



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE
EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

**MAGISTRADO PONENTE: MARCO ANTONIO MEDINA SALAS
EXP. NÚM. 2017-0649**

Mediante escrito presentado ante esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia el 2 de agosto de 2017, el abogado Rafael Chavero Gazdik y la abogada Marianella Villegas Salazar, inscrito e inscrita en el INPREABOGADO bajo los números 58.652 y 70.884, respectivamente, actuando con el carácter de apoderados judiciales del ciudadano **VICENCIO SCARANO SPISSO**, con cédula de identidad número 7.057.437, interpusieron demanda de nulidad conjuntamente con amparo constitucional y subsidiariamente, medida cautelar de suspensión de efectos, contra la Resolución número 01-00-000135 dictada el 17 de febrero de 2017 por el **CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA**, por medio de la cual se impuso al demandante la sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por el lapso de quince (15) años, por haber sido declarada su responsabilidad administrativa en su condición de Alcalde del Municipio San Diego del Estado Carabobo.

En fecha 8 de agosto de 2017 el Magistrado Marco Antonio Medina Salas fue designado Ponente a los fines del pronunciamiento acerca de la admisibilidad de la demanda de nulidad y la acción de amparo cautelar.

Mediante decisión número 01110 del 17 de octubre de 2017 la Sala declaró su competencia para conocer la demanda incoada, admitió provisionalmente la acción y declaró improcedente el amparo constitucional solicitado.

El 25 de octubre de 2017 se pasó el expediente al Juzgado de Sustanciación.

Por auto del 27 de febrero de 2018 el referido Juzgado admitió la demanda de nulidad y ordenó la notificación de los ciudadanos Fiscal General de la República, Contralora General de la República y de la Procuraduría General de la República. Asimismo, acordó abrir el cuaderno separado correspondiente a la medida cautelar de suspensión de efectos y solicitar a la Contraloría General de la República la remisión del expediente administrativo.

Mediante oficio número 08-01-369 del 16 de marzo de 2018, la Contraloría General de la República remitió el expediente administrativo del caso, el cual fue agregado a los autos el día 21 de ese mismo mes y año.

Efectuadas las notificaciones ordenadas en el auto de admisión, se pasó el expediente a la Sala el 31 de mayo de 2018.

El 5 de junio de 2018 se dio cuenta en Sala y se fijó la oportunidad para la celebración de la audiencia de juicio, conforme a lo preceptuado en el artículo 82 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En fecha 14 de junio de 2018, oportunidad dispuesta para que tuviera lugar el mencionado acto, se dejó constancia de la comparecencia del demandante, así como de las representaciones de la Contraloría General de la República y del Ministerio Público, quienes expusieron sus argumentos. Asimismo, se estableció un lapso de cinco (5) días de despacho con el objeto de que las partes presentaran sus informes escritos, de acuerdo a lo estatuido en el artículo 85 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En la misma oportunidad, las abogadas Nathaly Rojas Torcat y Josvely Hernández, inscritas en el INPREABOGADO bajo los números 216.543 y 225.230, respectivamente, actuando con el carácter de representantes judiciales de la Contraloría General de la República, presentaron escrito de conclusiones.

El día 28 de junio de 2018 la representación judicial de la Contraloría General de la República y los apoderados judiciales de la parte demandante presentaron sus respectivos escritos de informes.

El 4 de julio de 2018 la causa entró en estado de sentencia, según lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En sesión de Sala Plena del 30 de enero de 2019, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, se reeligió la Junta Directiva de este Máximo Tribunal, quedando integrada esta Sala Político-Administrativa de la forma siguiente: Presidenta, Magistrada María Carolina Ameliach Villarreal; Vicepresidente, Magistrado Marco Antonio Medina Salas, la Magistrada Bárbara Gabriela César Siero; el Magistrado Inocencio Antonio Figueroa Arizaleta y la Magistrada Eulalia Coromoto Guerrero Rivero.

Por diligencia del 16 de mayo de 2019, la representación judicial de la Contraloría General de la República solicitó a la Sala dictar sentencia en la causa.

Realizado el estudio de las actas procesales, pasa este Alto Tribunal a decidir con fundamento en las consideraciones siguientes:

I DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

En el caso bajo examen, la representación judicial del ciudadano Vicencio Scarano Spisso ejerció el 7 de agosto de 2017 demanda de nulidad contra la Resolución número 01-00-000135 dictada el 17 de febrero de 2017 por el Contralor General de la República, por medio de la cual se le impuso la sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por el lapso de quince (15) años, por haber sido declarada su responsabilidad administrativa en su condición de Alcalde del Municipio San Diego del Estado Carabobo.

