...] era un crédito comprometido y causado”¹⁶⁴; v) “[f]also supuesto de derecho al asumir que en la modificación presupuestaria [...] hubiere habido utilización de créditos presupuestarios para fines distintos a los previstos”¹⁶⁵, y vi) “violación del principio de la globalidad”¹⁶⁶. Además, mediante la solicitud de amparo cautelar requirieron que “se orden[ara] al [...] Contralor la desaplicación de[l artículo 105 de la LOCGRSNCF] mientras dur[ara] el juicio de nulidad”¹⁶⁷.

Resolución N° 01-00-00005 de 9 de enero de 2006 del Contralor General de la República, *supra* nota 155, folios 429 y 430.

¹⁵⁹ Resolución N° 01-00-00005 de 9 de enero de 2006 del Contralor General de la República, *supra* nota 155, folio 429. Por otra parte, mediante oficio de 11 de enero de 2006 se notificó la resolución al señor López Mendoza. En dicho oficio se indicó que “en contra de la Resolución N° 01-00-000005 [...], podr[ía] interponer el correspondiente recurso de nulidad [...] ante el Tribunal Supremo de Justicia, en el lapso de seis (6) meses contados a partir de la fecha de [la] notificación, de conformidad con lo dispuesto en el aparte 20 del artículo 21 de la ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia”. *Cfr.* oficio No. 08-01-24 de 11 de enero de 2006 de la Dirección de Determinación de Responsabilidades (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 19, folios 448 y 449).

¹⁶⁰ *Cfr.* recurso de nulidad de 4 de agosto de 2005 interpuesto por el señor López Mendoza (expediente de anexos a la demanda, tomo III, folios 1560 a 1591).

¹⁶¹ Recurso de nulidad de 4 de agosto de 2005 interpuesto por el señor López Mendoza, *supra* nota 160, folio 1565.

¹⁶² Recurso de nulidad de 4 de agosto de 2005 interpuesto por el señor López Mendoza, *supra* nota 160, folio 1571.

¹⁶³ Recurso de nulidad de 4 de agosto de 2005 interpuesto por el señor López Mendoza, *supra* nota 160, folio 1575.

¹⁶⁴ Recurso de nulidad de 4 de agosto de 2005 interpuesto por el señor López Mendoza, *supra* nota 160, folio 1581.

¹⁶⁵ Recurso de nulidad de 4 de agosto de 2005 interpuesto por el señor López Mendoza, *supra* nota 160, folio 1584.

¹⁶⁶ Recurso de nulidad de 4 de agosto de 2005 interpuesto por el señor López Mendoza, *supra* nota 160, folio 1587.

¹⁶⁷ Recurso de nulidad de 4 de agosto de 2005 interpuesto por el señor López Mendoza, *supra* nota 160, folio 1588. Además, el 29 de septiembre de 2005 la Contraloría remitió un escrito al Presidente y demás Magistrados de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en atención al recurso interpuesto por el señor López Mendoza. En dicho oficio, la Contraloría señaló que “para la imposición de las sanciones [...] previstas [en el artículo 105 de la LOCGRSNCF], se requiere como única condición que medie una declaratoria de responsabilidad administrativa, de allí que las mismas sean impuestas por el [...] Contralor [...], sin necesidad de procedimiento alguno, ello así tal sanción se entiende como un acto consecuencia que supone el agotamiento previo de un procedimiento administrativo circunscrito dentro de los estándares que



85. El 8 de marzo de 2006 la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia emitió sentencia¹⁶⁸ señalando que “al habérseles impuesto a los recurrentes las sanciones de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, efectivamente [...] el amparo cautelar solicitado carecería de objeto”¹⁶⁹. Así, declaró que “ADMIT[ÍA], sin perjuicio de la verificación por parte del Juzgado de Sustanciación de la Sala, en lo atinente a la caducidad de la acción, el recurso contencioso administrativo de nulidad ejercido”. Agregó que, “[d]e ser procedente su admisión definitiva, el Juzgado de Sustanciación ordenar[ía] la continuación del proceso de conformidad con lo dispuesto en el aparte II del artículo 21, de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia”. Finalmente, declaró “INADMISIBLE la acción de amparo constitucional cautelar ejercida” e “IMPROCEDENTE la medida de suspensión temporal del artículo 105” de la LOCGRSNCF¹⁷⁰.

86. El 27 de julio de 2006 el señor López Mendoza promovió pruebas¹⁷¹ y el 29 de marzo de 2007 tuvo lugar el acto de informes orales¹⁷².

87. El 5 de agosto de 2008 la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, mediante Sentencia N° 912, declaró sin lugar el recurso ejercido¹⁷³. Respecto de los hechos del Municipio de Chacao, la Sala Político Administrativa estableció los siguientes fundamentos para declarar sin lugar el recurso de nulidad¹⁷⁴ ante su acusación por actos de simulación¹⁷⁵: i) “[el artículo 22 de la Ley Especial sobre el

informan las reglas del debido proceso”. Oficio sin número de 29 de septiembre de 2005 de la Contraloría General de la República (expediente de anexos a la demanda, tomo III, folios 1595 a 1606).

¹⁶⁸ Cfr. sentencia de 8 de marzo de 2006 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, Expediente N° 2005-5124 (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 21, folios 477 a 488).

¹⁶⁹ Sentencia de 8 de marzo de 2006 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 168, folio 485.

¹⁷⁰ Sentencia de 8 de marzo de 2006 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 168, folio 487.

¹⁷¹ Las pruebas sometidas fueron: i) “soportes de la tramitación de la insubsistencia y créditos adicionales a que se refiere la Resolución recurrida”; ii) “soportes de la situación del Tesoro Municipal de la Alcaldía de Chacao correspondiente al ejercicio 2002, [...] emanados de la Tesorería Municipal, de la Dirección de Planificación y Presupuesto y de la Dirección de Administración Tributaria de la Alcaldía de Chacao”; iii) “copia certificada del Acta de la sesión de Cámara Ordinaria, No. 0-80, celebrada el día martes 26 de noviembre de 2002”; iv) “copia certificada de la comunicación No. CMDC/GLI776 de fecha 18/11/2002, contentiva del [...] dictamen del Contralor Municipal de Chacao”, y v) “copias de las sentencias de esa Sala Político Administrativa distinguidas con los números 5192 del 27 de julio de 2005 y 968 del 20 de abril de 2006 y de las copias de las transacciones a que llegaron las Alcaldías del Municipio Libertador y del Municipio Baruta con la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas, homologadas por dichas sentencias”. Escrito de 27 de julio de 2006 presentado por el señor López Mendoza (expediente de anexos a la demanda, tomo III, folios 1662 a 1665). El 8 de agosto de 2006 el Juzgado de Sustanciación de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia admitió las pruebas documentales presentadas por el señor López Mendoza. Cfr. Resolución de 8 de agosto de 2006 del Juzgado de Sustanciación de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia (expediente de anexos a la demanda, tomo III, folios 1678 y 1679).

¹⁷² Oficio de 27 de marzo de 2007 de la Contraloría General de la República (expediente de anexos a la demanda, tomo III, folios 1692 a 1715).

¹⁷³ Sentencia No. 912 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de 6 de agosto de 2008, Expediente No. 2005-5124 (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 23, folios 502 a 535).

¹⁷⁴ Sentencia No. 912 de 6 de agosto de 2008 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 111, folios 502 a 535.

¹⁷⁵ El numeral 21 del artículo 91 de la LOCGRSNCF establece que “[s]in 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: [...] 21. 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”. Artículo 91 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, *supra* nota 29, folio 78.



Régimen del Distrito Metropolitano] establece como parte de los ingresos del Distrito Metropolitano, el diez por ciento (10%) de los ingresos propios de los Municipios que integran ese Distrito recaudados en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior. Así, los Municipios que integran el Distrito Metropolitano -entre los cuales se encuentra el Municipio Chacao- sólo pueden disponer del noventa por ciento (90%) de sus ingresos propios¹⁷⁶; ii) “el aporte del diez por ciento (10%) de los ingresos propios de los Municipios integrantes del Distrito Metropolitano de Caracas, [...] constituye uno de los ingresos establecidos por ley a favor de ese Distrito para el ejercicio de sus competencias” y por ello “es una obligación dineraria [...] respecto a los recursos propios, y su cumplimiento puede ser exigido mediante una acción judicial autónoma”¹⁷⁷; iii) “los Concejos Municipales podían aprobar créditos adicionales al Presupuesto de Gastos, a solicitud de los Alcaldes, con recursos provenientes -entre otros- de las economías en los gastos que se lograran o se estimaran lograr en el ejercicio fiscal, para lo cual la Ley Orgánica de Régimen Municipal autorizaba a declarar las insubsistencias totales o parciales, solo de los créditos presupuestarios de programas, subprogramas, proyectos y partidas que reflejaran economías en los gastos; es decir, partidas no utilizadas en su totalidad o utilizadas parcialmente”¹⁷⁸; iv) “los Municipios pueden aprobar créditos adicionales para cubrir gastos necesarios no previstos o créditos presupuestarios insuficientes, mediante la declaratoria de insubsistencia o nulidad de una partida presupuestaria con el fin de destinarla a la partida correspondiente a dichos gastos [...], tal insubsistencia no es procedente para aquellas partidas dirigidas a cumplir por mandato legal una finalidad específica”¹⁷⁹, como la del 10%; v) la Alcaldía del Municipio de Chacao “debía transferir la cantidad de [c]inco [m]il [q]uientos [c]uarenta y [c]inco [m]illones de [b]olívaes (5.545.000.000,00) [...] al Distrito Metropolitano de Caracas, durante el ejercicio fiscal del año 2001 conforme a lo previsto en la referida norma legal. Sin embargo, la máxima autoridad del aludido Municipio declaró una insubsistencia parcial de los créditos presupuestarios asignados a la Partida No. 4.07.02.02.04 denominada ‘Transferencias de Capital a Entidades Federales’, por la cantidad total de [d]os [m]il [s]etecientos [c]uarenta y [t]res [m]illones [c]uatrocientos [s]esenta y [c]uatro [m]il [c]uarenta y [u]n [b]olívaes con [c]incuenta y [s]iete [c]éntimos (Bs. 2.743.464.041,57), [...] mediante la Resolución No. 148-02 de fecha 25 de octubre de 2002”¹⁸⁰, y vi) “de la lectura de las actas levantadas en las sesiones Nos. 0-73,0-74, EXT.13 y 0-80 del 31 de octubre, 5, 15 y 26 de noviembre de 2002, respectivamente, se aprecia que el Concejo Municipal de Chacao aprobó créditos adicionales financiados con los recursos provenientes de la partida cuya insubsistencia fue declarada por el Alcalde del indicado Municipio”¹⁸¹, empleándose así fondos públicos en finalidades diferentes a las establecidas en la Ley.

88. El 5 y 18 de abril de 2005 el Contralor General remitió las actuaciones realizadas en el caso del Municipio de Chacao al Ministerio Público¹⁸² para que se efectuara la

¹⁷⁶ Sentencia No. 912 de 6 de agosto de 2008 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 111, folio 517.

¹⁷⁷ Sentencia No. 912 de 6 de agosto de 2008 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 111, folio 519.

¹⁷⁸ Sentencia No. 912 de 6 de agosto de 2008 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 111, folio 521.

¹⁷⁹ Sentencia No. 912 de 6 de agosto de 2008 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 111, folios 521 y 522.

¹⁸⁰ Sentencia No. 912 de 6 de agosto de 2008 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 111, folio 522.

¹⁸¹ Sentencia No. 912 de 6 de agosto de 2008 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 111, folio 532.

investigación penal correspondiente, dado que los ilícitos administrativos respectivos podrían relacionarse con algunos tipos penales¹⁸³.

5. Recurso de nulidad y solicitud de amparo cautelar

89. El 21 de junio de 2006 el señor López Mendoza interpuso ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia un recurso de nulidad conjuntamente con solicitud de amparo cautelar, alegando la inconstitucionalidad del artículo 105 de la LOGRSNCF¹⁸⁴.

90. El 6 de agosto de 2008 la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia declaró SIN LUGAR el recurso mediante sentencia N° 1.266¹⁸⁵. En esta sentencia se hizo un recuento de los antecedentes históricos del artículo 105 de la LOGRSNCF, se realizó un análisis sobre la compatibilidad de dicha norma con los artículos 42¹⁸⁶ y 65¹⁸⁷ de la Constitución venezolana y posteriormente se respondió a cada uno de los alegatos de

¹⁸² Oficios Nros. 08-01-375 y 08-01-407 de la Contraloría General de la República de 5 y 18 de abril de 2005 (expediente de fondo, tomo IV, anexo C, folios 1675 a 1679).

¹⁸³ El Estado informó de varios tipos penales, consagrados en la Ley contra la Corrupción, que podrían relacionarse con los ilícitos administrativos de los cuales fue encontrado responsable el señor López Mendoza, a saber: "Artículo 54. El funcionario público que, indebidamente, en beneficio particular o para fines contrarios a los previstos en las leyes, reglamentos, resoluciones u órdenes de servicio, utilice o permita que otra persona utilice bienes del patrimonio público o en poder de algún organismo público, o de empresas del Estado cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado, será penado con prisión de seis (6) meses a cuatro (4) años. Artículo 56. El funcionario público que ilegalmente diere a los fondos o rentas a su cargo, una aplicación diferente a la presupuestada o destinada, aun en beneficio público, será penado con prisión de tres meses a tres años, según la gravedad del delito". Escrito de alegatos finales del Estado, *supra* nota 30, folio 1606.

¹⁸⁴ Acción de nulidad por inconstitucionalidad de 21 de junio de 2006 interpuesta por el señor López Mendoza (expedientes de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXIII, anexo C, folios 8379 y 8408).

¹⁸⁵ Sentencia No. 1266 de 6 de agosto de 2008 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 31, folios 584 a 642.

¹⁸⁶ La Sala Constitucional señaló que "[a]tendiendo al contenido de [los artículos 42 y 65 constitucional] es menester señalar que la potestad sancionatoria del Contralor General de la República está referida al ámbito administrativo; es decir, que no es una sanción política [...], en virtud de que la sanción de inhabilitación se ciñe a la función administrativa [...]. Esta inhabilitación se extiende a toda función administrativa, incluso las que derivan del cargo de elección popular, en virtud de que la función de gobierno supone necesariamente la aptitud para el ejercicio de funciones públicas. [...] Es de advertir que la sentencia penal a que aluden los artículos 42 y 65 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela suspende el ejercicio de los derechos políticos, la impuesta en cambio por el Contralor General de la República inhabilita para el ejercicio de funciones públicas, [...] como consecuencia de la inhabilitación se restringe la aptitud para ser funcionario público, como sería la restricción derivada de la mayoría o de los extranjeros para determinados cargos públicos, debiéndose recalcar que es cualquier funcionario público, incluso los de elección popular, de modo tal que el sancionado no puede ser funcionario, y por conexión necesaria tampoco gobernante. Con base en esta distinción, y entendido que son dos inhabilitaciones diferentes que dimanar de varios preceptos constitucionales, cuales son los artículos 42, 65 y 289.3, corresponde a los órganos de la Administración Pública no permitir el ejercicio de cargos públicos a ciudadanos sancionados, es decir no designarlos o no permitir su concurso". Sentencia No. 1266 de 6 de agosto de 2008 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 31, folios 635 a 637.

¹⁸⁷ En similar sentido, la Sala Constitucional en la Sentencia No. 1.265 indicó que "el artículo 65 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela [...] no excluye la posibilidad de que tal inhabilitación pueda ser establecida, bien por un órgano administrativo stricto sensu o por un órgano con autonomía funcional, como es, en este caso, la Contraloría General de la República. Nótese que la norma, si bien plantea que la prohibición de optar a un cargo público surge como consecuencia de una condena judicial por la comisión de un delito, tampoco impide que tal prohibición pueda tener un origen distinto; la norma sólo plantea una hipótesis, no niega otros supuestos análogos". Sentencia No. 1265 de 5 de agosto de 2008 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de. Escrito de contestación a la demanda (expediente de fondo, tomo I, folio 301) y disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Agosto/1265-050808-05-1853.htm> (último acceso el 1 de septiembre de 2011).

inconstitucionalidad sobre la posible violación del derecho a la defensa, el principio de tipicidad, el principio de proporcionalidad y los derechos políticos¹⁸⁸.

6. Hechos vinculados con la solicitud de inscripción como candidato

91. El 21 de julio de 2008 el Consejo Nacional Electoral (CNE) aprobó unas normas para regular la postulación de candidatos a cargos de elección popular en noviembre de 2008. El artículo 9 de dichas normas establece que:

“[n]o podrán optar a los cargos de elección popular [...]: 1.- [q]uienes incurran en los supuestos previstos en el artículo 65 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y demás leyes de la República[, y] 2.- [q]uienes estén sometidos a interdicción civil o inhabilitación”¹⁸⁹.

92. Previamente, el CNE había recibido del Contralor General de la República un listado de aproximadamente cuatrocientas (400) personas inhabilitadas para ejercer funciones públicas a partir de sanciones administrativas impuestas por su Despacho¹⁹⁰.

93. El artículo 18 de las mencionadas normas sobre postulación señalaba que el primer paso para inscribirse era ingresar por vía electrónica a un sistema automatizado

¹⁸⁸ Bajo este lineamiento, la Sala Constitucional se refirió a la compatibilidad del artículo 105 de la LOGRSNCF con el artículo 23 de la Convención Americana en la Sentencia No. 1.270, al señalar que “la sanción accesoria que contempla el artículo 105 de la [LOGRSNCF], y que impone el Contralor General de la República, no se trata de una inhabilitación política que restrinja el ejercicio de la ciudadanía o de los derechos políticos, sino más bien, dicha potestad prevista en la ley de control fiscal consiste en una limitación legal –no contraria ni a la Constitución ni al [...] Pacto- para el ejercicio de un cargo o una función pública. Aunado a ello, no debe olvidarse que el artículo 23[.2 de la Convención Americana] refiere que se podrá ‘reglamentar’ los derechos allí contenidos; mientras que sus artículos 30 y 32, cardinal 2 invocan restricción y limitación de los derechos por ley, en razones de interés general, seguridad de todos y las justas exigencias del bien común, lo cual coincide con el criterio sostenido al respecto por esta Sala [...] Con la suspensión de la ciudadanía y los derechos políticos, a los que hacen referencia los artículos 42 y 65 del Texto Fundamental, subsisten pacíficamente, sin que sean contrarias ni a la Constitución ni a la Convención Americana[....] las limitaciones que mediante ley (en sentido estricto) se establezcan para el ejercicio de cargos públicos, tales como el cumplimiento de requisitos de edad, idoneidad, actitud, aptitud y experiencia para el desempeño de una función pública o el ejercicio de un cargo público. De allí, que constitucionalmente es válido que en protección de un interés superior como es el manejo de la gestión y del patrimonio público, la [LOGRSNCF] dote a la máxima autoridad de la Contraloría General de la República, órgano integrante del Poder Ciudadano, con la potestad de aplicar, previo procedimiento [...], las sanciones correspondientes y de limitar o inhabilitar para el ejercicio de un cargo público por un período determinado al funcionario responsable en lo administrativo, [...] en modo alguno, la constricción de derechos a la ciudadanía ni la negación de los derechos. [...] La sanción de “inhabilitación” para el ejercicio de funciones públicas, entonces, [es] una limitación válida y no contraria a la Constitución, que en modo alguno subvierte lo previsto en los artículos 42 y 65 de la Constitución ni la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23), toda vez que regula una situación distinta a la prevista en tales normas y no implica el desconocimiento de los derechos políticos del sancionado vinculados con la ciudadanía”. Sentencia No. 1.270 de 12 de agosto de 2008 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Escrito de contestación a la demanda (expediente de fondo, tomo I, folios 306 y 307) y disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Agosto/1270-120808-04-0143.htm> (último acceso el 1 de septiembre de 2011).

¹⁸⁹ Artículo 9 de las “Normas para regular la postulación de candidatas o candidatos a Gobernadora o Gobernador, Legisladora o Legislador al Consejo Legislativo, Alcaldesa o Alcalde del Distrito Metropolitano de Caracas, Concejala o Concejal al Cabillo Metropolitano de Caracas, Alcaldesa o Alcalde del Distrito del Alto Apure, Concejala o Concejal al Cabillo Distrital del Alto Apure y Alcaldesa o Alcalde de Municipio, para las elecciones a celebrarse en noviembre de 2008” (expediente de anexos de la demanda, tomo I, anexo 1) y disponible en: http://www.cne.gov.ve/web/normativa_electoral/elecciones/2008/regionales/documentos/RESOLUCION_NORMAS_DE_POSTULACIONES_VERSION_FINAL.pdf (último acceso el 1 de septiembre de 2011).

¹⁹⁰ El 26 de febrero de 2008 el Contralor consignó dicho listado. De acuerdo con las declaraciones del Contralor ante medios de comunicación, dicha consignación se llevó a cabo con el objeto de “hacer cumplir los mecanismos legales con relación al proceso de postulación de candidatos para las elecciones regionales de [23 de] noviembre [de dicho año]”. Asimismo, el funcionario explicó que dicha lista “correspond[ía] con los soportes que [...] levant[ó] la Contraloría desde el año 2000 hasta [el] 2008, mediante los cuales se establecen responsabilidades administrativas”. Recortes periodísticos que se refieren al acto mediante el cual el Contralor General de la República consignó ante el Consejo Nacional Electoral una lista de 400 personas inhabilitadas para el ejercicio de funciones públicas (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, tomo X, anexo E, folios 5240 a 5244).



de postulaciones del CNE para llenar una planilla¹⁹¹. Para tal efecto, el 5 de agosto de 2008 el señor López Mendoza ingresó en el sistema automatizado de postulaciones a través de la página web: www.cne.gov.ve del CNE a fin de registrar su candidatura. Según un anexo presentado por la Comisión, el sistema arrojó en la pantalla: “López Mendoza Leopoldo Eduardo. Esta persona se encuentra inhabilitada políticamente (código 8)”¹⁹², mientras que en un anexo presentado por el Estado el sistema electrónico habría indicado que estaba “inhabilitado para ejercer la función pública por la Contraloría General de la República”¹⁹³. El señor López Mendoza no pudo diligenciar la planilla electrónica respectiva, lo cual le impidió formalizar la inscripción de su postulación para el cargo de Alcalde del Distrito Metropolitano de Caracas ante la Junta Electoral de dicho distrito¹⁹⁴.

94. Después de la imposición de la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas, el señor López Mendoza ha: i) participado en la organización con fines políticos “Movimiento Primero Justicia” (MPJ), en calidad de miembro de la Junta de Dirección Nacional, desde su inscripción hasta el año 2007 donde se designaron nuevas autoridades¹⁹⁵; ii) participado en la organización con fines políticos “Un Nuevo Tiempo Contigo” (UNTC), en calidad de Vicepresidente para la Participación Ciudadana¹⁹⁶; iii) ejercido el derecho al voto en los comicios electorales de 28 de noviembre de 2008 y en la consulta de enmienda constitucional de 15 de febrero de 2009, en la cual además fue

¹⁹¹ Artículo 18 de las “Normas para regular la postulación de candidatas o candidatos a Gobernadora o Gobernador, Legisladora o Legislador al Consejo Legislativo, Alcaldesa o Alcalde del Distrito Metropolitano de Caracas, Concejala o Concejal al Cabildo Metropolitano de Caracas, Alcaldesa o Alcalde del Distrito del Alto Apure, Concejala o Concejal al Cabildo Distrital del Alto Apure y Alcaldesa o Alcalde de Municipio, para las elecciones a celebrarse en noviembre de 2008” (expediente de anexos de la demanda, tomo I, anexo 1) y disponible en: http://www.cne.gov.ve/web/normativa_electoral/elecciones/2008/regionales/documentos/RESOLUCION_NORMAS_DE_POSTULACIONES_VERSION_FINAL.pdf (último acceso el 1 de septiembre de 2011).

¹⁹² El Estado precisó que “la postulación de los candidatos se realiza de forma automatizada a través de la página web del ente comicial que cuenta con una tabla de objeciones, que utiliza desde el año 1973 unos códigos de objeción cuya última verificación se efectuó en el año 2006 [...] si se intenta la postulación de un inhabilitado, la solicitud será rechazada de inmediato, arrojando el código 7 u 8 según corresponda”. Cfr. Copia de la solicitud de postulación del señor López Mendoza de 5 de agosto de 2008 (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 28, folios 661 y 662).

¹⁹³ El Tribunal toma nota que junto al reporte del “Sistema Automatizado de Postulaciones, Elecciones Regionales 2008” remitido por el Estado consta la certificación del Secretario General del Consejo Nacional Electoral en el sentido de que dicho documento “es copia fiel y exacta del original”. Copia del resultado del “Sistema Automatizado de Postulaciones, Elecciones Regionales 2008” del Consejo Nacional Electoral frente a la inscripción del señor López Mendoza (expediente de fondo, anexo D, folios 1683 y 1684).

¹⁹⁴ En el acta se señala que “[e]n vista del mensaje que arrojó el sistema automatizado diseñado por el Consejo Nacional Electoral, de acuerdo al cual el [señor] López Mendoza se encuentra inhabilitado políticamente, fue imposible continuar con los pasos previstos en la normativa para formalizar la inscripción de [su] candidatura [...], para la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas”. Acta de 11 de agosto de 2008 firmada en la sede de la Junta Metropolitana Electoral en la que 10 personas dejan constancia que el señor López Mendoza no pudo concretar su postulación frente a la respuesta del Sistema Automatizado del Consejo Nacional Electoral (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 29, folios 663 a 669).

¹⁹⁵ Copia de la Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela de 1 de agosto de 2003 en la que consta el acuerdo de inscripción del “Movimiento Primero Justicia” (MPJ) como partido político (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXVIII, anexo F, folios 13659 al 13660) y comunicación de 16 de marzo de 2009 remitida por la Presidenta del Consejo Nacional Electoral al Contralor General de la República (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXVIII, anexo F, folios 13653 al 13655).

¹⁹⁶ Copia de la Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela de 6 de septiembre de 2006 en la que consta el acuerdo de inscripción de “Un Nuevo Tiempo Contigo” (UNTC) como partido político (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXVIII, anexo F, folios 13657 al 13658 y 13661) y copia de la Asamblea Extraordinaria donde se designó el Consejo Consultivo Nacional y la Comisión Organizadora Nacional del Partido Político “Un Nuevo Tiempo Contigo” (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXVIII, anexo F, folios 13661 al 13666).



seleccionado como miembro de mesa¹⁹⁷; iv) desempeñado como Coordinador Nacional de la organización política “Redes Populares”, donde realiza actividades de carácter político¹⁹⁸; v) presentado la propuesta electoral “TU Todos Unidos”¹⁹⁹, y iv) lanzado el Partido Voluntad Popular²⁰⁰.

VI

DERECHOS POLÍTICOS, GARANTÍAS JUDICIALES, PROTECCIÓN JUDICIAL E IGUALDAD ANTE LA LEY EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS Y EL DEBER DE ADOPTAR DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO

1. Alegatos de las partes

95. Respecto a la presunta violación de los artículos 23²⁰¹, 8²⁰² y 25²⁰³ en relación con los artículos 1.1²⁰⁴ y 2²⁰⁵ de la Convención Americana, la Comisión señaló que el “objeto

¹⁹⁷ Oficio No. PRES/2007/N° 0241 de 17 de marzo de 2009 remitido por la Presidenta del Consejo Nacional Electoral al Contralor General de la República, adjuntando las constancias de votación del señor López Mendoza en las elecciones regionales de 23 de noviembre de 2008 y en el referendo de 15 de febrero de 2009 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXVIII, anexo F, folios 13667 al 13671). Ver además, copia del portal del Consejo Nacional Electoral en el que consta la habilitación para el voto del señor López Mendoza en el año 2009 (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXVIII, anexo F, folio 13656).

