



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

Magistrada Ponente: **MARÍA CAROLINA AMELIACH VILLARROEL**
Exp. Nro. 2017-0734

Mediante escrito presentado en esta Sala el 11 de octubre de 2017, la abogada Marianella Villegas Salazar (INPREABOGADO Nro. 70.884), actuando con el carácter de apoderada judicial de la ciudadana **LILIAN JOSEFINA VELÁSQUEZ BELISARIO** (cédula de identidad Nro. 8.945.940), interpuso demanda de nulidad conjuntamente con solicitud de amparo cautelar contra la Resolución Nro. 01-00-000163 de fecha 3 de marzo de 2017, notificada el 3 de mayo de ese mismo año, emanada del **CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA**, mediante la cual se resolvió imponerle “(...) *la sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por un período de diez (10) años, 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, en virtud de la responsabilidad administrativa que le fuera declarada en el Auto Decisorio N° 08-01-PADR-005-2016 [de] fecha 1° de agosto de 2016, por supuestas irregularidades administrativas ocurridas durante el ejercicio fiscal del año 2009, en el ejercicio de sus funciones como Secretaria de Planificación, Proyectos y Presupuesto, y Miembro de la Comisión de Contrataciones de la Gobernación del estado (sic) Amazonas (...)*”. (Agregado de la Sala).

El 19 de octubre de 2017, se dio cuenta a la Sala y se designó ponente a la Magistrada María Carolina Ameliach Villarroel, a los fines de decidir sobre la admisibilidad de la demanda de nulidad y la acción de amparo cautelar.

Mediante fallo Nro. 01358 publicado el 12 de diciembre de 2017, esta Sala se declaró: **i)** competente para conocer la demanda interpuesta, **ii)** admitió provisionalmente la misma, y **iii)** improcedente la solicitud de amparo cautelar.

Por auto del 8 de enero de 2018, se pasó el expediente al Juzgado de Sustanciación, el cual mediante auto del 18 del mismo mes y año, ordenó notificar a la recurrente y a la Procuraduría General de la República.

A través de diligencias de fechas 28 de febrero y 4 de abril de 2018, el Alguacil consignó la boleta de notificación y el oficio dirigidos a la demandante y a la Procuraduría General de la República, respectivamente.

Según decisión Nro. 379 del 15 de mayo de 2018, el referido órgano sustanciador concedió a la recurrente tres (3) días de despacho, a los fines que consignara “*el oficio de notificación del acto impugnado*”.

donde consten los datos relativos a su recepción”.

El 22 de mayo de 2018, la abogada Marianella Villegas Salazar, ya identificada, en su carácter de apoderada judicial de la parte demandante, presentó “*copia del oficio de notificación del acto recurrido*”, indicando, además, que el expediente administrativo del caso cursa en el juicio llevado por esta Sala bajo el expediente Nro. 2017-0138.

Por auto Nro. 401 del 30 de mayo de 2018, el Juzgado de Sustanciación admitió la demanda incoada y ordenó la notificación de los ciudadanos Fiscal General y Contralor General de la República, así como de la Procuraduría General de la República. De igual manera, se omitió la solicitud de los antecedentes administrativos.

Mediante diligencias del 27 de junio, 19 de julio y 2 de agosto de 2018, el Alguacil hizo constar la notificación del Contralor General de la República, el Fiscal General de la República y la Procuraduría General de la República, respectivamente.

En fecha 27 de septiembre de 2018, se acordó remitir las actuaciones a la Sala.

El 2 de octubre de 2018, se dio cuenta, se designó ponente a la Magistrada María Carolina Ameliach Villarroel y se fijó oportunidad para la celebración de la audiencia de juicio.

Por diligencia del 24 de octubre de 2018, la abogada Inés Cartagena (INPREABOGADO Nro. 59.709), actuando con el carácter de representante de la Contraloría General de la República, solicitó la suspensión de la audiencia de juicio, en virtud del cambio de autoridad de ese órgano, lo cual fue acordado por auto de la misma fecha, difiriéndose esta para el 22 de noviembre del mismo año.

El 22 de noviembre de 2018, siendo las nueve y cuarenta minutos de la mañana (9:40 a.m.) se llevó a cabo la audiencia de juicio en la presente causa, dejándose constancia de la comparecencia de la abogada Marianella Villegas Salazar, antes identificada, en su carácter de apoderada judicial de la accionante, la abogada Chary Melisa Parada Muñoz (INPREABOGADO Nro. 145.920), representante de la parte demandada, quien consignó escrito de conclusiones, y la abogada Marielba Escobar Martínez (INPREABOGADO Nro. 16.770), en representación del Ministerio Público.

A través de escrito consignado el 27 de noviembre de 2018, la abogada Marielba Escobar Martínez, ya identificada, en su carácter de Fiscal Suplente del Ministerio Público, formuló por escrito la opinión fiscal correspondiente.

El 5 de diciembre de 2018, la abogada Marianella Villegas Salazar, previamente identificada, actuando con el carácter de apoderada judicial de la parte demandante, así como la representación judicial de la Contraloría General de la República, presentaron escritos de informes.

Por auto del 6 de diciembre de 2018, se dejó constancia que la presente causa entró en estado de sentencia.

En fecha 16 de mayo de 2019, la abogada Chary Parada, antes identificada, en su carácter de representante de la República, solicitó a esta Sala Político-Administrativa, se dicte fallo que ha de recaer en la presente causa.

A través del auto de fecha 21 de mayo de 2019, se dejó constancia que el 30 de enero de ese mismo año, 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 Villarroel; 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.

Realizado el estudio del expediente se pasa a decidir previas las siguientes consideraciones:

I DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

Mediante Resolución Nro. 01-00-000163 de fecha 3 de marzo de 2017, el Contralor General de la República, estableció lo siguiente:

“En ejercicio de la atribución que me confiere el numeral 3 del artículo 289 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, así como el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, y el artículo 112 de su Reglamento, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 4 y 26 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública.

CONSIDERANDO

Que de acuerdo al Objetivo General 2.4.1.2. de las Líneas Generales del Plan de la Patria, Proyecto Nacional Simón Bolívar, Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019, sancionado por la Asamblea Nacional, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.118 Extraordinario de fecha 4 de diciembre de 2013, es fundamental desarrollar una batalla frontal contra las diversas formas de corrupción, fortaleciendo las instituciones del Estado, fomentando la participación protagónica del Poder Popular, promoviendo la transparencia y la automatización de la gestión pública, así como los mecanismos legales de sanción penal, administrativa, civil y disciplinaria contra las lesiones o el manejo inadecuado de los fondos públicos.

CONSIDERANDO

*Que mediante decisión de fecha 01 de agosto de 2016, el Director de Determinación de Responsabilidades de este Máximo Órgano de Control Fiscal, actuando por delegación del ciudadano Contralor General de la República, según Resolución N° 01-00-000052 de fecha 20 de febrero de 2015, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.607 de fecha 24 de febrero de 2015, declaró la responsabilidad administrativa de la ciudadana **LILIAN JOSEFINA VELÁSQUEZ BELISARIO**, titular de la cédula de identidad N° V-8.945.940, por irregularidades administrativas ocurridas durante el ejercicio fiscal 2009, en el ejercicio de sus funciones como Secretaria de Planificación, Proyectos y Presupuesto y Miembro de la Comisión de Contrataciones de la Gobernación del estado (sic) Amazonas, por cuanto, omitió el procedimiento de selección de contratistas que correspondía aplicar, toda vez que celebró el contrato de servicio: ‘Prestación de Servicio de Cesta ticket para los Trabajadores dependientes de la Gobernación del estado (sic) Amazonas, mediante adjudicación directa, no obstante, que por la naturaleza del contrato correspondía aplicar el procedimiento de concurso cerrado, establecido en el numeral 1 del artículo 61 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas, vigente para el momento de ocurrencia de los hechos.*

Asimismo, por haber (...) omitido el control previo, toda vez que pagó durante el año 2009, la cantidad de cuatrocientos cincuenta y seis mil quinientos ochenta y cuatro bolívares con setenta y cinco céntimos (Bs. 456.584,75); por concepto de comisión del 2% de gastos administrativos a la empresa Ticketven, C.A., por la prestación del Servicio de Cesta ticket para los Trabajadores dependientes de la Gobernación del estado (sic) Amazonas imputándose dicho gasto a la partida 4.01.04.00.00 'Complemento de Sueldos y Salarios', cuando lo correcto era haberse imputado a la partida 4.03.99.01.00 'Otros Servicio (sic) No Personales', de acuerdo al clasificador presupuestario 2009.

Conductas que se configuran en los supuestos generadores de responsabilidad administrativa previstos en los numerales 1 y 9 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, con la consecuente imposición de multa por seiscientos sesenta y dos con cincuenta (662,50) Unidades Tributarias, equivalentes a la cantidad de treinta y seis mil cuatrocientos treinta y siete bolívares con cincuenta céntimos (Bs. 36.437,50), la cual quedó firme en vía administrativa, mediante auto de fecha 30 de septiembre de 2016, por cuanto no fue interpuesto el Recurso de Reconsideración dentro del lapso legalmente previsto para ello.

CONSIDERANDO

Que el artículo 105 de la Ley de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, establece que '(...) Corresponderá al Contralor o Contralora 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 meses o la destitución del declarado responsable (...) e imponer, atendiendo la gravedad de la irregularidad cometida, su inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas hasta por un máximo de quince años (...)'.

