

## La Sala Constitucional y las limitaciones al derecho al sufragio pasivo\*

Juan Alberto Berríos Ortigoza\*\*

### *Resumen*

En las decisiones 1265/2008, de 5 de agosto, y 1266/2008, de 6 de agosto, la Sala Constitucional declaró sin lugar sendos recursos de nulidad por inconstitucionalidad del artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), al considerar que la Contraloría General de la República tenía competencia para imponer la inhabilitación política como sanción accesoria en un procedimiento administrativo. En el presente estudio se examinan los argumentos de la Sala Constitucional sobre la constitucionalidad del mencionado artículo con base en las condiciones formales y materiales para la limitación o restricción de derechos fundamentales. Para ello se realizó una investigación documental, con base en el análisis de la doctrina nacional y extranjera y la jurisprudencia de la Sala Constitucional. Se concluye que se debería de modificar el artículo 105 de la LOCGRSNCF, de modo que la sanción de inhabilitación administrativa sea suprimida por carecer de fundamento constitucional, ser innecesaria, desproporcionada e incompatible con un sistema democrático, y además, porque su fin –que no es otro que garantizar la ética pública, la moral administrativa, la buena

---

\* Fecha recepción: 04/04/2010 Fecha aceptación: 27/05/2010

\*\* Abogado (LUZ). Adscrito al personal de investigación del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público «Dr. Humberto J. La Roche». Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad del Zulia. Cursante del Programa de Doctorado «Fundamentos de Derecho Político» de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (España). Email: jaberriosortigoza@gmail.com.

gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público— se consigue con la sanción prevista en los artículos 39.5 y 96 de la Ley Contra la Corrupción de conformidad con el artículo 65 de la Constitución, y que comprende tanto la inhabilitación para el ejercicio de la función pública como para el ejercicio del derecho al sufragio pasivo.

*Palabras clave:* derecho al sufragio pasivo, limitaciones a los derechos fundamentales, inhabilitación política, Contraloría General de la República

### *Abstract*

The Constitutional Branch on decisions 1265/2008, August 5<sup>th</sup> and 1266/2008, August 6<sup>th</sup> upheld the article 105 of the Organic Law of the Office of the Comptroller General and the National System of Fiscal Control (LOCGRSNCF), and therefore, that the Office of the Comptroller General had the power to impose the political disqualification through administrative means. Especially, we examine the arguments of the Constitutional Branch about the constitutionality of that article based on the formals and substantial conditions to restrict fundamental rights. In order to study this situation a documentary research was realized, by means of the analysis of the national and foreign doctrine and the jurisprudence of the Constitucional Branch. The review concludes that it must reform article 105 of the LOCGRSNCF, and so, the administrative disqualification imposed by the Office of the Comptroller General as accessory penalty have to be repealed because it hasn't basis in the Constitution, and it is unnecessary, disproportioned, no compatible with the democratic system, and its goal—to guarantee the public ethics, the administrative morals, the good practices in administration and the legality using the public holdings—is reached with the penalty in articles 39.5 and 96 of the Law Against Corruption according to article 65 of the Constitution, because this penalty is comprehensive of the disqualification to hold public office and the disqualification from exercising the political right to run for popularly-elected office.

*Key words:* political right to be elected, limitations to fundamental rights, political disqualification, Office of the Comptroller General

## 1. Introducción

Tres meses antes de las elecciones regionales de 2008, en las decisiones 1265/2008, de 5 de agosto, y 1266/2008, de 6 de agosto, la Sala Constitucional declaró sin lugar sendos recursos de nulidad por inconstitucionalidad del artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), al considerar que la Contraloría General de la República tenía competencia para imponer la inhabilitación política como sanción accesoria en un procedimiento administrativo.

En el presente estudio, se examinan los argumentos de la Sala sobre la constitucionalidad del artículo 105 de la LOCGRSNCF con base en las condiciones para la limitación o restricción de derechos fundamentales (Casal, 2006a): (a) *formales*: la reserva legal, la determinación o precisión de la regulación, el carácter orgánico de la ley; y (b) *materiales*: la licitud del fin perseguido, el principio de proporcionalidad, la intangibilidad del contenido esencial del derecho, la compatibilidad con el sistema democrático.

La trascendencia de este estudio viene dada por la necesidad de reflexionar sobre el alcance del concepto constitucional del Estado venezolano, y en particular, de la cláusula democrática de este concepto como referente axiológico y teleológico del resto del ordenamiento jurídico. El artículo 2 de la Constitución venezolana, señala que «Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político». Si bien la Constitución no define lo que es el «Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia» ni ninguno de esos elementos, sí es posible determinar el alcance de su contenido jurídico con base en las normas constitucionales, incluyendo el preámbulo. Se considera que este concepto constitucional de Estado presupone el equilibrio de cada uno de sus elementos para que todos se encuentren vigentes, de modo que ninguno de ellos prepondere sobre los otros, sino que su contenido esté influenciado como consecuencia de su necesaria interrelación. Así, por ejemplo, el elemento social no tiene mayor importancia que el democrático o el de justicia, aunque sí condicione su sentido, contenido y alcance. De la misma manera, el elemento democrático también se encuentra influenciado por la cláusula social y la cláusula de justicia del concepto de Estado, en el sentido de que la democracia —entendida como una «democracia participa-

tiva»— debe servir como instrumento para alcanzar la justicia social, aunque siempre con fundamento en el principio de la supremacía de la Constitución como norma básica del ordenamiento jurídico. En este sentido, resulta ineludible valorar la trascendencia del concepto de «Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia» como premisa para el análisis de las condiciones para restringir o limitar derechos fundamentales.

## **2. Nacionalidad, ciudadanía y derecho al sufragio**

La Sala, en la decisión 1265/2008, cuando examina la constitucionalidad del artículo 105 de la LOCGRSNCF con relación a la posibilidad de suspender el ejercicio de los «derechos de ciudadanía» prevista en el artículo 42 de la Constitución, advierte que la interpretación de éste debe hacerse en función de los conceptos de «ciudadanía» y «nacionalidad».

Con relación a la ciudadanía, la Sala señaló que ésta es una «condición —en principio— privativa de los venezolanos de ejercer derechos políticos como el sufragio activo y el pasivo», advirtiendo que un venezolano «puede perder total o parcialmente, temporal o permanentemente» la ciudadanía, o no ser titular de algún derecho político, y que un extranjero puede ser titular de «derechos de ciudadanía» de acuerdo al artículo 64.

En efecto, la ciudadanía es la condición jurídica de quien es titular de derechos y deberes políticos. Ahora bien, la definición de la ciudadanía como condición jurídica de quien es titular de derechos y deberes políticos se encuentra establecida en el artículo 39 de la Constitución, que señala que sólo son ciudadanos los venezolanos que en las diversas condiciones de edad previstas en ella no estén sujetos a inhabilitación política ni a interdicción civil. La ciudadanía presupone, entonces, la nacionalidad venezolana y cierta capacidad jurídica.

*Artículo 39.* Los venezolanos y venezolanas que no estén sujetos o sujetas a inhabilitación política ni a interdicción civil, y en las condiciones de edad previstas en esta Constitución, ejercen la ciudadanía y, en consecuencia, son titulares de derechos y deberes políticos de acuerdo con esta Constitución.

En este sentido, la Sala afirmó en la decisión 1265/2008 que «quien renuncia a la nacionalidad (originaria o adquirida) o la pierde (por revocatoria de la naturalización), pierde la ciudadanía, sea esta plena —en el caso de los venezolanos por nacimiento, mayores de edad, no entredichos ni inhabilitados—, o parcial en el caso de naturalizados o extranjeros». Sin embargo, no parece acertado considerar que los extranjeros ostenten una «ciudadanía

parcial» porque puedan ejercer el derecho al sufragio activo en las elecciones parroquiales, municipales y estatales, de acuerdo a las condiciones indicadas en el artículo 64, debido a que la nacionalidad es un presupuesto necesario de la ciudadanía. Un extranjero nunca podría renunciar o perder la «nacionalidad», y en consecuencia, perder la «ciudadanía parcial».

No se debería de confundir, entonces, la ciudadanía como condición jurídica de los nacionales y la titularidad de ciertos derechos y deberes políticos, pues, como excepción, ciertos derechos políticos pueden ser ejercidos por «no ciudadanos / no nacionales». Uno de ellos es el derecho al sufragio activo del que son titulares los extranjeros de acuerdo al artículo 64 constitucional.

Ahora bien, la Sala señaló, en la sentencia 1265/2008, que:

el artículo 42 se refiere «exclusivamente» a «la pérdida de los derechos vinculados a la ciudadanía por parte de los venezolanos por nacimiento que renuncien a su nacionalidad, o a los naturalizados que renuncien a ella o les sea revocada su carta de naturaleza por sentencia judicial firme, que lógicamente implica –en virtud de dicho fallo– la pérdida de los derechos políticos».