¹⁹⁸ Copia de nota periodística en la que consta que el señor López Mendoza actuó en calidad de Coordinador de “Redes Populares” (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXVIII, anexo F, folio 13684).

¹⁹⁹ Copia de nota periodística en la que consta la presentación de la propuesta electoral “TU Todos Unidos” por parte del señor López Mendoza (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXVIII, anexo F, folio 13684).

²⁰⁰ Copia de notas periodísticas en las que consta el anuncio del señor López Mendoza sobre la creación del Partido Voluntad Popular (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXVIII, anexo F, folios 13682 a 13683 y 13689 a 13691).

²⁰¹ El artículo 23 de la Convención Americana (Derechos Políticos) establece que:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

²⁰² El artículo 8.1 de la Convención Americana (Garantías Judiciales) establece que:

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

²⁰³ El artículo 25.1 de la Convención Americana (Protección Judicial) establece que:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

del presente caso se centra en la alegada imposición de restricciones al derecho político de postularse a cargos públicos -sufragio pasivo- a presentarse para un puesto de elección popular [...] en ausencia de una condena penal firme dictada por un juez competente”. Agregó que el “caso también versa sobre la existencia de presuntos retardos procesales y efectividad de los recursos internos intentados”. La Comisión indicó que “no entrará a debatir los hechos y los aciertos y/o errores de valoración que llevaron a los tribunales internos venezolanos a determinar la declaratoria de responsabilidad administrativa” del señor López Mendoza.

96. Los representantes concordaron con los argumentos de la Comisión pero adicionaron diversos alegatos respecto a la presunta violación de las garantías judiciales en los procesos que condujeron a las declaraciones de responsabilidad administrativa. En relación con las irregularidades que se imputaron al señor López Mendoza respecto a unas donaciones efectuadas cuando era funcionario de PDVSA, señalaron que la Contraloría General “fraudulentamente fabricó un procedimiento sancionatorio” y que los hechos presuntamente relacionados con corrupción “fueron, efectiva y satisfactoriamente ejecutados” en el marco de un convenio entre la empresa PDVSA y la IAF. Indicaron que “no se inici[ó] ni tramit[ó] procedimiento alguno a los miembros de la Junta Directiva de PDVSA quienes aprobaron el otorgamiento de los fondos”, que la Contraloría “desestimó toda posibilidad de formular algún reparo”, que “no hubo daño patrimonial” y que “los fondos fueron utilizados para los fines legítimamente previstos”. En relación con los actos objeto de sanción relacionados con acciones desarrolladas como alcalde por el señor López Mendoza, alegaron que “no se refiere[n] en forma alguna a un acto de corrupción o apropiación de fondos”, se trataba de “la utilización de fondos públicos que quedaron en una partida presupuestaria producto de una economía en dicha partida, motivo por el cual se dictó un acto administrativo que permitió enviar esos fondos nuevamente al Tesoro Municipal, contando con la aprobación previa de la Contraloría Municipal, [...] para el pago de educadores, bomberos y alumbrado público, entre otros, motivo por el cual se cumplió con los parámetros legales y se dictaron los actos administrativos correspondientes”. Agregaron que la Contraloría “haciendo una falsa apreciación de los hechos y una manipulación del derecho fabricó un procedimiento administrativo sancionatorio con la intención clara de producir una nueva inhabilitación”.

97. El Estado alegó que “actuó legítimamente y en estricto respeto a los derechos humanos [...] al momento de declarar la responsabilidad administrativa” del señor López Mendoza y al “imponerle, como consecuencia de ello, la sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por un período total de seis años”. Asimismo, señaló que “la condena, por juez competente, en proceso penal, [...] no es la única razón por la cual se puede limitar el ejercicio de los derechos políticos” y que es posible hacerlo en relación con “la capacidad civil de los ciudadanos es decir su aptitud, su idoneidad para el ejercicio de funciones públicas”.

²⁰⁴ El artículo 1.1 de la Convención Americana (Obligación de Respetar los Derechos) dispone que:

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

²⁰⁵ El artículo 2 de la Convención Americana (Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno) establece que:

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.



2. Consideraciones de la Corte

98. A este respecto, la Corte precisa que no es un tribunal penal o una instancia que analiza o determina la responsabilidad criminal, administrativa o disciplinaria de los individuos²⁰⁶, ya que no es competente para ello. En consecuencia, la Corte no resolverá sobre la culpabilidad o inocencia del señor López Mendoza respecto a las actuaciones irregulares que le fueron imputadas, ya que esto es materia de la jurisdicción venezolana.

99. A continuación, se analizará: i) el derecho a ser elegido; ii) las garantías judiciales en los procedimientos administrativos desarrollados; iii) la igualdad ante la ley, y iv) el deber de adoptar disposiciones de derecho interno.

A. Derecho a ser elegido

100. El punto central del presente caso radica en las sanciones de inhabilitación impuestas al señor López Mendoza por decisión de un órgano administrativo en aplicación del artículo 105 de la LOCGRSNCF, que le impidieron registrar su candidatura para cargos de elección popular. Luego de reseñar los alegatos de las partes, la Corte determinará si dichas sanciones y sus efectos sobre la presunta víctima son o no compatibles con la Convención Americana.

1. Alegatos de las partes

101. La Comisión alegó que la sanción de inhabilitación para ejercer cargos públicos restringió de manera indebida los derechos políticos del señor López Mendoza, ya que fue impuesta por un procedimiento administrativo y no por “condena, por juez competente, en proceso penal” como lo señala el artículo 23.2 de la Convención Americana, de tal forma que “es únicamente un tribunal judicial en un proceso penal el que puede restringir el derecho” y “cualquier restricción que se derive de dicho proceso deberá guardar estricto respeto a las garantías penales”. Agregó que la “Contralor[ía] General y sus respectivas dependencias no son jueces o tribunales penales en sentido estricto y sus decisiones se suscriben al ámbito administrativo”. Asimismo, indicó que la presunta víctima “está sujeta a restricciones que prohíben su postulación y nombramiento para cargos públicos[, de manera que] cuando intentó postularse para participar en las elecciones para alcalde del Distrito Metropolitano de Caracas [...] se materializó su inhabilitación”.

102. Los representantes compartieron la argumentación de la Comisión y agregaron que “el artículo 105 [de la LOCGRSNCF] no ha podido establecer la inhabilitación política para ejercer cargos públicos de elección popular, ya que conforme al artículo 30 de la Convención Americana la ley sólo puede desarrollar las restricciones ya autorizadas por la Convención Americana y en este caso la única inhabilitación política autorizada es la que pueda imponer un juez competente mediante proceso penal”. Asimismo, expresaron “que dicho artículo 105 se configura como una restricción más gravosa que las previstas en la Convención” en violación del artículo 29 de la Convención Americana. En el caso concreto, los representantes alegaron que las “disposiciones constitucionales[, particularmente los artículos 65 y 42,] son claras y compatibles con la Convención Americana al afirmar que la responsabilidad penal, por el manejo de fondos públicos, trae como consecuencia la inhabilitación del condenado, luego de una sentencia firme”.

103. El Estado manifestó que el artículo 105 de la LOCGRSNCF “debe interpretarse conforme a los parámetros previstos en el artículo 30 de la [...] Convención, el cual precisa el alcance de las restricciones permitidas, al goce y ejercicio de los derechos y

²⁰⁶ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo, *supra* nota 15, párr. 134; *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña*, *supra* nota 19, párr. 199, y *Caso Vera Vera y otra*, *supra* nota 13, párr. 93

libertades reconocidas en la misma, que pueden ser aplicadas conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”. Al respecto, señaló que “en el supuesto negado de que exista una antinomia entre el artículo 23.2 [de la Convención] y la Constitución [...] de Venezuela, la prevalencia del tratado internacional no es absoluta ni automática”. Por tanto, el Estado alegó que “[l]o previsto en el artículo 23.2 no puede ser invocado aisladamente, [...] contra las competencias y atribuciones de un Poder Público Nacional, como lo es el Poder Ciudadano o Moral”. Argumentó, asimismo, que “la sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por un lapso determinado, impuesta por el Contralor General de la República, [...] no es una inhabilitación de naturaleza política y, por ende, difiere totalmente de la inhabilitación política [...] que deriva de una condena penal, declarada por un juez a través de una sentencia judicial firme, luego de haber observado el proceso penal”. Bajo este lineamiento, el Estado planteó que “la inhabilitación política suspende el ejercicio de todos los derechos políticos del sentenciado, [s]ituación radicalmente distinta a la que ocurre en el supuesto de la sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas, [...] que sólo inhabilita al sujeto para el ejercicio de funciones públicas por un lapso determinado, independientemente de la forma de ingreso del funcionario a la misma, la cual [...] puede ser, por nombramiento, concurso, designación o elección popular y, obviamente, como consecuencia de ese impedimento no podr[ía] inscribirse para optar a cargos de elección popular, por cuanto ese es precisamente el mecanismo que le permitiría el ingreso al ejercicio de funciones públicas”. Para fundamentar su argumentación, el Estado hizo una extensa exposición sobre la forma en que sus tribunales internos han interpretado las disposiciones legales aplicadas en este caso, así como sobre las normas legislativas sancionadas por otros países en el marco de la lucha contra la corrupción. Asimismo, el Estado alegó que la sanción de inhabilitación que impone el Contralor tiene como objetivo la lucha contra la corrupción y la protección del erario público, lo cual responde a un interés público imperativo.

2. Consideraciones de la Corte

104. La Corte debe determinar si las sanciones de inhabilitación impuestas al señor López Mendoza por decisión de un órgano administrativo y la consiguiente imposibilidad de que registrara su candidatura para cargos de elección popular son o no compatibles con la Convención Americana. No corresponde, en cambio, que la Corte se pronuncie sobre la interpretación del derecho interno venezolano y, en particular, sobre la compatibilidad o incompatibilidad del artículo 105 de la LOGRSNCF con la Constitución de Venezuela²⁰⁷. Asimismo, la Corte considera que para decidir el presente caso no es necesario realizar un pronunciamiento respecto a los alegatos de derecho comparado presentados por el Estado. Si en el futuro se presentara ante la Corte algún caso en que se haya aplicado una de las normas citadas por el Estado, sería entonces procedente analizarlas a la luz de las disposiciones de la Convención Americana²⁰⁸.

105. Así pues, refiriéndose específicamente al caso concreto que tiene ante sí, la Corte entiende que este punto debe resolverse mediante la aplicación directa de lo dispuesto por el artículo 23 de la Convención Americana, porque se trata de sanciones que

²⁰⁷ La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 establece en sus artículos 42 y 65 lo siguiente: Artículo 42. Quien pierda o renuncie a la nacionalidad pierde la ciudadanía. El ejercicio de la ciudadanía o de alguno de los derechos políticos sólo puede ser suspendido por sentencia judicial firme en los casos que determine la ley. Artículo 65. No podrán optar a cargo alguno de elección popular quienes hayan sido condenados o condenadas por delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones y otros que afecten el patrimonio público, dentro del tiempo que fije la ley, a partir del cumplimiento de la condena y de acuerdo con la gravedad del delito (énfasis añadido). Artículos 42 y 65 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, *supra* nota 27, folio 55.

²⁰⁸ Por otra parte, este Tribunal considera que la lucha contra la corrupción es de suma importancia y tendrá presente esa circunstancia cuando se le presente un caso en que deba pronunciarse al respecto.



impusieron una clara restricción a uno de los derechos políticos reconocidos por el párrafo 1 de dicho artículo, sin ajustarse a los requisitos aplicables de conformidad con el párrafo 2 del mismo.

106. El artículo 23.1 de la Convención establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores, y iii) a acceder a las funciones públicas de su país²⁰⁹.

107. El artículo 23.2 de la Convención determina cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el artículo 23.1, así como, en su caso, los requisitos que deben cumplirse para que proceda tal restricción. En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una “condena, por juez competente, en proceso penal”. Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana.

108. La Corte estima pertinente reiterar que “el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención²¹⁰ y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos²¹¹. En el presente caso, si bien el señor López Mendoza ha podido ejercer otros derechos políticos (*supra* párr. 94), está plenamente probado que se le ha privado del sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegido.

109. En virtud de lo que antecede, la Corte determina que el Estado violó los artículos 23.1.b y 23.2 en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana, en perjuicio del señor Leopoldo López Mendoza.

B. Garantías judiciales respecto a los procedimientos administrativos

110. Sin perjuicio de lo anteriormente señalado respecto al derecho a ser elegido, el Tribunal procede a analizar la controversia entre las partes respecto a la alegada violación de diversas garantías en los procesos administrativos que se llevaron a cabo tanto para la imposición de la multa como para la inhabilitación para ser candidato.

111. Al respecto, la Corte ha indicado que todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional, sean penales o no, tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso

²⁰⁹ Cfr. *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrs. 195 a 200, y *Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 144.

²¹⁰ Cfr. *Caso Castañeda Gutman*, *supra* nota 209, párr. 143.

²¹¹ Cfr. *Caso Yatama*, *supra* nota 209, párr. 195.



establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana²¹². Asimismo, la Corte recuerda lo expuesto en su jurisprudencia previa en el sentido que las sanciones administrativas y disciplinarias son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas²¹³.

1. Garantías en la etapa de los procedimientos administrativos que finalizaron en multa

112. La Comisión no desarrolló alegatos específicos en relación con la alegada violación del derecho a la defensa y la presunción de inocencia en relación con la etapa de los procedimientos de responsabilidad administrativa que derivaron en sanciones de multa. Por ello, en los apartados siguientes se analizará la controversia entre los representantes y el Estado respecto a dichas garantías.

1.1. Derecho a la defensa y derecho de recurrir la decisión sancionatoria

1.1.1. Alegatos de las partes

113. Los representantes alegaron que al señor López Mendoza “no se [le] garantiz[ó] el derecho a ser oído dentro de un plazo razonable”, ni “el tiempo y los medios adecuados para la preparación de [la] defensa”, ya que sólo se le otorgaron “15 días hábiles para aportar pruebas y defenderse” con posterioridad a la imputación. Asimismo, señalaron que “no se garantiz[ó] el derecho [del señor López Mendoza a] ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, [ni] el derecho de interrogar testigos”. Además, indicaron que se le negó “el derecho [...] a solicitar la suspensión temporal de las sanciones mientras dur[ó] el juicio de nulidad”, que “jamás se realizó la imputación correspondiente” y que “[s]ólo fue posible [interponer] un recurso de reconsideración” ante el mismo funcionario que impuso las sanciones.

114. Sobre el particular, el Estado señaló que el procedimiento administrativo, conformado por diversas fases y etapas procesales “ofrec[ió] todas las garantías al particular para la defensa de sus derechos e intereses”. Asimismo, agregó que los órganos del Sistema Interamericano no pueden actuar como cuarta instancia en los casos sometidos a su jurisdicción.

1.1.2. Consideraciones de la Corte

115. El Tribunal observa que en la audiencia pública del presente caso, el señor López Mendoza señaló que “nunca [le] dieron la oportunidad para poder presentar [sus] alegatos”. De acuerdo con la víctima, los procedimientos administrativos “culminaron con unas multas”, sin “s[eguir] los pasos que correspond[ía] dentro de la posibilidad de [ser] escuchad[o]”²¹⁴.

116. Conforme al perito Soto Villasmil, “[e]n aras de prevenir o de sancionar los ilícitos de carácter administrativo”, el Estado venezolano ha establecido que los respectivos procedimientos de determinación de responsabilidades comprendan una serie de fases en las que, desde el inicio, se “recogen las valoraciones de los argumentos esgrimidos [y las pruebas consignadas] por los interesados legítimos presuntamente responsables [...]”

²¹² Cfr. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 104, y *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 71.

²¹³ Cfr. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 106, y *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218, párr. 170.

²¹⁴ Declaración del señor Leopoldo López Mendoza en la audiencia pública celebrada en el presente caso.

a los fines de desvirtuar el presunto hecho al cual se le[s] relaciona”. Ello sumado a la posterior “vía recursiva”²¹⁵.

117. El Tribunal ha establecido anteriormente que el derecho a la defensa debe poder ejercerse desde que se señala a una persona como posible autor o partícipe de un hecho punible y sólo culmina cuando finaliza el proceso²¹⁶. Impedir que la persona ejerza su derecho de defensa es potenciar los poderes investigativos del Estado en desmedro de derechos fundamentales de la persona investigada. El derecho a la defensa obliga al Estado a tratar al individuo en todo momento como un verdadero sujeto del proceso, en el más amplio sentido de este concepto, y no simplemente como objeto del mismo²¹⁷.

118. De esta manera, el Tribunal observa que en las diferentes fases de los procedimientos administrativos de responsabilidad, se ofrecieron oportunidades y audiencias al señor López Mendoza para la presentación de alegatos y pruebas. En efecto, la víctima tuvo una participación activa en los procedimientos que se siguieron en su contra²¹⁸, fue notificado del inicio de los mismos (*supra* párrs. 48 y 70), pudo hacerse representar por abogados, presentó pruebas testimoniales y documentales (*supra* párrs. 61, 75 y 86), interpuso recursos (*supra* párrs. 56, 61, 73, 79 y 84), todo ello obteniendo pronunciamientos en atención a sus solicitudes²¹⁹. Así, la Corte considera que no existió violación del derecho a la defensa del señor López Mendoza por parte de las autoridades administrativas y judiciales que se pronunciaron respecto a la imposición de las sanciones de multa.

119. De otra parte, frente al cuestionamiento de la víctima sobre la ausencia de especificación de las imputaciones en su contra, la Corte observa que la prueba obrante en el expediente permite entender que desde la etapa inicial de indagación existía claridad en el tipo de supuestas irregularidades materia de investigación con relación al señor López Mendoza. Así, desde un principio se notificó que la Contraloría realizaba “una investigación sobre los aportes realizados por [...] PDVSA, por concepto de donaciones y liberalidades, durante los años 1998, 1999, 2000 y 2001” (*supra* párr. 48) y que la Directora de Control de Municipios solicitaba “un informe detallado sobre el uso dado a los recursos destinados a la Alcaldía Metropolitana de Caracas” durante el

²¹⁵ Dictamen del perito Alejandro José Soto Villasmil, *supra* nota 39.

²¹⁶ Cfr. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 29. Ver *mutatis mutandis* *Caso Suárez Rosero vs. Ecuador. Fondo*. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 71; *Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párr. 148, y *Caso Bayarri Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C No. 187, párr. 105.

²¹⁷ Cfr. *Caso Barreto Leiva*, *supra* nota 216, párr. 29.

²¹⁸ Por ejemplo, a través de un escrito presentado el 27 de julio de 2006 por la representación del señor López Mendoza se allegaron pruebas ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. Escrito de 27 de julio de 2006 presentado por el señor López Mendoza, *supra* nota 171, folios 1662 a 1665.

²¹⁹ Así, la Corte toma nota que la Dirección de Determinación de Responsabilidades, en su auto decisorio en el caso relacionado con los hechos de PDVSA, respondió a los alegatos de la defensa señalando que “[e]n relación con la reiterada denuncia sobre violación del derecho a la defensa en la fase de potestad investigativa [...] advi[rtió] que no se puede considerar que hubo violación [de la] garantía constitucional de la defensa, en la fase correspondiente a la Potestad Investigativa, porque conforme a lo previsto en el artículo 77 de la Ley que rige [sus] actividades, esta fase tiene por objeto, realizar las actuaciones que sean necesarias a fin de verificar la ocurrencia de actos, hechos u omisiones contrarios a una disposición legal o sublegal, determinar el monto de los daños causados al patrimonio público, si fuere el caso, así como la procedencia de acciones fiscales, todo lo cual evidencia, que en esta fase, el órgano de control aun no ha formado criterio respecto al carácter presuntamente irregular del hecho investigado y de las consecuencias que de él pudieran derivarse, porque sólo, en esa fase, se tiene certeza respecto al hallazgo encontrado durante la auditoría sin que de ella pueda, en esta fase investigativa, determinar las posibles acciones fiscales que eventualmente y previa conclusión de esta fase, se pudieran derivar”. Auto decisorio de 29 de octubre de 2004 de la Dirección de Determinación de Responsabilidades, *supra* nota 85, folio 187.



ejercicio fiscal 2002 (*supra* párr. 70)²²⁰. El Tribunal destaca que, no obstante la declaración de la presunta víctima en el sentido que “nunca hubo señalamiento de daño patrimonial”²²¹, presentó sus correspondientes escritos de descargo y prueba luego de las respectivas notificaciones (*supra* párrs. 49 y 70), por lo que es posible concluir que el señor López Mendoza, razonablemente, podía tener claridad sobre los hechos materia de investigación que eventualmente podrían comprometerlo.

120. A mayor abundamiento, el Tribunal considera que no es *per se* contrario a la Convención Americana que se establezca en el derecho interno de los Estados que en determinados procedimientos, ciertos actos de trámite no son objeto de impugnación. Adicionalmente, la Corte destaca que los representantes no presentaron alegatos suficientes sobre el impacto adverso que dicha imposibilidad de impugnación pudo tener en el ejercicio del derecho a la defensa del señor López Mendoza²²². La prueba obrante en el expediente permite concluir que la no impugnación de actos de trámite no afectó la posibilidad de impugnar actos posteriores ni impidió, en su conjunto, la debida defensa respecto a las sanciones de multa que le fueron impuestas a la víctima.

121. Por otro lado, la Corte observa que no fue presentada argumentación específica que sustentara que el plazo de 15 días hábiles para aportar pruebas a partir del auto de inicio de la fase de determinación de responsabilidades constituyera, de por sí, una restricción desproporcionada del derecho a la defensa. Así, en el caso concreto, los representantes no demostraron en qué forma dicho período limitó la posibilidad de efectuar una defensa adecuada, como sí ocurrió bajo las circunstancias específicas de otro caso ante esta Corte, en el que se probó que un día para que el abogado defensor revisara todo un expediente constituía una violación del derecho a la defensa del imputado²²³.

122. Además, el Tribunal considera que no resultan irrazonables los argumentos de las instancias internas venezolanas para no haber tenido en cuenta ciertos testigos propuestos por la víctima en los respectivos procesos de determinación de responsabilidades. En todo caso, la Corte toma nota que los representantes no se pronunciaron en cuanto al alegato del Estado sobre supuestas pruebas testimoniales

²²⁰ En el Informe de Resultados de la Dirección de Control de Industria se señaló que “[r]esulta incierto que en el Auto de Proceder del 8 de septiembre de 2003, no se hayan mencionado los fundamentos de hecho y de derecho por los cuales se inició la investigación, es decir, esta Dirección de Control cumplió con el ejercicio de la potestad investigativa, en los términos a que se contraen los artículos 77 y siguientes de la LOCGRSNCF. Particularmente, fueron claramente narrados los hechos, actos u omisiones detectados en la actuación de control practicada, así como las normas de orden que presuntamente resultaron inobservadas con las referidas conductas”. Informe de resultados de la Dirección de Control de Industria, *supra* nota 74, folio 7380. De otra parte, la Dirección de Determinación de Responsabilidades señaló que “mal podría alegarse que no se precisó la imputación a los fines de ejercer una correcta defensa, ya que en la fase correspondiente a la Potestad Investigativa, sólo se señalan los hechos o hallazgos obtenidos de la actuación de control fiscal, sin que esté dado, subsumir esos hechos o hallazgos de auditoría en alguno de los supuestos generadores de responsabilidad administrativa contemplado[s] en el artículo 91 de la [LOCGRSNCF], o en cualquier otro supuesto generador de esa responsabilidad que esté contemplado en otro instrumento legal”. Auto decisorio de 29 de octubre de 2004 de la Dirección de Determinación de Responsabilidades, *supra* nota 85, folio 188.

²²¹ Declaración del señor Leopoldo López Mendoza, *supra* nota 214.

²²² Por ejemplo, el Juzgado manifestó respecto al acto de inicio dictado por la Dirección de Determinación de Responsabilidades “que el mismo no causa indefensión, pues de su contenido es fácil deducir con claridad los hechos imputados a los accionantes, quienes han sido conminados por el órgano de instrucción a presentar pruebas y defenderse en audiencia pública para desvirtuar los hechos y las imputaciones efectuadas. En consecuencia, no existe para este Juzgador indefensión alguna, sin perjuicio de que ante la imposibilidad de promover pruebas, acceder al expediente, no fijación de la audiencia pública, falta de notificación de algún acto de instrucción o la negativa de admisión a algún recurso administrativo, sí pudiera proceder la tutela extraordinaria de amparo constitucional”. Decisión de 25 de agosto de 2004 del Juzgado Superior Séptimo en lo Contencioso Administrativo, *supra* nota 132, folios 344 a 353.

²²³ Cfr. *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párr. 141



indicadas por la defensa del señor López Mendoza que pese a la determinación de fechas para ser promovidas, nunca fueron presentadas²²⁴. Finalmente, la Corte observa que el señor López Mendoza tuvo la posibilidad de recurrir las decisiones en su contra y que en la respuesta a los recursos de nulidad interpuestos hubo una valoración judicial de los alegatos de la defensa en relación con la determinación de los hechos y del derecho aplicable en relación con los ilícitos administrativos adscritos y las multas impuestas (*supra* párrs. 57, 63, 80 y 85).

123. Por todo lo expuesto, el Tribunal considera que no se ha configurado una violación del derecho a la defensa y del derecho a recurrir del fallo sancionatorio del señor López Mendoza, en relación con los procedimientos administrativos que finalizaron en determinación de responsabilidad y sanciones de multa.

1.2. Presunción de inocencia

1.2.1. Alegatos de las partes

124. Los representantes indicaron que la presunción de inocencia involucra el “derecho a la prueba de la culpabilidad” y que, no obstante ello, en el presente caso las imputaciones contra el señor López Mendoza se basaron en una ‘responsabilidad objetiva’, [...] que no [...] requiere de culpa o dolo para su imposición, sino que es suficiente con la mera tra[n]sgresión del ordenamiento jurídico sobre el manejo de fondos públicos”. En este sentido, los representantes cuestionaron que “no interes[e] tanto determinar la culpabilidad del procesado, como demostrar la ocurrencia del hecho”. De esta manera concluyeron que “[n]o se garantiz[ó] la presunción de inocencia” ya que “iniciado el procedimiento y antes de que siquiera se notifique al imputado sobre el inicio del [mismo], pu[do] ser demandado por los mismos hechos no probados y [que] no ha[bían] podido [...] s[er] desvirtuados, ante los tribunales civiles y penales”.

125. Sobre el particular, el Estado se refirió a lo resuelto por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, mediante sentencias de 6 y 12 de agosto de 2008, en lo que concierne a la constitucionalidad del artículo 105 de la LOGRSNCF. En sus alegatos finales escritos, en cuanto a los recursos interpuestos por los hechos del Municipio Chacao, el Estado indicó que el señor López Mendoza “denunci[ó] de manera infundada, que en la sentencia [concernida], se asumió una posición regresiva respecto al derecho a la presunción de inocencia al convalidar la tesis según la cual los supuestos de responsabilidad administrativa previstos en la LOGRSNCF y en particular, el relativo al cambio de destino de créditos presupuestarios, son casos de responsabilidad administrativa objetiva en los cuales no es necesario valorar la conducta del inculpatado”. Así, el Estado alegó el “carácter objetivo del ilícito administrativo” y señaló que los representantes se contradicen “al sostener [...], por una parte que la aludida

²²⁴ La Dirección de Determinación de Responsabilidades señaló que “[r]especto a las pruebas testimoniales indicadas por la defensa, [...] advi[rtió] que en resguardo al derecho constitucional que les asiste a los imputados [se] fijó en fechas 24 y 29 de septiembre de 2004 [...], la oportunidad para recibir los dichos que a bien tuviesen suministrar los testigos promovidos por la representación de la imputada, sin embargo en ninguna de las fechas indicadas la representación presentó a los testigos promovidos, en consecuencia, quien decide considera, que no habiéndose producido la testimonial, no hay materia sobre la cual pronunciarse”. Auto decisorio de 29 de octubre de 2004 de la Dirección de Determinación de Responsabilidades, *supra* nota 85, folios 199 y 200. Igualmente, al resolverse el recurso de reconsideración se reiteró este criterio al señalarse que “los recurrentes no presentaron para su evacuación, en las fechas fijadas (24 y 29 de septiembre de 2004), los testigos promovidos por ante este Organismo Contralor, siendo esta una obligación en interés del promov[i]ente, por tanto quien suscribe, consideró en el auto recurrido [...] que no habiéndose producido las testimoniales, no había materia sobre la cual pronunciarse. De ahí que con su proceder este Organismo Contralor obró conforme a derecho y en modo alguno conculcó el derecho a la defensa que asiste a los recurrentes”. Resolución de 28 de marzo de 2005 de la Dirección de Determinación de Responsabilidades, *supra* nota 88, folio 278.



responsabilidad es de naturaleza subjetiva y por la otra que el mismo supuesto de responsabilidad es de naturaleza objetiva”.