CONSIDERANDO

Que de conformidad con el artículo 112 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, el Contralor General de la República para acordar las sanciones de suspensión en el ejercicio del cargo sin goce de sueldo o la destitución del cargo, e imponer la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas derivadas de la declaratoria de responsabilidad administrativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 105 de la mencionada Ley, tomará en consideración la entidad o gravedad del ilícito o irregularidad administrativa que dio lugar a dicha declaratoria y para la graduación de la sanción, valorará los supuestos allí previstos.

RESUELVE

PRIMERO: *Imponer a la ciudadana **LILIAN JOSEFINA VELÁSQUEZ BELISARIO** (...) 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 **DIEZ (10) AÑOS**, contado a partir de la fecha de ejecución de la presente Resolución.*

SEGUNDO: *Notificar la presente decisión a la ciudadana **LILIAN JOSEFINA VELÁSQUEZ BELISARIO**, antes identificada y adviértasele que la sanción de inhabilitación impuesta supone la ruptura o disolución de todo vínculo laboral que pueda existir con órganos o entes de la Administración Pública, así como la imposibilidad de ejercer funciones públicas, cualquiera sea su naturaleza por el lapso que dure la misma, sin perjuicio de la responsabilidad de las máximas autoridades del órgano o ente donde se encontrare desempeñando funciones, quienes son los encargados de velar por la ejecución de la sanción (...)'.*

II DE LA DEMANDA DE NULIDAD Y EL AMPARO CAUTELAR

La abogada Marianella Villegas Salazar, antes identificada, actuando con el carácter de apoderada judicial de la ciudadana Lilian Josefina Velásquez Belisario, en su libelo de demanda expuso los argumentos que se resumen a continuación:

i. “CONSIDERACIÓN PREVIA: SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 105 DE LA LOCGR”

Luego de efectuar una reseña de los antecedentes del caso, señaló que si “(...) *bien la sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas se encuentra prevista en el artículo 105 de la LOCGR (sic), la constitucionalidad de dicha disposición es cuestionable, e incluso ya se han intentado varios recursos de inconstitucionalidad contra la misma, los cuales fueron acumulados y declarados sin lugar por la Sala Constitucional, pero en forma contraria a lo dispuesto en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos*”.

Mencionó que “(...) *la LOCGR (sic) regula en sus artículos 91 y 94 lo concerniente a los supuestos de hecho (faltas) que originan responsabilidad administrativa y las consecuencias jurídicas (multas) que derivan de incurrir en tales irregularidades al manejar bienes públicos. También contempla, en su artículo 95, el trámite para declarar la responsabilidad administrativa, luego de la cual el Contralor General de la República, ha de imponer la sanción principal en estos casos, que es una multa, dirigida a afectar el patrimonio del infractor*”.

Precisó que “(...) *en vez de limitarse a las medidas sancionatorias mencionadas, la LOCGR (sic), como ya se ha indicado, prevé otras sanciones que desbordan las (...) aplicables a los ilícitos administrativos por los órganos contralores, las cuales son calificadas como ‘accesorias’, y pueden ser impuestas de manera discrecional, arbitraria y sin procedimiento previo alguno, por el Contralor General de la República en sede administrativa al autor del ilícito, ‘en atención a la entidad del ilícito cometido’ o ‘según la gravedad de la irregularidad cometida’*”.

Estimó que tales “(...) **conceptos indeterminados son interpretados y utilizados de manera subjetiva**, puesto que en los actos administrativos de inhabilitación, y en específico el que solicita[ron] la nulidad en el presente acto, no se explican las razones ni el mecanismo a través del cual se llegó a determinar su procedencia, menos aún se soportan en acervo probatorio alguno (...)”. (Agregado de la Sala).

Expresó que la disposición *in commento* es “(...) *inconstitucional, toda vez que: (i) permite imponer sanciones ‘accesorias’ a la multa en ausencia de procedimiento previo, violando el derecho al debido proceso y a la defensa; y (ii) viola garantías constitucionales de proporcionalidad y non bis in idem*”. (Sic).

A este tenor, invocó la sentencia Nro. “1117/2006”, emanada de la Sala Constitucional de este Alto Tribunal, que niega que con la aplicación de dicha norma exista transgresión al debido proceso, a la vez que considera que es posible aplicar más de una sanción sobre los mismos hechos, siempre y cuando tengan fundamentos jurídicos distintos.

Manifestó que “(...) *el artículo 105 de la LOCGR (sic) conlleva a la imposición de sanciones desproporcionadas, y tal como se podrá observar en el presente caso el Contralor siquiera justificó la supuesta*

gravedad de la irregularidad, por lo que la imposición de la inhabilitación no está motivada más allá de reiterar los hechos por los cuales se le abrió una investigación a [su] representada y por ende no hay una ponderación ni proporcionalidad. Estando así las cosas, la imposición de una sanción de estas características bajo el artículo 105 de la LOCGR (sic) siempre derivará en actos viciado[s] de nulidad absoluta por inconstitucionalidad”. (Sic). (Añadidos de la Sala).

Para finalizar las denuncias relativas a este punto, agregó que “(...) la sanción de inhabilitación impuesta a la ciudadana Lilian Josefina Velásquez Belisario es completamente inconstitucional, ya que no se le permitió siquiera ejercer su derecho a la defensa (contemplado en el artículo 49 numeral 1° (sic) de la Constitución) al no existir procedimiento administrativo para oponerse a la sanción de inhabilitación; además de que dicha sanción viola definitivamente el principio non bis in idem, al condenársele dos veces por el mismo hecho. En consecuencia, una sanción de estas características no puede ser impuesta bajo ninguna circunstancia, ya que la misma proviene de un acto viciado de nulidad absoluta por inconstitucionalidad”.

ii. “VICIOS QUE CONTIENE EL ACTO IMPUGNADO”

1.- “Violación al debido proceso por ausencia absoluta de procedimiento al momento de imponer la inhabilitación”

Señaló que “(...) es imposible sostener que la imposición de una sanción administrativa tenga lugar sin un procedimiento previo en el que el administrado tenga la debida oportunidad para ejercer el derecho a la defensa que le consagra el artículo 49.1 de la Constitución”.

Planteó que en “(...) el supuesto específico del artículo 105 de la LOCGR (sic), al eliminarse la posibilidad de procedimiento, no se les permite a los afectados en forma alguna discutir, controlar o en fin defenderse de las apreciaciones que haga el Contralor acerca de la entidad del ilícito cometido o de la gravedad de la irregularidad cometida, para imponer una u otra de las referidas sanciones o para, en el caso de la suspensión del cargo o de la inhabilitación para el ejercicio de las funciones públicas, decidir el tiempo de duración de las sanciones”.

Por ello consideró que “(...) en el artículo 105, el legislador ha desatendido, por completo, los límites impuestos por el constituyente a la esfera en la cual ha podido moverse, desde luego que obvió por completo la necesidad de ofrecerle al administrado eventualmente sujeto a una de las sanciones que puede imponer el Contralor, el derecho constitucional a la defensa que por mandato del artículo 49.1 de la Constitución debe tener toda persona en cualquier estado y grado de cualquier investigación o proceso judicial o administrativo”.

En conexión con lo anterior, precisó que “(...) nunca pudo [su] representada argumentar sobre la debida proporcionalidad de cualquier sanción accesoria, así como tampoco pudo referirse a la supuesta gravedad de las infracciones supuestamente cometidas. Toda su argumentación estuvo dirigida a demostrar la ausencia de falta, pero no frente a la grave sanción ‘accesoria’ que se cuestiona en el presente recurso”. (Agregado de la Sala).

Concluyó sobre este aspecto, que “(...) se configura en este caso el vicio de inconstitucionalidad por la ausencia de procedimiento previo a la imposición de la sanción de inhabilitación, relacionado intrínsecamente con la propia inconstitucionalidad del artículo 105 de la LOCGR (sic) por impedir la sustanciación de un

procedimiento administrativo antes de proceder a imponer verdaderas sanciones autónomas y violar, por tanto, el artículo 49.1 de la Constitución (...)”.

2.- “Violación del derecho a la defensa en el procedimiento de determinación de responsabilidad que sirve de sustento a la sanción de inhabilitación”

Manifestó que el auto decisorio “(...) dictado por la Dirección de Determinación de Responsabilidades, que declaró la responsabilidad administrativa e impuso multa a [su] representada, está viciado de nulidad absoluta, por ende, la sanción de inhabilitación contenida en la Resolución N° 01-00-000163 emanada del Contralor General de la República en fecha 3 de marzo de 2017, que tiene como fundamento el primero, también lo está”. (Corchete de la Sala).

Mencionó que dicho auto decisorio “(...) cercenó el derecho a la defensa de [su] representada, al obviar documentos fundamentales que permitían desvirtuar la relación de causalidad entre los hechos que le fueron imputados y la conducta desempeñada por Lilian Josefina Velásquez Belisario (...) como Secretaria de Planificación, Proyectos y Presupuesto, y Miembro de la Comisión de Contrataciones de la Gobernación del estado (sic) Amazonas, y al basarse en documentos y pruebas que no se correspondía[n] con el ejercicio fiscal auditado”. (Agregados de la Sala).