El acto recurrido dispuso lo que sigue:

“(…)

CONSIDERANDO

*Que mediante decisión de fecha 30 de agosto de 2016, el Director de Determinación de Responsabilidades de la Dirección General de Procedimientos Especiales de este órgano Contralor, actuando por delegación (...) declaró la responsabilidad administrativa del ciudadano **VICENCIO SCARANO SPISSO** (...) en su condición de Alcalde del Municipio San Diego del Estado Carabobo, por las irregularidades administrativas ocurridas durante los ejercicios fiscales 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014 en la referida Alcaldía, toda vez que se comprobó de la revisión realizada a veintiún (21) expedientes de contratos de personal, suscritos a través de la Hacienda Pública Municipal, que los contratados realizaban funciones definidas en el Manual de Descripción de Clases de Cargos y en el registro de Asignación de Cargos de la mencionada Alcaldía, no obstante a que dichas funciones eran desempeñadas por personal con cargos fijos que laboraban en dicho ente municipal.*

Asimismo, se comprobó la suscripción y pago del contrato de servicio N° 026-2014 de fecha 17 de febrero de 2014, con la empresa DANDER, C.A., para el alquiler e instalación de gradas y barreras para los carnavales de San Diego 2014, no obstante la prestación del servicio se llevó a cabo antes de la suscripción del dicho contrato y para la fecha de suscripción del contrato de servicio antes mencionado, se había girado la instrucción mediante memorándum N° DDA-2014-0162 emanada del jefe de Despacho del Alcalde, de suspender los carnavales turísticos de San Diego 2014. La situación descrita trajo como consecuencia que las partes pusieran fin a la relación contractual originando el pago por indemnización a la contratista (...).

De igual modo, se verificó la existencia de órdenes de pago canceladas por la cantidad total de setecientos ochenta y nueve mil setecientos ochenta y nueve bolívares con noventa y cinco céntimos (Bs. 789.789,95) por concepto de mantenimiento y limpieza de la sede la Alcaldía, correspondientes a los ejercicios económicos financieros 2013 y 2014 no obstante dichos gastos debieron ser sometidos a un proceso de selección de empresas para la prestación del referido servicio.

Además se comprobó que el Módulo de Atención Tulipán, ubicado en el sector Norte 'A' de la Avenida Don Julio Centeno del Municipio San Diego del Estado Carabobo, fue objeto de daños producto de los disturbios acaecidos en el referido ente territorial.

Conductas estas que configuran el supuesto generador de responsabilidad administrativa previsto en el numeral 2 del artículo 91 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, descritas con detalle en la decisión que declaró la responsabilidad administrativa (...) la cual quedó firme en vía administrativa (...).

(...)

RESUELVE

PRIMERO: *Imponer al ciudadano **VICENCIO SCARANO SPISSO**, (...) de conformidad con lo establecido en el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, la sanción de **Inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas**, por un período de **QUINCE (15) AÑOS**, contado a partir de la ejecución de la presente Resolución.*

(...)"

II DE LA DEMANDA DE NULIDAD

Mediante escrito presentado en fecha 2 de agosto de 2017, la representación judicial del ciudadano Vicencio Scarano Spisso, antes identificada, interpuso demanda de nulidad conjuntamente con amparo constitucional y subsidiariamente, medida cautelar de suspensión de efectos, contra la Resolución número 01-00-000135 dictada el 17 de febrero de 2017 por el Contralor General de la República, por medio de la cual se impuso al demandante la sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por el lapso de quince (15) años, con base en los siguientes fundamentos:

Que el Contralor General del Estado Carabobo *“mediante oficio N° DC-DCACYOP-00391-2015 de fecha 28 de mayo de 2015, previa autorización del Contralor General de la República, practicó una Actuación Fiscal en la Alcaldía del Municipio San Diego del referido estado, con el presunto objetivo de ‘evaluar la legalidad, exactitud y sinceridad de los procesos llevados a cabo en las áreas de contratación de bienes, servicios u obras, recaudación de tributos, gastos efectuados por concepto de personal fijo, contratado y emolumentos; viáticos y pasajes, durante los ejercicios económicos financieros 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014’...”*.

Señala que *“mediante Auto de Inicio de fecha 23 de abril de 2016, dictado por la Dirección de Determinación de Responsabilidades del órgano contralor, se dio apertura al Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades a [su] representado (...) en el cual se estableció una relación de causalidad entre las funciones desempeñadas como Alcalde del Municipio San Diego del Estado Carabobo y los supuestos de responsabilidad administrativa y civil previstos en los artículos 85, 90 y 91 en sus numerales 2, 7, 12, 22 y 29 de la LOCGR y 1.185 del Código Civil, respectivamente...”*. (Agregado de la Sala).

