

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS¹

CASO LÓPEZ MENDOZA VS. VENEZUELA

RESUMEN OFICIAL EMITIDO POR LA CORTE INTERAMERICANA

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

El 1 de septiembre de 2011 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte Interamericana", "la Corte" o "el Tribunal") emitió una Sentencia, mediante la cual declaró responsable internacionalmente a la República Bolivariana de Venezuela (en adelante "el Estado" o "Venezuela") por haber vulnerado el derecho a ser elegido del señor Leopoldo López Mendoza con base en unas sanciones de inhabilitación de tres y seis años para el ejercicio de funciones públicas que le fueron impuestas por el Contralor General de la República.

Los principales hechos del caso

En el presente caso consta como hecho probado que en Venezuela en el 2001 se adoptó la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (en adelante LOGRSNCF), la cual, en su artículo 105, establece que la declaración de responsabilidad administrativa generaría una sanción de multa y que el Contralor podría imponer sanciones de suspensión, destitución o inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas.

El señor López Mendoza, en el año 1998, trabajaba como Analista de Entorno Nacional en la Oficina del Economista Jefe de la empresa Petróleos de Venezuela S.A. (en adelante "PDVSA") y para ese momento era, a su vez, miembro fundador de la Asociación Civil Primero Justicia, organización sin fines de lucro. El 24 de julio de 1998 fue firmado un Memorándum de Entendimiento entre la Fundación Interamericana (IAF) y PDVSA. En el marco de dicho memorándum, se efectuaron dos donaciones en beneficio de la Asociación Civil Primero Justicia. Por otro lado, el señor López Mendoza fue elegido como Alcalde del Municipio Chacao el 4 de agosto de 2000 y reelegido en el mismo cargo el 31 de octubre de 2004, desempeñándose en dicho cargo hasta noviembre de 2008. En el marco de dichas funciones, el 28 de octubre de 2002 el señor López Mendoza declaró una insubsistencia parcial de unos créditos presupuestarios que, en su condición de Alcalde de Chacao, debía transferir al Distrito Metropolitano de Caracas.

Los hechos de PDVSA relacionados con las citadas donaciones derivaron en un proceso administrativo de determinación de responsabilidades contra el señor López Mendoza por haber incurrido en "conflicto de intereses", mientras que los hechos del Municipio Chacao, en un proceso administrativo por haber otorgado una finalidad diferente a la que la ley establecía para la partida presupuestaria respectiva.

¹ Integrada por los siguientes Jueces: Diego García-Sayán, Presidente; Manuel E. Ventura Robles, Juez; Margarete May Macaulay, Jueza; Rhadys Abreu Blondet, Jueza, y Eduardo Vio Grossi, Juez; presente además, Pablo Saavedra Alessandri, Secretario. 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. Igualmente, 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.

Dichos procesos, que incluyeron las respectivas fases de actuación de control fiscal y la investigativa, derivaron en la emisión de los autos decisorios de la Dirección de Determinación de Responsabilidades de la Contraloría que declararon la responsabilidad administrativa del señor López Mendoza y le impusieron multas equivalentes a US\$ 647.50 y US\$ 4.239,58, respectivamente. Frente a dichos autos, el señor López Mendoza interpuso los respectivos recursos de reconsideración, alegando diversas irregularidades. El 28 de marzo de 2005 la Dirección de Determinación de Responsabilidades declaró sin lugar dichos recursos indicando que para la declaratoria de responsabilidad administrativa se siguió un procedimiento apegado a la normativa legal aplicable.

Posteriormente, el 24 de agosto y el 26 de septiembre de 2005 el Contralor emitió resoluciones mediante las cuales impuso al señor López Mendoza las sanciones de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por un período de tres (3) y seis (6) años, respectivamente, de conformidad con el artículo 105 de la LOCGRSNCF. El 22 de septiembre y el 15 de noviembre de 2005 el señor López Mendoza interpuso recursos de reconsideración frente a dichas resoluciones. Ambos recursos fueron declarados 'sin lugar' por el Contralor General el 9 de enero de 2006. A continuación, el 4 de octubre y el 4 de agosto de 2005 el señor López Mendoza presentó ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia dos recursos contencioso administrativos de nulidad contra las resoluciones de 28 de marzo de 2005. Ambos recursos también fueron declarados 'sin lugar' el 31 de marzo de 2009 y el 5 de agosto de 2008, mediante sentencias de la Sala Político Administrativa.

Adicionalmente, 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 LOCGRSNCF. El 6 de agosto de 2008 la Sala Constitucional declaró 'sin lugar' el recurso al realizar un análisis sobre la compatibilidad de dicha norma con los artículos 42 y 65 de la Constitución venezolana y respondiendo a cada uno de los alegatos de inconstitucionalidad sobre la posible violación del derecho a la defensa, el principio de tipicidad, el principio de proporcionalidad y los derechos políticos.

Por otra parte, el señor López Mendoza aspiraba a presentarse como candidato para la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas. 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, las cuales establecían, *inter alia*, que no podían optar a los cargos de elección popular quienes estuvieran sometidos a inhabilitación. Así, el 5 de agosto de 2008, cuando el señor López Mendoza ingresó en el sistema automatizado de postulaciones a través de una página *web* del CNE a fin de registrar su candidatura, no pudo diligenciar la planilla electrónica respectiva, lo cual le impidió formalizar la inscripción de su postulación.