Sostuvo que durante el procedimiento de determinación de responsabilidades seguido a su mandante sobre los ejercicios fiscales 2007 y 2009 “(...) el órgano contralor se fundamentó en hechos desarrollados durante los años 2010 y 2011, es decir, que no se correspondían con el alcance de la auditoría realizada sobre el año 2009 (...)”, lo cual violó el derecho a la defensa de la ciudadana Lilian Josefina Velásquez Belisario.

En ese sentido, arguyó que el hecho de que dicha ciudadana “(...) haya participado y haya podido recurrir luego la multa y la sanción que le fue impuesta, no subsana ni convalida la grave violación ocurrida (...)”.

Asimismo, estableció que “(...) en el marco del procedimiento administrativo seguido por la Contraloría General de la República contra [su] representada, su derecho a la defensa fue violado, ya que [ese] órgano contralor dictó un auto con fuerza definitiva sobre la base de pruebas manifiestamente impertinentes e inconducentes para la demostración de los hechos, a la vez que obvió pruebas fundamentales que demostraban que no había relación de causalidad alguna entre los hechos imputados y la actuación desarrollada por [su] representada, en su condición de Secretaria de Planificación, Proyectos y Presupuesto, y Miembro de la Comisión de Contrataciones de la Gobernación del estado (sic) Amazonas”. (Agregados de la Sala).

Expresó que “(...) las pruebas obtenidas por la Contraloría General de la República, que sirvieron para dar inicio a la potestad investigativa y que culminó con los actos definitivos que determinaron, a su decir, elementos de convicción sobre la responsabilidad administrativa de [su] representad[a], comprometieron las garantías de su derecho a la defensa, viciando todo el procedimiento desde su inicio y hasta el acto mediante el cual se le inhabilita por un período de diez (10) años (...)”. (Añadidos de la Sala).

3.- “Violación del derecho a la defensa por inmotivación de la sanción de inhabilitación”

Refirió sobre este punto que la sanción de inhabilitación es nula no solo por fundamentarse en un acto “nulo”, sino además porque contiene vicios que le son propios “(...) como la falta de motivación en la

escogencia de dicha pena ‘accesoria’ y su quantum”.

Expuso que “(...) *el acto impugnado no permite conocer cuál fue el criterio del Contralor General de la República para imponer la sanción de inhabilitación por diez (10) años, mucho más del término medio, 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 Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional del Control Fiscal y el artículo 112 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 (...)*”. (Corchete de la Sala).

Continuó señalando que la aludida decisión administrativa “(...) *no establece los fundamentos específicos sobre la gravedad de las supuestas irregularidades en que incurrió [su] representada, sólo se limita a señalar cuáles fueron los fundamentos de la decisión que lo declaró responsable administrativamente, sin hacer un juicio autónomo sobre la trascendencia de dichas faltas, lo cual era obligatorio para tomar la decisión de inhabilitación (...)*”. (Agregado de la Sala).

Asimismo, reseñó que el acto recurrido “(...) *no sustenta autónomamente el por qué la decisión de inhabilitación fue por el período máximo que impone la ley, es decir, no existe un análisis de relación entre la gravedad de los hechos y la imposición de la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por el lapso de diez (10) años, a pesar de que es una obligación impuesta tanto en la Ley (...) Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional del Control Fiscal como en su Reglamento*”. (Sic).

En virtud de todo lo anterior, concluyó “(...) *que el acto sancionatorio impugnado mediante el presente recurso de reconsideración se encuentra inmotivado, ya que no se expresaron las razones que tuvo el Contralor General de la República para determinar el período de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas a (...) la ciudadana Lilian Josefina Velásquez Belisario, lo cual lo hace nulo en forma absoluta, al violar los artículos 9 y 18 numeral 5 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (...)*”. (Sic).

Por último, sobre este aspecto estimó que “(...) *al no disponer el acto recurrido de las razones por las que se eligió esa sanción tan excesiva en perjuicio de [su] representada, se violó la obligación de motivar el acto administrativo y, por ende, se incurrió en el vicio de inmotivación, impidiendo el ejercicio de una efectiva defensa, en contrariedad al artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (...)*”. (Añadido de la Sala).

4.- “Violación al principio constitucional *nullum crimen nulla poena sine lege*, ya que la sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas no puede implicar la inhabilitación para el ejercicio de cargos de elección popular”

Alegó que la restricción al derecho a ser elegido para el ejercicio de funciones públicas por elección popular, puede ser decretada solamente por tribunales competentes de la jurisdicción penal ordinaria luego de sustanciado un proceso judicial, en cumplimiento de las garantías al debido proceso, pues constituye una limitación al ejercicio de un derecho esencial en democracia, como lo es el derecho al sufragio pasivo, por lo que el Contralor General de la República no tiene la competencia para inhabilitar a una persona en su derecho a postularse para un cargo de elección popular, conforme lo establece el artículo 65 de la Constitución.

Indicó que la prohibición de optar a un cargo público solo debe surgir por condena judicial por la comisión de un delito en un proceso penal, siendo siempre una pena accesoria a la pena principal de presidio o prisión.

Apuntó que “(...) *la Resolución que inhabilita a [su] representada para postularse a un cargo público de representación popular viola el principio de nullum crimen, nulla poena sine lege, que posee rango constitucional y conforma una de las garantías del debido proceso, de acuerdo al artículo 49.6 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (...) lesionando a su vez el principio democrático representativo, el cual determina que las inhabilitaciones al derecho a ser elegido no pueden ser impuestas por autoridades administrativas, sino por un juez penal a través de una pena accesoria a una condena de prisión o presidio (...)*”. (Corchete de la Sala).

5.- “Violación a los límites de la discrecionalidad, al existir desproporcionalidad e irracionalidad de la sanción de inhabilitación”

Refirió que “(...) *la ausencia de motivación que fue demostrada anteriormente, evidencia también que la sanción de inhabilitación impuesta a [su] representada por la Contraloría General de la República por un período de diez (10) años, violó el principio de proporcionalidad. Ello en virtud de que el acto no 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 del poder conferido legalmente*”. (Agregado de la Sala).

Señaló que la sanción impuesta a su poderdante resulta inmotivada, irracional y desproporcionada, pues no hay una relación explícita entre la gravedad de la infracción y la sanción contenida en el acto.

Afirmó que ello resultaba vital, pues el Contralor General de la República debió determinar cuál era el límite medio de la misma y analizar las circunstancias a fin de estimar el aumento o rebaja, sin embargo, adujo que eso no sucedió en el presente caso, pues el referido funcionario sólo se limitó a imponer la inhabilitación sin motivar la razón por la cual era procedente durante el lapso establecido, lo cual permitió evidenciar que la sanción accesoria resultó más gravosa que la sanción principal, considerando que la multa que se impuso equivalía a seiscientos sesenta y dos coma cincuenta unidades tributarias (662,50 U.T.), lo cual a su decir, resulta un contrasentido.

Precisó que “(...) *aún sin debatir la naturaleza de la sanción como ‘principal’ o ‘accesoria’, una eventual sanción de inhabilitación debería corresponderse en tiempo con la gravedad de la sanción obligatoria de multa reflejada en el quantum de la misma. En este sentido, una sanción pecuniaria por apenas 662,50 U.T. no se corresponde de ninguna manera con la imposibilidad de acceder a la función pública por diez (10) años*”.

En definitiva, mencionó al respecto que “(...) *el poder discrecional inherente a la potestad sancionatoria de la Contraloría General de la República no ha sido ejercido debidamente en el caso que nos ocupa, sino que de manera arbitraria se ha impuesto a [su] representada una sanción muy gravosa y superior al límite medio, sin que se formulara una ponderación entre la gravedad del supuesto daño causado y la sanción impuesta. Ello hace que la sanción resulte desproporcional y arbitraria, y deba ser revocada*”. (Corchete de esta Sala).

6.- “La desproporcionalidad del acto como causa de una Desviación de Poder”

Adujo que “(...) *la sanción de inhabilitación impuesta a [su] representada ha sido dictada como consecuencia de una evidente desviación de poder; ya que el Contralor General de la República ha actuado arbitraria y desproporcionalmente, falseando la verdad y abusando del poder que le otorga la LOCGR (sic). En efecto, el fin de la sanción de inhabilitación por un período de diez (10) años (...) no es la lucha contra la corrupción ni alguna otra razón legítima, ya que se trata de una decisión arbitraria, donde no se fundamentan los hechos y motivos en que se basó el Contralor para escoger una medida muy severa, por lo que esta desproporcionalidad y arbitrariedad reflejan sin duda una grave desviación de poder, alejada totalmente de la finalidad de la norma (...)*”. (Agregado de la Sala).

iii. **“SOLICITUD DE AMPARO CAUTELAR”**

Expresó que “(...) *buscando evitar daños irreparables o de difícil reparación, solicita muy respetuosamente que mientras se decide la presente demanda de nulidad, se acuerde en forma urgente una medida de amparo cautelar, de conformidad con lo previsto en el artículo 104 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y en los artículos 1 y 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, a los fines de dejar sin efectos mientras dure el presente procedimiento la sanción de inhabilitación contenida en el acto impugnado*”.

Señaló que “(...) *en el caso bajo análisis (...) es evidente que se cumplen con los requisitos de procedencia de la pretensión cautelar de amparo, esto es, la presunción grave de violación a los derechos fundamentales (fumus bonis iuris) (sic) y el peligro de daño cierto ante el tiempo necesario para decidir la presente controversia (periculum in mora)*”.

Visto lo antes expuesto, solicitó se declare con lugar la demanda de nulidad interpuesta y se acuerde la “*medida cautelar de amparo*”.