1.2.2. Consideraciones de la Corte

126. El Tribunal toma nota que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia se ha pronunciado sobre la presunción de inocencia en lo que respecta a la aplicación del artículo 105 de la LOCGRSNCF en los siguientes términos:

[s]u contenido esencial es que a lo largo del procedimiento administrativo sancionatorio o disciplinario debe llevarse a cabo una actividad probatoria destinada a comprobar la culpabilidad del funcionario, sin adelantar opinión en cuanto al mérito del asunto. Se trata de un derecho que incide directamente sobre cómo se desarrolla la fase probatoria del procedimiento sancionador. De ese modo, la presunción de inocencia lo que exige es que el acto que declare la responsabilidad administrativa sea el único que determine la inculpabilidad del funcionario investigado²²⁵.

127. Posteriormente, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo señaló que:

las sanciones contenidas en el artículo 105 [...] deben ser dictadas luego de la sustanciación del procedimiento administrativo respectivo en el que el investigado podrá hacer valer todos los argumentos y medios de prueba que estime pertinente en su defensa y en el que se le garanticen, todas las garantías procedimentales, entre las que se encuentra la presunción de inocencia, por lo que desde su inicio y hasta justo antes de dictarse el acto de responsabilidad administrativa el investigado se presumirá inocente y éste es el tratamiento que deberá dársele. Ahora bien, culminada la sustanciación del procedimiento e instrucción del expediente respectivo y determinada la responsabilidad administrativa por la comisión de un ilícito administrativo, se desvirtúa la presunción de inocencia del investigado, aplicándose las consecuencias jurídicas sancionatorias previstas en el referido artículo 105, [...] sin que ello implique violación a la garantía constitucional de presunción de inocencia, pues ésta ya ha sido despejada en dicho procedimiento-garantía²²⁶.

128. En el ámbito penal esta Corte ha señalado que el principio de presunción de inocencia constituye un fundamento de las garantías judiciales²²⁷. La presunción de inocencia implica que el acusado no debe demostrar que no ha cometido el delito que se le atribuye, ya que el *onus probandi* corresponde a quien acusa²²⁸. Así, la demostración fehaciente de la culpabilidad constituye un requisito indispensable para la sanción penal, de modo que la carga de la prueba recae en la parte acusadora y no en el acusado²²⁹. Además, la falta de prueba plena de la responsabilidad en una sentencia condenatoria constituye una violación al principio de presunción de inocencia²³⁰, el cual es un elemento esencial para la realización efectiva del derecho a la defensa y acompaña al

²²⁵ sentencia No. 1.266 de 6 de agosto de 2008 emitida por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 31, folio 633.

²²⁶ sentencia N° 1.270 de 12 de agosto de 2008 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 188, folio 1421.

²²⁷ Cfr. *Caso Suárez Rosero vs. Ecuador. Fondo*, *supra* nota 216, párr. 77; *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 14, y *Caso Cabrera García y Montiel Flores*, *supra* nota 21, párr. 182.

²²⁸ *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 154 y *Caso Cabrera García y Montiel Flores*, *supra* nota 21, párr. 182.

²²⁹ Igualmente, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha observado que “[l]a presunción de inocencia, que es fundamental para la protección de los derechos humanos, impone la carga de la prueba a la acusación, garantiza que no se presuma la culpabilidad a menos que se haya demostrado la acusación fuera de toda duda razonable, asegura que el acusado tenga el beneficio de la duda, y exige que las personas acusadas de un delito sean tratadas de conformidad con este principio. Todas las autoridades públicas tienen el deber de abstenerse de prejuzgar los resultados de un juicio, por ejemplo, absteniéndose de hacer comentarios públicos en que se declare la culpabilidad del acusado.” Naciones Unidas. Comité de Derechos humanos. Observación general N° 32, El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia (HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. I)), párr. 30.

²³⁰ Cfr. *Caso Cantoral Benavides vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69*, párr.121 y *Caso Cabrera García y Montiel Flores*, *supra* nota 21, párr. 183.



acusado durante toda la tramitación del proceso hasta que una sentencia condenatoria que determine su culpabilidad quede firme²³¹. Por otro lado, el principio de presunción de inocencia implica que los juzgadores no inicien el proceso con una idea preconcebida de que el acusado ha cometido el delito que se le imputa, por lo que la carga de la prueba está a cargo de quien acusa y cualquier duda debe ser usada en beneficio del acusado. La presunción de inocencia se vulnera si antes de que el acusado sea encontrado culpable una decisión judicial relacionada con él refleja la opinión de que es culpable²³².

129. Así, la Corte observa que en la fase de actuación de control fiscal del procedimiento administrativo cuestionado (*supra* párr. 37) los respectivos órganos de control realizan exámenes de cuenta, inspecciones y fiscalizaciones para determinar los presuntos hechos que pudiesen dar lugar a un ilícito administrativo. De esta manera, la siguiente fase investigativa (*supra* párr. 38) sólo surge cuando, derivado de la fase anterior, se concluye que existen indicios que hacen presumir la responsabilidad administrativa de algunos empleados o funcionarios en el ejercicio de sus funciones. El informe de resultados con el que culmina dicha fase supone también la previa realización de actuaciones que involucran al imputado para debatir y aclarar si corresponde pasar al denominado procedimiento de determinación de responsabilidades que incluye una etapa específica de contradictorio que se extiende hasta una audiencia oral y pública (*supra* párr. 39).

130. En lo que concierne al cuestionamiento de los representantes sobre la vigencia de supuestos de responsabilidad administrativa objetiva previstos en la LOCGRSNCF, el Tribunal observa que un alegato similar fue contestado por la Sala Político Administrativa al resolver el recurso de nulidad interpuesto por la víctima (*supra* párrs. 63 y 85). La Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo señaló que “en materia de responsabilidad administrativa no se valoran con el mismo rigor como en el Derecho Penal, el dolo y la culpa, bastando la simple concreción del hecho consagrado en la norma como antijurídico y sancionable, para verificar la responsabilidad del funcionario público”. En ese sentido, si bien la Sala apreció que “de las actas del expediente administrativo [se desprendía] la existencia de necesidades justificativas de la aprobación de créditos adicionales, [...] la actuación tanto del Alcalde del Municipio Chacao [...] como de los Concejales que aprobaron los referidos créditos con recursos provenientes de la Partida No. 4.07.02.02.04, los h[izo] responsables ‘objetivamente’ al estar su conducta incurso en los supuestos establecidos en los numerales 21 y 22 del artículo 91 de la [LOCGRSNCF]”. Conforme al Tribunal Supremo de Justicia “pese a la supuesta intención de las autoridades municipales de cubrir otros gastos del Municipio con la autorización de créditos adicionales, la parte recurrente desvió los fondos destinados a la partida correspondiente a la transferencia de ingresos al Distrito Metropolitano de Caracas”²³³.

131. Por otro lado, en el presente caso la Corte no encuentra prueba suficiente que le permita considerar que a la víctima se le haya tratado como culpable en las etapas de los procesos administrativos que finalizaron con la imposición de multas. En términos generales, las diferentes instancias de control, desde el inicio de los procedimientos, actuaron respecto al señor López Mendoza como si fuese una persona cuya responsabilidad disciplinaria estaba aún pendiente de determinación clara y suficiente.

²³¹ Cfr. *Caso Ricardo Canese*, *supra* nota 228, párr. 154 y *Caso Cabrera García y Montiel Flores*, *supra* nota 21, párr. 183.

²³² *Caso Cabrera García y Montiel Flores*, *supra* nota 21, párr. 184, en el que se cita ECHR, *Case of Barberà, Messegue and Jabardo v Spain*, Judgment of 6 December 1988, App. Nos. 10588/83, 10589/83, 10590/83, paras. 77 y 91.

²³³ sentencia de 5 de agosto de 2008 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia (Exp. No. 2005-5124) (expediente de anexos a la contestación de la demanda, tomo XXXV, folios 12873 y 12874).



Tratándose de conductas establecidas como disciplinables, los órganos de control, a través de diferentes fases, se orientaron a analizar la potencial responsabilidad del señor López Mendoza respecto a los supuestos ilícitos administrativos.

132. Por tanto, la Corte estima que no se ha comprobado que el Estado violó el artículo 8.1 de la Convención, en perjuicio de la víctima, en relación con la presunción de inocencia en las etapas de los procesos seguidos en su contra que culminaron con la determinación de su responsabilidad administrativa y la imposición de multas.

133. Ahora bien, una vez se han examinado los alegatos respecto a las controversias relacionadas con la imposición de las sanciones de multa, el Tribunal analizará los alegatos presentados por las partes respecto a la presunta violación de garantías judiciales en las etapas de los procesos que finalizaron en sanciones de inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos.

2. Derecho a ser oído, deber de motivación y derecho a la defensa en relación con la restricción al sufragio pasivo

2.1. Alegatos de las partes

134. La Comisión argumentó que el señor López Mendoza “se vio sometido sin notificación a la decisión discrecional de una autoridad administrativa qu[e] estaba facultada para imponer en el momento que lo decidiera y sin plazos establecidos, sanciones [accesorias] tan graves como la inhabilitación política, sin motivar su decisión [con argumentos adicionales que sustentaran la aplicación de una sanción más gravosa a la multa y sin definir criterios para la tasación de la pena conforme a la gravedad de la conducta], vulnerando con ello su derecho de defensa”. Agregó que “el tipo de defensa y promoción de pruebas, entre otras, instauradas por el agraviado sería sustancialmente diferente al que se pudiera desarrollar al enfrentar una sanción administrativa que imponga una multa económica”. Asimismo, la Comisión indicó que “la ausencia de un procedimiento impidió al señor López Mendoza ejercer su derecho a ser oído respecto de la pertinencia y proporcionalidad de la sanción de inhabilitación”.

135. Los representantes indicaron que no hubo procedimiento “para determinar la gravedad de la falta y el monto de los perjuicios causados –que por cierto [...] eran nulos”. En particular, los representantes alegaron que “nunca se notific[ó]” al señor López Mendoza la “eventual posibilidad de ser sujet[o] de la aplicación de una inhabilitación” y que “no exist[ió] oportunidad alguna” de “defen[sa o debate sobre] la gravedad de los hechos [o] entidad del daño”. Además, señalaron que resultaba “imposible” que “una persona que no es notificada de la posible aplicación” de sanciones accesorias “supuestamente pueda defenderse en la sustanciación del procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades, toda vez qu[e] es imposible también que el investigado conozca la entidad del daño y la gravedad de los hechos cuando ambos a[ún] no han sido determinados”. Así, para los representantes “es absolutamente insostenible” señalar que “los procedimientos que culminaron con la declaratoria de responsabilidad administrativa e imposición de multas [...] representan también los procedimientos administrativos de las sanciones de inhabilitación”, pues tenían distinta finalidad, motivación, elementos y, además, fueron producidos mucho tiempo después. De esta manera cuestionaron que la imposición de la sanción accesoria “no requier[a] de una sustentación diferente a la ya emitida con anterioridad por el Contralor al declarar la responsabilidad administrativa”.

136. Por su parte, el Estado indicó que “para la imposición de la sanción de inhabilitación”, “no es necesari[a] la observancia de un procedimiento distinto a aquel en el que se declara la responsabilidad administrativa” dado que “el procedimiento es único” y “posee una naturaleza compleja”. Agregó que la víctima “agotó en vía administrativa y en vía jurisdiccional su derecho constitucional a alegar y probar todo lo que tuviese a

bien contra la aludida sanción”. Respecto a la alegada falta de correspondencia entre la sanción principal y las sanciones interdictivas, el Estado indicó que en la imposición de la sanción “entendida como un todo, es que debe exteriorizarse o motivarse la relación que existe entre el hecho antijurídico y la sanción interdictiva a imponer”.

2.2. Consideraciones de la Corte

137. De los alegatos presentados por las partes, la Corte considera que es necesario analizar: i) la alegada falta de notificación de la posible imposición de la inhabilitación; ii) la presunta necesidad de exponer alegatos y prueba independientes con el fin de garantizar el derecho de defensa, y iii) el deber de motivación del Contralor a la hora de imponer la inhabilitación para ser candidato a un cargo de elección popular.

138. Respecto de la alegada falta de notificación de la posible imposición de una sanción accesoria, el perito Cabrera Romero señaló que no era necesario notificar que se va a imponer, como consecuencia de una declaratoria de responsabilidad administrativa, una sanción de inhabilitación, dado que ello es “una cuestión de ley”, porque así lo establece el legislador en el artículo 105 de la LOCGRSNCF²³⁴. En este sentido, la Corte observa que el artículo 105 de la LOCGRSNCF es claro en señalar la posibilidad de que el Contralor imponga alguna de las sanciones accesorias – suspensión, destitución e inhabilitación- como consecuencia de la declaratoria de responsabilidad administrativa del funcionario público, por lo que, en principio, dicho funcionario que ha sido declarado responsable puede prever que alguna de dichas sanciones le podrían ser impuestas. De tal manera, en un primer análisis no parecería necesaria la notificación específica de la situación planteada, siempre y cuando la persona haya tenido la oportunidad procesal de presentar alegatos y evidencia concreta relacionada con las posibles sanciones y que la decisión que las imponga haya sido adecuadamente motivada.

139. Ahora bien, en lo que concierne a la oportunidad procesal de presentar alegatos y evidencia concreta relacionadas con las posibles sanciones, el artículo 105 de la LOCGRSNCF establece que “[c]orresponderá al Contralor [...] de manera exclusiva y excluyente, sin que medie ningún otro procedimiento” imponer las sanciones accesorias. Al respecto, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo ha señalado que lo anterior implica que la imposición de las sanciones accesorias se da como consecuencia de un “proceso complejo”, en los siguientes términos:

la coletilla: ‘sin que medie ningún otro procedimiento’, [...], alude a la atribución de declarar la responsabilidad administrativa del funcionario a través de un procedimiento de naturaleza compleja, pues la atribución de declarar la responsabilidad administrativa est[á] escindida de la potestad de imponer las sanciones que se derivan de esa declaratoria. [Así], la concreción de la responsabilidad administrativa no exig[e] un nuevo procedimiento, pues se trat[a] precisamente de materializar la sanción derivada de la responsabilidad administrativa declarada por el Contralor General de la República, conforme al procedimiento previo estipulado en la ley. [...] De esta manera, se trata de la manifestación en dos actos administrativos de la misma potestad sancionatoria, lo cual configura lo que la doctrina denomina ‘procedimiento complejo’.

[...]

[E]l procedimiento complejo configura la manifestación de la potestad sancionatoria en dos fases vinculadas entre sí, en la cual la declaratoria de responsabilidad administrativa es presupuesto necesario de la imposición de la sanción de suspensión, destitución o inhabilitación; todo tramitado en un procedimiento único [...] porque cada una de esas fases se cumpl[e] de forma independiente y eficaz por sí mism[a]s ante sendos órganos que, en su conjunto, forman parte del Sistema Nacional de Control Fiscal. [De esta manera] la Sala considera que [...] no [se] transgrede el derecho constitucional al debido procedimiento, el cual necesariamente debe cumplirse para establecer la responsabilidad administrativa. Las sanciones que corresponden a la declaratoria de

²³⁴

dictamen del perito Jesús Eduardo Cabrera Romero, *supra* nota 31.



responsabilidad administrativa no ameritan un nuevo procedimiento porque estas son consecuencias del acto que declara la responsabilidad administrativa²³⁵.

140. Al respecto, la Corte resalta que existe una diferencia importante entre la sanción de multa y la sanción accesoria de inhabilitación para postularse a elecciones, que, como ya se señaló, implica una limitación al sufragio pasivo (*supra* párr. 108). Ahora, si bien la Corte observa que el señor López Mendoza no contó con una etapa procesal entre las declaratorias de responsabilidad y la imposición de dicha inhabilitación en ninguno de los procesos administrativos que se llevaron a cabo en su contra en la que pudiera presentar alegatos y prueba específica sobre las posibles sanciones accesorias que se le podrían llegar a imponer, lo anterior no implica una violación a su derecho a la defensa por ese solo hecho, dado que el señor López Mendoza tuvo la oportunidad de controvertir la entidad de las fallas administrativas o de la gravedad de las irregularidades cometidas a través de recursos posteriores. Por tanto, en las circunstancias específicas del presente caso, la Corte considera que no era necesario que existiera un incidente procesal independiente, en el que se le hubiera dado oportunidad de presentar alegatos o prueba para que se cumpliera con su derecho de defensa frente a la imposición de posibles sanciones accesorias.

141. Respecto al deber de motivación del Contralor, la Corte reitera que la motivación “es la justificación razonada que permite llegar a una conclusión”²³⁶. El deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra, y otorga credibilidad de las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática²³⁷. Por ello, las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias²³⁸. En este sentido, la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos deben permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad²³⁹. Además, debe mostrar que han sido debidamente

²³⁵ Sentencia No. 1.266 de 6 de agosto de 2008 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 31, folios 623 y 624. Asimismo, en una sentencia posterior, dicha Sala indicó que “[n]o es necesario [...] el establecimiento de un procedimiento distinto para la aplicación de la sanción accesoria, pues tanto la sanción principal como la accesoria provienen del mismo ilícito demostrado durante el procedimiento de declaración de responsabilidad y el ente sancionador es siempre la Contraloría General de la República. La situación sería diferente si el ente sancionador invocara un ilícito distinto para sustentar o aplicar la sanción accesoria, ya que en ese caso resultaría indispensable para el órgano sancionador la instauración de un nuevo procedimiento en el cual le garantizase al funcionario investigado su derecho al debido proceso y a la defensa”. Sentencia No. 1.265 de 5 de agosto de 2008 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 187, folio 5279. Algunos de estos estándares fueron reiterados en la decisión emitida por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de 12 de agosto de 2008. *Cfr.* sentencia N° 1.270 de 12 de agosto de 2008 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 188, folio 1421.

²³⁶ *Caso Chaparero Álvarez y Lapo Íñiguez*, *supra* nota 227, párr. 107; *Caso Escher y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 200, párr. 208, y *Caso Chocrón Chocrón*, *supra* nota 13, párr. 118.

²³⁷ *Cfr. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 77; *Caso Escher y otros*, *supra* nota 236, párr. 208, y *Caso Chocrón Chocrón*, *supra* nota 13, párr. 118. Así lo ha establecido el Tribunal Europeo en el caso *Suominen*: “[l]a Corte reitera entonces que, de acuerdo con su jurisprudencia constante y en reflejo de un principio relativo a la correcta administración de justicia, las sentencias de las cortes y los tribunales deben exponer de manera adecuada las razones en las que se basan” (traducción de esta Corte). *Cfr. Suominen v. Finland*, no. 37801/97, para. 34, 1 July 2003.

²³⁸ *Cfr. Caso Yatama Vs. Nicaragua*, *supra* nota 209, párrs. 152 y 153; *Caso Escher y otros*, *supra* nota 236, párr. 139, y *Caso Chocrón Chocrón*, *supra* nota 13, párr. 118. Asimismo, la Corte Europea ha señalado que los jueces deben indicar con suficiente claridad las razones a partir de las cuales toman sus decisiones. *Cfr. ECHR, Hadjianastassiou v. Greece*, Judgment of 16 December 1992, Serie A no. 252, para. 23.

²³⁹ *Cfr. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 122; *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”)*, *supra* nota 237, párr. 78, y *Caso Chocrón Chocrón*, *supra* nota 13, párr. 118.



tomados en cuenta los alegatos de las partes y que el conjunto de pruebas ha sido analizado. Por todo ello, el deber de motivación es una de las “debidas garantías” incluidas en el artículo 8.1 para salvaguardar el derecho a un debido proceso.

142. En el derecho interno venezolano también se ha establecido el deber de motivar los actos administrativos. Al respecto, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos venezolana (*infra* párr. 201) dispone lo siguiente:

Artículo 9.- Los actos administrativos de carácter particular deberán ser motivados, excepto los de simple trámite o salvo disposición expresa de la Ley. A tal efecto, deberán hacer referencia a los hechos y a los fundamentos legales del acto.

Artículo 12.- Aún cuando una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dicha medida o providencia deberá mantener la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia.

143. En el presente caso, la Corte observa que mediante Resolución N° 01-00-000206 (*supra* párr. 58), el Contralor expuso las siguientes consideraciones para imponer la inhabilitación por tres años al señor López Mendoza respecto de los hechos relacionados con la empresa PDVSA:

Que mediante auto decisorio de fecha 29 de octubre de 2004 [se] declaró la responsabilidad administrativa, entre otros, del [señor] López Mendoza, [...], en su condición de Analista de Entorno Nacional en la Oficina del Economista Jefe de Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), por los hechos siguientes:

A) Por haberse concertado con la [señora] Antonieta Mendoza de López, [...] con quien existe un parentesco por consanguinidad en línea recta de primer grado (madre) quien se desempeñaba como Gerente de Asuntos Públicos de la División Servicios de PDVSA [...], para que en fecha 23 de diciembre de 1998, esa empresa representada por la prenombrada [señora], efectuara una donación por la cantidad de sesenta millones sesenta mil bolívares (Bs. 60.060.000,00) a favor de la Asociación Civil Primero Justicia, siendo que el prenombrado [señor] López Mendoza, para la fecha de la donación se desempeñaba simultáneamente como funcionario de PDVSA [...]. Conducta [é]sta que una vez verificada fue subsumida en el supuesto generador de responsabilidad administrativa previsto en el numeral 7 del artículo 113 de la Ley Orgánica de la Contraloría [...], vigente para el momento de ocurrencia del hecho irregular, el cual mantiene tal carácter en el numeral 20 del artículo 91 de la vigente [LOCGRSNCF].

B) Por haber celebrado contrato por interpuesta persona toda vez que para el 11 de septiembre y 23 de diciembre de 1998, fechas en que se formalizaron las donaciones por las cantidades de veinticinco millones de bolívares (Bs.25.000.000,00) y sesenta millones sesenta mil bolívares (Bs. 60.060.000,00) ambas a favor de la Asociación Civil Primero Justicia, el [señor] López Mendoza, se desempeñaba simultáneamente como miembro de la Junta Directiva de la beneficiaria de las donaciones (Asociación Civil Primero Justicia) y Analista de Entorno Nacional en la Oficina del Economista Jefe de PDVSA, en contravención de las “Normas Sobre Conflicto de Interés” [...]. Conducta que una vez verificada fue subsumida en el supuesto generador de responsabilidad administrativa prevista en el numeral 5 del artículo 113 de la Ley Orgánica de la Contraloría [...], vigente para el momento de ocurrencia de los hechos irregulares, supuesto que mantiene su vigencia en el numeral 4 del artículo 91 de la actual [LOCGRSNCF].

[...]

Considerando [I]a gravedad de las irregularidades cometidas, las cuales fueron objeto de sanción según consta en el auto decisorio de fecha 29 de octubre de 2004 [...] ²⁴⁰.

144. Por su parte, las consideraciones que el Contralor presentó mediante la Resolución 01-00-235 (*supra* párr. 81) para imponer la sanción de inhabilitación por seis años al señor López Mendoza respecto a los hechos del Municipio Chacao, fueron:

Que mediante auto decisorio de fecha 02 de noviembre de 2004 [se] declaró la responsabilidad administrativa, entre otros, del [señor] López Mendoza, [...], en su condición de Alcalde del Municipio Chacao del Estado Miranda, por el hecho siguiente: Por haber actuado de manera

²⁴⁰ Resolución N° 01-00-000206 de 24 de agosto de 2005 emitida por el Contralor General de la República, *supra* nota 90, folios 397 al 399.

simulada al declarar, mediante Resolución N° 148-02 de fecha 25 de octubre de 2002, [...], una insubsistencia parcial por la cantidad total de dos mil setecientos cuarenta y tres millones cuatrocientos sesenta y cuatro mil cuarenta y un bolívares con cincuenta y siete céntimos (Bs. 2.743.464.041,57), de los créditos presupuestarios asignados a la partida N° 4.07.02.02.04 "Transferencia de Capital a Entidades Federales", de los cuales no podía legalmente disponer, toda vez que correspondían de pleno derecho a los aportes obligatorios a favor de la Alcaldía Metropolitana de Caracas para el ejercicio fiscal 2001. La situación planteada es violatoria de lo estipulado en el numeral 5 del artículo 22 de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas [...].

[...]

La gravedad de la irregularidad cometida, sancionada con la declaratoria de responsabilidad administrativa de fecha 02 de noviembre de 2004, [...], así como la reincidencia de una conducta irregular que ha sido objeto de sanción en los términos aludidos precedentemente²⁴¹.

145. Asimismo, la Corte toma nota que como respuesta a los recursos de reconsideración que el señor López Mendoza presentó en contra de las resoluciones que impusieron las respectivas inhabilitaciones, se le respondió en ambos casos que:

[...] de la lectura que se realice a los artículos [105 y 122 de la LOGRSNCF], se desprende claramente que la imposición de las sanciones en ellos contempladas, requieren como únicos y exclusivos presupuestos: a) la declaratoria de responsabilidad administrativa del que fuera investigado; y b) que ésta haya quedado firme en sede administrativa. En tal sentido, dichas sanciones, son consecuencias jurídicas que según la Ley, derivan de la declaratoria de responsabilidad, una vez que haya quedado firme en sede administrativa²⁴².

[...] que la motivación de los actos administrativos, requiere del cumplimiento de los particulares siguientes:

a) Que se indique expresamente el fundamento fáctico y jurídico en el acto administrativo, lo cual comprende el señalamiento de las circunstancias de hecho y de derecho inherentes al caso concreto. Tales circunstancias se refieren a los particulares que se indican: i) la mención de los elementos de juicio que constan en el expediente y que sustentan la decisión, ii) el análisis de los alegatos formulados por el interesado, y iii) el contenido normativo que fundamenta la decisión.

b) Que, en general, del texto de la decisión se desprendan las razones que sustentan la emisión del acto administrativo, acerca de las cuales no es necesaria una exposición exhaustiva o minuciosa de aspectos o particulares no esenciales al motivo o fundamento jurídico del acto²⁴³.

146. Al respecto, la Corte observa que en las dos resoluciones de inhabilitación el Contralor se concentró en resaltar los hechos por los cuales el señor López Mendoza fue declarado responsable por el Director de la Dirección de Determinación de Responsabilidades (*supra* párrs. 60 y 83). Si bien la Corte considera que el deber de motivar no exige una respuesta detallada a todos y cada uno de los argumentos de las partes²⁴⁴, el Tribunal estima que el Contralor General debía responder y sustentar autónomamente sus decisiones, y no simplemente remitirse a las previas declaraciones de responsabilidad. En efecto, de una lectura de dichas resoluciones, la Corte no

²⁴¹ Resolución 01-00-235 de 26 de septiembre de 2005 emitida por el Contralor General de la República, *supra* nota 152, folios 392 y 393.