Que en fecha 30 de agosto de 2016 el Director de Determinación de Responsabilidades de la Dirección General de Procedimientos Especiales de la Contraloría General de la República dictó el Auto Decisorio identificado con el alfanumérico 08-01-PADR-0007-2016 *“en el cual se consideró sin pruebas y fundamentos sólidos, que [su] representado era responsable administrativamente por la comisión de los hechos irregulares descritos en el Auto de Inicio (...), en su condición de Alcalde del Municipio San Diego del Estado Carabobo para la fecha de los hechos imputados, sancionándolo con una multa por la cantidad de Ochocientos Ochenta y Siete con Cincuenta Unidades Tributarias (887,50 U.T.), e imponiendo una responsabilidad civil por el supuesto daño causado al patrimonio público, por la cantidad de sesenta y siete mil doscientos treinta y tres bolívares con sesenta céntimos (Bs. 67.233,60), monto que debe ser reparado de forma solidaria con otros ciudadanos declarados responsables en el mismo Auto Decisorio”*. (Agregado de la Sala).

Manifiesta que contra dicho Auto Decisorio fue ejercido el recurso de reconsideración, el cual fue declarado sin lugar en fecha 13 de diciembre de 2016, acto que sirvió de fundamento a la Resolución cuya nulidad se demanda.

Denuncia que el acto impugnado adolece de los siguientes vicios:

1. Usurpación de funciones por parte de la Contraloría General del Estado Carabobo en el inicio y sustanciación del procedimiento que derivó en la inhabilitación.

Que la Contraloría General del Estado Carabobo “no tiene competencia para el ejercicio del control, vigilancia y fiscalización de los ingresos gastos y bienes municipales, pues esa es una competencia taxativamente otorgada por mandato constitucional y legal a las Contralorías Municipales, salvo que exista para ello una delegación expresa por parte del Contralor General de la República...”.

Denuncia que “no existe acto administrativo emanado del Contralor General del Estado Carabobo, para el ejercicio de una competencias que no le [es] propia, en consecuencia, tanto la Auditoría Operativa como en la sustanciación del Informe Definitivo 03-09-15 realizada por el contralor y demás funcionarios de la Contraloría del Estado Carabobo, encuadra en el supuesto contemplado en el artículo 138 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela...”. (Sic). (Agregado de la Sala).

2. Violación de la presunción de inocencia, violación al principio de reserva de la información y desviación de poder en la sustanciación del procedimiento que derivó en la inhabilitación.

Que “los supuestos hallazgos encontrados en la Actuación Fiscal por parte de la Contraloría del Estado Carabobo (...) fueron objeto de difusión a través de un medio de comunicación regional de circulación nacional, como lo es el Diario ‘NOTITARDE’, a través del columnista César Burguera, incumpliendo así la Contraloría General, con su deber de resguardar la data de todo funcionario público sujeto a investigación, difundiendo información que se encontraba bajo su custodia en los archivos correspondientes, ya que el mencionado columnista detalló uno a uno los distintos puntos de auditoría practicada por el órgano contralor; que dio origen al Informe Definitivo N° 09-09-15, mencionó con nombre y apellido a cada uno de los funcionarios sujetos a la potestad investigativa, en especial a [su] representado, alteró a su conveniencia la información y los tildó de ‘delincuentes’ y de conformar una ‘red de corrupción’, llegando incluso a referir que [su] representado sería inhabilitado por la Contraloría General de la República ‘por un lapso de 10 años con las debidas sanciones de índole administrativas y penales’...”. (Agregados de la Sala).

Indica que el principio de reserva “no fue acatado por la Contraloría, durante el procedimiento investigativo iniciado a [su] representado y a otros funcionarios públicos de la Alcaldía del Municipio San Diego, lo que origina la nulidad de todo lo actuado, por cuanto nunca se había presentado un caso similar donde se observare que a cualquier otro funcionario nacional, estatal o municipal, que haya sido sometido a procedimiento de potestad investigativa, haya sido objeto de ataques por la prensa a través de información obtenida por falta del resguardo debido de la documentación...”. (Agregado de la Sala).

3. Violación del derecho a la defensa en el procedimiento de determinación de responsabilidades.

Que el procedimiento de determinación de responsabilidades que trajo como consecuencia la imposición de multas y reparos y la inhabilitación política de su mandante “está viciado de nulidad absoluta, por cuanto el órgano contralor cercenó su derecho a la defensa, al inadmitir medios probatorios que permiten desvirtuar la relación de causalidad entre los hechos que le fueron imputados y la conducta desempeñada por el ciudadano

[demandante] *mientras se desempeñó como alcalde del Municipio San Diego del Estado Carabobo...*". (Agregado de la Sala).

4. Violación del derecho a la defensa y al debido proceso por la inmotivación, irracionalidad y desproporcionalidad del quantum de la sanción de inhabilitación cuya nulidad se demanda.