El 5 de diciembre de 2018, la misma representación judicial consignó informes a través de los cuales ratificó todos los argumentos expuestos en la demanda formulada.

III DE LOS ALEGATOS DE LA REPÚBLICA

Mediante escrito de fecha 22 de noviembre de 2018, presentado en la oportunidad de la celebración de la audiencia de juicio, las abogadas Inés María Cartagena León, Maribel Yesayl Acosta (INPREABOGADO Nro. 71.921) y Chary Melisa Parada Muñoz, actuando con el carácter de representantes judiciales de la Contraloría General de la República, formularon las conclusiones del caso en los siguientes términos:

Adujeron que “(...) *las denuncias realizadas en contra de la sanción de inhabilitación, relacionadas con el acto administrativo contentivo de la declaratoria de responsabilidad administrativa, no son procedentes en esa instancia, toda vez que se trata de dos actos distintos, pues la sanción interdictiva (sic) 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 contentivo de la sanción de inhabilitación, siendo este último sobre el que recae la legalidad y anulabilidad*”. En consecuencia, solicitaron que tales argumentos no sean valorados por esta Sala.

En cuanto a la “**supuesta inmotivación de la sanción de inhabilitación**” expusieron que “(...) la Resolución impugnada (...) expresó cuáles fueron los ilícitos cometidos por la hoy recurrente, tipificados, en el **numeral 1 y 9 del artículo 91 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, como supuestos generadores de responsabilidad administrativa, consistentes en la contratación de servicios, con inobservancia total del procedimiento de selección de contratista y en la omisión, retardo, negligencia o imprudencia en la preservación y salvaguarda del patrimonio público gubernamental**”.

Agregaron que “(...) la Máxima Autoridad Contralora, en el caso bajo análisis encontró oportuno atender a los numerales 2, 3, 5 y 8 a que alude el (...) artículo 112 [del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal], **con base en los hechos irregulares descrito (sic) en su declaratoria de responsabilidad administrativa, considerando así que la impugnante cometió dos (2) hechos irregulares, afectando la legalidad, efectividad, eficiencia y economía de la Gobernación del Estado Amazonas (numeral 5), causando graves consecuencias económicas y sociales a la referida Entidad Territorial (numeral 3), toda vez que se trata de la Secretaria de Planificación, Proyectos y Presupuesto, y Miembro de la Comisión de Contrataciones de la Gobernación (...)**”. (Añadido de la Sala).

Por tanto, consideraron que la Resolución objetada estuvo motivada suficientemente.

Respecto a la “**presunta desproporcionalidad de la sanción de inhabilitación**”, afirmaron que “(...) el acto impugnado se dictó con sujeción a lo establecido en el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, es decir, atendiendo a la gravedad de las irregularidades que dieron lugar a la declaratoria de responsabilidad administrativa (...)”, apreciándose las circunstancias de hecho y de derecho previstas en el artículo 112 del Reglamento respectivo, tales como: el número de ilícitos generadores de responsabilidad en el que incurrió la recurrente, la gravedad o trascendencia de las consecuencias económicas derivadas de la conducta infractora, la afectación de la legalidad, la efectividad, la eficiencia y economía de las operaciones administrativas del órgano donde ocurrieron, así como las demás circunstancias que resultaron aplicables a juicio del Contralor General de la República.

En torno a la “**presunta vulneración del debido proceso y su derecho a la defensa, así como al principio non bis in ídem**”, indicaron que “(...) de la revisión que se efectúe al expediente administrativo llevado por [su] representada (...) se puede apreciar que en todo momento fue[ron] respetados los aludidos derechos constitucionales, afirmación que tiene sustento en el hecho que la [accionante], tuvo pleno acceso al mencionado expediente; asimismo fue notificada de la Resolución N° 01-00-000163 del 03 de marzo de 2017, mediante la cual el entonces Contralor (...) resolvió imponerle la **sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas (...)**”. (Agregados de la Sala).

Estimaron que “(...) no constituye una doble sanción el resolver imponer a la [recurrente] la **inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas (...)** toda vez que la Dirección de Determinación de Responsabilidades de la Contraloría (...) declaró su responsabilidad administrativa como sanción principal, conjuntamente con una multa de **treinta y seis mil cuatrocientos treinta y siete bolívares con cincuenta céntimos (Bs. 36.437,50)**, pues como ya se mencionó en líneas anteriores, la multiplicidad de sanciones accesorias responden al poder disuasivo que se desea en la Ley Orgánica (...)”. (Añadido de la Sala).

Arguyeron sobre el “**supuesto vicio de desviación de poder**”, que el acto impugnado fue dictado “(...) *en virtud de la competencia atribuida expresamente por el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal*”, habiéndose comprobado que la ciudadana demandante “(...) *actuó en franca vulneración a los principios constitucionales que rigen la función pública, como lo son la honestidad, la celeridad, la eficacia, la transparencia en el manejo del patrimonio público estatal, la rendición de cuentas a la ciudadanía (...) y el sometimiento pleno a la ley y al derecho venezolano*”, por lo que el mismo no pudo haber sido proferido “(...) *en desviación de las competencias establecidas por el legislador (...)*”.

Finalmente, sostuvieron en cuanto a que “**la sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas no puede implicar la inhabilitación para el ejercicio de cargos de elección popular**”, que según la jurisprudencia sentada por este Alto Tribunal, la sanción *in commento* “(...) *sólo limita la actitud (sic) del sancionado para el manejo de la cosa pública durante la vigencia de la misma (...) de allí que dicha sanción se extiende exclusivamente a la función administrativa, indistintamente de la forma de ingreso del funcionario (...) no tratándose en ningún caso de la inhabilitación política a que alude el artículo 65 del texto fundamental, pues éste suspende los derechos políticos de los ciudadanos (...)*”.

En virtud de los argumentos expuestos, solicitaron se declare sin lugar la demanda de nulidad interpuesta.

A través de escrito de informes presentado el 5 de diciembre de 2018, la representación judicial de la Contraloría General de la República reiteró los alegatos formulados en el escrito de conclusiones consignado el 22 de noviembre del mismo año.

IV DE LA OPINIÓN FISCAL

Mediante escrito de fecha 27 de noviembre de 2018, la abogada Marielba Escobar Martínez, antes identificada, actuando con el carácter de Fiscal Suplente del Ministerio Público, opinó lo siguiente:

Que la ciudadana demandante “*no impugnó el acto administrativo mediante el cual (...) [se] declaró su responsabilidad administrativa, siendo que, solo accionó de la consecuencia de ese procedimiento, como lo es el acto administrativo contenido en la Resolución N° 01-000163 del 23 de marzo de 2017 dictada por el Contralor General de la República, que la inhabilita para el ejercicio de funciones públicas (...)*”. (Corchete de la Sala).

Observó de los autos que cursan en el expediente administrativo, el cual no fue objeto de impugnación, que la Dirección de Determinación de Responsabilidades de la Contraloría General de la República cumplió con la formación previa del respectivo procedimiento, evidenciándose que “(...) *la Administración garantizó en todo momento el pleno ejercicio a la presunción de inocencia de la hoy recurrente (...) ya que todas las acciones giraron sobre la exigencia de demostrar la culpabilidad o no de la administrada, mediante pruebas legales y pertinentes, lo (sic) cuales dieron lugar a dictar la sanción correspondiente (...)*”.

En consideración de lo anterior, solicitó se desestime la denuncia de violación del derecho a la defensa, al debido proceso y a la presunción de inocencia.

Esgrimíó que “(...) *en el presente caso se sancionó con una inhabilitación de diez (10) años, es decir por debajo del límite máximo previsto en la norma señalada, por lo que el Ministerio Público, considera que no se violó el principio de proporcionalidad y en consecuencia debe ser desestimado tal alegato*”.

Agregó que “(...) *la parte accionada (sic) no ha demostrado en autos, que el acto administrativo contenido en la Resolución N° 01-00-000163 del 3 de marzo de 2017, emanado por el Contralor General de la República haya sido dictado con un fin distinto al previsto por el legislador*”.

Por último, requirió se declare sin lugar la demanda interpuesta.

V

CONSIDERACIONES PARA DECIRIR

Precisado lo anterior, corresponde a esta Sala conocer la demanda de nulidad interpuesta por la abogada Marianella Villegas Salazar, actuando con el carácter de apoderada judicial de la ciudadana Lilian Josefina Velásquez Belisario, ambas anteriormente identificadas, contra la Resolución Nro. 01-00-000163 del 3 de marzo de 2017, notificada el 3 de mayo de ese mismo año, emanada del Contralor General de la República, mediante la cual se resolvió imponerle sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por un período de diez (10) años, con motivo de la declaratoria de responsabilidad fundada en las irregularidades administrativas ocurridas durante el ejercicio fiscal del año 2009, en el ejercicio de sus funciones como Secretaria de Planificación, Proyectos y Presupuesto, y Miembro de la Comisión de Contrataciones de la Gobernación del Estado Amazonas.

Al respecto, este órgano jurisdiccional pasa a decidir conforme a las siguientes razones:

Punto previo

Adujo la representación judicial de la ciudadana Lilian Josefina Velásquez Belisario, que el Auto Decisorio Nro. 08-01-PADR-005-2016 dictado el 1° de agosto de 2016 por la Dirección de Determinación de Responsabilidades de la Contraloría General de la República, en el cual se fundamentó la Administración para imponer la sanción de inhabilitación impugnada, cercenó el derecho a la defensa de su representada “(...) *al obviar documentos fundamentales que permitían desvirtuar la relación de causalidad entre los hechos que le fueron imputados y la conducta desempeñada (...), y al basarse en documentos y pruebas que no se correspondía (sic) con el ejercicio fiscal auditado*”.

