



ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

ALEGATOS FINALES ESCRITOS
CASO 12.668
LEOPOLDO LÓPEZ MENDOZA VS. VENEZUELA

I. INTRODUCCIÓN

El presente caso versa sobre la responsabilidad internacional del Estado venezolano por haber inhabilitado al señor Leopoldo López Mendoza del ejercicio de la función pública por vía administrativa en contravención con los estándares convencionales y por haber prohibido su participación en las elecciones regionales del año 2008, así como por no haberle otorgado las garantías judiciales y protección judicial pertinentes ni le brindó una reparación adecuada. En ese sentido, el Estado vulneró los derechos del señor López Mendoza al someterlo a una sanción con múltiples efectos en su vida profesional y al no brindarle las garantías debidas. Al respecto, la Comisión Interamericana recuerda que existe una relación directa entre los derechos políticos y el concepto de democracia representativa, lo cual a su vez supone la vigencia de otros derechos humanos.

La Comisión considera importante destacar, que dada la gravedad que implica la restricción de los derechos políticos electorales es necesario que dichas restricciones sean sujetas a un escrutinio estricto. Asimismo, la Comisión recuerda la importancia que reviste la transparencia en el ejercicio de las funciones públicas para el fortalecimiento de las democracias y la participación informada de los individuos en la construcción de la misma.

II. ANÁLISIS DE DERECHO

El derecho de todo ciudadano de participar en la dirección de los asuntos públicos y de postularse, con la posibilidad de ser elegido, en elecciones periódicas auténticas, tiene una importancia especial y un contenido específico en el sistema interamericano de derechos humanos. En ese sentido, la CIDH desea enfocar el presente escrito en tres puntos principales, a saber: (i) el contenido de los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana en relación con los hechos concretos del caso; (ii) la prioridad que el sistema ha dado a los derechos políticos y a las garantías necesarias para protegerlos; y (iii) el requerimiento de que en cualquier proceso que pueda involucrar una limitación al ejercicio de los derechos políticos se apliquen debidamente la protección judicial y las garantías del debido proceso.

En primer lugar, el contenido del artículo 23 de la Convención Americana estipula las razones por las que se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades políticas. Las limitaciones son textual y exclusivamente: por edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente y en un proceso penal.

El artículo 27 de la Convención indica expresamente que los derechos políticos no se encuentran sujetos a otras limitaciones, aún en tiempos de emergencia. Es decir, su limitación debido a la existencia de una condena, solamente puede hacerse mediante disposición de un órgano judicial, resultante de un proceso penal con las debidas garantías judiciales.

El presente caso expone una sanción administrativa de inhabilitación política que impide al señor Leopoldo López Mendoza ejercer funciones públicas. Como fue afirmado en audiencia pública por la víctima, y las pruebas aportadas a la Corte así lo confirman, la víctima está sujeta a restricciones que prohíben su postulación y nombramiento para cargos públicos. Habiendo sido sancionado en el año 2005, la víctima continuó ejerciendo sus funciones de alcalde del Chacao y fue en el año 2008 –tres años después–, cuando intentó postularse para participar en las elecciones para alcalde del Distrito Metropolitano de Caracas, que se materializó su

inhabilitación. Así, el Sistema Automatizado de Postulaciones de la página electrónica del Consejo Nacional Electoral rechazó automáticamente su intento. Posteriormente, las autoridades electorales se rehusaron a aceptar su postulación.

Así pues, el señor López Mendoza fue impedido de postularse para participar en las elecciones como candidato desde el año 2008 y, según el cómputo de la sanción impuesta, hasta el año 2014. Ese hecho tiene consecuencias concretas para una persona cuyo oficio es “trabajar con la gente, para llegar a ejercer cargos de elección popular” y que fue electo en el año 2000, reelecto en el 2004 y espera continuar con su carrera política. Como lo expresó el señor López Mendoza durante la audiencia pública, la sanción que le fue impuesta significa “quitarle la madera a un carpintero, arrebatarle su vocación y además es quitarle a la gente la posibilidad de que decida y escoja”.