La Sala llega a esta conclusión luego de afirmar que «lógicamente» la «pérdida» de la nacionalidad adquirida debe darse por decisión judicial, así como la «pérdida» de los derechos de ciudadanía –parcial– que el ex nacional detentaba antes de la revocatoria de la carta de naturaleza, y que era imposible la privación de la nacionalidad venezolana por nacimiento.

Las imprecisiones en el argumento de la Sala parecen evidentes. El argumento es confuso. Por una parte, estas afirmaciones de la Sala bien pudieran referirse al artículo 35 de la Constitución, que señala que «[l]os venezolanos y venezolanas por nacimiento no podrán ser privados o privadas de su nacionalidad. La nacionalidad venezolana por naturalización sólo podrá ser revocada mediante sentencia judicial, de acuerdo con la ley». No sería muy coherente que la regulación del mismo supuesto de hecho se establezca en dos enunciados normativos bajo las mismas condiciones y consecuencias jurídicas: esto es, que la nacionalidad venezolana por naturalización sólo se pierde mediante una sentencia judicial, y en consecuencia, la ciudadanía.

Así mismo, de acuerdo al artículo 35 de la Constitución, la pérdida de la *titularidad* de la ciudadanía no es una consecuencia forzosa de la pérdida de la nacionalidad, porque la nacionalidad no presupone la condición jurídica de ciudadano. La ciudadanía sólo se perdería, como vía de consecuencia de la decisión de un órgano jurisdiccional con competencia administrativa prevista

en el artículo 35 y en el Capítulo III del Título III de la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía, si previamente se ha cumplido con los requisitos de edad y de capacidad jurídica señalados en el artículo 39 constitucional.

Además, no es cierto que los venezolanos por naturalización ostenten una «ciudadanía parcial», pues en el artículo 40 constitucional se señala que los venezolanos por naturalización que hubieren ingresado al país antes de cumplir los siete años de edad y residido en él permanentemente hasta alcanzar la mayoría gozan de los mismos derechos de los venezolanos por nacimiento.

Pareciera evidente que los artículos 35 y 42 de la Constitución regulan situaciones diferentes con consecuencias jurídicas distintas: el artículo 35 se refiere a una sentencia que tiene por objeto la revocatoria de la nacionalidad por naturalización, y el artículo 42 alude a una sentencia que tiene por objeto la suspensión de la ciudadanía. Esta diferencia no es asumida por la Sala.

Cuando la Sala afirma que la «pérdida» de los derechos de «ciudadanía parcial» debe ser consecuencia de una decisión judicial, se aparta del texto del artículo 42, que se refiere a la suspensión del ejercicio de la ciudadanía o de alguno de los derechos políticos:

*Artículo 42.* Quien pierda o renuncie a la nacionalidad pierde la ciudadanía. El ejercicio de la ciudadanía o de alguno de los derechos políticos sólo puede ser suspendido por sentencia judicial firme en los casos que determine la ley.

Como se observa, el artículo 42 de la Constitución establece dos supuestos con relación a la ciudadanía. El primero, que la *titularidad* de la ciudadanía se pierde con la pérdida o la renuncia de la nacionalidad. El segundo, que el *ejercicio* de la ciudadanía se *suspende* por «sentencia judicial firme en los casos que determine la ley». En este segundo supuesto, la titularidad de la ciudadanía se conserva, pues no hay pérdida de la nacionalidad. La suspensión supone que al cesar la causa que la originó, pueden ser ejercidos los derechos y deberes políticos que se derivan de la ciudadanía como condición jurídica.

Así mismo, no es redundante que el artículo 42 también se refiera a la suspensión del ejercicio de «la ciudadanía o de alguno de los derechos políticos». Puede ocurrir, en efecto, lo uno o lo otro. En este sentido, la *titularidad* de algún derecho político no se pierde a menos que se pierdan las condiciones que se exigen en la Constitución para ser titular de ese derecho, vinculadas a la única o doble nacionalidad, la residencia, etc. Por su parte, el *ejercicio* de algún derecho político sólo puede ser *suspendido*

por «sentencia judicial firme». De este modo, al cesar las consecuencias jurídicas de la sentencia judicial firme, también cesa la suspensión para el ejercicio del derecho político cuya titularidad no se hubo perdido. Si se asume que la suspensión del ejercicio del derecho supone también la pérdida de su titularidad, ese derecho no se volvería a ejercer por el simple cese de la causal que originó la suspensión. Al respecto, la Constitución da un ejemplo de un derecho político que sólo puede ser suspendido por sentencia judicial firme, y ése es el del artículo 65, referido al ejercicio del derecho al sufragio pasivo:

*Artículo 65.* No podrán optar a cargo alguno de elección popular quienes hayan sido condenados o condenadas por delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones y otros que afecten el patrimonio público, dentro del tiempo que fije la ley, a partir del cumplimiento de la condena y de acuerdo con la gravedad del delito.

### **3. La inhabilitación política como límite al ejercicio del derecho al sufragio en la Constitución**

Los derechos fundamentales no tienen un contenido ilimitado, ni ilimitable, y en tal razón, pueden ser objeto de limitaciones que inciden en el contenido que la Constitución les garantice. Estas limitaciones conviene ser distinguidas en diversos conceptos: la delimitación o definición del contenido del derecho, la limitación del derecho en sentido estricto, la restricción del derecho y su configuración por el legislador.

(a) La delimitación o definición del derecho corresponde a la Constitución al reconocer un derecho, y permite determinar el bien jurídico tutelado (la vida, la libertad personal, el debido proceso, o en este caso, el sufragio) (Casal, 2006a). Así mismo, sobre la base de esta delimitación es posible considerar que ciertas medidas del poder público atentan contra el ámbito tutelado por el derecho. En estos casos, según Casal (2006a), no se trata de fijar límites a los derechos, aunque la determinación de su contenido implique precisar su alcance.

(b) La limitación del derecho en sentido estricto la realiza la Constitución cuando, luego de reconocerlo, le impone condiciones –de modo explícito o implícito– que se traducen en la reducción del alcance de la facultad inicialmente protegida o en la necesidad de coordinar el derecho con otros derechos o bienes constitucionalmente tutelados (Alexy, 2003; Casal, 2006a). Lo primero ocurre, por ejemplo, cuando luego de reconocer el derecho al sufragio, la Constitución establece condiciones de edad, na-

cionalidad o residencia para su ejercicio, mientras que lo segundo sucede en virtud de la coexistencia de diversos derechos o bienes constitucionales, que a pesar de repercutir unos sobre otros, integran un solo sistema constitucional, como se observa en la regulación prevista en el mencionado artículo 65 de la Constitución (Casal, 2006a). En ambos supuestos es necesaria la intervención del legislador para que establezca los precisos perfiles de estos límites derivados de la Constitución (Casal, 2006a).

(c) La restricción del derecho consiste en la imposición por parte de la ley, aunque con base en la Constitución, de condiciones al ejercicio de un derecho (Alexy, 2003; Casal, 2006a). En este caso, la Constitución reserva a la ley la tarea de reducir las posibilidades para el ejercicio lícito de un derecho, y en tal sentido, esta restricción tiene un carácter relativo, debido a la facultad del legislador de suprimir o modificarla de acuerdo a criterios de oportunidad, en uso de su libertad de configuración normativa (Casal, 2006a). Expresiones como «con base a la ley» o «de acuerdo a la ley», que forman parte de las normas constitucionales que reconocen un derecho, no son más que reservas de restricción o cláusulas restrictivas que permiten al legislador limitarlo (Casal, 2006a).

(d) La configuración del derecho, que también es una actividad legislativa, tiene como objeto completar su contenido, no restringirlo (Casal, 2006a). Esto ocurre con los derechos que requieren de una configuración jurídica para poder ser realizados, debido a la amplitud del ámbito de libertad que protegen (Casal, 2006a). Sin embargo, como señala Casal (2006a), no siempre es clara la frontera entre la restricción y la configuración de un derecho, por lo que, ante la duda, la ley estaría sujeta a las condiciones exigidas para la restricción de un derecho fundamental<sup>1</sup>.

Dado que el desarrollo legislativo de las limitaciones a los derechos fundamentales debe realizarse de acuerdo a ciertas condiciones formales y materiales, éste se encuentra sujeto al control de su constitucionalidad, y con base en esas condiciones ha podido examinarse el contenido del artículo 105 de la LOCGRSNCF.

<sup>1</sup> Según Borowski (2000), la configuración y la restricción de los derechos fundamentales «son dos formas diferentes de describir exactamente el mismo fenómeno», luego de concluir que el objeto de la configuración no es el derecho fundamental mismo sino el derecho legal establecido en el ámbito temático del derecho fundamental correspondiente, mientras que la restricción recae sobre el derecho fundamental. De este modo, en la restricción de un derecho fundamental, un principio constitucional es limitado mediante una ley que a la vez, entonces, configura el derecho legal en el ámbito de ese derecho fundamental.