Seguidamente precisó que “(...) *el órgano contralor dictó un auto con fuerza definitiva sobre la base de pruebas manifiestamente impertinentes e inconducentes para la demostración de los hechos, a la vez que obvió pruebas fundamentales que demostraban que no había relación de causalidad alguna entre los hechos imputados y la actuación desarrollada por [su] representada (...)*”. (Agregado de la Sala).

Por su parte, los apoderados judiciales de la Contraloría General de la República esgrimieron que las denuncias realizadas contra el acto administrativo contentivo 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 (sic) 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 contentivo de la sanción de inhabilitación, siendo este último sobre el que recae la legalidad y anulabilidad”. (Añadido de la Sala).

De esta forma, se constata que aun cuando la parte recurrente expresamente indicó que el acto administrativo cuya nulidad pretende a través de la presente demanda de nulidad, está constituido por la Resolución Nro. 01-00-000163 del 3 de marzo de 2017, antes mencionada, lo cierto es que fundamentó el alegato de transgresión del derecho a la defensa en una delación en contra de un acto que es ajeno al objeto del procedimiento que nos ocupa, a saber, el Auto Decisorio Nro. 08-01-PADR-005-2016 proferido el 1º de agosto de 2016 por la Dirección de Determinación de Responsabilidades de la Contraloría General de la República.

Es decir, que la demandante a pesar que impugnó la Resolución que la inhabilitó para el ejercicio de la función pública, también pretende un pronunciamiento en torno a la legalidad del acto que declaró su responsabilidad administrativa, lo cual -se insiste- no fue expresamente delimitado en su libelo como objeto de la presente acción.

No obstante, esta Sala considera necesario advertir que, según se aprecia del contenido de la Resolución Nro. 01-00-000163 del 3 de marzo de 2017, dictada por el Contralor General de la República (*vid.*, folios 28 al 32 de la pieza principal del expediente judicial), así como del Auto Decisorio Nro. 08-01-PADR-005-2016 proferido el 1º de agosto de 2016 por la Dirección de Determinación de Responsabilidades del referido órgano de control fiscal (*vid.*, folios 1.785 al 1.848 de la pieza Nro. 8 del expediente administrativo correspondiente a la causa Nro. 2017-0138 llevada por esta Sala, en virtud de la demanda de nulidad ejercida por el ciudadano Liborio Guarulla contra el Auto Decisorio Nro. 08-01-PADR-005-2016 del 1º de agosto de 2016, dictado por el Director de Determinación de Responsabilidades de la Contraloría General de la República, el cual se conoce por notoriedad judicial), que si bien este último acto fue emitido por el referido funcionario “*actuando por delegación del ciudadano Contralor General de la República, según Resolución N° 01-00-000052 de fecha 20 de febrero de 2015, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.607 de fecha 24 de febrero de 2015 (...)*”, y que, en principio, esta Máxima Instancia resultaría competente para conocer de dicha “*pretensión*”, lo cierto es que se evidencia del mismo expediente administrativo que el aludido Auto Decisorio fue notificado a la recurrente en fecha **2 de septiembre de 2016**, a través del oficio Nro. 08-01-1559 emanando del Director de Determinación de Responsabilidades, siendo que no fue hasta el **11 de octubre de 2017**, que la representación judicial de la ciudadana recurrente introdujo la presente demanda.

Así pues, tomando en consideración la previsión del artículo 108 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 6.013 Extraordinario de fecha 23 de diciembre de 2010), se constata que para la fecha de la interposición de la demanda que nos concierne, había transcurrido sobradamente el lapso de caducidad de seis (6) meses determinado en la Ley especial, de manera que la misma estaría caduca. Por tales razones, esta Sala se encuentra impedida de conocer las referidas denuncias en torno a dicho acto. Así se establece.

Fondo de la controversia

Precisado lo anterior, esta Máxima instancia pasa a analizar las denuncias formuladas por la accionante contra la Resolución Nro. 01-00-000163 del 3 de marzo de 2017, dictada por el Contralor General de la República, a saber: *i)* la inconstitucionalidad del artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, *ii)* la violación del derecho al debido proceso por ausencia absoluta de procedimiento, *iii)* la transgresión del derecho a la defensa en razón de la inmotivación de la sanción, *iv)* el quebrantamiento del principio “*nullum crimen nulla poena sine lege*”, *v)* la falta de proporcionalidad de la sanción impuesta, así como: *vi)* el vicio de desviación de poder; los cuales serán analizados en el siguiente orden.

1. De la inconstitucionalidad del artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal

La apoderada judicial de la parte actora señaló que si “(...) *bien la sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas se encuentra prevista en el artículo 105 de la LOCGR (sic), la constitucionalidad de dicha disposición es cuestionable, e incluso ya se han intentado varios recursos de inconstitucionalidad contra la misma, los cuales fueron acumulados y declarados sin lugar por la Sala Constitucional, pero en forma contraria a lo dispuesto en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos*”.

Asimismo, aseveró que la disposición *in commento* es “(...) *inconstitucional, toda vez que: (i) permite imponer sanciones ‘acesorias’ a la multa en ausencia de procedimiento previo, violando el derecho al debido proceso y a la defensa; y (ii) viola garantías constitucionales de proporcionalidad y non bis in idem*”.

Con relación a la cuestionada constitucionalidad del artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, esta Máxima Instancia estima prudente señalar que dicho tema de debate ya ha sido zanjado por la Sala Constitucional de este Alto Tribunal, a través de las decisiones Nros. 1.265 y 1.266 del 5 y 6 del agosto de 2008 -entre otras-, mediante las cuales se declaró que dicha norma -por sí misma- no es capaz de lesionar el derecho de los particulares al debido proceso y a la defensa, el principio *non bis in idem*, el principio de tipicidad, el principio de proporcionalidad y la presunción de inocencia.

En tal sentido, la Máxima Intérprete del Texto Fundamental determinó de forma expresa que tal disposición resulta conforme con la Constitución y, además, compatible con la vigencia del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, en razón de lo cual esta Sala declara improcedente el alegato por demás genérico formulado por la representación judicial de la parte actora, sin menoscabo de pasar a conocer el resto de las denuncias particularmente esgrimidas. Así se decide.

2. De la violación del derecho al debido proceso por la falta absoluta de procedimiento

La representación judicial de la parte actora alegó que “(...) *es imposible sostener que la imposición de una sanción administrativa tenga lugar sin un procedimiento previo en el que el administrado tenga la debida oportunidad para ejercer el derecho a la defensa que le consagra el artículo 49.1 de la Constitución*”.

Planteó que en “(...) *el supuesto específico del artículo 105 de la LOCGR (sic), al eliminarse la posibilidad de procedimiento, no se les permite a los afectados en forma alguna discutir, controlar o en fin*

defenderse de las apreciaciones que haga el Contralor acerca de la entidad del ilícito cometido o de la gravedad de la irregularidad cometida, para imponer una u otra de las referidas sanciones o para, en el caso de la suspensión del cargo o de la inhabilitación para el ejercicio de las funciones públicas, decidir el tiempo de duración de las sanciones”.

En virtud de ello, consideró que “(...) en el artículo 105, el legislador ha desatendido, por completo, los límites impuestos por el constituyente a la esfera en la cual ha podido moverse, desde luego que obvió por completo la necesidad de ofrecerle al administrado eventualmente sujeto a una de las sanciones que puede imponer el Contralor; el derecho constitucional a la defensa que por mandato del artículo 49.1 de la Constitución debe tener toda persona en cualquier estado y grado de cualquier investigación o proceso judicial o administrativo”.

Por otro lado, las representantes de la Contraloría General de la República afirmaron que “(...) de la revisión que se efectúe al expediente administrativo llevado por [su] representada (...) se puede apreciar que en todo momento fue[ron] respetados los aludidos derechos constitucionales, afirmación que tiene sustento en el hecho que la [accionante], tuvo pleno acceso al mencionado expediente; asimismo fue notificada de la Resolución N° 01-00-000163 del 03 de marzo de 2017, mediante la cual el entonces Contralor (...) resolvió imponerle la **sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas** (...)”, razón por la cual -en su criterio- debe desecharse el alegato bajo análisis. (Agregados de la Sala).

A los fines de resolver lo conducente, se estima pertinente citar el del artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 49. El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas y, en consecuencia:

1. La defensa y la asistencia jurídica son derechos inviolables en todo estado y grado de la investigación y del proceso. Toda persona tiene derecho a ser notificada de los cargos por los cuales se le investiga; de acceder a las pruebas y de disponer del tiempo y de los medios adecuados para ejercer su defensa. Serán nulas las pruebas obtenidas mediante la violación del debido proceso. Toda persona declarada culpable tiene derecho a recurrir del fallo, con las excepciones establecidas en esta Constitución y la Ley (...).”

Sobre el debido proceso, la jurisprudencia de esta Sala ha sido pacífica al sostener que éste constituye una de las manifestaciones más relevantes del derecho a la defensa, debiendo entenderse por consiguiente que la ausencia de procedimiento -en principio- entraña la nulidad de los actos que se dicten bajo tales parámetros, pues en tal supuesto el administrado se ve imposibilitado de hacer valer sus derechos e intereses contra el actuar administrativo.