Igual relevancia comporta la garantía a los derechos políticos que son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con un conjunto de otros derechos que hacen posible el juego democrático¹.

La base para imponer esta limitación, una decisión administrativa de la Contraloría General de la República que además es totalmente discrecional, no se encuadra dentro de las restricciones permitidas bajo el artículo 23 de la Convención Americana. Mientras que un Estado puede establecer limitaciones en el ejercicio de los derechos políticos con base en una condena, el texto del artículo 23 indica expresa y exclusivamente que es solamente con base en una condena penal.

Desde las discusiones relativas a los trabajos preparatorios de la Convención Americana se manifiesta la intención de los Estados no solamente de incluir una lista taxativa de restricciones, sino, además, de incluir la referencia a una condena penal en el texto del artículo 23 de la Convención. En ese sentido, la CIDH considera que la expresión “condena por juez competente en proceso penal” como uno de los supuestos taxativos que autoriza a reglamentar los derechos políticos, no genera dificultades en cuanto a su alcance, por lo que es de aplicación la pauta hermenéutica que establece que cuando una ley es clara y no exige mayor esfuerzo interpretativo cabe su aplicación directa². De ahí que en situaciones como la presente, la plenitud de ejercicio del derecho se encuentra íntimamente vinculado con la existencia y efectividad de los recursos judiciales que le sirven de garantía. Tal como fue desarrollado en detalle en la demanda, el señor Leopoldo López Mendoza no tuvo acceso a un juez imparcial e independiente, sino por el contrario, se vio sometido sin notificación a la decisión discrecional de una autoridad administrativa quien estaba facultada para imponer en el momento que lo decidiera y sin plazos establecidos, sanciones tan graves como la inhabilitación política, sin motivar su decisión, vulnerando con ello su derecho de defensa.

En segundo lugar, la Comisión resalta que los derechos consagrados en el artículo 23 se encuadran en una normativa regional más amplia y profunda, desde los principios fundadores de la Carta de la OEA, que establece la consolidación de la democracia representativa como propósito esencial, hasta la Carta Democrática Interamericana, que reconoce que los pueblos de la región tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla, y que el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de Derecho y los regímenes constitucionales de los Estados miembros.

Como lo estableció la CIDH desde la emisión, por ejemplo, de su informe 01/90 de 1990³

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

² Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina: A. 671. XXXVII Alianza “Frente para la Unidad” (elecciones provinciales gobernador y vicegobernador, diputados y senadores provinciales) s/ oficialización listas de candidatos. 20 de septiembre de 2001. Anexo 31.

³ RESOLUCION N° 01/90 CASOS 9768, 9780 y 9828 (MEXICO), 17 de mayo de 1990

en tres casos relativos a procesos electorales en México, la evolución jurídica hemisférica ha insistido en la existencia de una relación directa entre el ejercicio de los derechos políticos así definidos y el concepto de democracia representativa como forma de organización del Estado, lo cual a su vez supone la vigencia de otros derechos humanos fundamentales. En dicho informe la CIDH recordó que:

44. En suma, el ejercicio de los derechos políticos es un elemento esencial del régimen de democracia representativa, lo cual supone, además, la vigencia de otros derechos humanos; la tutela de esos derechos civiles y políticos, en el marco de la democracia representativa, implica también la existencia de un control institucional de los actos que ejercen los poderes del Estado, así como la supremacía de la ley.

En efecto, el concepto de democracia representativa se asienta sobre el principio de que es el pueblo el titular de la soberanía política y que, en ejercicio de esta soberanía, elige a sus representantes para que ejerzan el poder político. La vigencia de los derechos políticos requiere un orden jurídico e institucional en el que las leyes se antepongan a la voluntad de los gobernantes y en el que exista un control de unas instituciones sobre otras con el objeto de preservar la expresión de la voluntad popular --estado de derecho--.