Ahora bien, entre los derechos políticos se encuentra el derecho al sufragio, que según el artículo 63 de la Constitución, será ejercido mediante votaciones libres, universales, directas y secretas. Éste es, entonces, el modo en que la Constitución define lo que es el «derecho al sufragio»:

*Artículo 63.* El sufragio es un derecho. Se ejercerá mediante votaciones libres, universales, directas y secretas. La ley garantizará el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional.

Por su parte, el artículo 64 de la Constitución establece de qué modo se encuentra limitado el derecho al sufragio activo:

*Artículo 64.* Son electores o electoras todos los venezolanos y venezolanas que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política.

El voto para las elecciones parroquiales, municipales y estatales se hará extensivo a los extranjeros o extranjeras que hayan cumplido dieciocho años de edad, con más de diez años de residencia en el país, con las limitaciones establecidas en esta Constitución y en la ley, y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política.

El artículo 65 establece una limitación al derecho al sufragio pasivo. Esta limitación encuentra su justificación en la necesidad de establecer mayores garantías al derecho al sufragio pasivo, cuando la limitación viene dada por la comisión de delitos durante el ejercicio de la función pública o que afecten el patrimonio público. Esta limitación constitucional al derecho al sufragio pasivo tiene particular importancia, pues si no la tuviera, bastaría, entonces, con la limitación ya establecida en el artículo 40 con respecto a los derechos políticos en general:

*Artículo 65.* No podrán optar a cargo alguno de elección popular quienes hayan sido condenados o condenadas por delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones y otros que afecten el patrimonio público, dentro del tiempo que fije la ley, a partir del cumplimiento de la condena y de acuerdo con la gravedad del delito.

Esta única limitación consiste, entonces, en que está impedido de ejercer el derecho al sufragio pasivo quien haya sido condenado por determinados delitos relacionados con el ejercicio de la función pública. Esta única limitación encuentra su concreción legislativa en la Ley Contra la Corrupción, que sanciona los delitos contra el patrimonio público, y en particular, en su artículo 96:

*Artículo 96.* El funcionario o empleado público que haya sido condenado por cualesquiera de los delitos establecidos en la presente

*Ley, quedará inhabilitado para el ejercicio de la función pública y, por tanto, no podrá optar a cargo de elección popular o a cargo público alguno, a partir del cumplimiento de la condena y hasta por cinco (5) años, a excepción de lo establecido en el artículo 83 de esta Ley, caso en el cual se aplicará el tiempo establecido en esa norma.*

El lapso de inhabilitación a que se refiere este artículo será determinado por el juez, de acuerdo con la gravedad del delito, en la sentencia definitiva que se pronuncie sobre el mismo [destacado propio].

Este artículo establece de forma expresa que una decisión en sede jurisdiccional con competencia penal tiene como consecuencia la inhabilitación para el ejercicio de la función pública y la suspensión del *ejercicio* –que no de la *titularidad*– del derecho al sufragio pasivo. En este sentido, las consecuencias jurídicas de la decisión judicial prevista en este artículo 96 son distintas a las de un acto administrativo sancionatorio de la Contraloría General de la República, que solo inhabilitaría para el ejercicio de la función pública. La Ley Contra la Corrupción establece esa distinción en su artículo 39:

*Artículo 39.* Sin perjuicio de las demás sanciones que correspondan, quedará inhabilitado para ejercer cualquier cargo público:

1. El funcionario público que cese en el ejercicio de sus funciones y no presente declaración jurada de patrimonio.
2. El funcionario público que falseare u ocultare los datos contenidos en la declaración jurada de patrimonio o los suministrados en el procedimiento de verificación patrimonial.
3. Quienes hayan sido sancionados por el Contralor General de la República o sus delegatarios, por no cumplir con la obligación de presentar declaración jurada de patrimonio o documentación requerida en el proceso de verificación patrimonial y se mantengan contumaces.
4. Los Fiscales o representantes del Ministerio Público que dolosamente no interpongan los recursos legales, no ejerzan las acciones correspondientes, no promuevan las diligencias conducentes al esclarecimiento de la verdad, no cumplan los lapsos procesales o no coadyuven con la debida protección del procesado.
5. El funcionario o empleado público que haya sido condenado por cualesquiera de los delitos establecidos en la presente Ley.

La inhabilitación que corresponda según los numerales 1, 2 y 3 de este artículo, será determinada por el Contralor General de la República en la resolución que dicte al efecto, la cual no podrá exceder de doce (12) meses, siempre y cuando sea subsanado el incumpli-

miento, y en los casos a que se refieren los numerales 4 y 5, por el Juez que conozca el caso en sentencia definitiva, a cuyo efecto establecerá un lapso no mayor de quince (15) años.

Como se observa, de una interpretación de los artículos 39 y 96 de la Ley Contra la Corrupción, en concordancia con el artículo 65 de la Constitución, se debería de concluir que el único supuesto para suspender el ejercicio del derecho al sufragio pasivo es una decisión condenatoria definitivamente firme proferida en sede jurisdiccional penal con motivo de delitos contra el patrimonio público, con la particularidad de que esa suspensión se puede extender hasta por un período de 5 años con posterioridad al cumplimiento de la condena. Esta diferencia es esencial, pues la inhabilitación política que suspende el ejercicio de la ciudadanía, y por tanto, comprensiva tanto del derecho al sufragio activo como pasivo, es una sanción accesoria de la prisión y el presidio por la comisión de los delitos establecidos en el Código Penal y sólo mientras dure el período de la condena:

*Artículo 24. La inhabilitación política no podrá imponerse como pena principal sino como accesoria de las de presidio o prisión y produce como efecto la privación de los cargos o empleos públicos o políticos que tenga el penado y la incapacidad, durante la condena, para obtener otros y para el goce del derecho activo y pasivo del sufragio.*

[...]

Sin embargo, la Sala afirmó en la decisión 1265/2008:

En efecto, si bien el artículo 65 del Constitución de República Bolivariana de Venezuela señala que “...no podrán optar a cargo alguno de elección popular quienes hayan sido condenados o condenadas por delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones...”, esta norma no excluye la posibilidad de que tal inhabilitación pueda ser establecida, bien por un órgano administrativo stricto sensu o por un órgano con autonomía funcional, como es, en este caso, la Contraloría General de la República.

Nótese que la norma, si bien plantea que la prohibición de optar a un cargo público surge como consecuencia de una condena judicial por la comisión de un delito, tampoco impide que tal prohibición pueda tener un origen distinto; la norma sólo plantea una hipótesis, no niega otros supuestos análogos [destacado propio].

Este criterio no parece muy acertado. Como sostiene Alexy (2003: 277), los derechos fundamentales sólo pueden ser limitados «sólo a través de, o sobre la base de normas con rango constitucional». Es decir, las limitaciones a los derechos fundamentales sólo pueden establecerse en normas de rango

constitucional o en normas de rango inferior a la Constitución a las que autorizan dictar normas constitucionales. En el caso del derecho al sufragio pasivo, la limitación ya está establecida de forma expresa en el artículo 65 de la Constitución. No sería constitucional, entonces, la imposición de *restricciones análogas* a las limitaciones ya establecidas en la Constitución para condicionar el ejercicio de un derecho fundamental. La limitación al derecho fundamental no puede tener «un origen distinto», pues la única condición constitucional para limitar el derecho fundamental al sufragio pasivo es la decisión de un órgano jurisdiccional con competencia penal. Que la Constitución no niegue «otros supuestos análogos», no implica que el legislador se encuentre autorizado a establecer restricciones. Antes bien, el legislador debe estar autorizado por una norma constitucional «cláusula de reserva explícita» como *norma de competencia* para establecer la restricción a un derecho fundamental (Alexy, 2003). Estas normas de competencia o reservas legales, como advierte Alexy (2003), no constituyen limitaciones, sino tan sólo fundamentan la posibilidad jurídica de restringir un derecho, de modo que puede existir una competencia para imponer restricciones sin que el legislador haga uso de ella.

Así mismo, la Sala, en la decisión 1265/2008, sostuvo lo siguiente:

En este contexto, cabe destacar que tal determinación es un asunto de política legislativa que corresponde en todo caso al legislador nacional, según la orientación que este órgano, dentro de su autonomía, decida asignarle al *ius puniendi* del Estado; por lo que negar esta posibilidad significaría limitar al órgano legislativo en su poder autónomo de legislar en las materias de interés nacional, según lo prescribe el artículo 187, cardinal 1, en concordancia con el 152, cardinal 32 del Texto Fundamental.

La actividad del Parlamento anteriormente anotada, sólo podría hallar límites en la Constitución, la cual, al no prohibir esta especial manifestación sancionatoria por parte de la Contraloría General de la República, y al encontrar ésta sustento expresamente en la ley que la rige, se ajusta tanto al principio de supremacía constitucional como al principio de legalidad, como pilares fundamentales del Estado de Derecho. Así se declara.