En efecto, sobre el tema este Alto Tribunal ha destacado que los postulados constitucionales relacionados con el derecho a la defensa y al debido proceso, implican la posibilidad de ser oído; el derecho a ser notificado de la decisión administrativa, a los fines de que le sea posible al administrado presentar los alegatos que en su defensa pueda aportar al procedimiento; el derecho a tener acceso al expediente, con el propósito de examinar en cualquier estado de la causa las actuaciones que lo componen; el derecho del administrado a presentar pruebas tendentes a enervar las actuaciones administrativas que se le imputan; el derecho a ser informado de los recursos y medios de defensa que le asisten y, por último, el derecho a recibir oportuna respuesta a sus solicitudes. (*Vid.*,

sentencias Nros. 00161 de fecha 9 de febrero de 2011, 00817 del 4 de junio de 2014 y 00064 del 1° de febrero de 2018, dictadas por esta Sala, respectivamente).

Seguidamente, esta Máxima Instancia juzga necesario reproducir el contenido del artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, el cual establece lo siguiente:

“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 a 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 (...).”

La norma parcialmente transcrita consagra la facultad, exclusiva y excluyente, del Contralor General de la República para la aplicación de sanciones, una vez declarada la responsabilidad administrativa, y *“sin que medie ningún otro procedimiento”*, acordar 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. Asimismo, le otorga la facultad de imponer, atendiendo a la gravedad de la irregularidad cometida, su inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas hasta por un máximo de quince (15) años.

En el mismo sentido, esta Sala estima ineludible señalar que la Máxima Intérprete del Texto Fundamental, mediante decisión Nro. 1.265 de fecha 5 de agosto de 2008, publicada en la misma fecha, declaró sin lugar el recurso de nulidad por inconstitucionalidad interpuesto contra la mencionada disposición, fijando de manera categórica su conformidad con la Carta Magna.

En esa oportunidad, la Sala Constitucional de este Alto Tribunal apreció que: **i)** el ejercicio de esa potestad sancionatoria debía estar precedido por el procedimiento administrativo previo estatuido en el aludido cuerpo normativo, el cual comprende tres (3) etapas que garantizan el derecho a la defensa y el debido proceso de los imputados administrativamente, guardando total conformidad con la previsión del artículo 49 constitucional. Declaró, además, que: **ii)** el artículo 105 *eiusdem* no comporta una norma en blanco, pues vaticina los supuestos de hecho acreedores de las respectivas sanciones; por lo que, **iii)** la Contraloría General de la República no está constreñida a instruir un procedimiento administrativo distinto para instruir sanciones accesorias, como lo es la inhabilitación; **iv)** no viéndose afectado, por otro lado, el principio *non bis in idem*, en la medida que dicha sanción no se impone como consecuencia de un segundo acto de juzgamiento, sino que constituye una pena accesoria derivada de la comprobación de la responsabilidad administrativa, situación avalada constitucional y legalmente en nuestro ordenamiento jurídico. (*Vid.*, entre otras, sentencias Nros. 1.266 y 1.270 del 6 y 12 de agosto de 2008 dictadas por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en su orden).

Consecuente con el criterio plasmado por la Sala Constitucional, esta Sala Político-Administrativa mediante fallo Nro. 1.231 del 2 de diciembre de 2010, precisó que:

“(…) i) La imposición de las sanciones disciplinarias a que se refiere el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, requiere como único presupuesto la declaratoria de responsabilidad administrativa. Es decir, dichas sanciones, aparte de la pecuniaria, son consecuencias jurídicas que, según la Ley, derivan de la declaratoria de responsabilidad administrativa, ‘sin que medie ningún otro procedimiento’, porque se erigen como actos-consecuencias, que resultan de un procedimiento o iter previo, preparatorio y necesario para su aplicación, el de la determinación de la responsabilidad administrativa, que es en el que se comprueba el ilícito administrativo y se determina dicha responsabilidad.

ii) En tal sentido, las medidas de suspensión sin goce de sueldo, destitución e inhabilitación a que se refiere el artículo 105 eiusdem, viene precedida de un procedimiento, por lo que es dable afirmar que la relación entre la decisión de responsabilidad administrativa y las medidas disciplinarias en cuestión es de causa y efecto; de allí que el procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa es el que motiva las sanciones disciplinarias previstas en la citada norma.

iii) Por virtud de lo anterior, iniciar un nuevo procedimiento administrativo para la imposición de las sanciones establecidas en dicha norma sería un contrasentido, pues además de que se iniciaría con base en los mismos hechos, se desnaturalizaría el tratamiento de la sanción como consecuencia de la declaratoria de responsabilidad.

Con fundamento en lo antes señalado, debe la Sala concluir que el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal no vulnera en modo alguno los derechos y garantías consagradas en el Texto Fundamental, relativas al debido proceso, el derecho a la defensa, el principio de tipicidad de las sanciones y la prohibición de non bis in idem, tal como lo afirmó la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia al declarar sin lugar el recurso de nulidad por inconstitucionalidad interpuesto contra la referida norma”. (Resaltado de esta Sala).

En consideración de los razonamientos efectuados en esa ocasión, los cuales se reiteran en esta oportunidad, esta Máxima Instancia determina que, contrario a lo argüido por la apoderada judicial de la parte accionante, el Contralor General de la República, para imponer la sanción accesoria de inhabilitación, no ameritaba tramitar un procedimiento administrativo adicional de aquel seguido por la Dirección de Determinación de Responsabilidades de la Contraloría General de la República, bajo el expediente Nro. 08-01-07-16-006, el cual culminó con el Auto Decisorio Nro. 08-01-PADR-005-2016 del 1º de agosto de 2016, que comprobó la responsabilidad administrativa de la demandante.

Por tanto, al encontrarse infundada la aludida vulneración de derechos constitucionales, se declara improcedente el alegato formulado. Así se decide.

3. De la violación del principio constitucional *nullum crimen nulla poena sine lege*

Esgrimió la parte actora que la restricción al derecho a ser elegido para el ejercicio de funciones públicas por elección popular, puede ser decretada solamente por tribunales competentes de la jurisdicción penal ordinaria luego de sustanciado un proceso judicial, pues constituye una limitación al ejercicio de un derecho esencial en democracia, como lo es el derecho al sufragio pasivo, por lo que el Contralor General de la República no tiene la competencia para inhabilitar a una persona en su derecho a postularse para un cargo de

elección popular, conforme lo establece el artículo 65 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Añadió que la prohibición de optar a un cargo público solo debe surgir por condena judicial por la comisión de un delito en un proceso penal, siendo siempre una pena accesoria a la pena principal de presidio o prisión.

En torno a la denuncia planteada, los apoderados judiciales de la Contraloría General de la República expresaron que la sanción de inhabilitación “(...) *sólo limita la actitud del sancionado para el manejo de la cosa pública durante la vigencia de la misma (...) de allí que dicha sanción se extiende exclusivamente a la función administrativa, indistintamente de la forma de ingreso del funcionario (...) no tratándose en ningún caso de la inhabilitación política a que alude el artículo 65 del texto fundamental, pues éste suspende los **derechos políticos de los ciudadanos** (...)*”.

Ahora bien, el cuestionamiento realizado por la parte demandante en el presente juicio ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Alto Tribunal en Sala Constitucional. Así, en la sentencia Nro. 1.266 del 6 de agosto de 2008, se dispuso expresamente que:

“(...) 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”.

Conteste con el criterio sentado por la Máxima Intérprete del Texto Fundamental, se desprende que la potestad sancionatoria del Contralor General de la República encuentra fundamento en el numeral 3 del artículo 289 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, desarrollada en el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, la cual se traduce en una limitación de carácter temporal para el ejercicio de las funciones públicas, susceptible de restringir la aptitud para ser funcionario público.

Así pues, la misma se distingue abiertamente de la suspensión del ejercicio de los derechos políticos que consagra el artículo 65 de la Carta Magna, derivada de la condena por sentencia penal.

En consecuencia, esta Sala reitera que la potestad sancionatoria del Contralor General de la República se ajusta al principio de supremacía constitucional y al principio de legalidad. De allí que no exista contradicción alguna entre las disposiciones de la Constitución, ni entre ésta y la vigencia del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Por tanto, se juzga improcedente la delación *sub examine*. Así se decide.

4. *De la transgresión del derecho a la defensa en razón del vicio de inmotivación*

Refirió la abogada Marianella Villegas Salazar, actuando con el carácter de apoderada judicial de la ciudadana Lilian Josefina Velásquez Belisario, ambas antes identificadas, que “(...) *el acto impugnado no permite conocer cuál fue el criterio del Contralor General de la República para imponer la sanción de inhabilitación por diez (10) años, mucho más del término medio, 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 Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional del Control Fiscal y el artículo 112 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).