Que la sanción de inhabilitación "*colid[e] con las garantías y prerrogativas que por imperio del ordenamiento jurídico le asisten a [su] representado...*". (Agregados de la Sala).

Denuncia que el acto impugnado "*no permite conocer cuál fue el criterio del Contralor General de la República para imponer la sanción de inhabilitación en su límite máximo y no basta con hacer referencia a la decisión de responsabilidad administrativa para imponer automáticamente dicha sanción, ya que el propio artículo 105 de la LOCGR y el artículo 122 del Reglamento de dicha Ley, establecen como obligación para [esa] Contraloría analizar los criterios de valoración expuestos en dichas normas para determinar cuál es la sanción accesoria que puede ser aplicada y en qué proporción...*". (Agregado de la Sala).

Indica que "*la sanción de inhabilitación impuesta a [su] mandante por la Contraloría General de la República en su límite máximo, es irracional y desproporcionada. Ello en virtud de que en momento alguno, el acto otorga un tratamiento racional y equitativo a los hechos que fundamentan la potestad sancionatoria del Contralor; lo que lo hace incurrir en un abuso o exceso de poder conferido legalmente...*". (Agregado de la Sala).

5. Violación al principio *nullum crimen nulla poena sine lege* y al derecho a ser elegido para el desempeño de cargos públicos, "visto que la sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas no puede implicar la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos".

Que "*el Contralor General de la República luego de dictar la Resolución que hoy se impugna y antes de notificarla a [su] representado remitió oficio signado con el número 01-00-000241 de fecha 2 de marzo de 2017 a la Presidenta del Consejo Nacional Electoral (...) donde le notific[ó] de la sanción de inhabilitación impuesta a [su mandante], a efectos de cualquier postulación para el ejercicio de cargos públicos de naturaleza electoral, menoscabando su derecho constitucional de postulación*". (Agregados de la Sala).

Señala que "*esta restricción al derecho a ser elegido para el ejercicio de funciones públicas por elección popular; sólo puede ser decretada por los tribunales competentes de la jurisdicción penal ordinaria en un proceso penal, con las garantías del debido proceso...*".

Finalmente, pide que la demanda de nulidad sea declarada con lugar en la sentencia definitiva.

III

DEL ESCRITO PRESENTADO POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

En fecha 14 de junio de 2018, las apoderadas judiciales de la Contraloría General de la República, presentaron el escrito con las consideraciones del organismo demandado, en los siguientes términos:

1. De los alegatos esgrimidos contra la decisión que declaró la responsabilidad administrativa del demandante.

Que “*declarada la responsabilidad administrativa podrá el Contralor General de la República, de manera exclusiva y excluyente, 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 meses o la destitución del declarado responsable, e imponer atendiendo a la gravedad de la irregularidad cometida, la sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas hasta por un máximo de quince (15) años, sin mediar ningún otro procedimiento, tal como lo establece el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal*”.

Por otra parte, con relación a la competencia del Contralor General de la República para imponer la sanción de inhabilitación indican que dicha sanción “*es un acto consecuencia de la responsabilidad administrativa, la cual no necesita la sustanciación de otro procedimiento para su imposición*”.

Que “*las denuncias realizadas en contra de la inhabilitación, relacionadas con el acto administrativo contenido de la declaratoria de responsabilidad administrativa, no son procedentes en esta instancia, toda vez que se trata de dos actos distintos, pues la sanción interdictiva es un acto consecuencia de la declaratoria de responsabilidad administrativa; en razón de ello cualquier petitorio debe comportar o estar referido a vicios propios que afecten el acto contenido de la sanción de inhabilitación, siendo este último sobre el que recae la legalidad y anulabilidad*”.

2. Inmotivación de la sanción de inhabilitación, violación del derecho a la defensa y al debido proceso.

Arguyen que en el asunto de autos el acto impugnado “*expresa de forma clara y suficiente los fundamentos de derecho, es decir, la normativa que prevé la aplicación de la referida sanción accesoria (competencia de la autoridad para imponer la sanción y norma que establece los parámetros para su graduación) y, los hechos que dieron lugar a su declaratoria de responsabilidad administrativa y civil, los cuales fueron considerados a los fines de establecer la entidad del ilícito cometido (...); razón por la cual se debe colegir que en el asunto bajo análisis no se incurrió en el vicio de inmotivación denunciado...*”.

3. Desproporcionalidad e irracionalidad de la sanción de inhabilitación.

Que la Resolución impugnada “*resulta adecuada a la magnitud de las irregularidades que dieron origen a la declaratoria de la responsabilidad administrativa dictada por la Dirección de Determinación de Responsabilidades de [la Contraloría General de la República]*”. (Agregado de la Sala).