En suma, el ejercicio de los derechos políticos ha sido históricamente considerado por la Comisión Interamericana como un elemento esencial del régimen de democracia representativa, lo cual supone, además, la vigencia de otros derechos humanos. En ese sentido, la CIDH se ha pronunciado por ejemplo desde sus Informes Anuales de 1982 y 1983, e informes de país de la década de los ochentas, por ejemplo sobre Chile en 1985 y Paraguay de 1987, y más específicamente, en informes sobre peticiones individuales a partir de los años noventa.

Por su parte, la Corte Interamericana también ha referido a los derechos políticos al establecer en el caso *Yatama vs. Nicaragua* que el artículo 23 de la Convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término "oportunidades". Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. En este sentido, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación⁴.

Al respecto, la CIDH enfatiza que, de conformidad con la norma aplicada en el presente caso, es decir, el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, corresponde al Contralor General de la República "de manera exclusiva y excluyente, sin que medie ningún otro procedimiento", acordar la sanción aplicable. La CIDH resalta que la sanción en el presente caso se estableció bajo un estándar sumamente discrecional y por ende, arbitrario. La ausencia de criterios aunada a la aplicación de la sanción de inhabilitación sujeta a la discreción de una autoridad competente en temas fiscales es violatoria de la Convención Americana.

Como mencionó el perito Arteaga, "la ley de la Contraloría General de la República convierte al contralor en un juez sin serlo, le permite a un funcionario sin competencia degradar cívicamente a un ciudadano". La Corte Interamericana ha señalado que las garantías del debido proceso no se limitan a los recursos judiciales en sentido estricto "sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales" para que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto del Estado susceptible de afectar sus derechos. Concretamente, cuando dichos actos judiciales, administrativos o de otra índole, tienen naturaleza sancionatoria, esta Corte ha indicado que resultan aplicables las garantías del artículo 8.1 y 8.2 de la Convención Americana.

La CIDH considera que la sanción accesoria de inhabilitación para el ejercicio de

⁴ Corte I.D.H. *Caso Yatama*, párr. 195.

funciones públicas impuesta por el Contralor General de la República, es de naturaleza materialmente jurisdiccional y tuvo como objeto ejercer el poder punitivo del Estado, característica inherente al ámbito penal. A pesar de ello, en la práctica, ni la autoridad que la impuso ni el procedimiento que llevó a la sanción se encuentran revestidos de las garantías suficientes para ejercer una potestad sancionatoria de esa naturaleza.

Otro de los aspectos esenciales para ejercer el derecho de defensa y el debido proceso en general, se relaciona con conocer el alcance del ejercicio del poder punitivo del Estado. Como explicó el perito Soto Villasmil, 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. Aún mas, el mismo perito Soto Villasmil aclaró que la legislación interna no establece un marco temporal para que el Contralor ejerza su facultad discrecional de inhabilitar políticamente. De esta manera, la persona sometida a un proceso administrativo sancionatorio queda situada en un escenario de incertidumbre que tiene serias repercusiones en el ejercicio de las garantías del debido proceso.

Tal como lo ha expresado la Comisión en el caso Castañeda Gutman:

El derecho a la tutela judicial efectiva [...] debe incluir la posibilidad de un debate amplio y de fondo sobre la constitucionalidad o la compatibilidad de ciertas normas electorales con el derecho internacional de los derechos humanos, en tiempo oportuno y de manera efectiva⁵.

Ha sido la jurisprudencia constante de la Corte Interamericana que el objetivo del derecho internacional de los derechos humanos es proporcionar a toda persona los medios para proteger los derechos humanos internacionalmente reconocidos frente al Estado. Como lo estableció en el caso de los Trabajadores Cesados del Congreso, que presenta planteamientos similares respecto de la protección y garantías judiciales, cuando se establece la responsabilidad internacional del Estado por la violación de derechos humanos, un aspecto sustancial de la disputa ante el Tribunal es si los procesos internos garantizaron un genuino acceso a la justicia, en cumplimiento de las normas establecidas en la Convención, para determinar los derechos en disputa.