Asimismo, señaló que el acto en mención “(...) *no sustenta autónomamente el por qué la decisión de inhabilitación fue por el período máximo que impone la ley, es decir, no existe un análisis de relación entre la gravedad de los hechos y la imposición de la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por el lapso de diez (10) años, a pesar de que es una obligación impuesta tanto en la Ley (...) como en su Reglamento*”, considerando que fueron transgredidos los artículos 9 y 18, numeral 5 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Al respecto, la representación de la parte demandada expuso que “(...) *la Resolución impugnada (...) expresó cuáles fueron los ilícitos cometidos por la hoy recurrente, tipificados, en el numeral 1 y 9 del artículo 91 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, como supuestos generadores de responsabilidad administrativa, consistentes en la contratación de servicios, con inobservancia total del procedimiento de selección de contratista y en la omisión, retardo, negligencia o imprudencia en la preservación y salvaguarda del patrimonio público gubernamental (...) considerando así que la impugnante cometió dos (2) hechos irregulares, afectando la legalidad, efectividad, eficiencia y economía de la Gobernación del estado Amazonas (numeral 5 [del artículo 112 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal]), causando graves consecuencias económicas y sociales a la referida Entidad Territorial (numeral 3 [eiusdem]), toda vez que se trata de la Secretaria de Planificación, Proyectos y Presupuesto, y Miembro de la Comisión de Contrataciones de la Gobernación (...)*”. (Añadidos de la Sala).

En tal sentido, esta Sala observa 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 el

conocimiento de los motivos que sirvieron de fundamento para emitir la decisión. (*Vid.*, entre otras, sentencias Nros. 00318 del 7 de marzo de 2001, 00132 del 7 de febrero de 2013 y 00037 del 5 de febrero de 2015, dictadas por esta Máxima Instancia).

Ello implica que, aun cuando la motivación es sucinta pero permite conocer la fuente legal de lo decidido, así como las razones y hechos apreciados por el funcionario, 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, 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.

En atención a lo expuesto, se desprende del contenido de la Resolución Nro. 01-00-000163 del 3 de marzo de 2017, dictada por el Contralor General de la República, que cursa a los folios 28 al 32 de la pieza principal del expediente, así como en los folios 1883 al 1887 del expediente administrativo que corresponde a la causa Nro. 2017-0138 que lleva este Alto Tribunal en Sala Político-Administrativa, lo siguiente:

En primer lugar, el acto se fundamentó en los artículos 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, 112 de su Reglamento, así como 4 y 26 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, los cuales refieren al régimen legal de la aludida potestad sancionatoria, la forma de la valoración de las sanciones accesorias y los principios de legalidad y competencia en la Administración Pública y, además, en el Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019, sancionado por la Asamblea Nacional y publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 6.118 Extraordinario del 4 de diciembre de 2013, en procura de *“una batalla frontal contra las diversas formas de corrupción (...) así como los mecanismos legales de sanción penal, administrativa, civil y disciplinaria contra las lesiones o el manejo inadecuado de los fondos públicos”*.

En segundo lugar, se basó en la declaratoria de responsabilidad de la ciudadana Lilian Josefina Velásquez Belisario, identificada *ut supra*, en razón de *“(...) las irregularidades administrativas ocurridas durante el ejercicio fiscal 2009, en el ejercicio de sus funciones como Secretaria de Planificación, Proyectos y Presupuesto y Miembro de la Comisión de Contrataciones de la Gobernación del estado Amazonas (...)”*, a saber:

i. *“(...) omitió el procedimiento de selección de contratistas que correspondía aplicar, toda vez que celebró el contrato de servicio: ‘Prestación de Servicio de Cesta ticket para los Trabajadores dependientes de la Gobernación del estado (sic) Amazonas, mediante adjudicación directa, no obstante, que por naturaleza del contrato correspondía aplicar el procedimiento de concurso cerrado, establecido en el numeral 1 del artículo 61 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas, vigente para el momento de ocurrencia de los hechos’ y;*

ii. *“(...) por haber omitido el control previo, toda vez que pagó durante el año 2009, la cantidad de cuatrocientos cincuenta y seis mil quinientos ochenta y cuatro bolívares con setenta y cinco céntimos (Bs. 456.584,75); por concepto de comisión del 2% de gastos administrativos a la empresa Ticketven, C.A., por la prestación del Servicio de Cesta ticket para los Trabajadores dependientes del Gobernación del estado (sic) Amazonas imputándose dicho gasto a la partida 4.01.04.00.00 ‘Complemento de Sueldos y Salarios’,*

cuando lo correcto era haberse imputado a la partida 4.03.99.01.00 'Otros Servicio (sic) No Personales', de acuerdo al clasificador presupuestario 2009".

Asimismo, se refirió en el mencionado acto que tal conducta configuró los supuestos generadores de responsabilidad administrativa previstos en los numerales 1 y 9 del artículo 91 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, el cual quedó firme en razón de no haber sido impugnado en el lapso previsto para ello; procediéndose de manera seguida, conforme al artículo 112 del Reglamento de la mencionada Ley, tomando "(...) *en consideración la entidad o gravedad del ilícito o irregularidad administrativa que dio lugar a dicha declaratoria*", a imponer la sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por un período de diez (10) años.

Así pues, se observa que el Contralor General de la República, en uso de la potestad sancionatoria establecida constitucional y legalmente, con vista a la declaratoria de responsabilidad administrativa, procedió a imponer a la ciudadana accionante la sanción accesoria de inhabilitación, señalando de forma suscita los fundamentos de hecho y de derecho para tal fin.

En consecuencia, al verificarse del estudio del acto administrativo impugnado que 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; esta Sala estima que no se produjo la alegada lesión del derecho a la defensa en virtud de la inmotivación del acto. Así se declara.

5. *De la falta de proporcionalidad de la sanción*

Explicó la demandante que la sanción impuesta por el Contralor General de la República violó el principio de proporcionalidad, en razón de que no se otorgó un tratamiento racional y equitativo a los hechos que fundamentan la potestad sancionatoria. En relación a ello, manifestó que el acto debió contener una relación explícita entre la gravedad de la infracción y la sanción contenida en el acto, mientras que el referido funcionario sólo se limitó a imponer la inhabilitación sin motivar por qué era procedente durante el lapso establecido, lo cual permitió evidenciar que la sanción accesoria resultó más gravosa que la sanción principal, considerando que la multa que se impuso equivalía a seiscientos sesenta y dos con cincuenta unidades tributarias (662,50 U.T.), lo cual a su decir, resulta un contrasentido.

Insistió en que "(...) *una sanción pecuniaria por apenas 662,50 U.T. no se corresponde de ninguna manera con la imposibilidad de acceder a la función pública por diez (10) años*", agregando que, por ello, la misma fue impuesta de forma arbitraria, esto es, "(...) *sin que se formulara una ponderación entre la gravedad del supuesto daño causado y la sanción (...). Ello hace que la sanción resulte desproporcional y arbitraria, y deba ser revocada*".

En torno al alegato en cuestión, la representación del Máximo Órgano de Control Fiscal afirmó que la Resolución impugnada "(...) *se dictó con sujeción a lo establecido en el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, es decir, atendiendo a la gravedad de las irregularidades que dieron lugar a la declaratoria de responsabilidad administrativa (...)*", apreciándose las circunstancias de hecho y de derecho previstas en el artículo 112 del Reglamento respectivo,

tales como: el número de ilícitos generadores de responsabilidad en el que incurrió el recurrente, la gravedad o trascendencia de las consecuencias económicas derivadas de la conducta infractora, la afectación de la legalidad, la efectividad, la eficiencia y economía de las operaciones administrativas del órgano donde ocurrieron, así como las demás circunstancias que resultaron aplicables a juicio del Contralor General de la República.

Finalmente, la representante del Ministerio Público consideró que la ciudadana recurrente fue sancionada “(...) *con una inhabilitación de diez (10) años, es decir por debajo del límite máximo previsto en la norma señalada, por lo que (...) no se violó el principio de proporcionalidad y en consecuencia debe ser desestimado tal alegato*”.

A los fines de resolver la denuncia formulada, esta Sala observa que el artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, dispone lo siguiente:

“Artículo 12. Aun cuando una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dicha medida o providencia deberá 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”. (Destacado de la Sala).

En atención a la norma *sub examine*, cuando la autoridad competente esté facultada para imponer una sanción, ésta tiene la obligación de hacerlo mediante la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada. (*Vid.*, sentencias de esta Sala Nros. 1666 del 29 de octubre de 2003, 1.158 del 10 de mayo de 2006, 977 del 1º de julio de 2009 y 18 del 18 de enero de 2012, entre otras).

Dicha disposición consagra el principio de la proporcionalidad, el cual ostenta especial relevancia en el ámbito del poder sancionatorio de la Administración, por tratarse este de una potestad que grava patrimonios, condiciona, restringe e, incluso, suprime o extingue derechos de los particulares.

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 que: *a)* debe existir 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)* el poder represivo del Estado debe ejercerse con el objeto de garantizar que al 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 esta contemplada y la finalidad que la misma persigue; y *c)* en el ejercicio de la aludida potestad, la Administración debe estar en capacidad de justificar la solución adoptada en el caso concreto.

En el ámbito de la responsabilidad administrativa, las sanciones 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.*, sentencias Nro. 1.266 del 6 de agosto de 2008 dictada por la Sala Constitucional y 00073 del 27 de enero de 2016 proferida por esta Sala Político Administrativa).