4. De la desviación de poder.

Indican que la sanción impuesta al demandante fue dictada con base en hechos irregulares generadores de responsabilidad administrativa y los motivos establecidos en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y “*tampoco se evidenció una actuación arbitraria por parte del Contralor General de la República...*”.

5. La sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas no puede implicar la inhabilitación para el ejercicio de cargos de elección popular.

Que “*la sanción de inhabilitación prevista en el [artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal] sólo limita la actitud del sancionado para el manejo de la cosa pública durante la vigencia de la misma, como consecuencia de haber incurrido en infracciones comprobadas mediante el procedimiento de determinación de responsabilidades administrativas, de allí que dicha sanción se extiende exclusivamente a la función administrativa, indistintamente de la forma de ingreso del funcionario...*”. (Agregado de la Sala).

Señalan que la naturaleza de la inhabilitación de autos es administrativa “*no tratándose en ningún caso de la inhabilitación política a que aluden los artículos 42 y 65 del texto fundamental, pues estos suspenden los derechos políticos de los ciudadanos, inhabilitando para el ejercicio de los mismos, dada la decisión de un Juez con competencia en materia penal...*”.

Con fundamento en lo expuesto, solicitan que la demanda de nulidad sea declarada sin lugar en la sentencia definitiva.

IV MOTIVACIONES PARA DECIDIR

Corresponde a esta Sala pronunciarse respecto a la demanda de nulidad interpuesta por la representación judicial del ciudadano VICENCIO Scarano Spisso, contra la Resolución número 01-00-000135 dictada el 17 de febrero de 2017 por el Contralor General de la República, por medio de la cual se impuso al demandante la sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por el lapso de quince (15) años, por haber sido declarada su responsabilidad administrativa en su condición de Alcalde del Municipio San Diego del Estado Carabobo, en los siguientes términos:

Como punto previo debe señalarse que en el escrito de la demanda de nulidad la parte actora efectúa denuncias relativas al procedimiento que derivó en la declaratoria de su responsabilidad administrativa, es decir, van dirigidos contra un acto administrativo distinto al impugnado en autos (contenido en el auto decisorio identificado con el alfanumérico 08-01-PADR-007-2016, dictado por el Director General de Procedimientos Especiales de la Dirección de Determinación de Responsabilidades de la Contraloría General de la República, actuando por delegación del Contralor General de la República).

En efecto, la parte demandante aduce que el mencionado Auto Decisorio incurre en usurpación de funciones y desviación de poder, viola la presunción de inocencia, el derecho a la defensa y el principio de reserva de la información.

Por esta razón importa destacar que la declaratoria de responsabilidad administrativa y el acto por el cual el Contralor General de la República impone las sanciones previstas en el artículo 105 de la Ley que rige sus funciones, son actos distintos recurribles por vicios propios a cada uno de dichos actos, aun cuando la aplicación de la sanción de inhabilitación tiene su fundamento en la responsabilidad administrativa, y así ha sido sentado

por la jurisprudencia de este Alto Tribunal, ante lo cual se hace necesario señalar que estando orientados los alegatos a la impugnación de un acto distinto a aquel cuya nulidad se pide en autos, esta Sala no puede entrar a conocerlos en esta instancia. Así se decide.

Determinado lo anterior, pasa la Sala a pronunciarse con relación a los vicios esgrimidos contra el acto administrativo que impuso al demandante la sanción de inhabilitación y, a tal efecto, se observa:

1. Violación del derecho a la defensa y al debido proceso por la inmotivación, irracionalidad y desproporcionalidad del quantum de la sanción de inhabilitación cuya nulidad se demanda.

Que la sanción de inhabilitación “*colid[e] con las garantías y prerrogativas que por imperio del ordenamiento jurídico le asisten a [su] representado....*”. (Agregados de la Sala).

Denuncia que el acto impugnado “*no permite conocer cuál fue el criterio del Contralor General de la República para imponer la sanción de inhabilitación en su límite máximo y no basta con hacer referencia a la decisión de responsabilidad administrativa para imponer automáticamente dicha sanción, ya que el propio artículo 105 de la LOCGR y el artículo 122 del Reglamento de dicha Ley, establecen como obligación para [esa] Contraloría analizar los criterios de valoración expuestos en dichas normas para determinar cuál es la sanción accesoria que puede ser aplicada y en qué proporción....*”. (Agregado de la Sala).

Indica que “*la sanción de inhabilitación impuesta a [su] mandante por la Contraloría General de la República en su límite máximo, es irracional y desproporcionada. Ello en virtud de que en momento alguno, el acto otorga un tratamiento racional y equitativo a los hechos que fundamentan la potestad sancionatoria del Contralor; lo que lo hace incurrir en un abuso o exceso de poder conferido legalmente....*”. (Agregado de la Sala).