El señor Leopoldo López ejerció los recursos judiciales que tenía a su disposición contra la inhabilitación política. Así, la víctima interpuso dos recursos de nulidad y un recurso de inconstitucionalidad. Estos recursos fueron resueltos en un plazo irrazonable de más de tres años sin que el Estado haya justificado la razón de esta demora.

Una vez fueron decididos, dichos recursos resultaron inefectivos para amparar sus derechos políticos y sus garantías de debido proceso. En sus respectivas decisiones, 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. Tampoco tomaron en cuenta las violaciones al debido proceso derivadas de la forma misma en que está regulada la facultad discrecional del Contralor, ni analizaron la desproporcionalidad en la respuesta punitiva del Estado al imponer como accesoria una sanción más severa que la principal. Así, el tribunal validó la sanción impuesta y desconoció los estándares aplicables al Estado venezolano como parte de la Convención Americana.

De esta manera, tanto la Sala Político Administrativa como la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia convalidaron la actuación de la Contraloría General de la República y, en consecuencia, perpetuaron la indefensión del señor Leopoldo López frente al ejercicio discrecional y arbitrario de dicha entidad. En consecuencia, el Estado de Venezuela violó los derechos consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención.

En conclusión, la Comisión resalta la importancia que reviste la transparencia en el

⁵ CIDH, Informe No. 113/06 Caso 12.535 (Jorge Castañeda Gutman) 26 de Octubre de 2006, párr. 140. Anexo 32.

ejercicio de las funciones públicas para el fortalecimiento de las democracias y la participación informada de los individuos en la construcción de la misma y enfatiza que la vulneración de los derechos del señor López Mendoza afecta la dimensión social e individual de los derechos políticos. La corrección de la normativa, así como de las violaciones que se presentan en el presente caso, serán, sin duda, un paso más en la consolidación de la democracia venezolana.

III. PETITORIO

Con fundamento en las anteriores observaciones y en las consideraciones de hecho y de derecho expuestas a lo largo de todo el proceso, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicita a la Corte Interamericana de Derechos Humanos que el Estado violó los derechos políticos, a las garantías judiciales y protección judicial (artículos 23, 8.1 y 25) de la Convención Americana en concordancia con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento en perjuicio del señor Leopoldo López.

En consecuencia, y con base en la información obrante en el expediente y en la prueba para mejor resolver que tenga a bien solicitar, la Comisión solicita a la Corte Interamericana que:

- Adopte las medidas necesarias para reestablecer los derechos políticos del señor Leopoldo López Mendoza.
- Adecue 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.
- Fortalezca 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.
- Pague las costas y gastos legales incurridos por la víctima en la tramitación del caso tanto en el ámbito nacional, como las que se originen en su tramitación ante el sistema interamericano.

IV. RESPECTO DE LAS PREGUNTAS DIRIGIDAS A LA CIDH

De conformidad con lo solicitado por la Corte Interamericana, la Comisión presenta la siguiente información adicional en respuesta a ciertas preguntas formuladas.

La CIDH 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 solicita precisar con más detalle las razones por las cuales se considera excesivo este plazo.

Tal como se estableció en la demanda, el 4 de agosto de 2005 Leopoldo López Mendoza intentó un recurso de nulidad con solicitud de medida cautelar (hechos Alcaldía) ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Superior de Justicia. La solicitud de acción de amparo cautelar y solicitud de medida de suspensión temporal del artículo 105 de la LOGRSNCF fue resuelta el 8 de marzo de 2006. Por otra parte, el recurso contencioso administrativo de nulidad fue decidido el 5 de agosto de 2008, es decir tres años después de haberse interpuesto. En cuanto a este recurso, el Estado justificó el retardo indicando la existencia de complejidad y actividad en el caso dado que:

[...] 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 el abogado Edgar Parra, en su condición de representante legal del Concejal Antonio Jiménez, quien además solicitó medida cautelar, lo que ameritó nuevos pronunciamientos por parte de la Sala.