A tales fines, el artículo 112 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, estatuye que:

“Valoración de las sanciones accesorias del artículo 105 de la Ley

Artículo 112. *Para acordar la suspensión en el ejercicio del cargo sin goce de sueldo o la destitución del cargo, e imponer la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas, como sanciones accesorias a la declaratoria de responsabilidad administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley, el Contralor General de la República tomará en consideración la entidad o gravedad del ilícito o irregularidad administrativa que dio lugar a la declaratoria de dicha responsabilidad.*

En todo caso, para la graduación de la sanción tendrá en cuenta las circunstancias siguientes:

- 1) La magnitud del perjuicio causado al patrimonio público.*
- 2) El número de ilícitos generadores de responsabilidad en que haya incurrido el declarado responsable.*
- 3) La gravedad o trascendencia de las consecuencias económicas, sociales o de cualquier otra naturaleza derivadas de la conducta infractora.*
- 4) La cuantía del beneficio ilícito obtenido por el declarado responsable, debidamente comprobado.*
- 5) Si el acto, hecho u omisión afectó gravemente la legalidad, la efectividad, la eficiencia y economía de las operaciones administrativas del órgano o entidad donde ocurrieron.*
- 6) Violación de los principios que rigen el Sistema Nacional de Control Fiscal, establecidos en el artículo 25 de la Ley, cuando se trate de actos, hechos u omisiones vinculados al ejercicio de las funciones de los órganos de control fiscal.*
- 7) La reparación total del daño causado.*
- 8) Las demás circunstancias que resultaren aplicables a juicio del Contralor General de la República.*

La apreciación de las circunstancias señaladas, determinará la aplicación de la sanción de suspensión en el ejercicio del cargo o la inhabilitación para el ejercicio de la función pública por debajo de los límites previstos en el artículo 105 de la Ley, de manera que la sanción sea proporcional a la entidad de la irregularidad administrativa cometida”.
(Destacado de la Sala).

Dicha disposición de carácter reglamentario, además de reiterar el deber de ponderación que amerita el ejercicio de la estudiada potestad sancionatoria, prevé las reglas de valoración de las sanciones accesorias a las que refiere el artículo 105 de la Ley *in commento*, las cuales deben ser tomadas en consideración para su imposición.

Ahora bien, con arreglo al examen de la Resolución impugnada esta Sala aprecia que ésta se basó en la responsabilidad administrativa previamente declarada por la Dirección de Determinación de Responsabilidades de la Contraloría General de la República, mediante Auto Decisorio Nro. 08-01-PADR-005-2016 del 1º de agosto de 2016 -cuya firmeza en sede administrativa se configuró por la ausencia de impugnación-, a partir de la cual la ciudadana Lilian Josefina Velásquez Belisario, incurrió en dos (2) ilícitos generadores de responsabilidad administrativa (omisión del procedimiento de selección de contratistas y falta de control previo en la imputación de las partidas), los cuales, lógicamente, derivaron en la afectación de la legalidad, efectividad y eficiencia de las operaciones administrativas de la Gobernación del Estado Amazonas.

Desde esa perspectiva, se juzga que la sanción de inhabilitación para el ejercicio de las funciones públicas por el período de diez (10) años, si bien se impuso por encima del término medio -de siete años y cinco

meses-, encuentra justificación en las reglas de valoración contenidas en el Reglamento respectivo, por lo que esta guardó la debida adecuación en relación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción, sin llegar a ser establecida por el límite máximo de quince (15) años.

Por otro lado, la recurrente sustentó el alegato de falta de proporcionalidad en la ausencia de correspondencia entre la sanción pecuniaria (multa) impuesta por la Dirección de Determinación de Responsabilidades de la Contraloría General de la República, según el Auto Decisorio Nro. 08-01-PADR-005-2016 del 1° de agosto de 2016, ascendiente a la cantidad de seiscientos sesenta y dos coma cincuenta unidades tributarias (662,50 U.T.), con la sanción de inhabilitación en el ejercicio de las funciones públicas por el lapso de diez (10) años.

Con relación a lo anterior, se hace meritorio apuntar que la Sala Constitucional de este Alto Tribunal ha establecido 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., entre otras, sentencias de la Sala Constitucional Nros. 1266, 329 y 778 de fechas 6 de agosto de 2008, 19 de marzo de 2012 y 20 de junio de 2013, así como decisión Nro. 00054 del 22 de enero de 2014, proferida por esta Sala Político-Administrativa).

En tal virtud, esta Máxima Instancia estima que en el presente caso resulta infundada la alegada transgresión al principio de proporcionalidad. Así se decide.

6. Del vicio de desviación de poder

Arguyó, además, la parte accionante que la resolución impugnada *“(...) ha sido dictada como consecuencia de una evidente desviación de poder, ya que el Contralor General de la República ha actuado arbitraria y desproporcionalmente, falseando la verdad y abusando del poder que le otorga la LOCGR (sic). En efecto, el fin de la sanción de inhabilitación por un período de diez (10) años (...) no es la lucha contra la corrupción ni alguna otra razón legítima, ya que se trata de una decisión arbitraria, donde no se fundamentan los hechos y motivos en que se basó el Contralor para escoger una medida muy severa, por lo que esta desproporcionalidad y arbitrariedad reflejan sin duda una grave desviación de poder, alejada totalmente de la finalidad de la norma (...)”*. (Agregado de la Sala).

Por otro lado, la representación del Máximo Órgano de Control Fiscal sostuvo que el acto recurrido fue dictado *“(...) en virtud de la competencia atribuida expresamente por el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal”*, habiéndose comprobado que la ciudadana demandante *“(...) actuó en franca vulneración a los principios constitucionales que rigen la función pública, como lo son la honestidad, la celeridad, la eficacia, la transparencia en el manejo del patrimonio público estatal, la rendición de cuentas a la ciudadanía (...) y el sometimiento pleno a la ley y al derecho*

venezolano”, por lo que el mismo no pudo haber sido proferido “(...) *en desviación de las competencias establecidas por el legislador (...)*”.

Asimismo, la representante de la Vindicta Pública consideró que la parte actora no demostró que el acto cuya legalidad se cuestiona “(...) *haya sido dictado con un fin distinto al previsto por el legislador*”.

Con vista a la denuncia esgrimida, debe indicarse que esta Sala ha establecido de forma reiterada respecto a la desviación de poder que este vicio se presenta cuando el funcionario, actuando dentro de su competencia, dicta un acto para un fin distinto al previsto por el legislador.

Por lo tanto, se entiende que la Administración incurre en desviación de poder, cuando actúa dentro de su competencia, pero dicta un acto que no está conforme con el fin perseguido por la Ley, correspondiendo al accionante probar que el acto recurrido, como ya ha sido señalado, busca una finalidad diferente a la prevista a la Ley.

Lo anterior implica, que deben darse dos (2) supuestos concurrentes para que se configure el vicio de desviación de poder, a saber: *i)* que el funcionario que dicta el acto administrativo tenga atribución legal de competencia y *ii)* que el acto haya sido dictado con un fin distinto al previsto por el legislador.

Asimismo, no basta con que se alegue el vicio bajo estudio sino que debe probarse su existencia, siendo que tal determinación requerirá de una investigación profunda basada en hechos concretos, reveladores de las verdaderas intenciones que dieron lugar al acto administrativo dictado por el funcionario competente. (*Vid.*, entre otras, decisiones Nros. 01722, 00051, 02318 y 00865 de fechas 20 de julio de 2000, 3 de febrero de 2004, 25 de octubre de 2006 y 1º de agosto de 2017 dictadas por esta Sala, en su orden).

De cara al caso que nos ocupa, se constata que la recurrente no probó que el acto administrativo impugnado haya sido dictado con fines distintos a los previstos en la Ley; por el contrario, la Sala observa que el Contralor General de la República, en el acto recurrido, se apegó a la normativa correspondiente, al subsumir los hechos constatados en las disposiciones legales aplicables al asunto tratado, sin que tal facultad sancionatoria haya sido ejercida de forma desproporcional, tal como se estableció *ut retro*.

Desde esa perspectiva, se concluye que la recurrente no cumplió con la carga probatoria, en razón de lo cual se declara improcedente el vicio de desviación de poder delatado. Así se declara.

En consecuencia, desestimados como han sido todos los alegatos formulados por la parte accionante en su escrito libelar, se declara sin lugar la demanda de nulidad interpuesta. Por tanto, queda firme el acto administrativo impugnado. Así se establece.

VI DECISIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, este Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara:

1.- SIN LUGAR la demanda de nulidad interpuesta conjuntamente con solicitud de amparo cautelar, por la abogada Marianella Villegas Salazar, actuando con el carácter de apoderada judicial de la ciudadana Lilian Josefina Velásquez Belisario, previamente identificadas, contra la Resolución Nro. 01-00-000163 de fecha 3 de marzo de 2017, emanada del Contralor General de la República, mediante la cual se resolvió imponerle la sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por un período de diez (10) años, en razón de las irregularidades administrativas ocurridas durante el periodo fiscal del año 2009, en el ejercicio de sus funciones como Secretaria de Planificación, Proyectos y Presupuesto, y Miembro de la Comisión de Contrataciones de la Gobernación del Estado Amazonas.

2.- FIRME el acto administrativo impugnado.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Notifíquese a la Procuraduría General de la República. Archívese el expediente. 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 cuatro (4) días del mes de junio del año dos mil diecinueve (2019). Años 209° de la Independencia y 160° de la Federación.

La Presidenta –Ponente,
**MARÍA CAROLINA
AMELIACH VILLARROEL**

El Vicepresidente,
**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 cinco (5) de junio del año dos mil diecinueve, se publicó y registró la anterior sentencia bajo el N° 00298.

La Secretaria,
GLORIA MARÍA BOUQUET FAYAD