Ahora bien, a los fines de resolver esta denuncia debe señalarse con relación al vicio de inmotivación de los actos administrativos, que el artículo 89 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos dispone que el órgano administrativo deberá resolver todos los asuntos que se sometan a su consideración dentro del ámbito de su competencia, o que surjan con motivo del recurso aunque no hayan sido alegados por los interesados o las interesadas.

Sobre este último particular, el criterio reiterado de la Sala ha sido considerar que el incumplimiento de esta norma por parte de la Administración, implica la existencia del vicio de inmotivación del acto siempre y cuando esa falta de pronunciamiento resulte crucial a los fines de la determinación de fondo de la expresión de la voluntad administrativa contenida en el acto. (*Vid.*, entre otras, sentencias de la Sala Político- Administrativa números 01755 y 00132, de fechas 18 de noviembre de 2003 y 7 de febrero de 2013, respectivamente).

En este mismo orden de ideas, la Sala estableció que la inmotivación como vicio de forma de los actos administrativos, consiste en la ausencia absoluta de motivación; pero no es inmotivación la que contenga los elementos principales del asunto debatido y su principal fundamentación legal, lo cual garantiza al interesado o la interesada el conocimiento de los motivos que sirvieron de fundamento para emitir la decisión. (*Vid.*, entre otras, sentencias números 00318 del 7 de marzo de 2001 y 00132 del 7 de febrero de 2013).

De manera que, aun cuando la motivación sea sucinta pero permita conocer la fuente legal de lo decidido, así como las razones y hechos apreciados por el funcionario o la funcionaria, la motivación debe reputarse suficiente en su expresión. La inmotivación se verifica solo ante el incumplimiento total por parte de la Administración al señalar las razones que tuvo en cuenta para resolver. En cambio, no hay inmotivación cuando el interesado o la interesada, los órganos administrativos o los jurisdiccionales al revisar la decisión, pueden conocer cuáles son las normas y hechos que sirvieron de fundamento a la decisión.

Determinado lo anterior, de la lectura del acto cuya nulidad se demanda se observa que el Contralor General de la República expuso las razones por las cuales fue impuesta la sanción de inhabilitación, fundamentando su decisión en la declaratoria de responsabilidad administrativa efectuada al accionante:

“(...) por las irregularidades administrativas ocurridas durante los ejercicios fiscales 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014 en la referida Alcaldía, toda vez que se comprobó de la revisión realizada a veintiún (21) expedientes de contratos de personal, suscritos a través de la Hacienda Pública Municipal, que los contratados realizaban funciones definidas en el Manual de Descripción de Clases de Cargos y en el registro de Asignación de Cargos de la mencionada Alcaldía, no obstante a que dichas funciones eran desempeñadas por personal con cargos fijos que laboraban en dicho ente municipal

Asimismo, se comprobó la suscripción y pago del contrato de servicio N° 026-2014 de fecha 17 de febrero de 2014, con la empresa DANDER, C.A., para el alquiler e instalación de gradas y barreras para los carnavales de San Diego 2014, no obstante la prestación del servicio se llevó a cabo antes de la suscripción de dicho contrato y para la fecha de suscripción del contrato de servicio antes mencionado, se había girado la instrucción mediante memorándum N° DDA-2014-0162 emanada del jefe de Despacho del Alcalde, de suspender los carnavales turísticos de San Diego 2014. La situación descrita trajo como consecuencia que las partes pusieran fin a la relación contractual originando el pago por indemnización a la contratista (...).

De igual modo, se verificó la existencia de órdenes de pago canceladas por la cantidad total de setecientos ochenta y nueve mil setecientos ochenta y nueve bolívares con noventa y cinco céntimos (Bs. 789.789,95) por concepto de mantenimiento y limpieza de la sede la Alcaldía, correspondientes a los ejercicios económicos financieros 2013 y 2014 no obstante dichos gastos debieron ser sometidos a un proceso de selección de empresas para la prestación del referido servicio.

Además se comprobó que el Módulo de Atención Tulipán, ubicado en el sector Norte ‘A’ de la Avenida Don Julio Centeno del Municipio San Diego del Estado Carabobo, fue objeto de daños producto de los disturbios acaecidos en el referido ente territorial.

Conductas estas que configuran el supuesto generador de responsabilidad administrativa previsto en el numeral 2 del artículo 91 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, descritas con detalle en la decisión que declaró la responsabilidad administrativa (...) la cual quedó firme en vía administrativa (...).”

Así pues, se aprecia que en el acto impugnado el Contralor General de la República precisó las normas que fundamentaron su actuación, y justificó la aplicación de la sanción de inhabilitación en la firmeza de la declaratoria de responsabilidad administrativa sobre la base de los hechos irregulares que la generaron; razón por la cual se desestima el vicio de inmotivación denunciado por el accionante. Así se declara.