Conclusiones y determinaciones de la Corte

En relación con la alegada violación del derecho a ser elegido, la Corte indicó que "[e]l 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". Teniendo en cuenta lo anterior, el Tribunal entendió que el caso debe resolverse mediante la aplicación de lo dispuesto por el artículo 23 de la Convención Americana, porque se trata de sanciones que impusieron una clara restricción al derecho a ser elegido, sin ajustarse a los requisitos aplicables de conformidad con el párrafo 2 del mismo, relacionado con una "condena, por juez competente, en proceso penal". Para el Tribunal, "[n]inguno de esos requisitos se [...] cumplió, 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'". Por tanto, la Corte

consideró que si bien en el presente caso, el señor López Mendoza “ha podido ejercer otros derechos políticos [...], está plenamente probado que se le ha privado del sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegido”, por lo que “determin[ó] que el Estado violó los artículos 23.1.b y 23.2, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana”.

Sin perjuicio de la violación declarada respecto al derecho a ser elegido, el Tribunal analizó la controversia sobre la alegada violación de diversas garantías en los procesos administrativos que se llevaron a cabo tanto para la imposición de las sanciones de multa como para las de inhabilitación. En cuanto a las garantías en la etapa de los procedimientos administrativos que finalizaron en la imposición de multas, la Corte observó que se ofrecieron oportunidades y audiencias al señor López Mendoza para la presentación de alegatos y pruebas. Frente al cuestionamiento del señor López Mendoza sobre la ausencia de especificación de imputaciones en su contra, el Tribunal consideró que la prueba obrante en el expediente permitió entender que desde la etapa inicial de indagación existía claridad en el tipo de supuestas irregularidades materia de investigación. Adicionalmente la Corte indicó: i) 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; ii) 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, y iii) 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.

Finalmente, la Corte observó 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 respecto a la determinación de los hechos y del derecho aplicable en relación con los ilícitos administrativos adscritos y las multas impuestas. Asimismo, la Corte no encontró prueba suficiente que le permitiera considerar que a la víctima se le haya tratado como culpable. De esta manera, el Tribunal consideró que no se configuró una violación del derecho a la defensa, del derecho a recurrir del fallo sancionatorio y de la presunción de inocencia del señor López Mendoza, en relación con los procedimientos administrativos que finalizaron en la imposición de sanciones de multa.

En lo que concierne a las garantías en las etapas de los procesos que finalizaron en las sanciones de inhabilitación, la Corte observó 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 la Dirección de Determinación de Responsabilidades. Si bien la Corte consideró que el deber de motivar no exige una respuesta detallada a todos y cada uno de los argumentos de las partes, el Tribunal estimó que el Contralor General debía responder y sustentar autónomamente sus decisiones, y no simplemente remitirse a las previas declaraciones de responsabilidad. Al respecto, el Tribunal indicó 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. Además, la Corte consideró que los problemas en la motivación tuvieron un impacto negativo en el ejercicio del derecho a la defensa del señor López Mendoza. En consecuencia, declaró que el Estado es responsable por la violación del deber de motivación y el derecho a la defensa establecidos en el artículo 8.1, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana.

En relación con la alegada violación del plazo razonable respecto a los recursos de nulidad y el recurso de inconstitucionalidad interpuestos, tomando 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; la Corte consideró que Venezuela logró justificar que el tiempo que el Tribunal Supremo de Justicia demoró en resolver dichos recursos se ajustan a la garantía del plazo razonable.

En lo que respecta a la alegada violación de la protección judicial y efectividad de los recursos, el Tribunal observó 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 y que pudiera salvaguardar las exigencias mínimas del deber de motivación en los procesos que derivaron en sanciones de inhabilitación, 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 cuanto a la supuesta violación del derecho a la igualdad ante la ley, la Corte hizo notar que los representantes no presentaron la prueba suficiente que pudiese clarificar la presunta situación de discriminación que se habría configurado en perjuicio del señor López Mendoza, razón por la cual el Tribunal concluyó que el Estado no es responsable por la violación del derecho a la igualdad reconocido en el artículo 24 de la Convención Americana.

En relación con el deber de adoptar disposiciones de derecho interno y, en particular, 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 consideró que los problemas de indeterminación de una norma no generan, *per se*, una violación de la Convención. Al respecto, el Tribunal constató que existen criterios que el Contralor General debe seguir para tomar la decisión de imponer cualquiera de las tres sanciones que consagra el artículo 105 de la LOGRSNCF. Por otra parte, la Corte consideró que 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, fue probado que la norma interna no establecía un término o plazo fijo para que el Contralor ejerciera dicha facultad. De esta manera, la Corte consideró que la incertidumbre sobre el plazo dentro del cual se podrían imponer las sanciones accesorias establecidas en el artículo 105 de la LOGRSNCF es contraria a la seguridad jurídica que debe ostentar un procedimiento sancionatorio y que el plazo de cinco años establecido en el artículo 114 de la LOGRSNCF no es razonable para garantizar la previsibilidad en la imposición de una sanción. En consecuencia, la Corte concluyó que se vulneraron los artículos 8.1, 23.1.b y 23.2, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención.

Reparaciones

La Corte ordenó al Estado las siguientes medidas de reparación:

- i) asegurar, a través de los órganos competentes, y particularmente del Consejo Nacional Electoral (CNE), 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 Sentencia;
- ii) dejar sin efecto las resoluciones de 24 de agosto de 2005 y 26 de septiembre de 2005 emitidas por el Contralor General de la República, 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;

- iii) publicar el presente resumen oficial de la Sentencia, por una sola vez, en el Diario Oficial y en un diario de amplia circulación nacional, y la totalidad de la Sentencia en un sitio *web* oficial;
- iv) 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 la Sentencia, y
- v) pagar la cantidad fijada en la Sentencia por concepto de reintegro de costas y gastos.

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.