Como se observa, la Sala fundamenta su argumento en el hecho de que no existe prohibición constitucional al legislador. Ahora bien, sostiene Casal (2006a) que la legitimidad de las limitaciones o restricciones a los derechos fundamentales depende del cumplimiento de ciertas condiciones formales y materiales. Las condiciones formales son la reserva legal, la determinación o precisión de la regulación y el carácter orgánico de la ley,

mientras que las condiciones materiales son la licitud del fin perseguido, la proporcionalidad, la intangibilidad del contenido esencial del derecho y la compatibilidad con el sistema democrático.

Atendiendo a las condiciones formales, se considera que la restricción establecida en el artículo 105 de la LOCGRSNCF carece de base constitucional. No existe una «cláusula de reserva explícita» que autorice al legislador la imposición de una restricción análoga a la limitación constitucional al derecho al sufragio pasivo. Si bien el artículo 105 está contenido en una ley orgánica, la regulación de la restricción no parece tan precisa:

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

Como se observa, la inhabilitación es para el ejercicio de las funciones públicas. Es una inhabilitación administrativa. Todo indica que las sanciones de inhabilitación administrativa y de inhabilitación política tienen un origen distinto. Al respecto, el artículo 21 de la LOCGRSNCF plantea una concurrencia de responsabilidades:

*Artículo 21.* Los funcionarios y empleados públicos *responden civil, penal, administrativa y disciplinariamente* por la administración de

los bienes y recursos públicos, de conformidad con lo establecido en la ley [destacado propio].

La cuestión es si esta inhabilitación administrativa tiene consecuencias jurídicas similares a la inhabilitación política establecida en el artículo 96 de la Ley Contra la Corrupción. La Sala, en la decisión 1266/2008, aseveró lo siguiente:

[...] *la potestad sancionatoria del Contralor General de la República está referida al ámbito administrativo*; es decir, que *no es una sanción política* como ocurre en otros ordenamientos constitucionales latinoamericanos, en virtud de que la sanción de inhabilitación se ciñe a la función administrativa vista la naturaleza jurídica de la Contraloría General de la República y sus funciones constitucionales, que apuntan a la fiscalización, supervisión y control de la gestión pública, funciones que se insertan en el Sistema Nacional de Control Fiscal; ello es la garantía del postulado constitucional establecido en el artículo 141 de la Carta Magna.

En efecto, la sanción de inhabilitación para el ejercicio de cualquier función pública surte efectos para el desempeño de la función administrativa, indistintamente de cuál sea el origen; esto es, por concurso, designación o elección popular. De ese modo, la inhabilitación decretada en uso de la potestad otorgada por el artículo 105 de la Ley de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal limita o inhabilita, durante la vigencia de la sanción, la aptitud para el manejo de la cosa pública por causa de haber incurrido en infracciones administrativas comprobadas mediante el procedimiento de control fiscal. *Esta inhabilitación se extiende a toda función administrativa, incluso las que derivan del cargo de elección popular, en virtud de que la función de gobierno supone necesariamente la aptitud para el ejercicio de funciones públicas.* El rol de gobernante no puede escindirse de la de funcionario, y sobre ambos recaen exigencias constitucionales en pro de la correcta gestión pública, que es menester armonizar.

Es de advertir que la sentencia penal a que aluden los artículos 42 y 65 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela suspende el ejercicio de los derechos políticos, la impuesta en cambio por el Contralor General de la República inhabilita para el ejercicio de funciones públicas, en uso de la facultad que le confiere el artículo 289.3 constitucional, y que desarrolla el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Es decir, que como consecuencia de la inhabilitación se restringe la aptitud para ser funcionario público, como sería la restricción derivada de la mayoría o de los extranjeros para determinados cargos públicos, debiéndose recalcar

que es **cualquier funcionario público, incluso los de elección popular**, de modo tal que el sancionado no puede ser funcionario, y por conexión necesaria tampoco gobernante.

Con base en esta distinción, y entendido que son dos inhabilitaciones diferentes que dimanan de varios preceptos constitucionales, cuales son los artículos 42, 65 y 289.3, corresponde a los órganos de la Administración Pública no permitir el ejercicio de cargos públicos a ciudadanos sancionados, es decir no designarlos o no permitir su concurso; y al Poder Electoral velar porque no se fragüe un fraude a los electores permitiendo la postulación, el concurso y la elección de un ciudadano que está impedido para ejercer las funciones administrativas ínsitas a las funciones de gobierno [subrayado propio] [resaltado de la Sala].

Se considera que la inhabilitación administrativa tiene su origen en la declaratoria de responsabilidad administrativa y la inhabilitación política de la que trata el artículo 65 de la Constitución tiene su origen en la declaratoria de responsabilidad penal. En este sentido, cada una de esas sanciones tiene consecuencias jurídicas distintas. La inhabilitación administrativa imposibilita el ejercicio de una función pública, mientras que la inhabilitación política suspende el ejercicio del derecho al sufragio pasivo. Ahora bien, si se asume el criterio de la Sala, el alcance de la inhabilitación administrativa sería tal que comprendería los efectos de la inhabilitación para el ejercicio del derecho al sufragio pasivo. Es decir, el acto administrativo sancionatorio que imponga la inhabilitación administrativa tendría las mismas consecuencias jurídicas que una decisión en sede jurisdiccional con competencia penal que imponga la inhabilitación para el ejercicio del derecho al sufragio pasivo. Esto parece vulnerar el principio de *non bis in ídem*.

Con respecto a la condición material de la licitud del fin perseguido vale comentar que la Sala, en la decisión 1266/2008, sostiene que no aceptar que la inhabilitación administrativa tiene incidencia en el derecho al sufragio pasivo «desnaturalizaría la coercibilidad de la potestad sancionatoria del control fiscal; y burlaría por completo el cometido estatal de velar por la ética pública, la moral administrativa, la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público» contenido en la Constitución, pues «la inhabilitación se tornaría inejecutable primero con ocasión de las aspiraciones electorales, y luego en virtud de las prerrogativas procesales de las que gozan algunos cargos, avalando una espiral de impunidad que acrecentaría los viejos vicios que han deformado la visión que tenemos los venezolanos acerca de lo que es y debe ser la cosa pública». Con esto la Sala fundamenta la licitud teleológica de la restricción impuesta para garantizar ciertos bienes

constitucionales como la ética pública, la moral administrativa, la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, contemplados en el artículo 274 de la Constitución. La cuestión es que este cometido estatal, con respecto a la suspensión del ejercicio del derecho al sufragio político, se debe cumplir con una decisión de un órgano jurisdiccional con competencia penal, si se atiende a la letra del artículo 65 de la Constitución. Se insiste, entonces, que el legislador no está autorizado a establecer una restricción análoga a la limitación constitucional, pues ésta es suficiente para garantizar aquellos bienes colectivos.

Por otra parte, de asumirse el criterio de la Sala, tampoco tendría sentido el artículo 83 de la LOGRSNCF:

*Artículo 83. La responsabilidad penal se hará efectiva de conformidad con las leyes existentes en la materia [Ley contra la Corrupción].*

*Las diligencias efectuadas por los órganos de control fiscal, incluida la prueba testimonial, tienen fuerza probatoria mientras no sean desvirtuadas en el debate judicial [destacado propio].*

La consecuencia más importante de esta norma es que los órganos de control fiscal colaboran con los órganos jurisdiccionales para que éstos juzguen si hubo o no responsabilidad penal. Esta colaboración es evidente en los artículos 41.3 y 44 de la Ley Contra la Corrupción:

*Artículo 41. Sin perjuicio de lo establecido en la ley que rige sus funciones, la Contraloría General de la República tendrá los siguientes deberes y atribuciones en materia de corrupción:*

[...]

*3. Enviar al Fiscal General de la República o a los tribunales competentes todos los documentos o elementos que ellos exijan, así como los resultados de las investigaciones que realice, sobre toda acción u omisión que produjere un perjuicio al patrimonio público o pudiere comprometer la responsabilidad civil o penal de las personas sujetas a esta Ley.*

*Artículo 44. Cuando la Contraloría General de la República determine la responsabilidad administrativa de un funcionario público de conformidad con esta Ley [relacionados con la declaración jurada de patrimonio], remitirá al Ministerio Público el resultado de sus actuaciones para que éste ejerza las acciones correspondientes [destacado propio].*

Si se interpretan estos artículos en conjunto con los artículos 39 y 96 de la Ley Contra la Corrupción, es evidente la importancia que tienen los órganos jurisdiccionales con competencia penal. Esta necesaria colaboración

entre los órganos de control fiscal y el Poder Judicial deriva del hecho de la diferencia en la naturaleza y la gravedad de las sanciones administrativas y penales. Esta distinción es evidente en el artículo 39 de la Ley Contra la Corrupción cuando establece que la inhabilitación que corresponde a sus numerales 1, 2 y 3 –relacionados con la declaración jurada de patrimonio–, será determinada por el Contralor General de la República, mientras que los numerales 4 –dolo por omisión de los funcionarios del Ministerio Público– y 5 –sobre los delitos establecidos en la Ley Contra la Corrupción–, debe ser impuesta por un órgano jurisdiccional con competencia penal.