²⁴² Resolución N° 01-00-00004 de 9 de enero de 2006 emitida por el Contralor General de la República, *supra* nota 94, folio 412.

²⁴³ Resolución N° 01-00-00005 de 9 de enero de 2006 emitida por el Contralor General de la República, *supra* nota 155, folios 428 y 429.

²⁴⁴ El Tribunal Europeo ha señalado que: "el artículo 6, párrafo 1 (art. 6-1) obliga a los tribunales a fundamentar sus decisiones; sin embargo, dicho artículo no puede ser entendido como requiriendo que el juez provea una respuesta detallada a cada argumento presentado por las partes [...]. El alcance de este deber de fundamentación varía según la naturaleza de la decisión. A su vez, es necesario valorar, inter alia, la diversidad de planteos que un litigante somete a consideración de los tribunales y las diferencias que existen entre los diversos Estados parte con relación a su legislación, reglas de costumbre, opinión legal y a la presentación y redacción de sentencias. Por todo ello cabe afirmar que la pregunta relativa a si un tribunal ha incumplido con su obligación de fundamentación derivada del artículo 6 de la Convención sólo puede ser determinada a la luz de las circunstancias de cada caso concreto" (traducción de esta Corte). *Cfr.* ECHR, *Case Hiro Balani v. Spain*, Judgment of 9 December 1994, Serie A no. 303-B, p. 8, § 27.



encuentra un análisis concreto de relación entre la gravedad de los hechos y la afectación a la colectividad, a la ética pública y a la moral administrativa.

147. Si bien el Estado alegó “el alto grado de afectación que [la] conducta [del señor López Mendoza] tuvo en los valores de la ética pública y la moral administrativa, así como las nefastas repercusiones que su conducta como funcionario público tuvo en la colectividad” (*supra* párr. 103), la Corte observa que las decisiones internas no plasmaron con suficiente precisión este tipo de aspectos. El Tribunal considera que dados los alcances de la restricción al sufragio pasivo implicados en una inhabilitación para ser candidato, el Contralor tenía un deber de motivación explícita de la decisión, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo. El Contralor tenía que desarrollar razones y fundamentos específicos sobre la gravedad y entidad de la falta supuestamente cometida por el señor López Mendoza y sobre la proporcionalidad de la sanción adoptada. Además, la Corte considera que una motivación adecuada para la imposición de la inhabilitación permite verificar que el Contralor ha realizado una evaluación concreta y autónoma, sin remisión a lo determinado por la Dirección de Determinación de Responsabilidades, respecto a los alegatos y evidencia que dieron origen a la declaración de responsabilidad. Sin una motivación adecuada y autónoma, la sanción de inhabilitación para postularse a un cargo de elección popular opera en forma casi automática, a través de un incidente procesal que termina siendo de mero trámite.

148. Finalmente, la Corte ya ha señalado que el señor López Mendoza tuvo oportunidad de controvertir las consideraciones del Contralor a través de recursos posteriores en los que se rechazaban los argumentos sobre la entidad de las fallas administrativas y la gravedad de las irregularidades cometidas (*supra* párr. 118). Sin embargo, el Tribunal considera que los problemas en la motivación al imponer la sanción de inhabilitación tuvieron un impacto negativo en el ejercicio del derecho a la defensa. La falta de motivación impedía un reexamen a profundidad sobre la argumentación o evidencia directamente relacionada con la imposición de una restricción al sufragio pasivo que, como es evidente y este caso lo demuestra, pueden ser notablemente más gravosas que la sanción principal. En este punto, el Tribunal reitera que la motivación demuestra a las partes que éstas han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, les proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores²⁴⁵.

149. En consecuencia, el Estado es responsable por la violación del deber de motivación y el derecho a la defensa en los procedimientos administrativos que derivaron en la imposición de las sanciones de inhabilitación, establecidos en el artículo 8.1, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio del señor López Mendoza.

3. Plazo razonable

150. La Comisión y los representantes alegaron que los recursos contencioso administrativos de nulidad y el de inconstitucionalidad interpuestos por el señor López Mendoza no fueron resueltos en un plazo razonable.

151. El Estado señaló que “el tiempo que el Tribunal Supremo de Justicia [...] demoró en resolver los recursos de nulidad referidos [...], se ajustó al principio de tiempo

²⁴⁵ Cfr. *Caso Apitz Barbera y otros* (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”), *supra* nota 237, párr. 78; *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 153, y *Caso Chocrón Chocrón*, *supra* nota 13, párr. 118. Por su parte el Comité de Derechos Humanos consideró que cuando un tribunal de apelación se abstuvo de fundamentar por escrito la sentencia, ello reducía las posibilidades de éxito del acusado si solicitaba autorización para apelar ante un tribunal superior impidiéndole así hacer uso de un remedio adicional. Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, *Hamilton v. Jamaica*, Communication No. 333/1988, CCPR/C/50/D/333/1988, 23 de marzo de 1994.

razonable, considerando la complejidad del caso; la actividad procesal de los interesados así como la actividad de las autoridades judiciales”.

152. Teniendo en cuenta esta controversia entre las partes, a continuación se analizarán los siguientes recursos interpuestos por la víctima: i) recursos contencioso administrativos de nulidad respecto de las resoluciones que declararon la responsabilidad administrativa del señor López Mendoza por los hechos de PDVSA y del Municipio de Chacao y contra las posteriores declaratorias de inhabilitación, y ii) recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 105 de la LOGRSNCF, conjuntamente con amparo cautelar ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

3.1. Sobre los recursos contencioso administrativos de nulidad

3.1.1. Alegatos de las partes

153. La Comisión enfatizó que “no había sido objeto de pronunciamiento” el recurso de nulidad interpuesto por el señor López Mendoza el 4 de octubre de 2005 en contra del acto administrativo que declaró su responsabilidad por los hechos de PDVSA, “a la fecha de presentación de los argumentos sobre el fondo [del caso]”, en julio de 2008. De acuerdo con la Comisión, si bien “[n]o existe una norma expresa que señale el lapso para decidir sobre la admisión de este recurso ni sobre el pronunciamiento definitivo[, l]os órganos interamericanos han entendido que la debida diligencia incluye la obligación de llevar a cabo todas las actuaciones necesarias en un plazo razonable”. Asimismo observó que “el Estado no indicó que el recurso de nulidad a resolver presentara especial complejidad”, y que “no hay evidencia de que la víctima o sus representantes hayan desarrollado una actividad que provoque una demora indebida en la tramitación del proceso”. Finalmente, para la Comisión, “el Estado tampoco [habría] demostr[ado] que las necesidades de la tramitación justificar[a]n la duración del proceso”. En ese sentido, la Comisión concluyó que “[es] evidente que un recurso que no ha sido resuelto a tres años de la fecha de su interposición [...] no resulta efectivo, [lo cual] gener[a] indefensión en perjuicio [del peticionario]”. Agregó que, no obstante “que haya existido un pronunciamiento sobre dicho recurso en abril de 2009, los criterios que llevaron a la Comisión a concluir que hubo una afectación al plazo razonable se mantienen, ya que el Estado no ha justificado la duración del proceso”.

154. Respecto al recurso de nulidad interpuesto por el señor López Mendoza el 4 de agosto de 2005 ante la Sala Político Administrativa del TSJ frente a los hechos del Municipio de Chacao, la Comisión resaltó que fue decidido “tres años después de haberse interpuesto”. Al respecto observó que el Estado “no indicó de manera específica en qué consistiría la complejidad para resolver [dicho] recurso [...]”. Por otra parte, conforme a la Comisión, “el Estado no hizo referencia respecto de la conducta del peticionario, y sobre las diligencia[s] de las autoridades competentes se limitó a remitir un listado de acciones del TSJ sin realizar una construcción argumentativa en torno a ella”. Concretamente, respecto del argumento estatal relacionado con la adhesión formulada el 13 de julio de 2006 por una persona a la causa, la Comisión consideró que “la demora de más de dos años luego de tal adhesión para resolver el recurso de nulidad y tres desde su interposición, resulta excesiva”.

155. Sobre el recurso contencioso administrativo de nulidad presentado contra la resolución de responsabilidad en el caso de las donaciones de PDVSA, los representantes señalaron que el plazo de tres (3) años, cinco (5) meses y veintiocho (28) días para resolverlo fue “de suyo excesivo, y, por tanto no razonable”, sobretudo porque “el asunto en discusión no era [...] complejo”. Además, para los representantes, “tampoco existe en este juicio contencioso administrativo ninguna circunstancia que evidencie actuaciones dilatorias o negligentes de la parte actora y que sean causa de retardos ocurridos durante el proceso. Y, sin embargo, [...] el Tribunal tardó más [de] tres (3) meses para admitir a trámite la demanda (04-10-2005 a 01-02-2006); y, más de un (1)

año y seis (6) meses, desde que el expediente entró en estado de sentencia, es decir cuando se dijo 'Vistos', hasta que dictó la correspondiente sentencia definitiva (03-10-2007 a 01-04-2009)".

156. Los representantes indicaron, en cuanto al recurso de nulidad interpuesto por los hechos del Municipio de Chacao, que "es obvio que se trató de un juicio sin ninguna complejidad" porque analizar una "resolución municipal no demandaba más que determinar si para dictarla se cumplieron los elementos subjetivos, objetivos y de forma necesarios para ello". Por otra parte, para los representantes "no existe [...] ninguna circunstancia que evidencie actuaciones dilatorias o negligentes de la parte actora y que sean causa de retardos ocurridos durante el proceso. Sin embargo, [...] el Tribunal tardó: más [de] siete (7) meses para admitir a trámite la demanda (04-08-2005 a 08-03-2006); y, más de un (1) año y dos (2) meses, desde que el expediente entró en estado de sentencia, es decir desde cuando se dijo 'Vistos' (es decir, terminada la sustanciación) hasta que dictó la correspondiente sentencia definitiva (25-05-2007 a 06-08-2008)". Adicionalmente, los representantes hicieron notar que "para este momento ya se había producido la primera sanción de inhabilitación [...] dictada por el Contralor [...], [por lo que] existían entonces suficientes indicios de la amenaza que significaba la vigencia del acto administrativo de responsabilidad [...], lo que generaba [...] argumentos suficientes para la suspensión de [é]ste o bien para la desaplicación del artículo 105 de la LOCGR[SNCF]".

157. Por su parte, el Estado indicó, en lo que concierne al recurso contencioso de nulidad interpuesto frente a la declaratoria de responsabilidad por los hechos de PDVSA, que "se trataba de un recurso sumamente complejo debido a que los hechos irregulares fueron cometidos por dos funcionarios públicos [...], a través de una persona jurídica [...], siendo que entre éstos dos funcionarios públicos existía un vínculo de consanguinidad de primer grado". Además, conforme al Estado, "en la tramitación del recurso en cuestión hubo una intensa actividad procesal por parte de los interesados y una actividad diligente por parte del órgano jurisdiccional".

158. De otro lado, el Estado refirió que la supuesta tardanza en la decisión del recurso interpuesto por el señor López Mendoza por los hechos del Municipio de Chacao, "deriv[ó] del hecho de que el recurso] no sólo se interpuso conjuntamente con amparo cautelar, lo que implicó de por sí, un pronunciamiento previo al respecto, sino que además hubo una solicitud de adhesión formulada en fecha 13 de julio de 2006, por [una persona], en su condición de representante legal de[un] Concejal [...], quien solicitó medida cautelar, lo que ameritó nuevos pronunciamientos por parte de la Sala, los cuales no fueron valorados por la Comisión [Interamericana], quien no tomó en consideración la gran actividad procesal desplegada en dicha causa, la cual nunca estuvo paralizada sino en continuo movimiento".

3.1.2. Consideraciones de la Corte

159. La Corte observa que en contra de las resoluciones que declararon la responsabilidad administrativa del señor López Mendoza por los hechos de PDVSA y del Municipio de Chacao éste interpuso los respectivos recursos de reconsideración el 22 de noviembre de 2004 (*supra* párrs. 56 y 79). Dichos recursos fueron resueltos 'sin lugar' por el Director Encargado de la Dirección de Determinación de Responsabilidades de la Dirección General de Procedimientos Especiales el 28 de marzo de 2005, es decir, 4 meses después de su interposición (*supra* párrs. 57 y 80). Frente a ello, el señor López Mendoza interpuso recursos contencioso administrativos de nulidad ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia el 4 de octubre y el 4 de agosto de 2005, respectivamente (*supra* párrs. 61 y 84). El 31 de marzo de 2009 y el 5 de agosto de 2008, respectivamente, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, declaró sin lugar los citados recursos de nulidad (*supra* párrs. 63 y 87), esto es, después de 3 años y casi 6 meses en el primer caso, y de 3 años en el segundo.



160. Asimismo, el Tribunal constata que frente a las resoluciones que declararon la sanción de inhabilitación del señor López Mendoza por 3 y 6 años, la víctima interpuso recursos de reconsideración el 22 de septiembre y el 15 de noviembre de 2005, respectivamente (*supra* párrs. 59 y 82). El 9 de enero de 2006 el Contralor General declaró sin lugar dichos recursos (*supra* párrs. 60 y 83), esto es, 3 meses y medio, y casi 2 meses después de la interposición de los mismos. Ante ello, el 21 de junio de 2006 el señor López Mendoza interpuso ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia un recurso de nulidad conjuntamente con una solicitud de amparo cautelar (*supra* párr. 89). Dicho recurso fue resuelto “sin lugar” el 6 de agosto de 2008 (*supra* párrs. 90), es decir, 1 año y 2 meses después de su presentación.

161. La Corte observa que las partes no presentaron alegatos sobre una presunta violación del plazo razonable respecto a la acción de amparo cautelar con solicitud de suspensión de efectos interpuesta por el señor López Mendoza conjuntamente con el recurso contencioso administrativo de nulidad por los hechos del Municipio Chacao, resuelto después de siete meses por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia (*supra* párrs. 84 y 85). Así, el Tribunal observa que las partes han desarrollado argumentos sobre la alegada violación del plazo razonable únicamente en lo que concierne a los recursos contencioso administrativos de nulidad interpuestos por la víctima en contra de las declaraciones de responsabilidad administrativa emitidas por la Dirección de Determinación de Responsabilidades para los casos de PDVSA y del Municipio Chacao.

162. Como se estableció anteriormente, los recursos de nulidad interpuestos por la víctima en contra de las declaraciones de responsabilidad por los hechos de PDVSA y del Municipio Chacao fueron resueltos después de 3 años y casi 6 meses y de 3 años, respectivamente. En orden a determinar si éste es un plazo razonable, la Corte, conforme a su jurisprudencia, tomará en cuenta: i) la complejidad del asunto, ii) la actividad procesal del interesado; iii) la conducta de las autoridades judiciales²⁴⁶, y iv) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso²⁴⁷. En este sentido, correspondía a Venezuela justificar, con fundamento en los criterios señalados, la razón por la cual requirió del tiempo indicado para tratar el caso. Si no lo demuestra, la Corte tiene amplias atribuciones para hacer su propia estimación al respecto²⁴⁸.

i. Complejidad

163. El Estado señaló que los recursos mencionados implicaron hechos irregulares cometidos por funcionarios públicos y, en el caso concreto de los hechos de PDVSA, comprendía a una persona jurídica, el análisis de vínculos de consanguinidad de primer grado entre los implicados y el análisis de la implementación de un convenio (*supra* párrs. 40 a 43). Asimismo, el Estado indicó que uno de los recursos fue interpuesto de manera conjunta con un amparo cautelar que implicó pronunciamientos previos²⁴⁹, y que

²⁴⁶ Cfr. *Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párr. 77; *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek*, *supra* nota 22, párr. 133, y *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010 Serie C No. 219, párr. 219.

²⁴⁷ Cfr. *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párr. 155; *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek*, *supra* nota 22, párr. 133, y *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia)*, *supra* nota 246, párr. 219.

²⁴⁸ Cfr. *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de Septiembre de 2009. Serie C No. 202, párr. 156 y *Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 244.

²⁴⁹ Recurso de nulidad de 4 de agosto de 2005 interpuesto por el señor López Mendoza, *supra* nota 160, folios 1562 a 1591.

frente a la declaratoria de responsabilidad por los hechos del Municipio Chacao hubo una solicitud de adhesión que ameritó nuevos pronunciamientos por parte de la Sala Político Administrativa²⁵⁰. La Corte considera que estos aspectos involucraban debates técnicos sobre gestión de presupuestos e implementación de convenios, lo cual permite inferir la complejidad de los asuntos a resolver.

ii. Actividad procesal de los interesados

164. Además de lo indicado por el Estado en cuanto a la complejidad del asunto, no se infiere del expediente que el señor López Mendoza haya desarrollado una actividad que provoque una demora indebida en la tramitación del proceso. En consecuencia, la Corte entiende que no hubo en el caso una actuación dilatoria por parte de la víctima.

iii. Conducta de las autoridades judiciales

165. El Estado se limitó a señalar que el órgano jurisdiccional encargado de resolver tuvo una actividad diligente (*supra* párr. 157). De la prueba que obra en el expediente, el Tribunal constata que en el marco de dichos recursos, las autoridades analizaron y admitieron las pruebas promovidas por el señor López Mendoza²⁵¹ y tuvo lugar el respectivo acto de informes orales²⁵². Sobre el particular la Corte resalta que si bien los representantes alegaron que “según la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia la decisión de fondo debía producirse aproximadamente en 10 meses y medio”, el artículo 19 de dicha Ley no establece un plazo específico al cual esté sometido dicho tribunal para resolver los recursos que se le someten.

166. En efecto, el artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia únicamente refiere el plazo para que, *inter alia*: i) el Juzgado de Sustanciación decida acerca de la admisión o inadmisibilidad de la demanda o recurso; ii) el interesado apele la resolución de inadmisibilidad; iii) se dé inicio a la relación de la causa; iv) las partes presenten sus informes en forma oral; v) se desarrolle la segunda etapa de la relación de la causa; vi) la eventual contestación de la apelación; vii) el Tribunal Supremo de Justicia o las Salas resuelvan las apelaciones; viii) se presenten pruebas; ix) se lleve a cabo el acto de informes, y x) se presenten recursos de hecho. Inclusive, dicho artículo establece que “[l]a instancia se extingue de pleno derecho en las causas que hayan estado paralizadas por más de un (1) año, antes de la presentación de los informes”²⁵³.

²⁵⁰ Escrito presentado por el señor Antonio Jiménez, mediante el cual manifestó “tener interés en el [r]ecurso de [n]ulidad que cursa[ba]” de 13 de julio de 2006 (expediente de anexos a la demanda, tomo III, folios 1648 a 1655) y Decisión de 24 de octubre de 2006 de la Sala Político Administrativa (expediente de anexos a la demanda, tomo III, folios 1683 a 1689).

²⁵¹ Cfr. escrito de 27 de julio de 2006 presentado por el señor López Mendoza ofreciendo pruebas ante la Jueza de Sustanciación de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 171, folios 1662 a 1665. Ver también Resolución de 8 de agosto de 2006 emitida por el Juzgado de Sustanciación de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 171, folios 1676 a 1677. Ver asimismo, escrito sin fecha consignado por la defensa del señor Leopoldo López Mendoza el 23 de mayo de 2006, *supra* nota 100, folios 8053 a 8057. Ver también la Resolución de 21 de junio de 2006 del Juzgado de Sustanciación de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 101, folios 8059 a 8060.

²⁵² Oficio sin número de fecha 29 de marzo de 2007 de la Contraloría General de la República dirigido a la Presidenta y demás Magistrados de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia (expediente de anexos a la demanda, anexo 34, tomo III, folios 1692 al 1715). Ver asimismo, constancia de 12 de julio de 2007 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 102, folio 8081.

²⁵³ Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.942 del 20 de mayo de 2004. Citada en los alegatos finales escritos de los representantes (expediente de fondo, tomo III, folio 1209) y disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/nuevalevtsj.htm> (último acceso el 1 de septiembre de 2011).



167. De esta manera, aún asumiendo que en promedio los plazos descritos en la Ley Orgánica permitan concluir que un recurso interpuesto ante el Tribunal Supremo de Justicia debe ser resuelto en 10 meses y medio, la Corte considera que el plazo de 3 años y casi 6 meses y de 3 años resulta razonable frente a la complejidad de los asuntos involucrados (*supra* párr. 163). Además, la Corte constata que el Tribunal Supremo de Justicia promovió diligentemente diferentes actuaciones de las partes.

iv. Afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso

168. El Tribunal recuerda que si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento avance con mayor diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve²⁵⁴. La Corte observa que si bien el señor López Mendoza tenía un especial interés en la celeridad de la solución de los recursos de nulidad interpuestos para concretar su postulación a las elecciones de noviembre de 2008, en las circunstancias del presente caso, no ha quedado claro que la falta de una decisión rápida sea la que genere afectaciones relevantes a los derechos de la víctima.

169. Por todo lo anterior, la Corte considera que el Estado ha logrado justificar que el tiempo que el Tribunal Supremo de Justicia demoró en resolver los recursos de nulidad interpuestos por la víctima se ajustan a la garantía del plazo razonable.

3.2. Sobre el recurso de inconstitucionalidad

3.2.1. Alegatos de las partes

170. Si bien la Comisión consideró “razonable que la Sala Constitucional del TSJ haya demorado 2 años en resolver el recurso [...] dada la complejidad de la materia a decidir y el cúmulo de causas acumuladas en el mismo proceso”, destacó que “el peticionario intentó oportunamente diversos recursos con el fin de procurar impugnar o solicitar la suspensión de los efectos de [la] norma que le impedía el ejercicio de sus derechos políticos a postularse a cargos de elección popular; esto, en consideración de su intención de [ser] candidato para las elecciones de noviembre de 2008 y teniendo en cuenta que el proceso de inscripción para tal efecto debía realizarse del 5 al 14 de agosto de 2008”. De esta manera, para la Comisión “el tiempo transcurrido para resolver en su conjunto los recursos ejercidos no resulta razonable. Tal situación resulta[ba] aún más relevante si se tiene en cuenta la naturaleza de los derechos e intereses en juego”. Así, “[l]a posibilidad de registrar, en agosto de 2008, la postulación de [el señor] López Mendoza para las elecciones de noviembre de 2008 se encontraba relacionada con una decisión oportuna y efectiva de los órganos jurisdiccionales de su país respecto a la compatibilidad del artículo 105 de la LOCGRSNCF con la Constitución y con la Convención Americana”.

171. Por su parte, los representantes señalaron que “hab[í]a una serie de decisiones cautelares sobre la inconstitucionalidad de dicho artículo desde hac[í]a casi 4 años, [pero que] el Tribunal Supremo [...] h[izo] caso omiso [de ellas], [...] permiti[endo] su arbitraria aplicación y ratific[ando] su compatibilidad con la Constitución [...] y con el art[í]culo 23.2 de la Convención Americana”. Al respecto, consideraron “de suma importancia destacar que, luego de más de 2 años de haber interpuesto la acción de nulidad en contra del artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría [...] y de los actos que [...] impusieron la inhabilitación política, sin haber obtenido un pronunciamiento por parte de la Sala Constitucional, [...] se enter[ó] extraoficialmente que debía comparecer a

²⁵⁴ Cfr. *Caso Valle Jaramillo y otros*, *supra* nota 247, párr. 155; *Caso Garibaldi Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de septiembre de 2009. Serie C No. 203, párr. 138, y *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek*, *supra* nota 22, párr. 136.



una audiencia para oír a las partes [...], es decir, una convocatoria intempestiva”. Posteriormente, “tres días hábiles después de haberse celebrado la audiencia, fue dictada la sentencia 1266 de fecha 06 de agosto de 2008, mediante la cual se materializó la violación definitiva de [los] derechos [del señor López Mendoza], teniendo los magistrados que modificar años de jurisprudencia y de doctrina pacífica constitucional”.

172. En cuanto a la acción de nulidad por inconstitucionalidad del artículo 105 de la LOCGRSNCF, el Estado señaló lo siguiente: i) “[e]n lo que atañe a la complejidad del caso, [...] era necesario tomar en consideración factores tales como el alto grado de dificultad en la resolución de una causa particularmente complicada, no sólo por la naturaleza del caso sino por la cantidad de demandas interpuestas contra el referido artículo que fueron acumuladas, en una sola”. Además “correspondía, a la Sala Constitucional [...], pronunciarse respecto a la constitucionalidad o no del artículo 105 de la LOCGRSNCF, [...], labor ésta que se hacía aún más compleja en el caso de funcionarios públicos de elección popular, como lo era el del [señor] López Mendoza”; ii) “[e]n lo atinente a la actividad procesal de los interesados, se observó que si bien [é]stos cumplieron, de manera oportuna, sus cargas procesales durante todo el *iter* procedimental, se evidenció de las actuaciones que cursan en el respectivo expediente, que otros interesados solicitaron intervenir en el aludido procedimiento, o que debido a la identidad de la materia a resolver el órgano jurisdiccional ordenó la acumulación de causas, lo que sin lugar a dudas, motivó un alargamiento justificado de los mismos”, y iii) en lo atinente a la actividad de las autoridades, destacó que “mantuvieron una actitud diligente respecto a [la] tramitación, desarrollando en todo momento una intensa actividad, sobre todo tomando en consideración el hecho de que se trataba de casos que estaban en constante movimiento, al extremo que entre una actuación procesal y otra no transcurría mayor tiempo”.

173. De esta manera, el Estado concluyó que “si alguna demora hubo en la tramitación del recurso interpuesto por el [señor] López Mendoza, ésta se encuentra plenamente justificada, no sólo por el cúmulo de interesados que acudieron al órgano jurisdiccional, sino además, por la gran actividad que desplegó el mismo para su resolución”.

3.2.2. Consideraciones de la Corte

174. Conforme quedó establecido en esta Sentencia, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la víctima contra el artículo 105 de la LOCGRSNCF fue resuelto después de 2 años y 2 meses aproximadamente. En orden a determinar si éste es un plazo razonable, nuevamente la Corte, conforme a su jurisprudencia, tomará en cuenta: i) la complejidad del asunto, ii) la actividad procesal del interesado; iii) la conducta de las autoridades judiciales, y iv) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso (*supra* párr. 162).

i. Complejidad

175. El Estado señaló que se trató de “una causa particularmente complicada”, “por la naturaleza del caso”; “por la cantidad de demandas interpuestas [y acumuladas en una sola]”, y porque se trataba de un caso que involucraba a “funcionarios públicos de elección popular” (*supra* párr. 172). El Tribunal observa que, efectivamente, la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el señor López Mendoza el 21 de junio de 2006 fue acumulada con el expediente de la señora Nidia Gutiérrez de Asencio de 4 de abril de 2006²⁵⁵. Asimismo, la Corte observa que: i) el 27 de julio de 2006 el señor Juan Bautista Carrero Marrero solicitó intervenir como tercero coadyuvante en la causa; ii) el 7 de

²⁵⁵ Cfr. Sentencia No. 912 de 6 de agosto de 2008 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 111, folios 502 a 535.



noviembre de 2007 se ordenó acumular el expediente con la causa de la señora Rosalba Gil Pacheco; iii) el 19 de diciembre de 2007 se ordenó acumular el expediente con la causa del señor Humberto Bello Bernay; iv) el 4 de junio de 2008 se ordenó acumular el expediente con la causa de la señora Sandra Carolina Alfaro Salazar, y v) el 8 de julio de 2008 se ordenó acumular el expediente con la causa de la señora María Trinidad Ramírez de Egañez²⁵⁶.