Los órganos interamericanos han entendido que la debida diligencia incluye la obligación de llevar a cabo todas las actuaciones necesarias en un plazo razonable y para ello se han establecido tres criterios fundamentales para la determinación de tal razonabilidad: i) complejidad del asunto, ii) actividad procesal del interesado y iii) conducta de las autoridades judiciales⁶.

En ese sentido, la Corte Interamericana ha establecido que corresponde al Estado justificar “con los criterios señalados, la razón por la cual ha requerido del tiempo indicado para tratar el caso”⁷.

La Comisión observa que el Estado no indicó de manera específica en qué consistiría la complejidad para resolver el recurso de nulidad relacionado con los hechos de la Alcaldía, aún más teniendo en cuenta que la solicitud de medida cautelar y admisión del recurso de nulidad y fueron decididos en marzo de 2006 y que no fue sino hasta agosto de 2008 que resolvió definitivamente tal recurso.

Por otro lado, no hay prueba en el expediente de que la víctima o sus representantes hubieran desarrollado una actividad que provocara una demora indebida en la tramitación del proceso. En relación con el argumento del Estado relativo a la adhesión formulada por el abogado Parra Moreno a la causa, aun cuando el tramitar esta adhesión pudiera retardar el trámite regular del proceso, la demora de más de dos años luego de tal adhesión para resolver el recurso de nulidad y tres desde su interposición, resulta excesiva. Finalmente, el Estado tampoco demostró que las necesidades de la tramitación justificaran la demora de las autoridades para pronunciarse al respecto.

Asimismo, la CIDH destaca que el interés en cuestión en el presente caso, a saber, una sanción de la entidad de una inhabilitación política, es necesaria una respuesta rápida y eficaz de parte del Estado. En el presente caso, se trataba de una sanción con múltiples efectos en la vida profesional del señor López Mendoza quien, además, tenía un interés en obtener una resolución pronta para poder postularse en las próximas elecciones.

En consecuencia, la CIDH considera que Venezuela no ha logrado justificar que el tiempo que demoró en resolverse el recurso de nulidad interpuesto por el señor López Mendoza se ajusta al principio de plazo razonable⁸. Por tanto, para la CIDH resulta evidente que un recurso que no ha sido resuelto a tres años de la fecha de su interposición –tal como lo consideró la Corte⁹– no resulta efectivo, y generó indefensión en perjuicio de la víctima y del efectivo de sus derechos políticos.

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 se 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

⁶ Corte IDH. Caso de la Comunidad Moiwana, párr. 160. En igual sentido European Court of Human Rights. Wimmer v. Germany, no. 60534/00, § 23, 24 May 2005; Panchenko v. Russia, no. 45100/98, § 129, 8 February 2005, y Todorov v. Bulgaria, no. 39832/98, § 45, 18 January 2005.

⁷ Corte IDH. 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. 172, Ver también Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109, párr. 191. Apitz 172.

⁸ Corte I.D.H. Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párr. 77; Corte I.D.H., Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 97, y Corte I.D.H., Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179, párr. 78.

⁹ Corte IDH. 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. 172, Ver también Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109, párr. 191. Apitz 172.

presentación de la demanda a esta Corte. En opinión de la Comisión ¿Persisten aún las violaciones de la Convención en relación con dicho recurso de nulidad?

En su demanda, la Comisión sostuvo que el Estado venezolano había incurrido en violación del artículo 8.1 de la Convención Americana, puesto que el recurso de nulidad promovido ante la Sala Político Administrativa del TSJ, contra el acto que declaró su responsabilidad administrativa por los hechos relacionados con las donaciones de PDVSA no había sido objeto de pronunciamiento a 3 años de la fecha de su interposición, según se desprendía de la información y documentación remitida por las partes hasta la fecha de presentación de sus argumentos sobre el fondo ante la CIDH.

Asimismo, la Comisión considera 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 proceso¹⁰, ni ha indicado que el recurso revistiera especial complejidad y no hubo evidencia de que la víctima o sus representantes desarrollaran una actividad que provocara demora indebida en la tramitación del proceso. En virtud de lo anterior, la Comisión reitera su conclusión de que el Estado incurrió en una violación del plazo razonable¹¹.