Por otra parte, con relación a la denuncia relativa a la desproporcionalidad del “*quantum*” de la sanción de inhabilitación, debe señalarse el contenido del artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, según el cual las medidas adoptadas por la Administración Pública deberán mantener la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia.

El referido artículo consagra el principio de la proporcionalidad, el cual presenta especial relevancia en el ámbito del poder sancionatorio de la Administración, por tratarse su aplicación al ejercicio de una potestad que grava patrimonios, condiciona, restringe e, incluso, suprime o extingue derechos de los particulares.

Ahora bien, respecto al ámbito de la actividad administrativa sancionatoria, esta Sala ha expresado en distintas ocasiones que cuando una disposición deje la determinación de una sanción a criterio de la autoridad competente, ésta deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada. (*Vid.* sentencias números 1.666 del 29 de octubre de 2003, 1.158 del 10 de mayo de 2006, 977 del 1° de julio de 2009 y 18 del 18 de enero de 2012, entre otras).

Por lo tanto, la sujeción del poder sancionatorio administrativo al principio de proporcionalidad implica que la pena o castigo impuesto debe ser adecuado, idóneo, necesario y razonable, lo que significa lo siguiente: a) que exista congruencia entre la sanción y la falta cometida, y entre el medio (el castigo impuesto) y el fin de la norma que le sirve de sustento; b) que el poder represivo del Estado debe ejercerse con el objeto de garantizar que al o la particular le resulte menos provechoso infringir la ley que acatarla, sin que por intermedio del mecanismo sancionatorio empleado se desborden los límites de la norma representados por la consecuencia jurídica en ella contemplada y la finalidad que la misma persigue; y c) que en el ejercicio de la aludida potestad, la Administración debe estar en capacidad de justificar la solución adoptada en el caso concreto.

Ahora bien, cuando la Ley deja al criterio de la Administración la imposición de una pena contemplada entre dos límites, el poder discrecional de aquélla (condicionado siempre por el principio de legalidad), supone que la sanción podrá ser establecida dentro de un rango más o menos amplio. No obstante, el órgano o ente competente deberá: (i) partir siempre del término medio de la pena, (ii) analizar la existencia de circunstancias atenuantes y/o agravantes, y (iii) acreditar, en el supuesto específico, la verificación de dichas circunstancias a efectos de argumentar la ponderación que ha llevado a cabo de la conducta típica, los elementos subjetivos relacionados con su comisión y los efectos de esta última. (*Vid.* sentencia de esta Sala número 0054 del 22 de enero de 2014).

En el ámbito de la responsabilidad administrativa, las sanciones que de su declaratoria puedan derivarse - contempladas en el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal- deben imponerse de acuerdo con “*la relevancia del hecho cometido, el grado de responsabilidad y la afectación al patrimonio público*”, considerando las circunstancias atenuantes y agravantes que puedan apreciarse en cada caso. (*Vid.* Sentencia de la Sala Constitucional número 1266 del 6 de agosto de 2008).

Cabe destacar, con relación al artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal lo establecido por la Sala Constitucional en diversas oportunidades que

“no es exacta la relación de dependencia entre la multa y la suspensión, la destitución o la inhabilitación (...) sino que esa relación de dependencia existe entre la declaratoria de responsabilidad administrativa y la multiplicidad de sanciones; que (...) son propiamente consecuencias principales todas ellas de la declaratoria de responsabilidad”; de modo que “no existe una relación de dependencia entre los límites cuantitativos entre una sanción y otra, por lo que mal podría determinarse la proporcionalidad de la (...) inhabilitación con fundamento en el análisis estandarizado de una multa de naturaleza económica”. (Vid. Sentencias de la Sala Constitucional números 1266, 329 y 778 de fechas 6 de agosto de 2008, 19 de marzo de 2012 y 20 de junio de 2013, respectivamente).

En el caso bajo examen, se aprecia del texto del acto impugnado que el Contralor General de la República impuso al accionante la sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas prevista en el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, actuando conforme a la competencia que le atribuyó la Ley que regula sus funciones, y tomando en consideración los hechos generadores de la sanción, imponiendo la inhabilitación por un lapso de quince (15) años, es decir, en el límite máximo previsto en la referida norma, fundamentando su proceder en las numerosas infracciones administrativas que dieron lugar a la declaratoria de responsabilidad administrativa del demandante, razón por la cual no encuentra esta Sala que la sanción impugnada sea desproporcionada. Así se decide.

2. Violación al principio *nullum crimen nulla poena sine lege* y al derecho a ser elegido para el desempeño de cargos públicos, “visto que la sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas no puede implicar la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos”.