176. Además de ello, el Tribunal considera que el hecho de que el recurso interpuesto por el señor López Mendoza tuviera por objeto la declaración de inconstitucionalidad del artículo de una ley con efectos generales es un factor determinante para caracterizar su complejidad.

ii. Actividad procesal de los interesados

177. El Estado señaló que los interesados “cumplieron, de manera oportuna, sus cargas procesales durante todo el *iter* procedimental”. Sobre el particular, el Tribunal considera que del expediente no se infiere que el señor López Mendoza haya desarrollado una actividad que provoque una demora indebida en la tramitación del proceso. En consecuencia, la Corte entiende que no hubo en el caso una actuación dilatoria por parte de la víctima. En lo que concierne a las causas posteriores y las correspondientes acumulaciones, el Tribunal ha valorado lo pertinente en el apartado precedente (*supra* párr. 175).

iii. Conducta de las autoridades judiciales

178. El Estado se limitó a señalar que las autoridades mantuvieron una actitud diligente respecto a la tramitación de la causa, “desarrollando en todo momento una intensa actividad” (*supra* párr. 172). De la prueba que obra en el expediente, el Tribunal constata que en el marco de dicho recurso, el Tribunal Supremo de Justicia tuvo que resolver de manera paralela las solicitudes de amparo cautelar interpuestas conjuntamente con las acciones de inconstitucionalidad adicionales a las del señor López Mendoza. Asimismo, la Corte observa que la Sala Constitucional expidió los correspondientes carteles de emplazamiento; realizó una serie de notificaciones a las personas involucradas en la causa, y convocó y llevó a cabo la audiencia pública²⁵⁷. Además, la Corte resalta que el artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia no establece un plazo específico al cual esté sujeto para resolver los recursos de inconstitucionalidad que se le someten (*supra* párr. 165).

iv. Afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso

179. La Corte observa que si bien en el presente caso el señor López Mendoza tenía un especial interés en la celeridad de la solución del recurso para concretar su postulación a las elecciones de noviembre de 2008, dicha situación en sí misma no habría justificado que las autoridades judiciales sacrificaran el apropiado desarrollo del proceso y la determinación de la constitucionalidad o no de la norma bajo análisis que, en definitiva, tenía efectos generales que transcendían el interés particular de la víctima. Así, el

²⁵⁶ Descripción del expediente No. 2006-945 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia: Demanda de nulidad por inconstitucionalidad del artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, así como las Resoluciones en virtud de las cuales se le inhabilitó para el ejercicio de funciones públicas. Demandante: Leopoldo López, Eva Ramos y otros. Acumulado al expediente 2006-494, demandante Nidia de Atencio (expediente de anexos a la demanda, tomo III, folios 1320 a 1324).

²⁵⁷ Descripción del expediente No. 2006-945 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 256, folios 1320 a 1324.



Tribunal resalta que “los intereses de la persona afectada, en que se tome una decisión tan pronto como sea posible, t[ienen] que sopesarse frente a la exigencia de un examen cuidadoso del caso y una celebración apropiada de los procedimientos”²⁵⁸.

180. Por todo lo anterior, la Corte considera que el Estado logró justificar que el tiempo que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia demoró en resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la víctima se ajusta a la garantía de plazo razonable.

4. Protección judicial y efectividad de los recursos

4.1. Alegatos de las partes

181. La Comisión consideró que los recursos interpuestos por la víctima en la jurisdicción interna, “en la práctica, resultaron ineficaces” en virtud de que las decisiones a las que arribaron las distintas instancias judiciales, “desestimando reiteradamente el reclamo relacionado con la compatibilidad del artículo 105 de la LOGRSNCF, por razones estrictamente procesales o bajo el fundamento que la misma se encuentra consagrada históricamente en la ley venezolana[,] corroboran la ineficacia de las mismas para ofrecer remedio a la violación” del artículo 23 de la Convención Americana. La Comisión agregó que “tanto la Sala Político Administrativa como la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, declararon sin lugar los recursos sin proporcionar una respuesta efectiva frente al uso de la vía administrativa para impedir a la víctima el ejercicio de sus derechos políticos”.

182. Por su parte, los representantes indicaron que los recursos interpuestos “no fueron remedios judiciales adecuados, pues en las respectivas decisiones el Tribunal Supremo de Justicia inobservó no sólo normas constitucionales, sino que además no aplicó correctamente lo dispuesto en el art[í]culo 23.2 de la Convención Americana”, evidenciando “una clara denegación de justicia”. Además, de acuerdo con los representantes, “ninguno de los recursos judiciales interpuestos” resultó “ser efectiv[o] para lograr el amparo contra los actos violatorios de sus derechos políticos, pues demoraron con exceso la correspondiente decisión; obviaron el ‘control de convencionalidad’” y “rechazaron dicho control con el argumento de la primacía del derecho interno por razones de soberanía”.

183. El Estado no presentó argumentos específicos sobre la efectividad de los recursos judiciales. Sin embargo, alegó que “no podía considerarse vulnerado el principio del plazo razonable, por lo que no p[odía] decirse que el Estado venezolano vulneró el derecho a un recurso expedito previsto en el artículo 25 de la Convención Americana”.

4.2. Consideraciones de la Corte

184. La Corte ha entendido que para que exista un recurso efectivo no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla²⁵⁹. Por otra parte, al evaluar la efectividad de recursos incoados ante la jurisdicción contencioso administrativa

²⁵⁸ Cfr. ECHR. *Case H v. the United Kingdom*, Judgment of 8 July 1987, Serie A no. 121, para. 71-86; *Case X v. France*, Judgment of 31 March 1992, Serie A no. 234-C, para. 32; *Case Silva Pontes v. Portugal*, Judgment of 23 March 1994, Serie A no. 286-A, para. 39.

²⁵⁹ Cfr. *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). *Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9*, párr. 24; *Caso Abrill Alosilla y otros*, *supra* nota 16, párr.75, y *Caso Mejía Idrovo*, *supra* nota 15, párr. 94.



nacional²⁶⁰, la Corte ha analizado si las decisiones tomadas en aquélla han contribuido efectivamente a poner fin a una situación violatoria de derechos, a asegurar la no repetición de los actos lesivos y a garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos protegidos por la Convención²⁶¹. El Tribunal no evalúa la efectividad de los recursos interpuestos en función a una eventual resolución favorable a los intereses de la presunta víctima.

185. Al respecto, la Corte observa que los recursos judiciales interpuestos por el señor López Mendoza no cumplieron con dar una respuesta efectiva e idónea para proteger su derecho a ser elegido (*supra* párr. 109) y que pudiera salvaguardar las exigencias mínimas del deber de motivación en los procesos que derivaron en sanciones de inhabilitación (*supra* párr. 149), razón por la cual se vulneró el derecho a la protección judicial reconocido en el artículo 25.1, en relación con los artículos 1.1, 8.1, 23.1.b y 23.2 de la Convención Americana, en perjuicio del señor López Mendoza.

C. Igualdad ante la ley

1. Alegatos de las partes

186. La Comisión señaló que “en sus escritos sobre el fondo del asunto, el señor López Mendoza alegó por primera vez la vulneración del artículo 24 de la Convención Americana²⁶² en virtud de considerar que había recibido un trato discriminatorio respecto de otras personas que, en el pasado, pudieron postularse a cargos públicos pese a [que] sobre ellos [se había aplicado] una sanción administrativa de inhabilitación para el ejercicio de la función pública”. Al respecto, la Comisión precisó que “concluyó en su Informe de Fondo que dicho extremo no había sido debidamente fundamentado en el caso particular y que no contaba con elementos suficientes para considerar que los hechos alegados se encuadraban dentro de los supuestos establecidos” en el mencionado artículo.

187. Los representantes alegaron la presunta violación de la igualdad ante la ley en perjuicio del señor López Mendoza. En ese sentido, indicaron dos supuestos hechos que demostrarían que el señor López Mendoza fue víctima de un trato discriminatorio: i) porque frente a la “liberación de recursos presupuestarios a los fines de atender obligaciones laborales de empleados de la Alcaldía (bomberos, maestros y pensionados entre otros) [no] se le di[o] el mismo tratamiento que [a] la Contraloría, [cuando fue] públic[a] y notori[a] la utilización por parte del Presidente de la República y el Ministro de Finanzas, de los recursos presupuestarios originalmente destinados para aportarlos al Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica”. De acuerdo con los representantes, “nada se dijo respecto de ello, convalidándose así una flagrante violación al referido principio de la igualdad de los ciudadanos ante la ley” y, ii) porque “el Consejo Nacional Electoral permitió la inscripción, postulación y proclamó ciudadanos que se encontraban en la misma situación de inhabilitados políticos”.

188. Por su parte, el Estado indicó que los alegatos de los representantes se fundamentan en declaraciones de algunas personas ante medios de comunicación, las

²⁶⁰ Cfr. *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 210; *Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163, párr. 217, y *Caso Manuel Cepeda Vargas*, *supra* nota 21, párr. 139.

²⁶¹ Cfr. *Caso de la “Masacre de Mapiripán”. Fondo, Reparaciones y Costas*, *supra* nota 260, párr. 214; *Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia*, *supra* nota 260, párr. 219, y *Caso Manuel Cepeda Vargas*, *supra* nota 21, párr. 139.

²⁶² El artículo 24 de la Convención Americana (Igualdad ante la Ley) establece que:

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.



cuales “no pueden ser consideradas prueba suficiente de violación”²⁶³. El Estado señaló que el señor López Mendoza “h[izo] referencia a candidatos que se postularon para los procesos comiciales efectuados en octubre de 2004 y diciembre de 2005, [que] no estaban inhabilitad[o]s para el ejercicio de funciones públicas, bien porque los actos administrativos se encontraban en vía administrativa ante la Contraloría General de la República, pendientes de interposición o decisión de los recursos administrativos correspondientes; o porque las sanciones fueron impuestas en fechas posteriores a las de los comicios; o porque el Consejo Nacional Electoral no había sido notificado de las sanciones impuestas o que las personas que se postulaban ya no estaban inhabilitadas para el ejercicio de funciones públicas por haberse cumplido el lapso de la sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública impuesta”. En consecuencia, “para el momento en que fueron celebrados los comicios [...], mal podía el Consejo Nacional Electoral impedir sus inscripciones como aspirantes a cargos de elección popular, sobre la base de hechos o situaciones que desconocía por cuanto las causas no estaban firmes en sede administrativa”. Así, para el Estado, “[l]a diferencia en los casos señalados es objetiva y razonable pues la distinción parte de supuestos de hecho diferentes, ya que para el momento de la postulación del [señor López Mendoza] la sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas impuesta se encontraba firme”.

189. En síntesis, el Estado indicó que “un trato discriminatorio supondría que el Consejo Nacional Electoral hubie[se] permitido la postulación para el proceso electoral efectuado en noviembre de 2008, de personas que se encontraban en igualdad de condiciones que el [señor] López Mendoza; lo que no sucedió puesto que el ente comicial habría rechazado las postulaciones para cargos de elección popular no sólo d[e éste] sino de todas las personas que se encontraban inhabilitadas para el ejercicio de funciones públicas”.

2. Consideraciones de la Corte

190. Teniendo en cuenta que la violación del artículo 24 no fue alegada por la Comisión Interamericana (*supra* párr. 186), la Corte reitera que las presuntas víctimas y sus representantes pueden invocar la violación de otros derechos distintos a los ya comprendidos en la demanda mientras ello se atenga a los hechos ya contenidos en la demanda (*supra* párr. 27) y se realice en el momento procesal oportuno -en el escrito de solicitudes y argumentos-, lo cual ocurre en el presente caso. Esta posibilidad tiene el propósito de hacer efectiva la facultad procesal de *locus standi in iudicio* que se les reconoce en el Reglamento del Tribunal, sin desvirtuar por ello los límites convencionales a su participación y al ejercicio de la competencia de la Corte, ni un menoscabo o vulneración para el derecho de defensa del Estado, el cual cuenta con las oportunidades procesales para responder a los alegatos de la Comisión y de los representantes en todas las etapas del proceso. De tal manera, corresponde a la Corte, finalmente, decidir en cada caso acerca de la procedencia de alegatos de tal naturaleza en resguardo del equilibrio procesal de las partes²⁶⁴.

191. En el presente caso, la Corte constata que en su informe de admisibilidad la Comisión “[d]eclar[ó] admisible la petición [...], con relación a los derechos consagrados

²⁶³ El Estado hizo notar que el respectivo alegato se basó en: i) la declaración del señor Oscar Pérez de 13 de mayo de 2008, emitida en un medio televisivo; ii) “una entrevista publicada el 16 de junio de 2008, en un diario de circulación nacional, donde habría afirmado, que a pesar de estar inhabilitado, el Consejo Nacional Electoral, permitió su postulación para las [e]lecciones de 2004”, y la de los señores Régulo Hernández, Gleen Rivas, Cruz Ortiz, Cándido Rodríguez, Tirso Colmenares, Oswaldo Díaz y Justo Hernández, y iii) la entrevista al Rector Principal del Consejo Nacional Electoral, Vicente Díaz, de 12 de mayo de 2008, “en un diario de circulación nacional”, en la que sostuvo que “permitió la inscripción y postulación de los [señores] Jenny Cedeño, Gleen Rivas y Antonio Barreto Sira, para las elecciones [de] 2004, a pesar de que estaban inhabilitados”. Cfr. Escrito de alegatos finales del Estado, *supra* nota 30, folio 1481.

²⁶⁴ Cfr. *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*, *supra* nota 260, párr. 58; *Caso Vélez Loor*, *supra* nota 213, párr. 43, y *Caso Chocrón Chocrón*, *supra* nota 13, párr. 134.



en los artículos 23, 8 y 25 de la Convención Americana, en conexión con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento”²⁶⁵. Posteriormente, en su informe de fondo, la Comisión reseñó expresamente que “en sus alegatos [...] el peticionario aleg[ó] violaciones al artículo 24 de la Convención Americana por la aplicación de un estándar discriminatorio”. Conforme a la Comisión, en esa oportunidad los representantes “[s]ustenta[ron su] argumento sobre la base de manifestaciones emitida[s] en medios de comunicación por parte del señor Oscar Pérez” y “en virtud de que iguales circunstancias operaron, entre otros, respecto de los señores Régulo Hernández, Gleen Rivas, Cruz Ortiz, Cándido Rodríguez, Tirso Colmenares, Oswaldo Díaz, Justo Hernández[y] Jenny Cedeño”. No obstante ello, la Comisión no concluyó la responsabilidad del Estado por la alegada violación del artículo 24 de la Convención²⁶⁶. En consecuencia, en su demanda –que fija el marco fáctico del caso–, la Comisión no hizo mención a los citados hechos ni a la supuesta violación involucrada (*supra* párrs. 2 y 3).

192. Asimismo, el Tribunal observa que en el escrito de solicitudes y argumentos el señor López Mendoza alegó la supuesta violación de la igualdad ante la ley indicando que el Consejo Nacional Electoral permitió la postulación en los procesos electorales de 2004 y 2005 a ciertas personas que se encontraban sancionadas con inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas (*supra* párr. 187). Además, la Corte toma en cuenta que el Estado indicó que dichas personas “no estaban inhabilitadas para el ejercicio de funciones públicas”, justificando dicha afirmación en 4 supuestos, a saber: i) porque los actos administrativos se encontraban en vía administrativa ante la Contraloría General de la República, pendientes de interposición o decisión de los recursos administrativos correspondientes; ii) porque las sanciones fueron impuestas en fechas posteriores a las de los comicios; iii) porque el Consejo Nacional Electoral no había sido notificado de las sanciones impuestas, o iv) porque las personas que se postulaban ya no estaban inhabilitadas para el ejercicio de funciones públicas por haberse cumplido el lapso de la sanción (*supra* párr. 188).

193. Al respecto, el Tribunal destaca que el Estado presentó pruebas orientadas a acreditar que las citadas personas supuestamente inhabilitadas para el ejercicio de funciones públicas no se encontraban en dicha situación con miras a las elecciones de 2004 y 2005, en la medida que sus casos respondían a alguno de los 4 supuestos señalados (*supra* párr. 188 y 192). En ese sentido, consta en el expediente, *inter alia*, el oficio de 22 de noviembre de 2004 remitido por el Contralor General de la República al Presidente del Consejo Nacional Electoral (CNE) en el que se consigna una lista de 118 personas a las que se les impuso la sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas²⁶⁷. Asimismo, el Estado remitió copia del oficio de 12 de junio de 2006 enviado por el Contralor General de la República a la Rectora Presidenta del Consejo Nacional Electoral (CNE) en el que consta una lista de 54 personas a las que también se les impuso las sanciones de inhabilitación o destitución²⁶⁸.

194. La Corte entiende que las 118 personas de la primera lista y las 54 de la segunda se encontraban bajo la sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas. Sin embargo, el Tribunal no tiene competencia para decidir si procedía en cada uno de

²⁶⁵ Informe de Admisibilidad No. 67/08, *supra* nota 1, folio 10.

²⁶⁶ Informe de Fondo No. 92/09, *supra* nota 2, folios 12 a 52.

²⁶⁷ Cfr. Oficio No. 01-00-000730 de 22 de noviembre de 2004 remitido por el Contralor General de la República al Presidente del Consejo Nacional Electoral (CNE) (expediente de anexos a la contestación de la demanda, anexo H, tomo XXXIX, folios 13814 a 13830).

²⁶⁸ Cfr. Oficio No. 01-00-000386 de 12 de junio de 2006 remitido por el Contralor General de la República a la Rectora Presidenta del Consejo Nacional Electoral (CNE) (expediente de anexos a la contestación de la demanda, anexo H, tomo XXXIX, folios 13807 a 13813).

dichos casos el impedimento de postulación a las elecciones realizadas en Venezuela en los años 2004 y 2005. En efecto, la Corte no tiene facultad para decidir si las referidas personas debieron estar impedidas de inscribirse y postular en los citados comicios electorales, en atención a los procedimientos administrativos y judiciales correspondientes a cada uno de ellos. Adicionalmente, el Tribunal hace notar que los representantes no presentaron en su escrito de solicitudes y argumentos la prueba suficiente que pudiese clarificar la presunta situación de discriminación que se habría configurado con relación a personas que, en la supuesta misma situación del señor López Mendoza, recibieron un trato diferente por parte del Consejo Nacional Electoral en los comicios de los años 2004 y 2005. Así, en las circunstancias específicas del presente caso, no es posible afirmar que el derecho establecido en el artículo 24 de la Convención otorgara al señor López Mendoza la facultad de exigir una misma respuesta del Consejo Nacional Electoral en su caso.

195. En conclusión, el Estado no es responsable por la violación del derecho a la igualdad reconocido en el artículo 24 de la Convención Americana en perjuicio del señor López Mendoza.

D. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno

1. Alegatos de las partes

196. La Comisión alegó que “las causas para aplicar la sanción y la gradación de la[s] sanciones no están previamente definidas [de] manera pormenorizada y precisa, lo cual contraviene el principio de tipicidad penal” y “afecta la posibilidad de argumentar sobre la pertinencia y proporcionalidad de la sanción en un procedimiento contradictorio”. Sintetizó que la “falta de tipificación permite la discrecionalidad del Contralor General en la imposición de la sanción y afecta la posibilidad [de] someterla a revisión ante órganos judiciales independientes”. Por otra parte, la Comisión alegó que “después de la declaratoria de responsabilidad administrativa y la imposición de la sanción de multa, no se prevé una notificación de la posibilidad de que el proceso sancionatorio continúe”, y que “la legislación interna no establece un marco temporal para que el Contralor ejerza su facultad discrecional de inhabilitar políticamente”, generando una “incertidumbre que tiene serias repercusiones en el ejercicio de las garantías del debido proceso”.

197. Los representantes señalaron que la inhabilitación se impone “sin que exista un marco normativo de gradación de la sanción” y “sin definición previa de criterios para la tasación de la pena conforme a la gravedad de la conducta”. Indicaron que los conceptos de gravedad y entidad del ilícito “son interpretados y utilizados de manera subjetiva, puesto que en los actos administrativos de inhabilitación [al señor López Mendoza] no se [le] explican las razones ni el mecanismo a través del cual se llegó a determinar su procedencia, menos aún se soportan en acervo probatorio alguno”. Precisarón entonces que el “ejercicio del *ius puniendi*” en cabeza del Contralor “es ilimitado, pues este último puede imponer sanciones administrativas cuando así lo considere y después de transcurrido incluso años”. Agregaron que el Contralor “puede mantener en suspenso la aplicación de sanciones accesorias, constituyéndose ello en inseguridad jurídica, arbitrariedad y falta de transparencia”.

198. El Estado alegó que el artículo 105 “establece en forma expresa tanto las infracciones administrativas” como “las sanciones” y, además, dispone que éstas se aplicarán atendiendo a la entidad del ilícito y a la gravedad de la irregularidad. Agregó que “la legalidad de la sanción de inhabilitación [...] no está ni puede estar supeditada al hecho de que ésta se encuentre contenida en el mismo acto administrativo que declara la responsabilidad administrativa”, pues “ambos pronunciamientos emanan de funcionarios distintos, por lo que no pueden coexistir en un mismo y único acto” y sólo “procede después de declarada la responsabilidad administrativa”. Añadió que “visto que las responsabilidades administrativas” del señor López Mendoza “fueron declaradas por

el Director de Determinación de Responsabilidades de la Contraloría General de la República”, en ese mismo acto declarativo de responsabilidad “no hubiese podido imponer el mencionado funcionario a la [...] víctima la sanción de inhabilitación, sin incurrir en incompetencia manifiesta, toda vez que éste únicamente tenía una delegación específica, siendo la aludida sanción de inhabilitación una atribución exclusiva y excluyente del Contralor General”. El Estado agregó que “ante la ausencia de un lapso expreso para que el Contralor General [...] imponga las sanciones accesorias”, se “ha considerado procedente” aplicar “el lapso general de prescripción de cinco años” señalado en el artículo 114 de la LOCGRSNCF.

2. Consideraciones de la Corte

199. La Corte considera que en el marco de las debidas garantías establecidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana se debe salvaguardar la seguridad jurídica sobre el momento en el que se puede imponer una sanción. Al respecto, la Corte Europea ha establecido que la norma respectiva debe ser: i) adecuadamente accesible²⁶⁹, ii) suficientemente precisa²⁷⁰, y iii) previsible²⁷¹. Respecto a este último aspecto, la Corte Europea utiliza el denominado “test de previsibilidad”, el cual tiene en cuenta tres criterios para determinar si una norma es lo suficientemente previsible, a saber²⁷²: i) el contexto de la norma bajo análisis; ii) el ámbito de aplicación para el que fue creada la norma, y iii) el estatus de las personas a quien está dirigida la norma.

200. Al respecto, la Corte observa que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Venezuela ha analizado el cumplimiento del principio de legalidad en relación con las sanciones establecidas en el artículo 105 de la LOCGRSNCF. Dicho Tribunal ha precisado que:

El principio de tipicidad exige una *lex certa* que ofrezca seguridad jurídica a los ciudadanos acerca de las consecuencias gravosas de la infracción administrativa. No obstante, con ocasión de la vigencia matizada del *ius puniendi* del Estado en el derecho administrativo sancionador, se ha aceptado estándares deontológicos de conducta que canalizan la verificación de la infracción administrativa a través de la descripción normativa de actos, hechos u omisiones generado[re]s de responsabilidad administrativa; de ninguna manera podrían asimilarse a lo que en el derecho penal se denominan “leyes penales en blanco”. [...] El hecho es que, en el ámbito administrativo la implementación de lo que la doctrina llama “conceptos jurídicos indeterminados” no está proscrita; antes más, son empleados para la verificación de la gradación de la sanción, pero no de la infracción en sí misma. Se trata entonces de un criterio que ofrece al órgano sancionador un margen de apreciación que no riñe con el principio de tipicidad, pues en él debe llenarse, a través de un examen pormenorizado y concreto de los hechos y de una calificación desde los valores comprometidos en el concepto, las

²⁶⁹ “The law should be both adequately accessible and foreseeable, that is, formulated with sufficient precision to enable the individual – if need be with appropriate advice – to regulate his conduct. ECHR, *Case Hasan and Chaush v. Bulgaria*, Judgment of 26 October 2000, para. 84. Asimismo, en el caso *Malone v. The United Kingdom*, el Tribunal estableció que “[t]he law must be adequately accessible: the citizen must be able to have an indication that is adequate in the circumstances of the legal rules applicable to a given case”. ECHR, *Case Malone v. The United Kingdom*, Judgment of 2 August 1984, Serie A no. 82, para. 66.

²⁷⁰ “The law should be accessible to the persons concerned and formulated with sufficient precision to enable them – if need be, with appropriate advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail”. ECHR, *Case Maestri v. Italy*, Judgment of 17 February 2004, para. 30. Asimismo, en el caso *Malone v. The United Kingdom*, el Tribunal señaló que “a norm cannot be regarded as ‘law’ unless it is formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct: he must be able - if need be with appropriate advice - to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail”. ECHR, *Case Malone*, *supra* nota 269, para. 66. Ver también, ECHR, *Case Silver and others v. The United Kingdom*, Judgment of 25 March 1983, Serie A no. 61, para. 88.

²⁷¹ “[T]he Court reiterates that a rule is ‘foreseeable’ if it is formulated with sufficient precision to enable any individual – if need be with appropriate advice – to regulate his conduct”. ECHR, *Case of Landvreugd v. The Netherlands*, Judgment of 4 June 2002, para. 59.

²⁷² “The level of precision required of domestic legislation – which cannot in any case provide for every eventuality – depends to a considerable degree on the content of the instrument in question, the field it is designed to cover and the number and status of those to whom it is addressed”. ECHR, *Case Hasan and Chaush v. Bulgaria*, Judgment of 26 October 2000, para. 84 y *Case Maestri*, *supra* nota 270, para. 30.

máximas exigidas para justificar el por qué de la sanción impuesta. Lo importante para que no se incurra en el quebrantamiento del principio de tipicidad es que el ilícito o la infracción se encuentren perfectamente definidos, así como también la sanción. [...] En el caso del artículo 105 de la [LOCGRSNCF] se estipula que la declaratoria de responsabilidad administrativa será sancionada con la multa prevista en el artículo 94 de la Ley, de acuerdo con la gravedad de la falta y el monto de los perjuicios causados siguiendo lo dispuesto en el artículo 66 y siguientes del Reglamento de la Ley [...]; y que el Contralor impondrá la sanción de suspensión sin goce de sueldo por un período no mayor de veinticuatro (24) meses o la destitución del declarado responsable en atención a la entidad del ilícito cometido; y la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas hasta por un máximo de quince (15) años atendiendo a la gravedad de la irregularidad. Los conceptos jurídicos indeterminados allí expresados ofrecen un margen de apreciación discrecional al órgano de control fiscal para la gradación de la sanción atendiendo a la entidad de la infracción y de sus efectos²⁷³.

201. Frente a lo alegado por las partes en el sentido que el grado de discrecionalidad que puede ejercer el Contralor a la hora de imponer la inhabilitación es desproporcionado y que esto se debe a la presunta falta de un marco normativo para graduar las sanciones principales y las accesorias, la Corte nota que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo señaló lo siguiente en relación con el principio de tipicidad de las sanciones administrativas:

Ahora bien, esta potestad discrecional, para ser legal y legítima es necesariamente parcial, ya que el dispositivo legal (en este caso la [LOCGRSNCF]), debe establecer algunas condiciones o requisitos para su ejercicio, dejando las demás a la estimación del órgano competente [...] En tal sentido, el artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, exige que la medida o providencia a juicio de la autoridad competente debe mantener la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, lo cual es controlable por la jurisdicción contencioso-administrativa; lo que es inaceptable es pretender la declaratoria de nulidad de una norma general por el solo hecho de contener una potestad discrecional. El control jurisdiccional del acto discrecional podría implicar la nulidad del acto discrecional, si se advierte incompetencia del ente que lo dicte, incongruencia fáctica (falso supuesto de hecho), incongruencia teleológica (desviación de poder) o incongruencia formal (vicio de procedimiento). [...] [A]l estar debidamente tipificados en la [LOCGRSNCF], tanto los hechos lícitos (artículos 91 y 92), como las sanciones administrativas (artículos 93, 94 y 105); la potestad discrecional del órgano contralor no es una "norma en blanco", pues debe ajustarse a los parámetros expresamente establecidos en la Ley Orgánica²⁷⁴.