Teniendo en cuenta el tipo de cambio oficial de dólar americano en la época de los hechos ¿A cuántos dólares corresponde el valor de las multas impuestas al señor Leopoldo 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.

Tal como se estableció en la demanda presentada por la Comisión Interamericana, los dos procedimientos administrativos que declararon la responsabilidad administrativa del señor Leopoldo López Mendoza en octubre y noviembre de 2004 le impusieron multas por un valor de un millón doscientos cuarenta y tres mil doscientos bolívares (Bs. 1.243.200.00) y ocho millones ciento cuarenta mil bolívares (Bs. 8.140.000.00), respectivamente¹². Al respecto, la Comisión observa que según la información oficial disponible en la página Web del Banco Central de Venezuela, la tasa de cambio oficial de cambio para el cuarto trimestre del año 2004 era de Bs. 1,920.00 para la venta¹³.

Respecto de las donaciones realizadas en septiembre y diciembre de 1998, según lo indicado por la Comisión en su demanda, las mismas habrían sido por la cantidad de Bs. 25.000.000,00 y Bs. 60.060.000,00, respectivamente¹⁴. Al respecto, la Comisión no cuenta con información oficial del valor de la tasa de cambio oficial para el año 1998. No obstante ello, de conformidad con información referencial, el cambio oficial para ese período era de Bs. 564,50¹⁵.

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 OC-6 de 1986?

El artículo 105 de la LOGRSNCF establece:

La declaratoria de responsabilidad administrativa [...] será sancionada con [...] multa prevista [...] de 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)

¹⁰ Corte I.D.H. *Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párr. 77; Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 97, y Corte I.D.H., *Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador*. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179, párr. 78.

¹¹ Al respecto ver párrafos 84 y 101 de la demanda de la CIDH.

¹² Al respecto ver: párrafos 26 y 28 de la demanda presentada por la CIDH.

¹³ Banco Central de Venezuela. Tipos de Cambio de Referencia. Disponible en: http://www.bcv.org.ve/excel/2_1_2d04.xls

¹⁴ Al respecto ver párrafo 26, nota a pie de página 12 de la demanda presentada por la CIDH.

¹⁵ Información disponible en: http://www.ventanalegal.com/unidad_tributaria.htm

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. [...] (resaltado de la CIDH)

El artículo 29.a) estipula que “[n]inguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de [...] 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”. Por su parte el artículo 30 establece que “[l]as restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.”

Al respecto, la Corte en su OC-6 estableció que:

21. El sentido de la palabra **leyes** dentro del contexto de un régimen de protección a los derechos humanos no puede desvincularse de la naturaleza y del origen de tal régimen. En efecto, la protección a los derechos humanos, en especial los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en las que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección a los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal.

22. Por ello, la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución. A través de este procedimiento no sólo se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente. En verdad, este procedimiento no impide en todos los casos que una ley aprobada por el Parlamento llegue a ser violatoria de los derechos humanos, posibilidad que reclama la necesidad de algún régimen de control posterior, pero sí es, sin duda, un obstáculo importante para el ejercicio arbitrario del poder.

En efecto, el artículo 105 de la LOCGRSNF es una norma jurídica emanada de órganos legislativos. No obstante, tal como destacó la CIDH en su demanda, el hecho que el Contralor General de la República tenga la discreción absoluta de decidir “de manera exclusiva y excluyente, sin que medie ningún otro procedimiento”, la sanción aplicable a un funcionario público –en este caso, el acceso a sus derechos políticos- queda al absoluto arbitrio del poder público y no brinda garantías que aseguren “que no se vulneren los atributos inviolables de la persona”. Es decir, dicha norma limita el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención.

