VOTO CONCURRENTE 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.

<u>Interpretación comprehensiva del artículo 23.2</u>

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 distinto[1], 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 Políticos[2] 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 1[3], 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 la 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 votar[4]. 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 Corrupción[5] y de la Convención Interamericana contra la Corrupción[6]. 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[7].

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 actuales[8]. Esta Corte ha utilizado el derecho nacional comparado al tener en cuenta normativa nacional[9] o jurisprudencia de tribunales internos[10] 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 Žd*anoka *v. Latvia,* Judgment, of 16 March 2006, para. 115; *Case Ādamsons 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 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.

El Tribunal Europeo, por su parte, también ha utilizado el derecho comparado como un mecanismo para identificar la práctica posterior de los Estados[11].

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 delitos[12]; ii) sistema judicial a través de un proceso penal[13], y iii) sistema administrativo, disciplinario o encomendado a la autoridad judicial electoral[14]. De ese examen suele concluirse que el uso de un sistema no es excluyente de otro sistema[15]. 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 los derechos políticos, por una propuesta del delegado de Brasil[16]. El delegado de

---

[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).

[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*

Colombia y el miembro de la Comisión de Derechos Humanos presentaron objeciones[17]. 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 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).

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.

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 causados[18]. 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 aplicables[19]. La multa aplicada en relación con los "hechos de la Alcaldía" se encontraba en un rango intermedio de las multas posibles[20].

---

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

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 inhabilitación[21], 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 Interamericana[23]. 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.

28. Otro aspecto a considerar es el de la <u>previsibilidad</u> 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

---

[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.

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 inhabilitación[24].

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 firme[25] (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 responsabilidad[26] (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 abusos[27]. 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 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

---

[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. Nº 2005-5270) emitida por la Sala Accidental del Tribunal Supremo de Justicia y sentencia No. 00782 de 27 de julio de 2010 (Exp. Nº 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.

persona sancionada (párr. 205).

31. En consecuencia, teniendo en cuenta la interpretación comprehensiva 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