202. Sobre el particular, la Corte considera que los problemas de indeterminación no generan, *per se*, una violación de la Convención, es decir, que el hecho de que una norma conceda algún tipo de discrecionalidad no es incompatible con el grado de previsibilidad que debe ostentar la norma, siempre y cuando el alcance de la discrecionalidad y la manera en que se debe ejercer sea indicado con suficiente claridad con el fin de brindar una adecuada protección para que una interferencia arbitraria no se produzca²⁷⁵. La Corte constata que existen criterios que el Contralor General debe seguir para tomar la decisión de imponer cualquiera de las tres sanciones que consagra el

²⁷³ Sentencia No. 1.266 de 6 de agosto de 2008 emitida por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 31, folio 633.

²⁷⁴ Asimismo, "result[ó] que aún en este caso, en el cual la Administración actúa con cierta discrecionalidad, ello no significa que la misma pueda actuar arbitrariamente, ya que su proceder siempre está sometido a los principios de proporcionalidad y adecuación previstos en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, los cuales pueden ser resguardados por los órganos jurisdiccionales [...]". Al respecto precisó que "en materia del derecho administrativo sancionador lo que sí está prohibido es que el legislador establezca lo que la doctrina ha calificado como las normas penales en blanco; esto es aquellos casos donde la norma jurídica permite que la Administración sea quien defina la infracción administrativa o que consagre cuáles son las sanciones que puede imponer". La Sala Constitucional agregó que la doctrina ha señalado que "[l]a descripción rigurosa y perfecta de la infracción es, salvo excepciones, prácticamente imposible. El detallismo del tipo tiene su límite. Las exigencias maximalistas sólo conducen, por tanto, a la parálisis normativa o a la nulidad de buena parte de las disposiciones sancionadoras existentes o por dictar". Sentencia N° 1.270 de 12 de agosto de 2008 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, *supra* nota 188, folio 1421.

²⁷⁵ "A law which confers a discretion is not in itself inconsistent with the requirement of foreseeability, provided that the scope of the discretion and the manner of its exercise are indicated with sufficient clarity, having regard to the legitimate aim of the measure in question, to give the individual adequate protection against arbitrary interference". ECHR, *Case Olsson v. Sweden*, Judgment of 24 March 1988, Serie A no. 130, para. 61 y *Case Gillow v. The United Kingdom*, Judgment of 24 November 1986, Serie A no. 109, para. 51.

artículo 105 de la LOCGRSNCF (*supra* párr. 33), y que existen parámetros a la discrecionalidad que le concede dicha norma al Contralor.

203. Respecto a lo alegado por las partes sobre la inexistencia de una norma que establezca el término temporal con el que cuenta el Contralor para imponer las sanciones accesorias una vez se haya declarado la responsabilidad administrativa de un funcionario público e impuesto la correspondiente multa, la Corte observa que la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, tomando en cuenta la norma general sobre prescripción de las acciones administrativas sancionatorias (establecida en la LOCGRSNCF), en jurisprudencia posterior a los hechos del presente caso, ha señalado un plazo máximo de cinco años para que pueda ser adoptada la sanción de inhabilitación. Dicha Sala determinó que “ante la ausencia de un lapso expreso para que el Contralor General de la República imponga las sanciones accesorias”, “debe aplicarse de forma análoga un lapso general de prescripción” ²⁷⁶.

204. En el presente caso la imposición de la inhabilitación al señor López Mendoza por los hechos relacionados con PDVSA ocurrió aproximadamente cinco meses después de que la declaratoria de responsabilidad administrativa quedara en firme²⁷⁷ (*supra* párrs. 57 y 58), mientras que la inhabilitación por los hechos relacionados con el Municipio Chacao fue impuesta aproximadamente seis meses después de la resolución que dejó en firme la declaratoria de responsabilidad²⁷⁸ (*supra* párrs. 80 y 81).

205. Al respecto, si bien el tiempo que transcurrió en el presente caso entre la declaratoria de responsabilidad y la imposición de la inhabilitación no fue en sí mismo excesivo, está probado que la norma interna no establecía un término o plazo fijo para que el Contralor ejerciera dicha facultad. La decisión de la Sala Político Administrativa mediante la cual se intentó suplir esta laguna normativa con el término de prescripción de la acción administrativa no cumple con el estándar de previsibilidad o certeza de la norma. En efecto, el “test de previsibilidad” implica constatar que la norma delimite de manera clara el alcance de la discrecionalidad que puede ejercer la autoridad y se definan las circunstancias en las que puede ser ejercida con el fin de establecer las garantías adecuadas para evitar abusos²⁷⁹. La Corte considera que la incertidumbre sobre el plazo dentro del cual se podría imponer las sanciones accesorias establecidas en

²⁷⁶ El artículo 114 de la LOCGRSNCF establece que “[l]as acciones administrativas sancionatorias o resarcitorias derivadas de la presente Ley, prescribirán el término de cinco (5) años, salvo que en Leyes especiales se establezcan plazos diferentes. Dicho término se comenzará a contar desde la fecha de ocurrencia del hecho, acto u omisión que origine la responsabilidad administrativa, la imposición de la multa o la formulación del reparo; sin embargo cuando el infractor fuere funcionario público, la prescripción comenzará a contarse desde la fecha de cesación en el cargo ostentado para la época de ocurrencia de la irregularidad. [...]”. Sentencia No. 01516 de 20 de octubre de 2009 (Exp. N° 2005-5270) emitida por la Sala Accidental del Tribunal Supremo de Justicia y disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Octubre/01516-211009-2009-2005-5270.html> (último acceso el 1 de septiembre de 2011) y sentencia No. 00782 de 27 de julio de 2010 (Exp. N° 2008-0871) emitida por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia y disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Julio/00782-28710-2010-2008-0871.html> (último acceso el 1 de septiembre de 2011). Citadas en escrito de alegatos finales del Estado, *supra* nota 30, folio 1459.

²⁷⁷ El 28 de marzo de 2005 se resolvió el recurso de reconsideración que dejó en firme la declaración de responsabilidad administrativa por los hechos relacionados con PDVSA y el 24 de agosto de 2005 el Contralor General de la República emitió la Resolución N° 01-00-000206 que impuso la sanción de inhabilitación por 3 años, *supra* notas 88 y 90.

²⁷⁸ El 28 de marzo de 2005 se resolvió el recurso de reconsideración que dejó en firme la declaración de responsabilidad administrativa por los hechos relacionados con la Alcaldía Chacao y el 26 de septiembre de 2005 el Contralor General de la República emitió la Resolución No. 01-00-235 que impuso la sanción de inhabilitación por 6 años, *supra* notas 147 y 152.

²⁷⁹ Al respecto, el Tribunal Europeo ha establecido que “a law which confers a discretion must indicate the scope of that discretion [...]. The degree of precision required of the “law” in this connection will depend upon the particular subject-matter. [...] Consequently, the law must indicate the scope of any such discretion conferred on the competent authorities and the manner of its exercise with sufficient clarity, having regard to the legitimate aim of the measure in question, to give the individual adequate protection against arbitrary interference”. ECHR, *Case Malone*, *supra* nota 269, para. 67 y *Case Olsson*, *supra* nota 275, para. 61.



el artículo 105 de la LOCGRSNCF es contraria a la seguridad jurídica que debe ostentar un procedimiento sancionatorio. Por otro lado, el plazo de cinco años no es razonable para garantizar la previsibilidad en la imposición de una sanción. Constituye un plazo excesivamente prolongado y, por lo tanto, es incompatible con la necesidad de que un procedimiento sancionatorio concluya al momento de determinarse la responsabilidad correspondiente, de tal forma que el imputado no espere por un plazo demasiado amplio a que se determine el tipo de sanción que debe recibir por una responsabilidad que ya ha sido determinada. Además, la falta de un plazo cierto, previsible y razonable puede dar lugar a un ejercicio arbitrario de la discrecionalidad a través de sanciones aplicadas en un momento totalmente inesperado para la persona que ya fue declarada responsable previamente.

206. En consecuencia, al no cumplir con el requisito de previsibilidad y, además, teniendo en cuenta lo señalado en el sentido que el artículo 105 de la LOCGRSNCF permite la restricción del derecho a ser elegido por una autoridad que no es juez penal (*supra* párrs. 107 y 108), la Corte concluye en el presente caso se vulneraron los artículos 8.1, 23.1.b y 23.2, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana.

VII REPARACIONES (APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 63.1 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA)

207. Sobre la base de lo dispuesto en el artículo 63.1 de la Convención Americana²⁸⁰, la Corte ha indicado que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente²⁸¹, y que esa disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado²⁸².

208. En el presente caso el Estado solicitó de manera general que “se declare sin lugar la demanda interpuesta [...] por la Comisión Interamericana [...], así como las solicitudes de reparaciones y costas, en ella contenidas”. Sin embargo, en consideración de las violaciones a la Convención Americana declaradas en los capítulos anteriores, el Tribunal analizará las pretensiones presentadas por la Comisión y los representantes, así como las posiciones presentadas por el Estado *ad cautela*, a la luz de los criterios fijados en la jurisprudencia de la Corte en relación con la naturaleza y alcances de la obligación de reparar, con el objeto de disponer las medidas tendientes a reparar los daños ocasionados a la víctima.

209. La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), que consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser esto factible, como ocurre en la mayoría de los casos, el Tribunal determinará medidas para garantizar los derechos conculcados, reparar las consecuencias que las infracciones

²⁸⁰ Este artículo dispone que: “[c]uando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en [la] Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada”.

²⁸¹ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 7, párr. 25; *Caso Chocrón Chocrón*, *supra* nota 13, párr. 143, y *Caso Mejía Idrovo*, *supra* nota 15, párr. 126.

²⁸² Cfr. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de mayo de 2001. Serie C No. 77, párr. 62; *Caso Chocrón Chocrón*, *supra* nota 13, párr. 143, y *Caso Mejía Idrovo*, *supra* nota 15, párr. 126.



produjeron y establecer una indemnización que compense los daños ocasionados²⁸³. Por tanto, la Corte ha considerado la necesidad de otorgar diversas medidas de reparación, a fin de resarcir los daños de manera integral, por lo que además de las compensaciones pecuniarias, las medidas de restitución, satisfacción y garantías de no repetición tienen especial relevancia por los daños ocasionados²⁸⁴.

210. Este Tribunal ha establecido que las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como con las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos. Por lo tanto, la Corte deberá observar dicha concurrencia para pronunciarse debidamente y conforme a derecho²⁸⁵.

A. Parte Lesionada

211. El Tribunal reitera que se considera parte lesionada, en los términos del artículo 63.1 de la Convención, a quien ha sido declarado víctima de la violación de algún derecho consagrado en la misma²⁸⁶. La víctima en el presente caso es el señor Leopoldo López Mendoza, por lo que será considerado beneficiario de las reparaciones que ordene esta Corte.

B. Medidas de reparación integral: restitución, satisfacción y garantías de no repetición

212. El Tribunal determinará medidas que buscan reparar el daño inmaterial y que no tienen naturaleza pecuniaria, y dispondrá medidas de alcance o repercusión pública²⁸⁷.

213. La jurisprudencia internacional y en particular de la Corte, ha establecido reiteradamente que la sentencia constituye *per se* una forma de reparación²⁸⁸. No obstante, considerando las circunstancias del caso *sub judice*, en vista de las afectaciones al señor López Mendoza y consecuencias de orden inmaterial o no pecuniario derivadas de las violaciones de los artículos 8, 23 y 25 de la Convención Americana, declaradas en perjuicio de la víctima, la Corte estima pertinente fijar las siguientes medidas.

1. Restitución

214. La Comisión solicitó a la Corte que ordene al Estado “[a]dopt[ar] las medidas necesarias para reestablecer los derechos políticos del señor Leopoldo López Mendoza”.

²⁸³ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas*, *supra* nota 281, párr. 26; *Caso Chocrón Chocrón*, *supra* nota 13, párr. 145, y *Caso Mejía Idrovo*, *supra* nota 15, párr. 128.

²⁸⁴ Cfr. *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia. Excepciones Preliminares*, *supra* nota 20, párr. 294; *Caso De la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, párr. 226, y *Caso Chocrón Chocrón*, *supra* nota 13, párr. 145.

²⁸⁵ Cfr. *Caso Baldeón García Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 183; *Caso Chocrón Chocrón*, *supra* nota 13, párr. 146, y *Caso Mejía Idrovo*, *supra* nota 15, párr. 129.

²⁸⁶ Cfr. *Caso Bayarri Vs. Argentina*, *supra* nota 216, párr. 126; *Caso Chocrón Chocrón*, *supra* nota 13, párr. 147, y *Caso Mejía Idrovo*, *supra* nota 15, párr. 130.

²⁸⁷ Cfr. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas*, *supra* nota 282, párr. 84; *Caso Chocrón Chocrón*, *supra* nota 13, párr. 148, y *Caso Mejía Idrovo*, *supra* nota 15, párr. 132.

²⁸⁸ Cfr. *Caso Neira Alegría y otros Vs. Perú. Reparaciones y Costas*, Sentencia de 19 de septiembre de 1996. Serie C No. 29, párr. 56; *Caso Chocrón Chocrón*, *supra* nota 13, párr. 149, y *Caso Mejía Idrovo*, *supra* nota 15, párr. 134.



215. Por su parte, los representantes solicitaron la “[r]estitución plena en el ejercicio del derecho político [del señor López Mendoza] a ser electo, según el art[í]culo 23 de la Convención [...], a fin de poderse presentar como candidato en las elecciones que se celebren en la República Bolivariana de Venezuela”. En ese sentido, requirieron que se “deje[n] sin efecto las decisiones de inhabilitación dictadas por la Contraloría [...], así como aquellas decisiones dictadas por las distintas ramas del Poder P[ú]blico Nacional en el marco de las inhabilitaciones políticas administrativas”. En la misma línea, solicitaron al Tribunal que “requiera al Estado que el Consejo Nacional Electoral permita la inscripción y postulación electoral al [señor] López [Mendoza] para cualquier proceso de elecciones a celebrarse en [...] Venezuela”.

216. Sobre el particular, el Tribunal toma nota que en la audiencia pública del presente caso, el señor López Mendoza señaló que “según [la] Contraloría General de la República” sus derechos políticos se restablecerían “en el año 2014”. Agregó que, en ese sentido, esperaba “liberar[se] de [la] restricción a [dichos] derechos [y tener] la posibilidad de participar libremente en [los] procesos electorales de [su] país”²⁸⁹.

217. La Corte ha señalado que, en las circunstancias específicas del presente caso, se violaron los artículos 23.1.b, 23.2 y 8.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana (*supra* párrs. 109, 149, 205 y 206). En consecuencia, el Tribunal declara que el Estado, a través de los órganos competentes, y particularmente del Consejo Nacional Electoral (CNE), debe asegurar que las sanciones de inhabilitación no constituyan impedimento para la postulación del señor López Mendoza en el evento de que desee inscribirse como candidato en procesos electorales a celebrarse con posterioridad a la emisión de la presente Sentencia.

218. Asimismo, la Corte declara que el Estado debe dejar sin efecto las Resoluciones Nos. 01-00-000206 de 24 de agosto de 2005 y 01-00-000235 de 26 de septiembre de 2005 emitidas por el Contralor General de la República (*supra* párrs. 58 y 81), mediante las cuales se declaró la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas del señor López Mendoza por un período de 3 y 6 años, respectivamente.

2. Satisfacción

219. La Comisión no solicitó a la Corte que ordene al Estado ninguna medida de satisfacción.

220. Los representantes solicitaron que el Estado reconozca su responsabilidad internacional en el presente caso.

221. La Corte estima que la medida solicitada por los representantes usualmente, aunque no exclusivamente, es ordenada con el objeto de reparar violaciones a los derechos a la vida, a la integridad y libertad personales²⁹⁰ y, en ese sentido, el Tribunal considera que dicha medida no resulta necesaria para reparar la violación constatada en el presente caso.

222. Por otro lado, la Corte estima, como lo ha dispuesto en otros casos²⁹¹, que el Estado deberá publicar, en el plazo de seis meses, contado a partir de la notificación de la presente Sentencia:

²⁸⁹ Declaración del señor Leopoldo López Mendoza, *supra* nota 214.

²⁹⁰ Cfr. *Caso Castañeda Gutman*, *supra* nota 209, párr. 239.

²⁹¹ Cfr. *Caso Barrios Altos Vs. Perú. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de noviembre de 2001. Serie C No. 87, Punto Resolutivo 5.d); *Caso Chocrón Chocrón*, *supra* nota 13, párr. 158, y *Caso Mejía Idrovo*, *supra* nota 15, párr. 141.



- a) el resumen oficial de la presente Sentencia elaborado por la Corte, por una sola vez, en el Diario Oficial;
- b) el resumen oficial de la presente Sentencia elaborado por la Corte, por una sola vez, en un diario de amplia circulación nacional, y
- c) la presente Sentencia en su integridad, disponible por un período de un año, en un sitio *web* oficial.

3. Garantías de no repetición

223. La Comisión solicitó que la Corte ordene al Estado que “[a]decue el ordenamiento jurídico interno, en particular el artículo 105 de la [LOCGRSNCF] que impone la inhabilitación para la postulación a un cargo de elección popular, a las disposiciones del artículo 23 de la Convención Americana”. Asimismo, que se ordene “[f]ortale[cer] las garantías del debido proceso en los procedimientos administrativos de la Contraloría [...] conforme a los estándares del artículo 8 de la Convención Americana”.

224. En el mismo sentido, los representantes solicitaron que “[s]e le requiera al Estado venezolano la supresión o modificación del art[í]culo 105 de la [LOCGRSNCF y e]l cese inmediato de la imposición de inhabilitaciones polític[o] administrativas dictadas por el Contralor General de la Rep[ú]blica”.

225. Teniendo en cuenta que el Tribunal declaró las violaciones al derecho a ser elegido y a las garantías judiciales (*supra* párrs. 109 y 149), la Corte considera que, como garantía de no repetición, el Estado deberá, en un plazo razonable, adecuar el artículo 105 de la LOCGRSNCF de acuerdo a lo señalado en los párrafos 199, 205 y 206 de esta Sentencia.

226. Sin perjuicio de ello, conforme lo ha establecido en su jurisprudencia previa, este Tribunal recuerda que es consciente que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico²⁹². Pero cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces y demás órganos vinculados a la administración de justicia, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar para que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana²⁹³.

227. Así, por ejemplo, tribunales de la más alta jerarquía en la región, tales como la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica²⁹⁴, el Tribunal

²⁹² Cfr. *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y costas*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 124; *Caso Cabrera García y Montiel Flores*, *supra* nota 21, párr. 225, y *Caso Chocrón Chocrón*, *supra* nota 13, párr. 194.

²⁹³ Cfr. *Caso Almonacid Arellano*, *supra* nota 292, párr. 124; *Caso Cabrera García y Montiel Flores*, *supra* nota 21, párr. 225, y *Caso Chocrón Chocrón*, *supra* nota 13, párr. 164.

²⁹⁴ Cfr. Sentencia de 9 de mayo de 1995 emitida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Acción Inconstitucional. Voto 2313-95 (Expediente 0421-S-90), considerando VII.



Constitucional de Bolivia²⁹⁵, la Suprema Corte de Justicia de República Dominicana²⁹⁶, el Tribunal Constitucional del Perú²⁹⁷, la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina²⁹⁸ y la Corte Constitucional de Colombia²⁹⁹, se han referido y han aplicado el control de convencionalidad teniendo en cuenta interpretaciones efectuadas por la Corte Interamericana.

228. En conclusión, independientemente de las reformas legales que el Estado deba adoptar (*supra* párr. 225), con base en el control de convencionalidad, es necesario que las interpretaciones judiciales y administrativas y las garantías judiciales se apliquen, adecuándose a los principios establecidos en la jurisprudencia de este Tribunal que han sido reiterados en el presente caso.

4. Otras medidas de reparación solicitadas

229. Los representantes “[s]olicita[ron] se acuerde una [m]edida [g]eneral de [r]eparación y no repetición, a los fines de amparar y proteger al importante número de venezolanos que se encuentran en la misma situación de hecho y derecho [aproximadamente 575 personas], a los fines de que se restituya el ejercicio de sus derechos políticos y el Estado se comprometa a no tolerar, admitir y aprobar nuevas herramientas para la persecución y l[í]mite al ejercicio de estos derechos”.

230. Respecto a esta solicitud, la Corte considera que la emisión de la presente Sentencia y las reparaciones ordenadas en este capítulo resultan suficientes y adecuadas para remediar las violaciones sufridas por la víctima³⁰⁰. Por otro lado, el Tribunal ha señalado que el supuesto contexto de persecución y generación de obstáculos a los miembros de partidos de la oposición política en Venezuela a través de la aplicación de sanciones administrativas como la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas planteado por los representantes no fue incluido por la Comisión en su demanda (*supra* párr. 28), motivo por el cual, por razones procesales, no fue valorado en el fondo del asunto. Así, la Corte reitera que las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso y las violaciones declaradas (*supra* párr. 210). Por lo tanto, el Tribunal no se pronuncia respecto a la referida solicitud de reparaciones.

²⁹⁵ Sentencia emitida el 10 de mayo de 2010 por el Tribunal Constitucional de Bolivia (Expediente No. 2006-13381-27-RAC), apartado III.3.sobre “El Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Fundamentos y efectos de las Sentencias emanadas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”.

²⁹⁶ Resolución No. 1920-2003 emitida el 13 de noviembre de 2003 por la Suprema Corte de Justicia de República Dominicana.

²⁹⁷ Sentencia emitida el 21 de julio de 2006 por el Tribunal Constitucional del Perú (Expediente No. 2730-2006-PA/TC), fundamento 12 y sentencia 00007-2007-PI/TC emitida el 19 de junio de 2007 por el Pleno del Tribunal Constitucional del Perú (Colegio de Abogados del Callao c. Congreso de la República), fundamento 26.

²⁹⁸ Sentencia emitida el 23 de diciembre de 2004 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, República Argentina (Expediente 224. XXXIX), “Espósito, Miguel Angel s/ incidente de prescripción de la acción penal promovido por su defensa”, considerando 6 y Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina, Mazzeo, Julio Lilo y otros, recurso de casación e inconstitucionalidad. M. 2333. XLII. y otros de 13 de Julio de 2007, párr. 20.

²⁹⁹ Sentencia C-010/00 emitida el 19 de enero de 2000 por la Corte Constitucional de Colombia, párr. 6.

³⁰⁰ Cfr. *Caso Radilla Pacheco Vs. México*, *supra* nota 248, párr. 359; *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 267, y *Caso Cabrera García y Montiel Flores*, *supra* nota 21, párr. 247.



C. Indemnización Compensatoria por daño material e inmaterial

231. La Corte ha desarrollado en su jurisprudencia los conceptos de daño material³⁸¹ e inmaterial³⁸² y los supuestos en que corresponde indemnizarlos.

232. La Comisión “consider[ó] pertinente que se reparen las consecuencias de las violaciones cometidas en perjuicio de la víctima mediante el pago de una indemnización como compensación por los daños [materiales y morales] ocasionados en el caso”.

233. Los representantes no solicitaron a la Corte que ordene al Estado el pago de un monto específico por concepto de daño material e inmaterial.

234. La Corte observa que no existe prueba sobre el daño material sufrido por el señor López Mendoza y que, respecto al daño moral, la única prueba que obra en el expediente se relaciona con la declaración de la víctima en la audiencia pública. El señor López Mendoza señaló que “no pued[e] ejercer ningún tipo de función pública ante el Estado venezolano, en el nivel local, regional o nacional [y que] fu[e] excluido totalmente de participar como servidor público [y] de poder ejercer [su] derecho político y presentar[se] como candidato a cargo de elección popular”. Agregó que “esta carrera política [es su] oficio[y que] estar inhabilitado para un político, para un servidor público, es como quitarle la madera al carpintero [...] o quitarle la posibilidad a quienes se dedican a la justicia de [...] evaluar casos de justicia”. De acuerdo con el señor López Mendoza, “una inhabilitación política [implica] sustraer[lo] completamente de [su] oficio, [su] vocación, de trabajar con la gente, de trabajar con la ciudadanía, de construir una esperanza a través de la posibilidad de que sea la gente la que decida”. Finalmente, precisó que “a partir del año 2008 [...] no h[a] podido ser un servidor público dentro de la estructura del Estado venezolano[y que, no obstante ello, se] h[a] mantenido con [las] comunidades, [...] organizando la esperanza de un pueblo que quiere una opción de cambio”³⁸³.

235. Considerando que la jurisprudencia internacional ha establecido reiteradamente que la Sentencia puede constituir *per se* una forma de reparación³⁸⁴ (*infra* párr. **) y, teniendo en cuenta que en las circunstancias del caso *sub judice* el Tribunal no cuenta con otro elemento a valorar adicional a la declaración de la víctima y que los representantes de la víctima no hicieron una solicitud concreta por concepto de daño material e inmaterial, la Corte no determina una medida de reparación pecuniaria al respecto.

³⁸¹ Este Tribunal ha establecido que el daño material supone “la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso”. Cfr. *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de febrero de 2002. Serie C No. 91, párr. 43; *Caso Chocrón Chocrón*, *supra* nota 13, párr. 177, y *Caso Mejía Idrovo*, *supra* nota 15, párr. 150.

³⁸² El Tribunal ha establecido que el daño inmaterial “puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia”. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas*, *supra* nota 282, párr. 84; *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, *supra* nota 13, párr. 185, y *Caso Mejía Idrovo*, *supra* nota 15, párr. 150.

³⁸³ Declaración del señor Leopoldo López Mendoza, *supra* nota 214.

³⁸⁴ Cfr. *Caso Neira Alegría y otros vs. Perú. Reparaciones y Costas*, *supra* nota 288, párr. 56; *Caso Chocrón Chocrón*, *supra* nota 13, párr. 149, y *Caso Mejía Idrovo*, *supra* nota 15, párr. 134.



D. Costas y gastos

236. Como ya lo ha señalado la Corte en oportunidades anteriores, las costas y gastos están comprendidos dentro del concepto de reparación establecido en el artículo 63.1 de la Convención Americana³⁸⁵

237. La Comisión solicitó que el Estado “pag[ue] las costas originadas a nivel nacional en la tramitación de los procesos judiciales seguidos por la víctima o sus representantes en el fuero interno, así como las originadas a nivel internacional en la tramitación del caso ante la Comisión y las que se originen como consecuencia de la tramitación de la [...] demanda ante la Corte que sean debidamente probadas por los representantes”.

238. Los representantes “solicit[aron] que se [pagaran] las costas y gastos en que incurr[ió] el señor López Mendoza] con motivo de las gestiones relacionadas con la tramitación de las causas ante la justicia, tanto en la jurisdicción interna como internacional”. De acuerdo con el señor López Mendoza, él “debi[ó] incurrir en cuantiosos gastos, principalmente relacionados con los costos de los honorarios profesionales de los abogados que [lo] representaron tanto en los procedimientos administrativos y judiciales internos; como en los procedimientos ante la Comisión Interamericana y [la] Corte Interamericana”. Ello, además de los “costos adicionales” en los que habría tenido que incurrir, “tales como: carteles de emplazamiento, copias certificadas, gastos de notificaciones, gastos de envíos expresos, llamadas internacionales, llamadas a celulares, entre otros”.