Con relación al principio de proporcionalidad como condición material para legitimar las limitaciones o restricciones a los derechos fundamentales, cabe advertir que existe cierta polémica sobre la posibilidad de emplear el principio de proporcionalidad como canon de constitucionalidad de las normas restrictivas de derechos, y no sólo de sus actos de aplicación (Bastida Freijedo, Villaverde, Requejo, Presno, Aláez y Fernández, 2004), que es la dimensión más conocida de este principio (Bilbao Ubillos, 2000). Bastida Freijedo *et al.* (2004) refiere que un sector de la doctrina sostiene que la posición del legislador en un sistema constitucional democrático no parece concordar con el empleo del principio de proporcionalidad como canon de constitucionalidad de las leyes restrictivas de derechos, porque la libertad de configuración normativa del legislador, que le permite decidir cómo limitar o restringir el ejercicio de un derecho fundamental, pugnaría con la exigencia de que los límites o restricciones que la Constitución le permite concretar o crear sean proporcionados. En todo caso, los argumentos en contra del empleo del principio de proporcionalidad para evaluar la constitucionalidad de una ley limitativa o restrictiva de derechos, tiene sus debilidades, pues no se puede negar que la vinculación positiva del legislador al contenido esencial de los derechos fundamentales reduce su margen de discrecionalidad e impide que el legislador pueda establecer cualquier tipo de restricciones (Bastida Freijedo *et al.*, 2004). De otra parte, el principio de proporcionalidad permite evaluar la razonabilidad del control de la constitucionalidad de las leyes limitativas o restrictivas por parte del juez constitucional (Bastida Freijedo *et al.*, 2004), no siendo necesario que esté contemplado en la Constitución o que exista un derecho fundamental a la proporcionalidad abstracta de la sanción con la gravedad de la falta.

Ahora bien, al examinar el artículo 105 de la LOGRSNCF con arreglo a los criterios de proporcionalidad, se observa lo siguiente:

(a) *Idoneidad*. Una medida es idónea o adecuada cuando mediante su adopción existe la probabilidad real de alcanzar el objetivo perseguido por la ley que la establece (Casal, 2006a; Chacón Hanson, 2008). En tal sentido, el juicio de idoneidad o adecuación consiste en determinar si la medida es susceptible de limitar o restringir el derecho fundamental, aunque no de cualquier forma (Bastida Freijedo *et al.*, 2004). Esto significa que la medida debe ser «funcionalmente idónea», en el sentido de, además de ser limitativa del derecho, debe limitarlo sólo por los motivos que justifican la existencia de ese límite (Bastida Freijedo *et al.*, 2004: 147), relacionados con la relevancia tanto del bien protegido por la norma como de los fines inmediatos y mediatos que ésta persigue proteger. Como señalan Casal (2006a) y Chacón Hanson (2008), el juicio de idoneidad debe ser objeto de ponderación, pues no se requiere que exista una certeza absoluta sobre los efectos benéficos de la medida, ni tampoco que siempre se obtenga el fin o los fines perseguidos, si bien no es suficiente que éstos se logren sólo alguna vez. En este sentido, se puede considerar que la inhabilitación administrativa es idónea para garantizar los bienes constitucionales de la ética pública, la moral administrativa, la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público.

(b) *Necesidad*. El juicio de necesidad consiste en estimar que la medida limitativa o restrictiva del derecho fundamental es imprescindible para alcanzar el fin perseguido con el límite o la restricción (Bastida Freijedo *et al.*, 2004). Esto implica que no sea posible elegir una alternativa menos gravosa para el derecho que sea idónea para lograr, con igual grado de efectividad, el objetivo propuesto (Casal, 2006a; Rosales, 2007). Es decir, de entre las diversas posibilidades idóneas de imponer una medida restrictiva sólo se debe de adoptar aquella que menos lesione o restrinja (principio de intervención mínima o *narrowly tailored doctrine*) (Bastida Freijedo *et al.*, 2004; Chavero Gazdik, 2001; Rosales, 2007), y en este sentido, se estima que el juicio de necesidad tiene una «función negativa» (Chacón Hanson, 2008: 72). La racionalidad de esta regla de la necesidad parte de la premisa según la cual el *ius puniendi* del Estado debe «administrar violencia institucionalizada», de modo que el límite máximo de punición debe estar enmarcado por la medida idónea que resulte menos gravosa para el derecho afectado (Rosales, 2007: 198), aun cuando se trate de un ejercicio ilegítimo de éste. En consecuencia, todo exceso de ese límite máximo también devendría innecesario, y por ende, no ajustado a la Constitución (Rosales, 2007). Si se estima que en la legislación venezolana está contemplada la inhabilitación para el ejercicio del derecho al sufragio pasivo como consecuencia de una

decisión de un órgano jurisdiccional con competencia penal que declara la responsabilidad penal por la comisión de delitos contra el patrimonio público, la sanción administrativa del artículo 105 de la LOCGRSNCF que consiste en la inhabilitación administrativa sería innecesaria, máxime si se toma en cuenta el efecto de prejudicialidad absoluta que genera todo proceso penal con respecto a los procedimientos administrativos (artículo 34 del Código Orgánico Procesal Penal).

(c) *Proporcionalidad en sentido estricto*. Luego de verificar que la medida es idónea y necesaria, es preciso determinar si su objetivo –proteger otros derechos, bienes o intereses mediante las limitaciones a un derecho fundamental– es lo suficientemente significativo como para justificar la medida, de modo que haya equidad en el reparto de los sacrificios (Bastida Freijedo *et al.*, 2004; Casal, 2006a). La exigencia de proporcionalidad en sentido estricto consiste, entonces, en un examen sobre la razonabilidad de la medida prevista, mediante la ponderación del sacrificio exigido al derecho fundamental limitado por esa medida y del fin que se procura alcanzar con este límite, es decir, la protección de otros derechos, bienes o intereses jurídicos (Bastida Freijedo *et al.*, 2004; Casal, 2006a). En el ámbito sancionatorio, se compara la gravedad de la falta que se trata de impedir y la gravedad del castigo que se impone, es decir, los efectos benéficos y los efectos negativos que genera la norma, desde la perspectiva de los valores constitucionales. Una medida, entonces, será «estrictamente desproporcionada», cuando haya un desequilibrio patente y excesivo o irrazonable entre la sanción y la finalidad de la norma a partir de las pautas axiológicas constitucionales.

El artículo 105 de la LOCGRSNCF establece que la Contraloría General de la República «puede imponer, atendiendo la gravedad de la irregularidad cometida, [la] inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas hasta por un máximo de quince (15) años». Si esta sanción se compara con la inhabilitación prevista en los artículos 39.5 y 96 de la Ley Contra la Corrupción, que deben ser impuestas por un órgano jurisdiccional con competencia penal no cabría sino concluir que la sanción administrativa es desproporcionada. La pena de prisión en la Ley Contra la Corrupción tiene un límite máximo de 10 años en los delitos de peculado doloso (artículo 52, 3 a 10 años), corrupción propia judicial (artículo 62, 5 a 10 años), enriquecimiento ilícito (artículo 73, 3 a 10 años) y aprovechamiento fraudulento de fondos públicos (artículo 74, 2 a 10 años). Esto explica que en los artículos 39.5 y 96 de la Ley Contra la Corrupción se establezca que la inhabilitación no puede

exceder de 15 años, y que en todo caso, pueda extenderse hasta por 5 años luego del cumplimiento de la condena. En este sentido, sólo si una persona es condenada a 10 años de prisión por la comisión de alguno de los delitos ya mencionados, puede ser objeto de una sanción accesoria de inhabilitación para el ejercicio del derecho al sufragio pasivo hasta por 15 años.

En definitiva, una sanción administrativa no puede ser más grave que una sanción penal, y mucho menos cuando existe el principio de la prejudicialidad absoluta del proceso penal. Como sostiene Rosales (2007), el control penal sólo es legítimo en una sociedad democrática si resulta necesario para proteger ciertos bienes frente a ataques graves, y por eso, en algunos supuestos el legislador debe considerar la conveniencia de la intervención penal, debido a que ésta puede resultar perjudicial, e incluso, criminógena, con lo cual, no es razonable penalizar ciertas conductas sino más bien acudir a otras vías jurídicas de intervención.

