

Se Viola el principio de irretroactividad y de Legalidad, al aplicar retroactivamente una norma a una situación fáctica anterior a su entrada en vigencia. , **Sentencia Nro. 902 del 01/06/2001. Sala Constitucional.**

SALA CONSTITUCIONAL

Magistrado Ponente: **Pedro Bracho Grand**

Mediante sentencia de fecha 17 de mayo de 2000, la Sala Político Administrativa declinó en esta Sala Constitucional, la causa contentiva de la apelación contra la decisión de fecha 19 de octubre de 1996 de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, mediante la cual declaró parcialmente con lugar la acción de amparo constitucional interpuesta por el ciudadano **LUIS CARLOS PALACIOS JULIAC**, titular de la cédula de identidad número 1.729.074, asistido por los abogados Oswaldo Padrón Amaré, Oswaldo Padrón Salazar y Lizbeth Subero Ruiz, inscritos en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo los números 4200, 48097, 24550, respectivamente, en contra de la Dirección de Averiguaciones Administrativas de la Administración Central y Descentralizada de la Contraloría General de la República, en la persona de su titular, ciudadana Maria Elena Mendoza de Planchart.

El 9 de junio de 2000, se dio cuenta en Sala y se designó ponente al Magistrado Iván Rincón Urdaneta.

El 21 de mayo de 2001 por ausencia temporal del Magistrado Iván Rincón Urdaneta, se nombró al Magistrado Suplente Pedro Bracho Grand, quien suscribe como ponente la presente decisión.

I

ANTECEDENTES

El 8 de abril de 1996, el ciudadano Luis Carlos Palacios Juliac compareció ante la Dirección de Averiguaciones Administrativas de la Dirección General de Control de la Administración Central y Descentralizada de la Contraloría General de la República, a los fines de prestar declaración respecto de su actuación como Miembro Principal del Directorio del Banco Central de Venezuela.

El 17 de abril de 1996, la ciudadana María Elena Planchart, en su condición de titular de la referida Dirección, formuló cargos en contra del ciudadano Luis Carlos Palacios Juliac, de conformidad con el artículo 113, numeral 15 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

El 20 de agosto de 1996, el referido ciudadano interpuso acción de amparo constitucional ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en contra de la nombrada Dirección, puesto que –a su parecer- la formulación de cargos se hizo con base a leyes derogadas, por lo que solicitó “la suspensión del procedimiento inconstitucional”.

El 22 de agosto de 1996, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo acordó la suspensión del procedimiento objeto de la acción de amparo constitucional.

El 19 de octubre de 1996, la referida Corte declaró parcialmente con lugar la acción de amparo constitucional interpuesta, y ordenó en consecuencia la suspensión del procedimiento seguido por la Dirección de Averiguaciones Administrativas de la Administración Central y Descentralizada de la Contraloría General de la República, hasta que se reformulen los cargos imputados sin que se apliquen disposiciones legales de forma retroactiva.

El 31 de enero de 1997, la ciudadana Luisa A. Jiménez R., abogado representante de la Contraloría General de la República, apeló la sentencia dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo el 19 de octubre de 1996, razón por la cual los autos fueron remitidos a la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia –hoy Tribunal Supremo de Justicia-.

El 9 de abril de 1997, la apelante presentó escrito ante la Sala Político Administrativa a fin de exponer las razones que fundamentan su recurso de apelación.

El 25 de septiembre de 1997, el 10 de febrero de 1998, el 16 de diciembre de 1998, y el 30 de septiembre de 1999, la Contraloría General de la República solicitó a la Sala dictara la sentencia correspondiente.

El 17 de mayo de 2000, la Sala Político Administrativa declinó su competencia ante esta Sala Constitucional para conocer de la presente apelación.

El 9 de febrero de 2000, las representantes de la Contraloría General de la República solicitaron nuevamente ante esta Sala Constitucional se dictara sentencia en la presente causa.

II

FUNDAMENTOS DE LA ACCION DE AMPARO

Señala el accionante que el objeto de la presente acción de amparo constitucional es la formulación de cargos en su contra, dictada por la Dirección de Averiguaciones Administrativas de la Administración Central y Descentralizada de la Contraloría General de la República el 17 de abril de 1996, que se fundamentó en el numeral 15 del artículo 113 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la cual entró en vigencia el 1º de febrero de 1996; siendo que los hechos cuestionados ocurrieron los días ocho (8) y nueve (9) de junio de 1994, cuando era aplicable la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República del 14 de diciembre de 1984.

Por lo antes expuesto, estima el accionante, que dicho acto lesionó los principios de irretroactividad de las leyes, de legalidad de las faltas, y el derecho a la defensa, contenidos en los artículos 44, 69 y 68 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961 – correspondientes a los artículos 24, 137 y 49 de nuestra actual Carta Magna– por cuanto se le formularon cargos bajo figuras jurídicas no establecidas para el momento en que ocurrieron los hechos.

Aunado a lo anterior, solicitó la suspensión del procedimiento hasta tanto se reformularan los cargos imputados, corrigiéndose la aplicación retroactiva de la ley.