239. Así, en cuanto a los “[p]rocedimientos administrativos y judiciales internos”, los representantes indicaron que la víctima habría realizado gastos de: i) Bs. 7.500,00 equivalentes a US\$ 1.744,18 por honorarios profesionales en “los dos procedimientos administrativos ante la Contraloría General de la República”³⁸⁶; ii) Bs. 5.000,00 equivalentes a US\$ 1.162,79 por “honorarios profesionales correspondientes a los cuatro procesos judiciales [involucrados en el caso] (un amparo, dos recursos contenciosos administrativos y una acción de inconstitucionalidad)”³⁸⁷; y iii) Bs. 1.000,00 equivalentes a US\$ 232,55 correspondientes a los “[g]astos procesales en los juicios indicados”. Con relación a los “[p]rocedimientos ante la C[omisión] y [la] Corte”, los representantes señalaron que la víctima habría realizado gastos de: i) Bs. 150.500,00 equivalentes a US\$ 35.000 por honorarios profesionales³⁸⁷ y ii) aproximadamente Bs. 79.980,00 equivalentes a US\$ 15.000 por gastos procesales. Dichas cantidades representan un monto total de US\$ 53.139,52. Por último, solicitaron a la Corte que “con base en las mencionadas cantidades, reconozca en equidad los montos que por costas y gastos se han ocasionado y se ocasionarán por la defensa de [los] derechos [del señor López Mendoza]”.

240. El Estado únicamente señaló que “los boletos de avión [factura No. 026709] que corresponden a los [señores] José Maes, Antonio Canova, Bernardo Pulido y Moisés Alberto Arteaga Sánchez fueron adquirid[o]s por la Sociedad Anónima Técnica de

³⁸⁵ Cfr. *Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C. No. 39, párr. 79; *Caso Chocrón Chocrón, supra* nota 13, párr. 192, y *Caso Mejía Idrovo, supra* nota 15, párr. 157.

³⁸⁶ Por el procedimiento administrativo (Exp. No.22/001/2003): Convenio de servicios profesionales de 3 de octubre de 2003 por Bs.6.000.000 (seis millones de bolívares), según el cual “si la decisión preliminar se postergare por un período superior a cuatro meses contados a partir del momento de la primera comparecencia del [c]liente a la Contraloría, éste pagará la cantidad de dos millones de bolívares (Bs. 2.000.000,00) al concluirse el cuarto mes”. (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, anexo I, folios 5360 y 5361). Por el Procedimiento administrativo (Exp. No.07-02-PI-2003-020): Convenio de servicios profesionales de 16 de febrero de 2004 por Bs.1.500.000 (un millón quinientos mil bolívares) (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, anexo J, folios 5363 y 5364).

³⁸⁷ Convenio de servicios profesionales de 16 de febrero de 2009 por US\$35.000 (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, anexo K, folios 5366 y 5367).



Conservación Ambiental (SATECA) [...], que actualmente es concesionaria del Municipio Chacao, municipio en el cual el [señor] López [Mendoza] ejerció la función pública como Alcalde”. Sobre el particular, los representantes observaron que “[n]o existe nada de extraordinario en que un particular reciba contribuciones por parte de particulares bien sean personas naturales o personas jurídicas, más aún tomando en cuenta lo oneroso que puede convertirse un procedimiento ante el Sistema Interamericano”. Además, aclararon que “no es cierto que la Sociedad Anónima Técnica de Conservación Ambiental (SATECA) fuese concesionaria de la Alcaldía de Chacao [en el tiempo en el] cual Leopoldo López fue Alcalde[, esto es,] hasta el año 2008, [sino que] SATECA es concesionaria de dicho [M]unicipio sólo desde el año 2010 y después de haber cumplido con todos los requisitos [de] la ley y haber sido seleccionada en licitación pública”.

241. En cuanto al reembolso de las costas y gastos, corresponde al Tribunal apreciar prudentemente su alcance, el cual comprende los gastos generados ante las autoridades de la jurisdicción interna, así como los generados en el curso del proceso ante el Sistema Interamericano, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto y la naturaleza de la jurisdicción internacional de protección de los derechos humanos. Esta apreciación puede ser realizada con base en el principio de equidad y tomando en cuenta los gastos señalados por las partes, siempre que su *quantum* sea razonable³⁰⁸.

242. En el presente caso el Tribunal observa que en cuanto a los procedimientos administrativos y judiciales internos, los representantes únicamente remitieron prueba de los gastos por pago de honorarios profesionales respecto de los dos procedimientos administrativos ante la Contraloría General de la República, ascendentes a US\$ 1.744,18. Es decir, que no consta en el expediente respaldo probatorio respecto a los montos en que la víctima habría incurrido con ocasión de los citados cuatro procesos judiciales y por concepto de gastos procesales. Sin embargo, la Corte considera que es razonable suponer que durante estos procesos la víctima realizó erogaciones económicas. Por otra parte, con relación al proceso ante el Sistema Interamericano, la Corte observa que el señor López Mendoza y los representantes incurrieron en diversos gastos relativos a honorarios, transporte, servicios de comunicación, viáticos, fotocopias, entre otros³⁰⁹. Si bien algunos montos no han quedado acreditados en su totalidad³¹⁰, el Tribunal puede inferir que en el Sistema Interamericano la víctima y los representantes incurrieron en gastos por un monto aproximado de US\$ 11.557,52. Además, si bien los representantes solicitaron US\$ 35.000 por honorarios, no presentaron argumentos específicos que permitan analizar la razonabilidad y alcance de dicha solicitud.

243. Teniendo en cuenta los alegatos y observaciones de las partes, así como la prueba aportada, la Corte determina en equidad que el Estado debe entregar la cantidad de US\$ 12.000,00 (doce mil dólares de los Estados Unidos de América) a la víctima, por concepto de costas y gastos. Dicha cantidad deberá ser cancelada dentro del plazo de un año a partir de la notificación de la presente Sentencia. El señor López Mendoza entregará, a su vez, la cantidad que estime adecuada a quienes fueron sus representantes en el fuero interno y en el proceso ante el Sistema Interamericano. Igualmente, la Corte precisa que en el procedimiento de supervisión del cumplimiento de

³⁰⁸ Cfr. *Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina. Reparaciones y Costas*, supra nota 305, párr. 82; *Caso Chocrón Chocrón*, supra nota 13, párr. 196, y *Caso Mejía Idrovo*, supra nota 15, párr. 161.

³⁰⁹ Gastos por concepto de pasajes aéreos Caracas-Washington-Caracas para los señores Enrique Sánchez y Leopoldo López Mendoza; pasajes Caracas-Costa Rica-Caracas para los representantes del señor López Mendoza, éste y los declarantes requeridos para la audiencia pública del presente caso; servicio de transporte interno en San José, Costa Rica; alimentación en el hotel; servicio de telefonía nacional e internacional, y fotocopias (expediente de fondo, anexo A, folios 1378 al 1390 y expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, anexo L, folio 5369).

³¹⁰ No consta la factura por concepto de hospedaje correspondiente a los señores Enrique Sánchez, José A. Maes y Alberto Arteaga (expediente de fondo, anexo A, folio 1379).



la presente Sentencia, podrá disponer el reembolso a la víctima o sus representantes, por parte del Estado, de los gastos razonables en que incurran en dicha etapa procesal.

E. Modalidad de cumplimiento del reintegro de costas y gastos

244. El Estado deberá efectuar el reintegro de costas y gastos directamente a la víctima, dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de la presente Sentencia, en los términos de los párrafos siguientes.

245. El Estado debe cumplir su obligación mediante el pago en dólares de los Estados Unidos de América o en una cantidad equivalente en moneda venezolana, utilizando para el cálculo respectivo el tipo de cambio entre ambas monedas que esté vigente en la bolsa de Nueva York, Estados Unidos de América, el día anterior al pago.

246. Si por causas atribuibles al beneficiario del reintegro no fuese posible el pago de la cantidad determinada dentro del plazo indicado, el Estado consignará dicho monto a su favor en una cuenta o certificado de depósito en una institución financiera venezolana solvente, en dólares estadounidenses y en las condiciones financieras más favorables que permitan la legislación y la práctica bancaria. Si al cabo de 10 años el reintegro no ha sido reclamado, la cantidad será devuelta al Estado con los intereses devengados.

247. La cantidad asignada en la presente Sentencia como reintegro de costas y gastos deberá ser entregada a la persona indicada en forma íntegra, conforme a lo establecido en este Fallo, sin reducciones derivadas de eventuales cargas fiscales.

248. En caso de que el Estado incurriera en mora, deberá pagar un interés sobre la cantidad adeudada, correspondiente al interés bancario moratorio en Venezuela.

VIII

PUNTOS RESOLUTIVOS

249. Por tanto,

LA CORTE

DECLARA:

Por unanimidad, que:

1. El Estado es responsable por la violación del derecho a ser elegido, establecido en los artículos 23.1.b y 23.2, en relación con la obligación de respetar y garantizar los



derechos, establecida en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio del señor López Mendoza, en los términos del párrafo 109 de la presente Sentencia.

2. El Estado es responsable por la violación del deber de motivación y el derecho a la defensa en los procedimientos administrativos que derivaron en la imposición de las sanciones de inhabilitación, establecidos en el artículo 8.1, en relación con la obligación de respetar y garantizar los derechos, establecida en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio del señor López Mendoza, en los términos del párrafo 149 de la presente Sentencia.

3. El Estado es responsable por la violación del derecho a la protección judicial, establecido en el artículo 25.1, en relación con la obligación de respetar y garantizar los derechos, el derecho a las garantías judiciales y el derecho a ser elegido, establecidos en los artículos 1.1, 8.1, 23.1.b y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio del señor López Mendoza, en los términos del párrafo 185 de la presente Sentencia.

4. El Estado ha incumplido la obligación de adecuar su derecho interno a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establecida en el artículo 2, en relación con la obligación de respetar y garantizar los derechos, el derecho a las garantías judiciales y el derecho a ser elegido, establecidos en los artículos 1.1, 8.1, 23.1.b y 23.2 de la misma, en los términos del párrafo 206 de la presente Sentencia.

5. El Estado no violó el derecho a la defensa y el derecho a recurrir del fallo en los procedimientos administrativos que finalizaron en determinación de responsabilidad y sanciones de multa, reconocidos en el artículo 8.1, en relación con la obligación de respetar y garantizar los derechos, establecida en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio del señor López Mendoza, en los términos del párrafo 123 de la presente Sentencia.

6. El Estado no violó la garantía del plazo razonable en la resolución de los recursos contencioso administrativos de nulidad interpuestos contra las declaraciones de responsabilidad y sanciones de multa, y el recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, reconocida en el artículo 8.1, en relación con la obligación de respetar y garantizar los derechos, establecida en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio del señor López Mendoza, en los términos de los párrafos 169 y 180 de la presente Sentencia.

7. El Estado no violó la garantía de presunción de inocencia en los procesos que culminaron en determinación de responsabilidad y sanciones de multa, reconocida en el artículo 8.1, en relación con la obligación de respetar y garantizar los derechos, establecida en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio del señor López Mendoza, en los términos del párrafo 132 de la presente Sentencia.

8. El Estado no violó el derecho a la igualdad ante la ley, establecido en el artículo 24, en relación con la obligación de respetar y garantizar los derechos, establecida en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio del señor López Mendoza, en los términos del párrafo 195 de la presente Sentencia.

**DISPONE:**

Por unanimidad, que:

1. Esta Sentencia constituye *per se* una forma de reparación.
2. El Estado, a través de los órganos competentes, y particularmente del Consejo Nacional Electoral (CNE), debe asegurar que las sanciones de inhabilitación no constituyan impedimento para la postulación del señor López Mendoza en el evento de que desee inscribirse como candidato en procesos electorales a celebrarse con posterioridad a la emisión de la presente Sentencia, en los términos del párrafo 217 del presente Fallo.
3. El Estado debe dejar sin efecto las Resoluciones Nos. 01-00-000206 de 24 de agosto de 2005 y 01-00-000235 de 26 de septiembre de 2005 emitidas por el Contralor General de la República, en los términos del párrafo 218 del presente Fallo.
4. El Estado debe realizar las publicaciones indicadas en el párrafo 222 de la presente Sentencia, en el plazo de seis meses contado a partir de la notificación de la misma.
5. El Estado debe, en un plazo razonable, adecuar el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, de acuerdo a lo señalado en el párrafo 225 de esta Sentencia.
6. El Estado debe realizar el pago de la cantidad establecida en el párrafo 243, por concepto de reintegro de costas y gastos dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de la presente Sentencia, en los términos de los párrafos 244 a 248 de la misma.
7. El Estado debe, dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de esta Sentencia, rendir a la Corte un informe sobre las medidas adoptadas para cumplir con la misma.
8. La Corte supervisará el cumplimiento íntegro de esta Sentencia, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana, y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma.

Los jueces Diego García-Sayán y Eduardo Vio Grossi hicieron conocer a la Corte sus Votos Concurrentes, los cuales acompañan la presente Sentencia.

Redactada en español e inglés, haciendo fe el texto en español, en Bogotá, Colombia, el 1 de septiembre de 2011.



Diego García-Sayán
Presidente

Manuel E. Ventura Robles

Margarette May Macaulay

Rhadys Abreu Blondet

Alberto Pérez Pérez

Eduardo Vio Grossi

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Diego García-Sayán
Presidente

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

**VOTO CONCURRENTENTE RAZONADO DEL JUEZ DIEGO GARCÍA-SAYÁN
SENTENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
CASO LÓPEZ MENDOZA VS. VENEZUELA
DE 1 DE SEPTIEMBRE DE 2011**

1. El caso resuelto por la Corte se refiere a una víctima perfectamente individualizada, el señor Leopoldo López Mendoza, y a una situación y materia jurídica con un “punto central” identificado por la Corte:

100. El punto central del presente caso radica en las sanciones de inhabilitación impuestas al señor López Mendoza por decisión de un órgano administrativo en aplicación del artículo 105 de la LOCGRSNCF, que le impidieron registrar su candidatura para cargos de elección popular.

2. En torno a este aspecto central de la controversia la Corte ha determinado la responsabilidad internacional de Venezuela por la afectación, *inter alia*, al derecho establecido en el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos según el cual: “[l]a ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

3. Siendo el tema esencial de este caso el derecho del señor López Mendoza a registrar su candidatura para cargos electivos y habiendo la Corte declarado la violación del derecho a ser elegido, remitiéndose, entre otras, a la estipulación contenida en el artículo 23.2 de la Convención, corresponde complementar la interpretación del Tribunal sobre dicha disposición para los efectos acotados de este caso. El asunto al que se vio enfrentada la Corte en el presente caso guarda relación, también, con el ejercicio de la potestad sancionatoria por parte de la administración y sus límites tratándose de restricciones al sufragio pasivo.

4. Por las consideraciones que se exponen en la Sentencia, la Corte ha concluido que en este caso se vulneró el artículo 23.2 de la Convención Americana. Sin embargo, de sustentarse esa conclusión exclusivamente en una interpretación literal de la norma y no ser complementada con una explicación y fundamentación mayor, así como con otras herramientas de interpretación, podría conducir a conclusiones equívocas si se proyectara más allá del caso y para otras situaciones de afectación de derechos políticos. Que, particularmente, podría ser interpretada en un sentido debilitante de capacidades institucionales de los Estados en el enfrentamiento al flagelo de la corrupción.

5. De una interpretación no sólo literal sino sistemática y evolutiva del artículo 23.2 que, además, incorpore los trabajos preparatorios de la Convención como criterio complementario, se llega en este voto concurrente a un enfoque alternativo. Pero que no por ello lleva a concluir que el derecho del señor López Mendoza a ser elegido no fue violado.

Interpretación comprehensiva del artículo 23.2

6. Es conveniente un análisis adicional sobre las expresiones “*exclusivamente*” y “*condena, por juez competente, en proceso penal*” contenidas en el artículo 23.2 de la Convención. En particular para determinar si con ello se excluye totalmente la posibilidad de que se impongan limitaciones para ejercer cargos públicos por vías judiciales distintas a la penal o por vías administrativas, disciplinarias o a través de otros mecanismos. Una interpretación sistemática, evolutiva y teleológica así como el instrumental complementario de los trabajos preparatorios de la Convención Americana nos lleva a conclusiones diferentes.



7. La Corte ha efectuado ya, en un caso distinto¹, una determinación sobre el término "*exclusivamente*" y determinó que debía ser interpretado de manera sistemática con el artículo 23.1 y con el resto de los preceptos de la Convención y los principios básicos que la inspiran. En particular, se estableció que las causales consagradas en dicho artículo no son taxativas sino que pueden ser reguladas teniendo en cuenta variantes tales como las necesidades históricas, políticas, sociales y culturales de la sociedad:

166. El sistema interamericano [no] impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado. La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.

8. El análisis sistemático, teniendo en cuenta los elementos del presente caso, apunta, primero, a analizar esta norma de la Convención Americana en relación con otros instrumentos internacionales, universales y regionales, que regulan las restricciones a derechos políticos. Adicionalmente, hace indispensable tomar en cuenta el alcance y repercusión de instrumentos internacionales adoptados en el marco de la lucha contra la corrupción, todos ellos posteriores a la Convención Americana que data de 1969.

9. En este orden de análisis es de resaltar que en los demás ordenamientos internacionales de protección de derechos humanos no existe referencia específica de los medios o mecanismos por los cuales se puede regular el derecho a presentarse a elecciones o el ejercicio del derecho al sufragio pasivo. No se ha estipulado en el sistema universal ni en los demás sistemas regionales una norma que establezca que los Estados sólo pueden restringir el sufragio pasivo por medio de "*condena, por juez competente, en proceso penal*".

10. En el ámbito universal el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos² no incluye posibles causales para la restricción o reglamentación de los derechos políticos semejante al artículo 23.2 de la Convención. Sí establece que los mismos no pueden ser limitados por "*restricciones indebidas*". El Convenio Europeo, en su artículo 3 del Protocolo 1³, se limita a consagrar la obligación de garantizar "*elecciones libres*". En algunos casos el Tribunal Europeo sí ha establecido que los Estados Parte pueden establecer requisitos para la presentación de un candidato a elecciones, y que en este ámbito se pueden imponer requisitos más estrictos que en las

¹ *Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.

² El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que "[t]odos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".

³ El artículo 3 del Protocolo No. 1 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Derecho a Elecciones Libres) establece que "[l]as Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo".



condiciones para poder votar⁴. Por último, en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos no hay norma parecida al artículo 23.2 de la Convención Americana.

11. El marco conceptual y normativo de las obligaciones internacionales en la lucha contra la corrupción, por su parte, marca ciertas pautas de conducta para los Estados en la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁵ y de la Convención Interamericana contra la Corrupción⁶. En esos instrumentos se han precisado obligaciones que no se limitan al camino de procesos penales para combatir conductas relacionadas con el fenómeno de la corrupción.

12. En cuanto a la interpretación evolutiva, esta aproximación ha sido constante tanto en la Corte Interamericana como en el Tribunal Europeo al haberse establecido que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales⁸. Esta Corte ha utilizado el derecho nacional comparado al tener en cuenta normativa nacional⁹ o jurisprudencia de tribunales internos¹⁰ para analizar controversias en casos contenciosos.

⁴ “States enjoy considerable latitude in establishing criteria governing eligibility to stand for election, and in general, they may impose stricter requirements in that context than in the context of eligibility to vote”. ECHR, *Case of Paksas v. Lithuania*, Judgment of 6 January 2001, para. 96, *Case Ždanoka v. Latvia*, Judgment, of 16 March 2006, para. 115; *Case Adamsons v. Latvia*, Judgment of 24 June 2008, para 111; *Case Tănase v. Moldova*, Judgment of 27 April 2010, para. 156, y *Case Yumak y Sadak v. Turkey*, Judgment of 30 January 2007, para. 109.

⁵ El artículo 30.8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción señala que la acción penal “no menoscabará el ejercicio de facultades disciplinarias por los organismos competentes contra empleados públicos”.

⁶ El Informe Final sobre Venezuela de 25 de marzo de 2010 elaborado por el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (*MESICIC*), recomendó ajustes a normas penales con base en las normas que establecen restricciones a los derechos políticos por vías no judiciales penales. Cfr. Recomendación 1.2.2. del Informe Final de 25 de marzo de 2010 relativo a la implementación en la República Bolivariana de Venezuela de la Convención, elaborado por el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Decimosexta Reunión del Comité de Expertos. Del 22 al 26 de marzo de 2010. Washington, DC (OEA /Ser.L. SG/MESICIC/doc.248/09 rev. 4).

⁷ Por ejemplo, el artículo 8.6 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Códigos de conducta para funcionarios públicos) estipula por ejemplo que: “[c]ada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, medidas disciplinarias o de otra índole contra todo funcionario público que transgreda los códigos o normas establecidos de conformidad con el presente artículo”.

⁸ Cfr. *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 106. Ver además, ECHR, *Case Tyrer v. The United Kingdom*, Judgment of 25 April 1978, Series A no. 26, para. 31.

⁹ En el Caso *Kawas Fernández* respecto de Honduras, la Corte tuvo en cuenta para su análisis que “un número considerable de Estados Part[e] de la Convención Americana ha adoptado disposiciones constitucionales reconociendo expresamente el derecho a un medio ambiente sano”. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de abril de 2009 Serie C No. 196, párr. 148.

¹⁰ En los casos *Heliodoro Portugal* y *Tiu Tojín*, la Corte tuvo en cuenta sentencias de tribunales internos de Bolivia, Colombia, México, Panamá, Perú, y Venezuela sobre la imprescriptibilidad de delitos permanentes como la desaparición forzada. Cfr. *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párr. 111 y *Caso Tiu Tojín Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de noviembre de 2008. Serie C No. 190, párr. 87. Además, en el Caso *Anzualdo Castro*, el Tribunal utilizó pronunciamientos de tribunales constitucionales de países americanos para apoyar la delimitación que ha realizado al concepto de desaparición forzada. Cfr. *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de Septiembre de 2009. Serie C No. 202, párr. 61. Asimismo, en los casos *Gomes Lund* y otros y *Gelman*, la Corte tomó en consideración pronunciamientos de altas cortes de la región sobre la prohibición de amnistías en casos de graves violaciones de derechos humanos y sobre la prohibición de someter a referendo el acceso a la justicia de las víctimas de estos casos de graves violaciones. Cfr. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie

El Tribunal Europeo, por su parte, también ha utilizado el derecho comparado como un mecanismo para identificar la práctica posterior de los Estados¹¹.

13. A partir de la información que sobre esta materia consta en el expediente, aparece que en la región existen diversos sistemas sobre imposición de inhabilitaciones a funcionarios públicos que se traducen en restricción al sufragio pasivo: i) sistema político, que consiste en un juicio político a cargo del órgano legislativo, generalmente contra funcionarios de alto rango sindicados de haber cometido faltas o delitos¹²; ii) sistema judicial a través de un proceso penal¹³, y iii) sistema administrativo, disciplinario o encomendado a la autoridad judicial electoral¹⁴. De ese examen suele concluirse que el uso de un sistema no es excluyente de otro sistema¹⁵. Observando este contexto de derecho comparado se podría decir que estas prácticas jurídicas e institucionales de los Estados Parte se conectan a obligaciones internacionales en el contexto de los principios e instrumentos anticorrupción ya mencionados.

14. La interpretación teleológica toma en cuenta la finalidad contenida en los diversos criterios sobre regulación de derechos políticos. En el artículo 23.2 de la Convención se estipulan posibles causales para la limitación o reglamentación de los derechos políticos y se busca, claramente, que no quede al arbitrio o voluntad del gobernante de turno, con el fin de proteger que la oposición política pueda ejercer su posición sin restricciones indebidas. Ése es el claro sentido de la norma. El mecanismo de restricción de derechos, pues, tiene que ofrecer suficientes garantías para cumplir con la finalidad de proteger los derechos y libertades de las personas, los sistemas democráticos y a la oposición política. Debe entenderse, pues, que el juicio debe ser el más estricto posible, sea cual sea la vía utilizada para efectuar una restricción.

15. En lo que atañe a los trabajos preparatorios de la Convención como criterio complementario de interpretación, no se encuentra en ellos debate ni sustentación acerca de los términos "*exclusivamente por [...] condena, por juez competente, en proceso penal*". Este concepto fue incluido sólo en la última discusión del artículo sobre

C No. 219, párrs. 163 al 169 y *Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No. 221, párrs. 215 al 223.

¹¹ Por ejemplo en el caso *TV Vest As & Rogoland Pensionistparti* contra Noruega, el Tribunal Europeo tuvo en cuenta un documento del "European Platform of Regulatory Authorities" en el cual se realizaba una comparación de 31 países en esa región, con el fin de determinar en cuáles de ellos se permitía la publicidad política pagada o no y en cuáles este tipo de publicidad era gratuita. *Cfr. Case TV Vest As & Rogoland Pensionistparti v. Norway*, Judgment of 11 December 2008, para. 24. De igual manera, en el caso *Hirst* contra Reino Unido dicho Tribunal tuvo en cuenta la "normatividad y práctica de los Estados Parte" con el fin de determinar en qué países se permite suprimir el sufragio activo a quien ha sido condenado por un delito, por lo que se estudió la legislación de 48 países europeos. *Cfr. Hirst v. United Kingdom*, Judgment of 6 October 2005, paras. 33 to 39.

¹² Ejemplos de lo anterior son los artículos 59 y 60 de la Constitución Nacional de la República Argentina, y el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Cfr.* escrito de alegatos finales de los representantes de la víctima (expediente de fondo, tomo III, folios 1361 y 1362).

¹³ Por ejemplo el artículo 43 del Código Penal de Colombia, los artículos 260 y 264 del Código Penal de Argentina o el artículo 24 del Código Penal Federal de México, citados en el dictamen del perito Carpizo. *Cfr.* Dictamen rendido ante fedatario público (affidávit) por el perito Jorge Carpizo McGregor el 20 de enero de 2011 (expediente de fondo, tomo III, folios 872, 873 y 878).

¹⁴ De acuerdo a esa información, ese sería el caso de Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Perú y República Dominicana.

¹⁵ Es, por ejemplo, el caso de México. Un análisis de la normatividad en ese país permite constatar que se encuentra establecido el juicio político (artículo 110 de la Constitución), el proceso penal (artículo 24 del Código Penal Federal de México) y la sanción administrativa o disciplinaria (artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidad de Funcionarios Públicos).



los derechos políticos, por una propuesta del delegado de Brasil¹⁶. El delegado de Colombia y el miembro de la Comisión de Derechos Humanos presentaron objeciones¹⁷. Sin embargo, la enmienda fue aprobada y se hizo la inclusión en el texto definitivo del artículo 23. No consta, sin embargo, la razón o motivación por la que se presentó dicha enmienda ni se conoce del debate. Por ello, no es posible concluir con absoluta claridad cuál fue la intención de los Estados para la incorporación de dicho término en el actual artículo 23 de la Convención Americana.

16. A partir de los medios de interpretación referidos en los párrafos anteriores se puede concluir que el término "*exclusivamente*" contenido en el artículo 23.2 de la Convención no remite a una lista taxativa de posibles causales para la restricción o reglamentación de los derechos políticos. Asimismo que el concepto "condena, por juez competente, en proceso penal" no necesariamente supone que ése sea el único tipo de proceso que puede ser utilizado para imponer una restricción. Otros espacios judiciales (como la autoridad judicial electoral, por ejemplo) pueden tener, así, legitimidad para actuar. Lo que es claro y fundamental es que cualquiera que sea el camino utilizado debe llevarse a cabo con pleno respeto de las garantías establecidas en la Convención y, además, ser proporcionales y previsibles.

17. A la luz de una interpretación evolutiva y sistemática del artículo 23.2 y en atención al carácter vivo de la Convención, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones contemporáneas de la evolución institucional, lo crucial es que sea una autoridad de naturaleza judicial, vale decir en sentido amplio, y no restringida a un juez penal. En este caso la sanción no la impuso una autoridad judicial.