Con respecto a la compatibilidad de las limitaciones al derecho al sufragio pasivo con la democracia, la Sala hizo referencia a precedentes en las decisiones 1265 y 1266/2008. En la 1265/2008 indicó:

Al respecto, esta Sala Constitucional en su sentencia 2444 del 20 de octubre de 2004 (caso: *Tulio Rafael Gudiño Chiraspó*), consideró que no podía ser destituido del cargo un funcionario de elección popular, con fundamento en el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

Sin embargo, la sentencia *supra* fue objeto de una aclaratoria, solicitada por los representantes de la Contraloría General de la República, en decisión N° 1056 del 31 de mayo de 2005, que ratifica el fallo aclaratorio N° 174 del 8 de marzo de 2005, en los siguientes términos:

*“...La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.347, del 17 de diciembre de 2001, ratificó la universalidad del ejercicio de la función contralora, y precisó en el artículo 9 los órganos y personas sujetos al control, vigilancia y fiscalización de la Contraloría General de la República, esto es, entre otros, a todos los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público Nacional, Estadal y Municipal, lo que incluye a aquellos cuya investidura sea producto de la elección popular [subrayado de la Sala].*

*Esta Sala Constitucional decidió en su sentencia N° 2444 del 20 de octubre de 2004, en relación con los funcionarios*

*públicos de elección popular, que si bien la declaratoria de responsabilidad administrativa apareja ineludiblemente la aplicación de la sanción de multa junto con otras sanciones, entre ellas: la suspensión del cargo sin goce de sueldo, la destitución y la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas, le asistía la razón 'al accionante cuando cuestiona el acto de destitución impuesto por el Contralor con ocasión a la naturaleza comicial de su investidura'.*

*Esta conclusión se deriva del hecho cierto de que los derechos al sufragio activo y pasivo constituyen el eje del sistema democrático estatuido en nuestra Carta Magna, y la posibilidad de que el mandato conferido se interrumpa de manera definitiva a través de una sanción de naturaleza administrativa, implicaría 'un grave riesgo de que se pierda el equilibrio en el sistema de peso y contrapeso al que responde nuestro esquema democrático'.*

***En efecto, en materia de ejercicio de derechos, en este caso políticos, muy vinculados al carácter participativo del gobierno del Estado venezolano, las excepciones y/o restricciones son de derecho constitucional estricto y nuestra Constitución sólo dispone de dos medios para terminar anticipadamente el mandato o representación (salvo, por supuesto, la muerte o la renuncia). Estos son: el enjuiciamiento por delitos comunes o políticos –artículo 266– y la revocatoria del mandato –artículo 72–, una de las innovaciones de la nueva Carta Magna que confiere, precisamente, el carácter participativo a nuestra democracia [destacado propio].***

*En consecuencia, dicho fallo concluyó que en vista de que el acto administrativo accionado en amparo [...] dictado por el Contralor General de la República 'no fue producto del establecimiento de una responsabilidad penal, el Contralor General de la República se hallaba impedido de declarar la destitución del mencionado ciudadano', por lo que declaró con lugar la acción de amparo ejercida, pero sólo con respecto a la destitución del cargo [destacado de la Sala].*

***Ahora bien, mediante sentencia N° 174 del 8 de marzo de 2005, la Sala declaró parcialmente con lugar la aclaratoria solicitada en relación al fallo N° 2444, precisando que la 'inhabilitación para ejercer cualquier función pública contenida en las Resoluciones dictadas por el Contralor General de la República comienzan (sic) a surtir efectos legales una vez vencido el período para el cual fue electo***

*el representante popular sancionado, o a partir de que cese efectivamente en el ejercicio de sus funciones con ocasión de las nuevas elecciones' lo que impedía 'al representante popular afectado optar a la reelección en el venidero proceso comicial'* [subrayado de la Sala].

*Esta aclaratoria es absolutamente congruente con las argumentaciones explanadas y se compadece con la naturaleza de la inhabilitación cuando se trata de cargos de investidura popular. Efectivamente, la doctrina española ha sido pacífica y conteste en el sentido de considerar la inhabilitación para el derecho de sufragio pasivo como una 'inhabilitación especial' que priva al penado, o sancionado agrega la Sala, del derecho a ser elegido para cargos públicos durante el tiempo de la condena o, en este caso, de la sanción administrativa [...]*

*Teniendo en cuenta ello, no es posible por vía de una sanción administrativa destituir a un funcionario de elección popular, por lo que la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos tiene que ser entendida como inhabilitación para ejercer en el futuro cualquier función pública, sea esta originada por concurso, designación o elección; no obstante, la Contraloría General de la República puede ejercer, en relación a este representante de elección popular, cualquiera de las otras sanciones administrativas que no impliquen la pérdida definitiva de su investidura. En consecuencia, puede imponer multas, la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por un máximo de quince años y la suspensión temporal del ejercicio del cargo por un período no mayor de veinticuatro (24) meses...".* [destacado de la Sala].

Aunque la Sala reconoce que en materia de ejercicio de derechos políticos —«muy vinculados al carácter participativo del gobierno del Estado venezolano», las excepciones y/o restricciones son de derecho constitucional estricto— en este caso, la del artículo 65 de la Constitución en concordancia con el artículo 39 *eiusdem*—, la decisión fue declarar la constitucionalidad del artículo 105 de la LOCGRSNCF que faculta al Contralor General de la República para imponer la inhabilitación administrativa con efecto suspensivo del ejercicio del derecho al sufragio pasivo. Si la jurisprudencia de la Sala ha armonizado la sanción de inhabilitación administrativa con el ejercicio de los derechos políticos, en particular con el diferimiento de la ejecución cuando la persona sancionada ejerce un cargo de elección popular, ¿por qué ese argumento no vale para el caso de la suspensión del ejercicio del derecho

al sufragio pasivo, más aún cuando esta limitación ya está prevista en la Constitución y se encuentra concretada en la Ley Contra la Corrupción? Al respecto, la Sala sostuvo lo siguiente en la decisión 1266/2008:

[...] el sufragio pasivo, derecho que los accionantes alegan como lesionados por la norma impugnada, al constituir un derecho fundamental que trae consigo el cumplimiento de los fines estatales exige que el desempeño de funciones públicas esté rodeado de garantías suficientes que provean al ejercicio del derecho, *sin injerencias negativas que antepongan los intereses particulares en desmedro de los de carácter general y de sus verdaderos objetivos*; pero también implica que se articule en torno al derecho un régimen de inhabilitaciones, incompatibilidades y limitaciones para el ejercicio de los cargos públicos, con la fijación de reglas que determinen los requisitos y condiciones personales y profesionales necesarios para su acceso, a fin de que dicho ejercicio sea el resultado de decisiones objetivas acordes con la función de buen servicio a la colectividad que garanticen que el desempeño del cargo público por parte de la persona a quien se designa o elige, tenga como resultado un adecuado cumplimiento de los fines del Estado que asegure la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, en otras palabras, que se cumpla con la ética pública, la moral administrativa y la buena gestión del patrimonio público [destacado propio].

Estas afirmaciones son coherentes con el criterio sostenido por la Sala en la 1309/2001, de 19 de julio:

[...] los estándares para dirimir el conflicto entre los principios y las normas deben ser compatibles con el proyecto político de la Constitución (Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia) *y no deben afectar la vigencia de dicho proyecto con elecciones interpretativas ideológicas que privilegien los derechos individuales a ultranza o que acojan la primacía del orden jurídico internacional sobre el derecho nacional en detrimento de la soberanía del Estado* [destacado propio].

Con respecto a esta «primacía» del interés colectivo sobre el interés individual y del derecho nacional sobre el orden jurídico internacional, la Sala también hizo algunas reflexiones en la decisión 1265/2008, que tienen por objeto la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

#### **4. Epílogo: Anotaciones de la Sala Constitucional sobre la Convención Americana sobre Derechos Humanos**

La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 23, referido a los derechos políticos, lo siguiente:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

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

Como se evidencia, esta norma de la Convención Americana sobre Derechos Humanos guarda absoluta correspondencia con los artículos 42 y 65 de la Constitución. Esto es, que para suspender el ejercicio de los derechos políticos, y en particular, el derecho al sufragio pasivo, es necesario que ello sea consecuencia de una sentencia condenatoria proferida por un juez con competencia penal.

No obstante, la Sala Constitucional, en la sentencia 1265/2008, destaca que la Convención es «una declaración de principios, derechos y deberes de corte clásico que da preeminencia a los derechos individuales, civiles y políticos dentro de un régimen de democracia formal». Además, sostiene que en la Convención «no hay norma alguna sobre derechos sociales [...], ni tampoco tiene previsión sobre un modelo distinto al demócrata liberal, como lo es la democracia participativa, ni contempla un tipo de Estado que en lugar de construir sus instituciones en torno al individuo, privilegie la sociedad en su conjunto, dando lugar a un Estado social de derecho y de justicia».

Estas afirmaciones pueden resultar peligrosas. Por una parte, no es cierto que la Convención no contenga normas sobre derechos sociales porque existe un Protocolo Adicional en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador), y en cuanto protocolo incluye estos derechos en el régimen de protección de la Convención para aquellos países que lo hayan suscrito y ratificado (artículo 77.1 de la Convención).