En el presente caso el Estado venezolano considera que al aplicar el artículo 105 de la LOCGRSNF está interpretando el concepto de “capacidad civil” establecido como una de las limitaciones establecidas en el artículo 23 de la Convención Americana para el ejercicio de los derechos políticos. No obstante, la CIDH considera que dicha norma no hace más que facultar al Estado a imponer una sanción, con lo cual el Estado está interpretando más de lo que la propia Convención le permite, limitando con ello “el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención ... en mayor medida que la prevista en ella”.

Por otro lado, la Comisión observa que el artículo 30 de la Convención es aplicable únicamente a las restricciones permitidas. En el presente caso, la CIDH considera que dicho artículo no es aplicable puesto que si bien el artículo 23 de la Convención puede estar sometido

a regulación por parte de los Estados, la suspensión de los derechos políticos mediante el poder sancionatorio estatal no se encuentra dentro de los supuestos expresamente determinados en dicho artículo. Por tanto, la Comisión considera que no es necesario entrar en un análisis de restricciones puesto que no se está frente a restricciones permitidas.

Del expediente aportado a la Corte se entiende que la CIDH 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 solicita 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 CIDH 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?

En el presente caso la Comisión concluyó que el Estado violó los derechos políticos del señor López Mendoza al haberle aplicado una norma que habilita a un ente administrativo imponer una sanción de inhabilitación para ejercer la función pública sin que mediara una condena, por juez competente, en el foro penal. La falta de criterios aunada a la aplicación de la sanción de inhabilitación sujeta a la discreción de una autoridad competente en temas fiscales –y no un juez penal- es violatoria de la Convención Americana, en este caso, en relación con el artículo 23 y 8 de la Convención Americana.

La CIDH estableció en su demanda que el derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 8 de la Convención es una garantía que debe ser observada tanto en las acciones judiciales como administrativas¹⁶. Tal como ha quedado probado, el Contralor General de la República sancionó accesoriamente a Leopoldo López Mendoza con la inhabilitación para postularse a un cargo de elección popular. La Comisión considera que se impuso una restricción a los derechos políticos del señor López Mendoza por vía administrativa, sin procedimiento previo, y sin respetar las garantías procesales básicas.

El artículo 105 de la LOGRSNCF establece que “corresponderá al Contralor General de la República de manera exclusiva y excluyente, sin que medie ningún otro procedimiento [...] acordar la suspensión del ejercicio del cargo [...] e imponer [...] su inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas¹⁷”. La Comisión observa que en la práctica la decisión del Contralor es de naturaleza materialmente jurisdiccional y tiene como objeto ejercer el poder punitivo del Estado, característica inherente al ámbito penal. Conforme ha establecido la Corte Interamericana, las sanciones administrativas que muestran ser de similar naturaleza a las penales “implican un menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita¹⁸”.

¹⁶ Corte I.D.H., Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 106.

¹⁷ Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.347, 17 de diciembre de 2001. El artículo 105 establece, 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 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. (Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, Capítulo IV: Del Procedimiento Administrativo para la Determinación de Responsabilidades. Gaceta Oficial No. 37.347 de fecha 17 de diciembre de 2001).

¹⁸ Corte I.D.H., Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 106.

El artículo referido establece que la sanción accesoria de inhabilitación para ejercer la función pública dictada por el Contralor de la Nación no requiere de un procedimiento adicional o de una sustentación diferente a la ya emitida con anterioridad por el Contralor al declarar la responsabilidad administrativa. Adicionalmente, 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 para ejercer la función pública con relación a los hechos del caso. Asimismo, en vista de lo amplio del marco legal, la sanción accesoria de inhabilitación para ejercer la función pública es decidida en forma discrecional por el Contralor conforme a su apreciación sobre la gravedad del ilícito, sin fundamentación, y sin definir criterios para la tasación de la pena conforme a la gravedad de la conducta, lo cual vulnera el principio de proporcionalidad y de legalidad de la restricción.

La Comisión observa que las causas para aplicar la sanción y la gradación de la sanciones no están previamente definidas en la ley formal de manera pormenorizada y precisa, lo cual contraviene el principio de tipicidad penal. Esto a su vez afecta la posibilidad de argumentar sobre la pertinencia y proporcionalidad de la sanción en un procedimiento contradictorio. En resumen, dicha falta de tipificación permite la discrecionalidad del Contralor General en la imposición de la sanción y afecta la posibilidad someterla a revisión ante órganos judiciales independientes.

