

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA COMPETENCIA DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA PARA ACORDAR LA INHABILITACIÓN EN EL EJERCICIO DE FUNCIONES PÚBLICAS

José Ignacio Hernández G.
*Profesor de Derecho Administrativo de la
Universidad Central de Venezuela*

Resumen: *Este artículo expone las razones por las cuales el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que permite al Contralor declarar la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas, es contrario a la Constitución de 1999.*

En ejecución del artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), el Contralor General de la República ha acordado la inhabilitación de funcionarios de elección popular, a consecuencia del auto de responsabilidad previamente dictado. El presente comentario expone las razones por las cuales el citado artículo 105 viola la Constitución de 1999:

1.- De conformidad con el artículo 105 de la LOCGR, declarada la responsabilidad administrativa, el Contralor General de la República, atendiendo a la gravedad de la falta cometida y sin previo procedimiento, podrá declarar la inhabilitación *para el ejercicio de funciones públicas* del sujeto afectado por el auto de responsabilidad. Tal inhabilitación impide el ejercicio de cargos públicos por el tiempo previsto en el acto administrativo dictado a tales efectos por el Contralor. El artículo proviene de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1998.

2.- La decisión del Contralor tiene por objeto, como se dijo, la inhabilitación temporal para el ejercicio de funciones públicas. Como la norma no distingue, la expresión “funciones públicas” puede interpretarse en alusión a cualquier destino público: tanto los cargos que son objeto de designación (de libre nombramiento y remoción; de carrera o contratados, de acuerdo con la sistemática del artículo 146 constitucional), como los cargos de elección popular. En los puntos 10 y 12 se esbozan las distintas interpretaciones que caben en este punto.

3.- La constitucionalidad del artículo 105 precitado debe valorarse en función a dos perspectivas: una adjetiva y la otra sustantiva.

4.- Desde la perspectiva adjetiva, el artículo comentado viola el derecho a la defensa, previsto en el artículo 49, numerales 1 y 3 de la Constitución, pues permite al Contralor acordar una sanción autónoma –accesoria, sin embargo, al auto de responsabilidad- sin previo procedimiento. Fue por esta razón, precisamente, que el Fiscal General de la República objetó la norma en el Proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, anterior a la vigente LOCGRSNCF.

Por esta razón, igualmente, la norma ha sido suspendida cautelarmente por la Sala Constitucional, en sentencia de 27 de julio de 2004, caso *Lubin Aguirre*. En adición, cualquier decisión sobre la inhabilitación basada en el previo auto de responsabilidad, requiere que éste quede firme incluso en sede judicial.

5.- Al margen de lo anterior, y con mayor peso, debe señalarse que el artículo 105 de la LOCGRSNCF es contrario a los principios básicos que configuran a Venezuela como Estado democrático, pues permite suspender el derecho de participación política a través de un acto administrativo, dejando a salvo lo señalado en el punto 12.

6.- Así, la consecuencia primera del acto administrativo que declara la inhabilitación, es la suspensión –temporal- del derecho de participación política reconocido en el artículo 62 de la Constitución, en su vertiente pasiva, o sea, el derecho a optar a cargos de elección popular, que es una de las bases del Estado democrático, pues como se dijo, en una interpretación amplia, la inhabilitación arroja a cualquier destino público, incluyendo aquellos de elección popular. Así, la inhabilitación política impide el ejercicio de los derechos políticos, como acota el artículo 39 de la Constitución. Sin embargo, el artículo 42 del Texto de 1999 señala, en este sentido, que el ejercicio de los derechos políticos “sólo puede ser suspendido por sentencia judicial firme en los casos que determine la Ley”.

7.- Por ende, el derecho a optar a cargos de elección pública o sufragio pasivo es un derecho político en los términos del artículo 62 de la Constitución, con lo cual la inhabilitación, como condición de suspensión en ejercicio de ese derecho constitucional, sólo puede ser acordada (i) mediante sentencia judicial firme y (ii) en los casos de Ley. Tal materia debe ser entendida de reserva constitucional, en el sentido que no le es dado al Legislador modificar los supuestos bajo los cuales pueden suspenderse los derechos políticos, permitiendo así a la Administración acordar tal inhabilitación.

8.- Al efecto, es necesario precisar la diferencia entre las condiciones de aptitud y la inhabilitación política: las primeras son los requisitos mínimos que deben reunir quienes aspiren a cargos de elección popular, asegurándose así su idoneidad; la inhabilitación, por el contrario, es la suspensión objetiva del derecho a optar a cargos públicos. De acuerdo con el artículo 42 de la Constitución, la suspensión de ese derecho o inhabilitación sólo puede ser acordada por sentencia judicial definitivamente firme. La exposición de motivos de la Constitución reitera esta conclusión al señalar que la inelegibilidad por inhabilitación sólo puede derivar “de las solas restricciones derivadas del propio texto constitucional”, a diferencia de las condiciones de aptitud, que pueden ser configuradas por el Legislador.

9.- En abundancia a lo anterior debe recordarse que, durante la elaboración de estas normas en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, y a propuesta de Allan R. Brewer-Carías (a la cual se adhirieron otros constituyentes) se aprobó incluir, expresamente, que las restricciones al derecho a optar a cargos públicos sólo serían las dispuestas en la Constitución, a diferencia de la regulación de las condiciones de aptitud, que podían ser desarrolladas por el Legislador. Finalmente, se condensó la redacción de acuerdo con el texto final del ya citado artículo 42, quedando esta referencia, expresamente, en la exposición de motivos.

10.- El artículo 105 de la LOCGRSNCF permite al Contralor declarar la inhabilitación para el ejercicio de la función pública, con independencia que se trate o no de cargos de elección popular. El efecto de la inhabilitación declarada, por lo anterior, debe ser general, en el sentido que el sujeto inhabilitado no podrá desempeñar función pública alguna, incluyendo cargos de elección popular. Por ello, la potestad del artículo 105 incluye la competencia para declarar la inhabilitación política, dejando a salvo la otra interpretación posible de la norma, esbozada en el punto 12.

11.- Sin embargo, de acuerdo con los artículos 39, 42 y 62 de Constitución, la inhabilitación política únicamente puede ser acordada por sentencia judicial definitivamente firme. El artículo 105 de la LOCGRSNCF viola esas normas y, por ende, el derecho de participación política, al permitir que mediante un acto administrativo se acuerde la inhabilitación, decisión que, se insiste, únicamente puede ser declarada por el Poder Judicial, sin que pueda el Legislador ampliar tales supuestos de procedencia.

12.- Puede esbozarse otra interpretación, distinta a la planteada en el punto 10: que el artículo 105 precitado sólo permite al Contralor declarar la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas en cargos distintos a aquellos de elección popular. Bajo esta interpretación, la violación a los artículos 39, 42 y 62 de Constitución no provendría de la LOCGRSNCF, sino de la interpretación dada por el Contralor, al extender el citado artículo a un supuesto distinto a aquél previsto en la norma, para declarar así la inhabilitación política.

13.- Con independencia de la interpretación que se adopte (según las dos variantes de los puntos 10 y 13), es contrario a la Constitución la inhabilitación acordada por el Contralor para el ejercicio de cargos de elección popular. Bien sea por cuanto la norma que sirve de fundamento a esa competencia es inconstitucional, bien sea por cuanto el Contralor se ha excedido en el ámbito de sus facultades legales.