Este Protocolo fue publicado en Gaceta Oficial de la República N° 38.192, en fecha 23 de mayo de 2005<sup>1</sup>.

Tampoco parece acertado afirmar que la «democracia participativa» se contraponga al concepto de «democracia liberal». No lo es porque la democracia liberal denota un contenido ideológico, y en este sentido, se contrapondría a «democracia social». La «democracia participativa» –cuyo debate sobre su alcance y significado es actual– hace referencia, en todo caso, a que la Constitución ha establecido un conjunto de medios y oportunidades para la participación política distintos al sufragio y la representación.

Por otra parte, si bien la concepción del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia tiende a privilegiar a la sociedad en su conjunto, ello no autoriza todo tipo de restricciones a los derechos fundamentales. Como advierte Casal (2006b), cuando se presentan «conflictos» entre derechos fundamentales se debe preservar la armonía del sistema, tratando de asegurar, en cuanto sea posible, la observancia de cada derecho fundamental, fijando el punto de equilibrio en atención a las circunstancias del caso y a los principios del ordenamiento, y no mediante la sumisión total de unos derechos fundamentales a otros, con base en una supuesta prevalencia abstracta u ontológica de los segundos. En definitiva, no se debe postergar la aplicación de un derecho fundamental en beneficio de la aplicación de otro cuyo valor se considera preferente según la jerarquía de los valores o intereses de quien juzga, porque de lo contrario no se aplicarían ambos derechos fundamentales al caso particular, sino que se suspendería la vigencia de uno de los derechos para aplicar en plenitud el elegido en la ponderación (Bastida Freijedo *et al.*, 2004).

En este sentido, la Sala agrega en la mencionada decisión 1265/2008:

Por otra parte, en relación a los derechos políticos, el artículo 23.2, admite la “reglamentación” de los mismos mediante ley, en atención a razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

---

<sup>1</sup> Según decisión 1521/2009, de 21 de octubre, la Sala Político-Administrativa se declaró competente para conocer de la presunta omisión del Ministro del Poder Popular para Relaciones Exteriores en cumplir con el trámite de depósito del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o «Protocolo de San Salvador» ante la Secretaría de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

Esta disposición no alude a restricción en el ejercicio de estos derechos, sino a su reglamentación. En todo caso, de una manera general, el artículo 30 *eiusdem* admite la posibilidad de restricción, siempre que se haga “conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”.

Aunada a esta prescripción, el artículo 32.2 pauta que “*los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática*”.

En función de lo expuesto, esta Sala considera que es posible, de conformidad con la “*Convención Americana sobre los Derechos Humanos*”, restringir derechos y libertades, siempre que sea mediante ley, en atención a razones de interés general, seguridad de todos y a las justas exigencias del bien común.

*Estas previsiones contenidas en los artículos 30 y 32.2 de la Convención adquieren particular importancia cuando estamos en presencia, en el caso de Venezuela, de un ordenamiento constitucional que, sin duda, privilegia los intereses colectivos sobre los particulares o individuales, al haber cambiado el modelo de Estado liberal por un Estado social de derecho y de justicia.*

*En tal sentido, en el supuesto negado de que exista una antinomia entre el artículo 23.2 y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la prevalencia del tratado internacional no es absoluta ni automática. En efecto, el artículo 23 constitucional exige para la aplicación preferente del tratado, pacto o convención relativos a derechos humanos, que éstos contengan normas más favorables a las de la Constitución [destacado propio].*

Ahora bien, ¿qué valores debe tener presente el Tribunal para determinar cuándo debe considerarse que esa disposición convencional es más “favorable” que la normativa constitucional interna?

Seguidamente, la Sala hace referencia a la ya citada decisión 1309/2001, en la que advierte que no se debe afectar la vigencia del proyecto de Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia con elecciones interpretativas ideológicas que privilegien los derechos individuales o que acojan la primacía del orden jurídico internacional sobre el derecho nacional en detrimento de la soberanía del Estado, pues «la opción por la primacía del Derecho Internacional es un tributo a la interpretación globalizante y hegemónica del racionalismo individualista». En consecuencia, concluye lo siguiente:

[...] la restricción de los derechos humanos puede hacerse conforme a las leyes que se dicten por razones de interés general, por la seguridad de los demás integrantes de la sociedad y por las justas exigencias del bien común, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 30 y 32.2 de la “Convención Americana sobre derechos humanos”. Esta prescripción es en un todo compatible con lo dispuesto en los artículos 19 y 156, cardinal 32 de la Constitucional Nacional. Lo previsto en el artículo 23.2 no puede ser invocado aisladamente, con base en el artículo 23 de la Constitución Nacional, contra las competencias y atribuciones de un Poder Público Nacional, como lo es el Poder Ciudadano o Moral.

En concreto, es inadmisibles la pretensión de aplicación absoluta y descontextualizada, con carácter suprahistórico, de una norma integrante de una Convención Internacional contra la prevención, investigación y sanción de hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa (artículo 271 constitucional) y las atribuciones expresamente atribuidas por el Constituyente a la Contraloría General de la República de ejercer la vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos (art. 289.1 *eiusdem*); y de fiscalizar órganos del sector público, practicar fiscalizaciones, disponer el inicio de investigaciones sobre irregularidades contra el patrimonio público, e “*imponer los reparos y aplicar las sanciones administrativas a que haya lugar de conformidad con la ley*” (art. 289.3 *eiusdem*). En tal sentido, deben prevalecer las normas constitucionales que privilegian el interés general y el bien común, debiendo aplicarse las disposiciones que privilegian los intereses colectivos involucrados en la lucha contra la corrupción sobre los intereses particulares de los involucrados en los ilícitos administrativos; y así se decide.

Se observa, entonces, que la Sala jerarquiza –no pondera– las normas constitucionales que privilegian el interés colectivo sobre «el interés particular en los ilícitos administrativos», que en este caso es –nada más y nada menos– que el derecho al sufragio pasivo en una democracia participativa.

Por último, es preciso resaltar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe Especial «Democracia y Derechos Humanos en Venezuela», de 30 de diciembre de 2009, plantea en los apartados A y B del capítulo II diversos argumentos para sostener que la potestad del Contralor General de la República para imponer la inhabilitación administrativa con efecto suspensivo del ejercicio del derecho al sufragio pasivo constituye una restricción indebida a este derecho garantizado en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Así mismo, la

Comisión Interamericana, luego de señalar que el 14 de diciembre de 2009 sometió ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos una demanda en contra de Venezuela en el caso de Leopoldo López Mendoza, en virtud de su inhabilitación del ejercicio de la función pública y la prohibición de su candidatura en las elecciones regionales del año 2008, destaca en el párrafo 73 de este informe que

«[tomando] en cuenta que, conforme a la información recibida, esta medida habría estado dirigida a inhabilitar políticamente a candidatos mayoritariamente de la oposición al gobierno, la CIDH estima oportuno recordar que las demandas de una sociedad pluralista y democrática exigen que los derechos políticos no sólo se garanticen a aquellas personas que ostentan posiciones favorables a la línea del gobierno de turno o que son consideradas como inofensivas o indiferentes, sino que también deben garantizarse a aquellas personas que mantienen una línea crítica y que como tales resultan ingratas al Estado o a cualquier sector de la población».

## 5. Conclusiones

(a) El ejercicio –que no la titularidad– de la ciudadanía o de alguno de los derechos políticos sólo puede ser suspendido mediante una decisión de un órgano jurisdiccional con competencia penal. El Código Penal señala que el ejercicio de la ciudadanía se suspende como consecuencia de la inhabilitación política, como pena accesoria a la de prisión o presidio, y mientras dure el período de la condena. En los artículos 39 y 96 de la Ley Contra la Corrupción se establece que la inhabilitación política como sanción accesoria a la pena de prisión por la comisión de delitos contra el patrimonio público puede extenderse hasta por 5 años luego del cumplimiento de la condena, pero sólo con relación al ejercicio del derecho al sufragio pasivo, de conformidad con el artículo 65 de la Constitución. Cumplida que sea la sanción accesoria de inhabilitación política, cesa la suspensión y pueden ejercerse la ciudadanía o el derecho al sufragio pasivo en la hipótesis prevista en la Ley Contra la Corrupción.

(b) La pérdida de la *titularidad* de la ciudadanía como consecuencia de la pérdida de la nacionalidad adquirida mediante decisión de un órgano jurisdiccional con competencia administrativa (artículo 35 de la Constitución y Capítulo III del Título III de la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía), es un supuesto jurídico distinto al de la *suspensión* del ejercicio de la ciudadanía (artículo 42 *eiusdem*) o de alguno de los derechos políticos (artículo 65 *eiusdem*).