Proporcionalidad y previsibilidad en la sanción impuesta

18. Sin perjuicio de que la sanción de inhabilitación no fue dispuesta por una autoridad judicial, en este caso, adicionalmente, la Corte ha establecido la responsabilidad del Estado por la violación al deber de motivación, al derecho a la defensa y a la protección judicial que derivaron en la imposición de la sanción de inhabilitación (párrs. 149, 150 y 185). En efecto, no se ofrecieron argumentos específicos sobre la relevancia del hecho, el grado de responsabilidad y la afectación al patrimonio público que dieran cuenta de una motivación cualitativa y cuantitativa que justificara una sanción de la magnitud de la inhabilitación y su duración. Más allá de ello, sin embargo, y teniendo en cuenta la interpretación ya expresada sobre el artículo 23.2 es, a mi juicio, importante determinar si en el ejercicio de su potestad sancionatoria el Estado se sujetó a los principios de proporcionalidad y previsibilidad.

19. En cuanto a la cuestión de la proporcionalidad de la inhabilitación dispuesta por la Contraloría en perjuicio del señor López Mendoza, lo primero que debe señalarse es que tratándose de una restricción del derecho al sufragio pasivo, es decir, del derecho de postular a un cargo de elección popular, tienen que ser mucho más estrictos y acotados los caminos a emplear. Entre otras razones porque en estos casos no solo está en juego

¹⁶ "El DELEGADO DE BRASIL (Sr. Carlos A. Dunshee de Abranches) propuso que al final del numeral 2 se suprimiera 'según el caso' y se agregara 'o condena[,] por juez competente[,] en proceso penal'". Actas y Documentos de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. *Acta de la Decimotercera Sesión de la Comisión "I"*, Doc. 54, de 18 de noviembre de 1969, San José, Costa Rica, pág. 254.

¹⁷ "El DELEGADO DE COLOMBIA (Sr. Pedro Pablo Camargo) opinó que si se agregaba 'en proceso penal' todas las cuestiones políticas iban a quedar sujetas al proceso penal y se denegarían todos los demás derechos comprendidos en el numeral 2. El Miembro de la Comisión de Derechos Humanos (Sr. Justino Jiménez de Aréchaga) señal[ó] que la variante entre el texto del Proyecto y la proposición del Grupo de Trabajo plantearía problemas delicados con los cuales debe tenerse cuidado". Actas y Documentos de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. *Acta de la Decimotercera Sesión de la Comisión "I"*, Doc. 54, de 18 de noviembre de 1969, San José, Costa Rica, pág. 254.



la afectación de los derechos de quienes quieren postular sino los intereses colectivos de los electores. No es una situación, pues, igual a la de funcionarios designados, cualquiera que sea la vía de acceso (libre designación o concurso).

20. Como lo he enfatizado líneas arriba, es fundamental que el Estado cuente con mecanismos administrativos eficientes y eficaces para combatir y sancionar la corrupción. No deja de llamar la atención, asimismo, que en el presente caso – en el que no se comprobó penalmente ningún delito cometido por el señor López Mendoza - la sanción “accesoria” sea notoriamente más gravosa que la sanción “principal” (la multa). Especialmente cuando se está en presencia de una persona, como es el señor López Mendoza, quien había hecho de la participación en la vida electoral un proyecto de vida. El alto impacto de la sanción en los derechos políticos del señor López Mendoza le impidió postularse como candidato a la alcaldía Metropolitana de Caracas y, eventualmente, a otros cargos de elección popular.

21. A la luz de los hechos de este caso hay que preguntarse si el ejercicio de la potestad sancionatoria de la administración puede afectar o no el derecho al sufragio pasivo. En otras palabras, si por esa vía se puede impedir que un ciudadano participe como candidato en una contienda electoral. Comparto y suscribo lo establecido por la Corte en cuanto a que a través del ejercicio de tal potestad sancionatoria administrativa no se puede afectar el derecho al sufragio pasivo y que esa función está reservada a una autoridad judicial teniendo en cuenta la dimensión del derecho afectado.

22. Sin embargo, desde mi punto de vista y más allá de este caso, este tipo de restricción no tendría que estar reservada exclusivamente a un juez penal, sino a cualquier autoridad judicial previamente determinada por el ordenamiento jurídico respectivo y que cumpla con respetar y asegurar las garantías establecidas en esta materia.

23. En el mismo tema de la proporcionalidad, de lo que consta en el expediente fluye que las conductas que le fueron atribuidas no eran de las más graves. La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (en adelante LOCGRSNCF) establecía que el monto de la multa se determinaba según la gravedad de la falta y la entidad de los perjuicios causados¹⁸. Si bien el Estado alegó que las sanciones no fueron acumulativas y que habría existido reincidencia, la falta de gravedad protuberante en las conductas atribuidas al señor López Mendoza se trasluce en el hecho que las multas que le fueron impuestas no eran de las más altas previstas legalmente. La multa aplicada por los “hechos de PDVSA” se encontraba entre los rangos más bajos de las multas aplicables¹⁹. La multa aplicada en relación con los “hechos de la Alcaldía” se encontraba en un rango intermedio de las multas posibles²⁰.

¹⁸ El artículo 94 de la LOCGRSNCF establece que quienes resulten declarados responsables, podrán ser sancionados “de acuerdo con la gravedad de la falta y a la entidad de los perjuicios causados con multa[s] de cien (100) a [...] mil (1.000) unidades tributarias, que impondrán los órganos de control previstos en [la] Ley”. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, publicada en la Gaceta Oficial No. 37.347 del lunes 17 de diciembre de 2001 (expediente de anexos a la demanda, anexo 1, folio 1419).

¹⁹ De acuerdo con el auto decisorio de la Dirección de Determinación de Responsabilidades de 29 de octubre de 2004, la multa impuesta al señor López Mendoza fue de un millón doscientos cuarenta y tres mil doscientos bolívares (Bs. 1.243.200,00), esto es, por el equivalente a 168 unidades tributarias (U.T.). En efecto, conforme a dicho auto, el valor de la Unidad Tributaria vigente era de siete mil cuatrocientos bolívares (Bs. 7.400,00). Cfr. Auto Decisorio de la Dirección de Determinación de Responsabilidades de la Dirección General de Procedimientos Especiales de la Contraloría General de la República de 29 de octubre de 2004 (expediente de anexos a la demanda, anexo 34, tomo V, folios 2614 a 2616).

²⁰ Conforme al auto decisorio de la Dirección de Determinación de Responsabilidades de 2 de noviembre de 2004, la multa impuesta al señor López Mendoza fue de ocho millones ciento cuarenta mil bolívares (Bs. 8.140.000,00), es decir, el equivalente a 550 unidades tributarias (U.T.). De acuerdo con dicho auto, el valor de la Unidad Tributaria vigente era de catorce mil ochocientos bolívares (Bs. 14.800,00). Cfr. Auto Decisorio de 2 de noviembre de 2004 emitido por la Dirección de Determinación de Responsabilidades de la Dirección



24. Se debe tomar en cuenta que tampoco consta que por estos hechos se haya iniciado un proceso penal. La inexistencia de persecución penal permite inferir, precisamente, que las faltas cometidas no podían relacionarse con aquellas conductas más graves, que son las que podrían justificar una sanción como la restricción a los derechos políticos.

25. Por ello, resulta irrazonable la desproporción entre la sanción impuesta como “principal” y las impuestas como “accesorias” (la inhabilitación para ser candidato). Si bien se alega que en el derecho interno no existe relación de dependencia entre la multa y la inhabilitación²¹, en las circunstancias específicas del caso – en el que no se expresó, como se señala en la Sentencia, una motivación suficiente de la sanción de inhabilitación - es manifiestamente irrazonable la diferencia entre las multas impuestas como sanción principal al señor López Mendoza (por US\$1000 y US\$4000) y la sanción de inhabilitación de la que fue objeto, que implica una restricción para ser candidato durante 6 años. El alto impacto de la sanción en los derechos políticos del señor López Mendoza le impidió postularse como candidato a la alcaldía de Caracas o a otros cargos de elección popular.

26. Los derechos políticos y su ejercicio propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Como lo ha dicho la Corte Interamericana, “[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano”²². En el Sistema Interamericano la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos en particular, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana²³. En este instrumento interamericano se estipuló que entre otros elementos esenciales de la democracia representativa se encuentran el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho así como la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo.

27. En el análisis de la estricta proporcionalidad de la sanción, se debe considerar que no solo está en juego la afectación de los derechos de quienes buscan postular sino también los intereses colectivos de los electores. Ello exige que la restricción deba analizarse con un rigor más estricto cuando se trata de funcionarios elegidos a diferencia de funcionarios designados en la administración en cuyo caso no hay intervención de los ciudadanos en la selección de un funcionario. Ello lleva a concluir, pues, que, en relación con personas elegidas por voto popular o que pretenden postular a ello, las restricciones al sufragio pasivo sólo se pueden ejercer en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro.

General de Procedimientos Especiales de la Contraloría General de la República (expediente de anexos a la demanda, anexo 34, tomo VI, folios 3356).

²¹ La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela ha señalado en su sentencia No. 1.266 del 6 de agosto de 2008 que: “no es válido [afirmar] que se transgrede la proporcionalidad intra-sanción porque no existe correspondencia entre la sanción principal y lo que ellos denominan accesorias”. Sentencia No. 1266 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de 6 de agosto de 2008 (expediente de anexos a la demanda, tomo I, anexo 27, folios 584 a 642). De acuerdo con dicho razonamiento las sanciones de inhabilitación serían consecuencia de la declaratoria de responsabilidad administrativa y no dependerían de las otras sanciones.

²² La Expresión “Leyes” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 34.

²³ Organización de los Estados Americanos. *Carta Democrática Interamericana*. Aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001 durante el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones, artículo 3.



28. Otro aspecto a considerar es el de la previsibilidad de la sanción de inhabilitación impuesta. Las partes presentaron alegatos referentes al término temporal con el que cuenta el Contralor para imponer las sanciones accesorias, una vez declarada la responsabilidad administrativa e impuesto la correspondiente multa. La Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, tomando en cuenta la norma general sobre prescripción de las acciones administrativas sancionatorias (establecida en el artículo 114 de la LOCGRSNCF), en jurisprudencia posterior a los hechos del presente caso ha fijado un plazo máximo de cinco años para que pueda ser adoptada la sanción de inhabilitación²⁴.

29. La inhabilitación al señor López Mendoza por los hechos relacionados con PDVSA ocurrió aproximadamente cinco meses después de que la declaratoria de responsabilidad administrativa quedara en firme²⁵ (párr. 204), mientras que la inhabilitación por los hechos relacionados con la Alcaldía de Chacao fue impuesta aproximadamente seis meses después de la resolución que dejó en firme la declaratoria de responsabilidad²⁶ (párr. 204). Si bien el tiempo que transcurrió entre la declaratoria de responsabilidad y la imposición de la inhabilitación no fue en sí mismo excesivo, está probado (párr. 205) que la norma interna no establece un término o plazo fijo para que el Contralor ejerza dicha facultad.

30. La decisión de la Sala Político Administrativa orientada a suplir esta laguna normativa con el término de prescripción de la acción administrativa no cumple con el estándar de previsibilidad o certeza de la norma. Conforme quedó establecido en el párrafo 205 de la Sentencia, el “test de previsibilidad” implica constatar que la norma delimite de manera clara el alcance de la discrecionalidad que puede ejercer la autoridad y se definan las circunstancias en las que puede ser ejercida con el fin de establecer las garantías adecuadas para evitar abusos²⁷. La incertidumbre sobre el plazo dentro del cual se podría imponer una restricción al derecho a ser elegido no es compatible con la seguridad jurídica en un procedimiento sancionatorio que restringe este tipo de derechos. Por otro lado, el plazo de cinco años no es razonable para garantizar la previsibilidad en la imposición de la restricción pues es un término demasiado prolongado y, por lo tanto, incompatible con la necesidad de que un procedimiento

²⁴ El artículo 114 de la LOCGRSNCF establece que “[l]as acciones administrativas sancionatorias o resarcitorias derivadas de la presente Ley, prescribirán el término de cinco (5) años, salvo que en Leyes especiales se establezcan plazos diferentes. Dicho término se comenzará a contar desde la fecha de ocurrencia del hecho, acto u omisión que origine la responsabilidad administrativa, la imposición de la multa o la formulación del reparo; sin embargo cuando el infractor fuere funcionario público, la prescripción comenzará a contarse desde la fecha de cesación en el cargo ostentado para la época de ocurrencia de la irregularidad. [...]”. sentencia No. 01516 de 20 de octubre de 2009 (Exp. N° 2005-5270) emitida por la Sala Accidental del Tribunal Supremo de Justicia y sentencia No. 00782 de 27 de julio de 2010 (Exp. N° 2008-0871) emitida por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. Citadas en alegatos finales escritos del Estado (expediente de fondo, tomo III, folio 1459).

²⁵ El 28 de marzo de 2005 se resolvió el recurso de reconsideración que dejó en firme la declaración de responsabilidad administrativa por los hechos relacionados con PDVSA y el 24 de agosto de 2005 el Contralor General de la República emitió la Resolución N° 01-00-000206 que impuso la sanción de inhabilitación por 3 años.

²⁶ El 28 de marzo de 2005 se resolvió el recurso de reconsideración que dejó en firme la declaración de responsabilidad administrativa por los hechos relacionados con la Alcaldía Chacao y el 26 de septiembre de 2005 el Contralor General de la República emitió la Resolución No. 01-00-235 que impuso la sanción de inhabilitación por 6 años.

²⁷ Al respecto, el Tribunal Europeo ha establecido que “a law which confers a discretion must indicate the scope of that discretion [...]. The degree of precision required of the “law” in this connection will depend upon the particular subject-matter. [...] Consequently, the law must indicate the scope of any such discretion conferred on the competent authorities and the manner of its exercise with sufficient clarity, having regard to the legitimate aim of the measure in question, to give the individual adequate protection against arbitrary interference”. ECHR, *Case Malone v. The United Kingdom*, Judgment of 2 August 1984, Serie A no. 82, para. 67 y *Case Olsson v. Sweden*, Judgment of 24 March 1988, Serie A no. 130. para. 61.



sancionatorio concluya al momento de determinarse la responsabilidad correspondiente, de tal forma que el procesado no espere por un plazo largo para que se determine la sanción que debe recibir por una responsabilidad ya determinada. Además, la falta de un plazo cierto, previsible y razonable puede dar lugar a un ejercicio arbitrario de la discrecionalidad a través de sanciones aplicadas en un momento inesperado para la persona sancionada (párr. 205).

31. En consecuencia, teniendo en cuenta la interpretación comprensiva de la norma contenida en el artículo 23.2 de la Convención, al tratarse del derecho de un ciudadano a ser elegido y al no cumplirse con los requisitos de previsibilidad y de proporcionalidad, la restricción determinada por la autoridad administrativa no fue justificada ni compatible con la Convención.

Diego García-Sayán
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

**VOTO CONCURRENTE DEL JUEZ EDUARDO VIO GROSSI
CASO LÓPEZ MENDOZA VS. VENEZUELA,
SENTENCIA DE 1º DE SEPTIEMBRE DE 2011
(FONDO, REPARACIONES Y COSTAS)**

Introducción.

Emito el presente voto concurrente con lo resuelto por la Sentencia indicada en el título, en adelante la Sentencia, y, en particular, en el Declarativo N°1 y en los Dispositivos N°s 2, 3 y 5, todos de sus Puntos Resolutivos¹, a fin de resaltar, primeramente, que así ella pone en evidencia que, de su simple lectura, el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en adelante la Convención², resulta claro, sencillo y categórico, particularmente en lo que en autos interesa, a saber, que *"el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere"* el numeral 1 del mismo, especialmente el concerniente al derecho de *"ser elegido (...)"*³, puede ser reglamentado *"exclusivamente"* por, entre otras causales, *"condena, por juez competente, en proceso penal"*.

Y en segundo lugar, con el presente voto concurrente se pretende llamar la atención acerca de lo estrictamente ajustado a derecho, en la especie, al Derecho Internacional Público⁴, que caracteriza a la Sentencia, habida cuenta que el resultado al que ha llegado confrontando⁵ lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Convención tanto con las Resoluciones del Contralor General de la República Bolivariana de Venezuela, en adelante el Estado⁶, por las que impuso al señor López Mendoza las sanciones de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas, como con lo previsto en el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, en adelante la LOCGRSNCF, del Estado⁷, al amparo de la que aquellas se decretaron, se logra aplicando los métodos objetivo y teleológico de interpretación contemplados en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en adelante la Convención de Viena, es decir, las reglas concernientes a la buena fe, a los términos del tratado, al contexto de esos términos y al objeto y fin⁸.

1.- Buena fe.

¹ Ver párrafo 249 de Sentencia.

² *"La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal."*

³ *"Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."*

⁴ Artículo 3 del Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Hecho Internacionalmente Ilícito preparado por la Comisión de Derecho Internacional (CDI) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU): *"Calificación del hecho del Estado como internacionalmente ilícito. La calificación del hecho del Estado como internacionalmente ilícito se rige por el derecho internacional. Tal calificación no es afectada por la calificación del mismo hecho como lícito por el derecho interno."*

⁵ *"La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial."*

⁶ Ver párrafos 58 y 81 de la Sentencia.

⁷ Ver párrafo 33 de Sentencia.

⁸ Art.31.1: *"Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin."*



La “*bona fides*” importa partir del supuesto de que los Estados Partes de la Convención efectivamente quisieron celebrarla y, en la especie, incluir en ella el artículo 23.2. En tal sentido, lo que la Sentencia hace es descubrir o escudriñar lo que ellos, en tanto los creadores de la norma, al respecto efectivamente convinieron, estimado que esa voluntad conlleva, conforme al principio “*Pacta sunt servanda*”⁹, la obligación de cumplir lo pactado, incluso con preeminencia de lo que dispongan sus respectivos derechos nacionales o internos¹⁰.

Es por tal motivo que no resultaba procedente invocar en autos la legislación y jurisprudencia nacional del Estado concernido ni de otros Estados también Partes de la Convención y menos aún una pretendida preeminencia del derecho nacional de aquél por sobre el Derecho Internacional¹¹, como antecedentes para alegar la compatibilidad de aquellas con el artículo 23.2¹², puesto que de lo que se trataba era precisamente determinar si esas legislaciones concuerdan o están conformes a lo prescrito en este último.

2.- Los términos.

Lo acordado por los Estados Partes en la Convención se expresa, asimismo, en los términos que emplearon en el citado artículo 23.2, a saber, los vocablos “*exclusivamente*” y “*condena, por juez competente, en proceso penal*”, sin otorgarles, empero, “*un sentido especial*”¹³, sino, por el contrario, el “*corriente*”, todo ello, entonces, con la finalidad de que manifiesten lo que ordinaria o normalmente se entiende por tales.

Y resulta que la palabra “*exclusividad*” significa, según el Diccionario de la Lengua Española¹⁴, “*que excluye o tiene fuerza y virtud para excluir*” o “*único, solo, excluyendo a cualquier otro*”, de donde se colige que las causales o razones para que la Ley pueda reglamentar el ejercicio de los derechos políticos son única y exclusivamente las establecidas en dicho artículo, entre las que se encuentra la de “*condena, por juez competente, en proceso penal*”.

Ciertamente, si los Estados Partes de la Convención hubiesen querido consagrar en el mencionado artículo 23.2 causales no taxativas de reglamentación de los derechos y oportunidades previstas en el artículo 23.1 de la misma o permitir que la condena pudiese ser impuesta por otro juez o instancia jurisdiccional distinta al juez penal o en proceso similar o semejante al penal, lo habrían así dicho expresa o derechamente o habrían empleado otra terminología, como, por ejemplo, las de “*tales como*” o “*entre otras*”. Pero no lo hicieron así. Por otra parte, no hay ningún indicio en autos que indique que, al establecerse el artículo 23.2, se quiso o se pretendió que incluyera otro tipo de proceso o juez que no fuesen los de orden penal.

3.- El contexto de los términos.

⁹ Artículo 26 de la Convención de Viena: “*Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.*”

¹⁰ Artículo 27 de la misma Convención: “*Un Estado parte en un tratado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado.*”

¹¹ Ver párrafo 103 de la Sentencia.

¹² Ver párrafo 105 de la Sentencia.

¹³ Art.31.4 de la Convención de Viena: “*Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.*”

¹⁴ Real Academia Española, Vigésima segunda edición, Madrid: Espasa Calpe, 2001.

Tampoco consta en autos acuerdo alguno entre los Estados Partes de la Convención vinculado o relativo al artículo 23.2 o concertado con motivo del mismo¹⁵ o posteriormente, interpretándolo¹⁶ ni prueba de práctica ulterior en que conste dicho acuerdo¹⁷ y que permitiría sustentar una interpretación distinta a la proporcionada por la Sentencia.

Cabe llamar la atención, a este respecto, que el hecho de que en las legislaciones de algunos de los Estados Partes de la Convención se prevea que una instancia no penal pueda imponer la pena de inhabilitación para ser elegido¹⁸, en modo alguno refleja que se trata de una práctica por la que *"conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado"*. Primero porque se trata de la legislación de tan solo algunos de los Estados Partes de la Convención y, por ende, insuficiente para poder invocar una práctica generalizada en la materia. En segundo lugar, porque no se dispone de ningún antecedente que indique que, al dictarse esas leyes, se haya tenido por finalidad cumplir con lo dispuesto en la Convención. Y en tercer término, dado que, según el Derecho de los Tratados, la práctica no puede significar la modificación de un Tratado¹⁹.

Asimismo, es procedente señalar que igualmente no corresponde la invocación²⁰ que en autos se ha hecho a la Convención Interamericana contra la Corrupción²¹, para sostener que es posible interpretar el artículo 23.2 de la Convención en el sentido que permitiría que se reglamentara el ejercicio de los derechos políticos en virtud de condena impuesta por una autoridad administrativa. Y ello porque lo que aquél instrumento establece es la obligación de los Estados Partes de la misma de tipificar como delito los actos de corrupción e incluso se refiere a jurisdicción penal²², y en ninguna parte dispone o contempla que la condena por ese delito pueda ser impuesta por una instancia administrativa, de donde se desprende que, en modo alguno, constituye, directa o indirectamente, una modificación o interpretación de lo dispuesto en la Convención, sino precisamente todo lo contrario.

¹⁵ Art. 31.2. de la Convención de Viena: *"Para los efectos de la interpretación de un tratado. el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos: a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado; b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado;"*

¹⁶ Art. 31.3.a) de la misma Convención: *"Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta: .. todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;"*

¹⁷ Art. 31.3 b) *"Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta: toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;"*

¹⁸ Ver párrafo 103 de la Sentencia.

¹⁹ Téngase presente que el proyecto de artículo 38 de la Convención de Viena que preveía *"todo tratado podrá ser modificado por la práctica ulterior en la aplicación del tratado cuando... denote el acuerdo de las partes en modificar las disposiciones del tratado"*, fue suprimido por amplia mayoría de los Estados participantes en la Conferencia en la que se adoptó la Convención de Viena.

²⁰ Art. 31.3.c de la Convención de Viena: *"Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta: ... c) "toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes."*

²¹ Ver párrafo 103 de la Sentencia.

²² Artículo V: *"Jurisdicción."*

1. Cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para ejercer su jurisdicción respecto de los delitos que haya tipificado de conformidad con esta Convención cuando el delito se cometa en su territorio.
2. Cada Estado Parte podrá adoptar las medidas que sean necesarias para ejercer su jurisdicción respecto de los delitos que haya tipificado de conformidad con esta Convención cuando el delito sea cometido por uno de sus nacionales o por una persona que tenga residencia habitual en su territorio.
3. Cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para ejercer su jurisdicción respecto de los delitos que haya tipificado de conformidad con esta Convención cuando el presunto delincuente se encuentre en su territorio y no lo extradite a otro país por motivo de la nacionalidad del presunto delincuente.
4. La presente Convención no excluye la aplicación de cualquier otra regla de jurisdicción penal establecida por una Parte en virtud de su legislación nacional."

4.- Objeto y fin del tratado.

Por último, si se tiene en cuenta el “*objeto y fin*” de la Convención a saber, el debido respeto y resguardo de los derechos humanos al que los Estados Partes se han comprometido²³, no puede sino concluirse de que lo que pretende con su artículo 23.2 es, por lo tanto, que se restrinjan o reglamenten lo menos posible los derechos y oportunidades consagrados en su artículo 23.1, entre ellos, el derecho a ser elegido o derecho de sufragio pasivo²⁴ y es por tal razón que, en tal perspectiva, se arriba a la misma conclusión de la Sentencia, lo que, por lo demás, concuerda con el principio *pro homine* previsto en el artículo 29 de la Convención²⁵, que obliga a interpretar a favor del más amplio respeto de los derechos humanos.

5.- Medios complementarios.

Ahora bien, considerando lo precedentemente expuesto y, asimismo, que no solo no se invocaron en autos sino tampoco se dan los supuestos previstos para recurrir a ellos, no procede referencia alguna respecto de los medios complementarios de interpretación previstos en la Convención de Viena²⁶ que pudiesen alterar la conclusión a que ha arribado la Sentencia.

Conclusión.

En definitiva, en esta última se ha interpretado y aplicado, conforme lo establece el artículo 63.1 de la Convención²⁷, el referido artículo 23.2, concluyendo que tanto el artículo 105 de la LOCGRSNCF como lo obrado a su amparo por el Contralor General de la República del Estado, imponiendo las aludidas sanciones, son contrarios a la Convención y, por ende, han generado responsabilidad internacional de éste²⁸.

El referido fallo se conforma, en consecuencia, a la naturaleza de la jurisprudencia²⁹, sin pretender generar, en la práctica, una regla nueva, distinta y aún contradictoria con

²³ Art. 1.1 de la Convención: “Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

²⁴ Ver párrafo 107 de la Sentencia.

²⁵ “Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;”

²⁶ Art. 32: “Se podrán acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31:

a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o

b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.”

²⁷ “Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.”

²⁸ Art. 12 del Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Hecho Internacionalmente Ilícito preparado por la CDI de la ONU: “Hay violación de una obligación internacional por un Estado cuando un hecho de ese Estado no está en conformidad con lo que de él exige esa obligación, sea cual fuere el origen o la naturaleza de esa obligación.”

²⁹ Art. 38.1.b del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia: “La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar: ... las decisiones judiciales ... , como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 59.”



lo que establece el artículo 23.2 de la Convención, esto es, la Sentencia ha procedido fijando el sentido y alcance de este último según su única alternativa de aplicación posible.

La Sentencia en comento es, por ende y sencillamente, la expresión del ejercicio, en un caso específico sometido a su conocimiento³⁰, de la función jurisdiccional que se le ha conferido a la Corte, a la que no le compete el eventual cambio de lo dispuesto en la Convención, función que expresamente ha sido asignada a sus Estados Partes³¹, acorde, por lo demás, a lo previsto en el Derecho Internacional General³² y que, sin duda, corresponde ejercer según criterios más amplios que los referidos exclusivamente a la Administración de Justicia.

EVG.

Eduardo Vio Grossi
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

Art. 59 del mismo texto: *"La decisión de la Corte no es obligatoria sino para las partes en litigio y respecto del caso que ha sido decidido."*

³⁰ Ver nota Nº 29.

³¹ Art. 76.1: *"Cualquier Estado parte directamente y la Comisión o la Corte por conducto del Secretario General, pueden someter a la Asamblea General, para lo que estime conveniente, una propuesta de enmienda a esta Convención."*

Art. 77.1: *"De acuerdo con la facultad establecida en el artículo 31, cualquier Estado parte y la Comisión podrán someter a la consideración de los Estados Partes reunidos con ocasión de la Asamblea General, proyectos de protocolos adicionales a esta Convención, con la finalidad de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades."*

³² Art. 39, primera frase, de la Convención de Viena: *"Un tratado podrá ser enmendado por acuerdo entre las partes. Se aplicarán a tal acuerdo las normas enunciadas en la Parte II, salvo en la medida en que el tratado disponga otra cosa."*