Que “el Contralor General de la República luego de dictar la Resolución que hoy se impugna y antes de notificarla a [su] representado remitió oficio signado con el número 01-00-000241 de fecha 2 de marzo de 2017 a la Presidenta del Consejo Nacional Electoral (...) donde le notifica de la sanción de inhabilitación impuesta a [su mandante], a efectos de cualquier postulación para el ejercicio de cargos públicos de naturaleza electoral, menoscabando su derecho constitucional de postulación”. (Agregados de la Sala).

Señala que “esta restricción al derecho a ser elegido para el ejercicio de funciones públicas por elección popular, sólo puede ser decretada por los tribunales competentes de la jurisdicción penal ordinaria en un proceso penal, con las garantías del debido proceso...”.

Ahora bien, a los fines de analizar la referida denuncia debe traerse a colación el numeral 6 del artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual dispone lo siguiente:

“El debido proceso se aplicará a todas la actuaciones judiciales y administrativas y, en consecuencia:

(...)

6. Ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes”.

Lo anterior está íntimamente ligado al principio de legalidad en materia sancionadora, el cual impide que se pueda atribuir la comisión de una falta que no esté previamente determinada en la ley, así como se prohíbe aplicar una sanción no prevista legalmente. Por lo tanto, se requiere del cumplimiento de tres exigencias de

carácter esencial en la previsión normativa de la falta y de la sanción a que hubiere lugar, como lo es a saber: la existencia de una ley “*lex scripta*”, que la ley sea anterior al hecho sancionado “*lex previa*” y que la ley estipule el supuesto de hecho o conducta transgresora estrictamente determinada “*lex certa*”. Es decir, que resulta necesario que se materialice la predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes.

En este orden de ideas, la parte demandante denuncia que la Resolución impugnada viola la referida garantía constitucional pues “*la sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas no puede implicar la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos*”, ante lo cual debe traerse a colación el artículo 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual establece lo que a continuación se transcribe:

“Artículo 62. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica”.

Ahora bien, observa este Alto Tribunal tal como fue señalado en la decisión que declaró improcedente el amparo solicitado por el accionante, que en el caso de autos la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por un lapso de quince (15) años no puede ser considerada *per se* y de forma automática como una vulneración del principio constitucional del *nullum crimen nulla poena sine lege* ni del derecho a ejercer cargos públicos por cuanto dicha sanción es la consecuencia jurídica establecida en la Ley, la cual debe ser aplicada por el Máximo Órgano Contralor con ocasión de la eventual declaratoria de la responsabilidad administrativa y la gravedad de las irregularidades en las que incurran con su actuación los funcionarios públicos y las funcionarias públicas, por lo que debe desestimarse la denuncia efectuada por el accionante. Así se declara. (*Vid.* Sentencia de esta Sala número 00062 del 2 de febrero de 2012).

Desechados como han sido los vicios alegados por la parte actora, debe esta Sala declarar sin lugar la demanda de nulidad de autos y, en consecuencia, firme la Resolución número 01-00-000135 del 17 de febrero de 2017, dictada por el Contralor General de la República. Así finalmente se declara.

Por último, con relación a la medida cautelar de suspensión de efectos solicitada en el expediente, se ordena cerrar el correspondiente cuaderno separado.

VI DECISIÓN

Sobre la base de los razonamientos anteriores, esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara **SIN LUGAR** la demanda de nulidad ejercida conjuntamente con amparo constitucional y subsidiariamente, medida cautelar de suspensión de efectos, por los apoderados judiciales del ciudadano **VICENCIO SCARANO SPISSO**, contra la Resolución número 01-00-000135 dictada el 17 de febrero de 2017 por el **CONTRALOR GENERAL DE LA**

REPÚBLICA, por medio de la cual se impuso al demandante la sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por el lapso de quince (15) años. En consecuencia, se declara **FIRME** el acto impugnado.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Notifíquese a la Procuraduría General de la República. Agréguese copia de la presente decisión al cuaderno separado. Archívese el expediente judicial y devuélvase el administrativo. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los veintiocho (28) días del mes de mayo del año dos mil diecinueve (2019). Años 209º de la Independencia y 160º de la Federación.

La Presidenta,
**MARÍA CAROLINA
AMELIACH VILLARROEL**

El Vicepresidente -
Ponente,
**MARCO ANTONIO
MEDINA SALAS**

La Magistrada,
**BÁRBARA GABRIELA
CÉSAR SIERO**

El Magistrado,
**INOCENCIO
FIGUEROA
ARIZALETA**

La Magistrada,
**EULALIA COROMOTO
GUERRERO RIVERO**

La Secretaria,
GLORIA MARÍA BOUQUET FAYAD

**En fecha veintinueve (29) de mayo del año
dos mil diecinueve, se publicó y registró la
anterior sentencia bajo el N° 00273.**

La Secretaria,
GLORIA MARÍA BOUQUET FAYAD