(c) El derecho al sufragio pasivo sólo puede ser suspendido mediante una decisión de un órgano jurisdiccional con competencia penal, de acuerdo a lo previsto en el artículo 65 de la Constitución y el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La concreción legislativa de esta limitación constitucional se encuentra establecida en los artículos 39.5 y 96 de la Ley Contra la Corrupción, que establece la inhabilitación política como sanción accesoria a la pena de prisión por la comisión de delitos contra el patrimonio público, extensible hasta por 5 años luego de terminada la condena.

(d) Se considera que el legislador no es competente para imponer restricciones análogas a las limitaciones constitucionales al ejercicio del derecho al sufragio pasivo, pues las únicas condiciones para su limitación ya se encuentran estatuidas de forma expresa en la Constitución. Esta limitación constitucional, además, es suficiente para garantizar ciertos bienes constitucionales como la ética pública, la moral administrativa, la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público.

(e) Si se estima que la inhabilitación administrativa prevista en el artículo 105 de la LOGRSNCF comprende los efectos de la inhabilitación para el ejercicio del derecho al sufragio pasivo, esta norma es inconstitucional. Además, se vulneraría el principio de *non bis in ídem*, en caso de que también exista una sanción similar en sede jurisdiccional penal.

(f) Con respecto al examen del artículo 105 de la LOGRSNCF, de acuerdo al principio de la proporcionalidad, se puede concluir lo siguiente:

- Se considera que la inhabilitación administrativa es idónea para garantizar los bienes constitucionales de la ética pública, la moral administrativa, la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público.
- Se estima que en la legislación venezolana está contemplada la inhabilitación para el ejercicio del derecho al sufragio pasivo como consecuencia de una decisión de un órgano jurisdiccional con competencia penal que declara la responsabilidad penal por la comisión de delitos contra el patrimonio público. Por lo tanto, la sanción administrativa del artículo 105 de la LOCCGRSNCF en que consiste la inhabilitación administrativa sería innecesaria, máxime si se toma en cuenta el efecto de prejudicialidad absoluta que genera todo proceso penal con respecto a los procedimientos administrativos (artículo 34 del Código Orgánico Procesal Penal).
- El artículo 105 de la LOGRSNCF establece que la Contraloría «puede imponer, atendiendo la gravedad de la irregularidad cometida, [la] inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas hasta

por un máximo de quince (15) años». Si esta sanción se compara con la inhabilitación prevista en la Ley Contra la Corrupción, que deben ser impuestas por un órgano jurisdiccional con competencia penal no cabría sino concluir que la sanción administrativa es desproporcionada. La pena de prisión en la Ley Contra la Corrupción tiene un límite máximo de 10 años en varios delitos (peculado doloso, corrupción propia judicial, enriquecimiento ilícito y aprovechamiento fraudulento de fondos públicos). Esto explica que en los artículos 39.5 y 96 *eiusdem* se establezca que la inhabilitación no puede exceder de 15 años, y que en todo caso, pueda extenderse hasta por 5 años luego del cumplimiento de la condena. En este sentido, sólo si una persona es condenada a 10 años de prisión por la comisión de alguno de los delitos ya mencionados, puede ser objeto de una sanción accesoria de inhabilitación para el ejercicio del derecho al sufragio pasivo hasta por 15 años. En definitiva, una sanción administrativa no puede ser más grave que una sanción penal, y mucho menos cuando existe el principio de la prejudicialidad absoluta del proceso penal.

(g) No obstante que la Sala reconoce que en materia de ejercicio de derechos políticos —«muy vinculados al carácter participativo del gobierno del Estado venezolano», las excepciones y/o restricciones son de derecho constitucional estricto —en este caso, la del artículo 65 de la Constitución en concordancia con el artículo 39 *eiusdem*—, la decisión fue declarar la constitucionalidad del artículo 105 de la LOCGRSNCF que faculta al Contralor para imponer la inhabilitación administrativa con efecto suspensivo del ejercicio del derecho al sufragio pasivo. Si la jurisprudencia de la Sala ha armonizado la sanción de inhabilitación administrativa con el ejercicio de los derechos políticos, en particular con el diferimiento de la ejecución cuando la persona sancionada ejerce un cargo de elección popular, ¿por qué ese argumento no vale para el caso de la suspensión del ejercicio del derecho al sufragio pasivo, más aún cuando esta limitación ya está prevista en la Constitución y concretada en la Ley Contra la Corrupción?

(h) Se concluye, en definitiva, que se debería de modificar el artículo 105 de la Ley LOCGRSNCF, de modo que la sanción de inhabilitación administrativa sea suprimida por carecer de fundamento constitucional, ser innecesaria, desproporcionada e incompatible con un sistema democrático, y además, porque su fin —que no es otro que garantizar la ética pública, la moral administrativa, la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público— se consigue con la sanción prevista en los artículos 39.5 y 96 de la Ley Contra la Corrupción de conformidad con el artículo 65 de la

Constitución, y que comprende tanto la inhabilitación para el ejercicio de la función pública como para el ejercicio del derecho al sufragio pasivo.

### Referencias bibliográficas

ALEXY, Robert. 2003. **Teoría de los derechos fundamentales**. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.

ASAMBLEA NACIONAL. 2008. **Código Orgánico Procesal Penal**. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 5.894 Extraordinario. 26 de agosto de 2008.

ASAMBLEA NACIONAL. 2005. **Código Penal**. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 5.763 Extraordinario. 16 de marzo de 2005.

ASAMBLEA NACIONAL. 2009. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 5.908 Extraordinario, 19 de febrero de 2009.

ASAMBLEA NACIONAL. 2005. **Ley Aprobatoria del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, «Protocolo de San Salvador»**. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 38.192. 23 de mayo de 2005.

ASAMBLEA NACIONAL. 2003. **Ley Contra la Corrupción**. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 5.637 Extraordinario. 7 de abril de 2003.

ASAMBLEA NACIONAL. 2004. **Ley de Nacionalidad y Ciudadanía**. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 37.971. 1 de julio de 2004.

ASAMBLEA NACIONAL. 2001. **Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal**. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 37.347. 17 de diciembre de 2001.

BASTIDA FREIJEDO, Francisco; VILLAVÉRDE MENÉNDEZ, Ángel Ignacio; REQUEJO RODRÍGUEZ, Paloma; PRESNO LINERA, Miguel Ángel; ALÁEZ CORRAL, Benito, y FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio. 2004. **Teoría General de los Derechos Fundamentales en la Constitución de 1978**. Tecnos. Madrid.

BILBAO UBILLOS, Juan María. 2000. «La excarcelación tenía un precio: El Tribunal enmienda la plana al Legislador (Comentario de la STC 136/1999, en el caso de la Mesa Nacional de HB)». En **Revista Española de Derecho Constitucional**. Año 20, N° 58. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.

BOROWSKI, Martin. 2000. «La restricción de los derechos fundamentales». En **Revista Española de Derecho Constitucional**. Año 20, N° 59. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.

CASAL, Jesús María. 2006a. **Los derechos humanos y su protección**. UCAB. Caracas.

CASAL, Jesús María. 2006b. **Constitución y Justicia Constitucional**. UCAB. Caracas.

CHACÓN HANSON, Alma Adriana. 2008. «Las condiciones de validez de las limitaciones o restricciones legislativas y la racionalidad de la ley». En CASAL, Jesús María *et al.* [coordinadores]. **Tendencias actuales del Derecho Constitucional**. UCAB. Caracas.

CHAVERO GAZDIK, Rafael. 2001. **El nuevo régimen del amparo constitucional en Venezuela**. Editorial Sherwood. Caracas.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. 2009. **Democracia y Derechos Humanos en Venezuela**. 30 de diciembre de 2009. En <http://www.cidh.oas.org/pdf/%20files/VENEZUELA.2009.ESP.pdf>. Fecha de consulta 30/03/2009; 16:51.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. 1977. **Ley Aprobatoria de la Convención Americana sobre Derechos Humanos «Pacto San José de Costa Rica»**. Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 31.256. 14 de junio de 1977.

ROSALES, Elsie. 2007. «Control judicial de constitucionalidad de las leyes penales en Venezuela». En ROSALES, Elsie. **Sistema Penal, Ley Penal y Estado Constitucional**. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2001. **Sentencia 1309/2001, de 19 de julio**. En <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Julio/1309-190701-01-1362.htm>. Fecha de consulta 19/01/2009; 15:23.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2008. **Sentencia 1265/2008, de 5 de agosto**. En <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Agosto/1265-050808-05-1853.htm>. Fecha de consulta 07/08/2008; 18:57.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional. 2008. **Sentencia 1266/2008, de 01 de febrero**. En <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Agosto/1266-060808-06-0494.htm>. Fecha de consulta 07/08/2008; 18:56.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Político-Administrativa. 2009. **Sentencia 1521/2009, de 30 de octubre**. En <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Octubre/01521-211009-2009-2009-0815.html>. Fecha de consulta 30/03/2010; 15:51.