La Corte ha señalado que “el deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia¹⁹, 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 democrática²⁰. Adicionalmente, la Corte ha resaltado que las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias²¹. En este sentido, una decisión que afecte derechos consagrados en la Convención debe mostrar que han sido debidamente tomados en cuenta los alegatos de las partes y que el conjunto de pruebas ha sido analizado. Asimismo, 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 superiores²². Por todo ello, el deber de motivación es una de las “debidas garantías” incluidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana para salvaguardar el derecho a un debido proceso.

Asimismo, la Comisión considera que la imposición de una sanción más gravosa decidida discrecionalmente por el Contralor sobre la base de su apreciación respecto de la gradación de la gravedad del acto ilícito amerita, conforme a la jurisprudencia del sistema interamericano, la posibilidad de que el afectado tenga la oportunidad de defenderse. Esto en virtud de que la afectación que produjo la sanción accesoria de inhabilitación para ejercer funciones públicas hacia futuro, es por naturaleza de carácter penal al configurarse, conforme al artículo 23.2 de la Convención, en una inhabilitación al derecho político de postularse a un cargo de elección popular. Sumado a lo anterior, la Comisión considera 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. En el presente caso, la

¹⁹ Así lo ha establecido la Corte Europea 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, § 34, 1 July 2003.

²⁰ Corte I.D.H. Caso *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.

²¹ Corte I.D.H. Caso *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. 78 y Corte I.D.H., *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrs. 152 y 153, y Corte I.D.H., *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez. Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 107. 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. Hadjianstassiou v. Greece*, judgment of 16 December 1992, Series A no. 252, p. 8, § 23.

²² *Cfr. Suominen v. Finland*. 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.

sanción de inhabilitación a los derechos políticos del señor López Mendoza se impuso varios meses después a la declaratoria de responsabilidad y la imposición de la sanción principal de multa.

La Comisión considera también que aun cuando existiera una declaratoria de responsabilidad administrativa con imposición de sanciones complementarias más gravosas, el órgano de revisión debió analizar en forma pormenorizada la gravedad de la conducta, la proporcionalidad de la sanción y la correspondencia con el tipo de sanción impuesta²³.

En el presente caso ha quedado demostrado que al momento de adoptar la decisión de inhabilitación para el ejercicio de la función pública de Leopoldo López Mendoza, el Contralor de la República, y, en revisión, la Sala Político Administrativa de la TSJ, no elaboraron argumentos adicionales que sustentaran la aplicación de una sanción más gravosa a la multa, ni se ofrecieron argumentos que calificaran el tipo de conducta ilícita y su correspondencia con la imposición de una de las máximas sanciones accesorias.

Así, tal como fue confirmado en audiencia pública, la legislación venezolana no prevé un plazo para que luego de la sanción administrativa principal, el Contralor General de la República pueda imponer una multa, con lo cual coloca a los ciudadanos venezolanos en un estado de incerteza jurídica para determinar cuándo se termina el poder sancionatorio del Estado. La legislación venezolana tampoco prevé que el procesado sea notificado del hecho que el Contralor General esté considerando imponer una sanción accesoria, que además puede ser mayor que la sanción principal.

En síntesis, el señor Leopoldo López Mendoza no tuvo acceso a las garantías propias de un proceso penal; no tuvo acceso a un juez imparcial e independiente, sino por el contrario, se vio sometido sin notificación a la decisión discrecional de una autoridad administrativa quien estaba facultada para imponer en el momento que lo decidiera y sin plazos establecidos, sanciones tan graves como la inhabilitación política, sin motivar su decisión, vulnerando con ello su derecho de defensa.

Washington D.C.
1º de abril de 2011

²³ Corte I.D.H. *Caso Raxcacó Reyes Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 133.