III

CONTENIDO DE LA SENTENCIA APELADA

La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, mediante su decisión del 19 de diciembre de 1996, consideró que la accionada valoró la conducta del accionante con base a la norma contenida en el numeral 15 del artículo 113 de la Ley Orgánica de la Contraloría

General de la República, que entró en vigencia el 1º de febrero de 1996, lo cual implicó una aplicación retroactiva de esa ley, puesto que los hechos tomados en consideración ocurrieron los días ocho (8) y nueve (9) de junio de 1994, es decir, antes de la entrada en vigencia de la referida ley, ocasionando por tanto, la vulneración de la garantía constitucional de la no aplicación retroactiva de la ley.

Aunado a lo anterior, la Corte Primera consideró que con respecto a la denuncia realizada por el demandante, referida a la violación del principio de legalidad, la Dirección cuestionada, al pretender declarar la responsabilidad administrativa del ciudadano Luis Carlos Palacios Juliac -como miembro del Directorio del Banco Central de Venezuela- bajo normas no preexistentes a los hechos investigados, estaba realizando una conducta que constituía una amenaza al principio de la legalidad de las faltas.

No obstante, apreció que no hubo violación del derecho a la defensa, por cuanto el ciudadano Luis Carlos Palacios Juliac tuvo oportunidad de conocer los hechos que se le imputaban y a su vez plantear sus argumentos.

Con base en lo anterior, declaró parcialmente con lugar la solicitud de amparo y ordenó la suspensión del procedimiento seguido por la Dirección de Averiguaciones Administrativas de la Administración Central y Descentralizada de la Contraloría General de la República, hasta tanto se reformulen los cargos imputados sin que se aplique retroactivamente la ley.

IV

FUNDAMENTOS DE LA APELACION

Ejerce la Contraloría General de la República, recurso de apelación contra la decisión dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, mediante la cual declaró parcialmente con lugar la acción de amparo constitucional que interpusiera el ciudadano Luis Carlos Palacios Juliac contra el acta de formulación de cargos, dictada el 17 de abril de 1996, que dictara este ente público.

Fundamenta su apelación, en que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, no analizó el contenido de las normas consagradas en materia de

averiguaciones administrativas, previstas tanto en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República derogada como en la vigente. Así, se señala que los “hechos irregulares” se encontraban previstos en el artículo 81 del texto legal derogado, siendo que el mismo se trasladó a la ley actual bajo el artículo 113, sin que se definan o tipifiquen nuevos hechos.

Asimismo, señaló que no hubo “amenaza” de violación del artículo 69 del texto constitucional derogado –hoy artículo 137 de la actual Carta Magna-, puesto que el acta de formulación de cargos, sólo constituía una etapa del procedimiento de averiguación administrativa, que no decidía la responsabilidad del indiciado, siendo por sí misma incapaz de vulnerar derechos constitucionales, ya que el procedimiento podía finalizar con una decisión absolutoria.

Aunado a lo anterior, solicita se declare con lugar la apelación interpuesta y se anule la sentencia dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo del 19 de octubre de 1996.

V

DE LA COMPETENCIA

Debe previamente esta Sala determinar su competencia para conocer de la presente apelación, y a tal efecto observa:

Conforme a lo señalado por esta Sala Constitucional en su decisión del 20 de enero del año 2000, caso *Domingo Ramírez Monja*, le corresponde conocer todas las sentencias que resuelvan acciones de amparo constitucional dictadas por los Juzgados Superiores de la República (con excepción de los Tribunales Superiores con competencia en lo Contencioso Administrativo), Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y las Cortes de Apelaciones en lo Penal, cuando conozcan como Tribunales de Primera Instancia.

En el presente caso, se somete al conocimiento de la Sala, la apelación de la sentencia emanada de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, la cual conoció en primera instancia de una acción de amparo constitucional incoada contra un acto dictado

por una autoridad administrativa, motivo por el cual, esta Sala, se declara competente para conocer de la presente apelación, y así se decide.

VI

MOTIVACIONES PARA DECIDIR

Con la finalidad de determinar la procedencia de la presente apelación, debe esta Sala analizar las normas que se discuten en el caso concreto, y en tal sentido observa:

En el caso bajo examen, la parte accionante al fundamentar la acción de amparo constitucional, indicó que la Dirección de Averiguaciones Administrativas de la Administración Central y Descentralizada de la Contraloría General de la República, emitió un acta de formulación de cargos en su contra el 17 de abril de 1996, con la cual violó las normas contenidas en los artículos 44, 69 y 68 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961 – correspondientes a los artículos 24, 137 y 49 de la actual Carta Magna – que consagran el principio de irretroactividad de las leyes, de legalidad de las faltas, y el derecho a la defensa, respectivamente, por cuanto se le formularon cargos bajo numeral 15 del artículo 113 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que entró en vigencia el 1º de febrero de 1996, es decir, luego de que ocurrieron los hechos cuestionados. Este alegato fue refutado por la Dirección antes referida al exponer que dicho supuesto normativo se encontraba también en el artículo 81 del texto legal derogado, el cual sí se encontraba vigente para el momento en que se produjeron los referidos hechos.

Ahora bien, dado los elementos de hecho anotados, debe la Sala proceder a determinar si la ya mencionada actuación de la Dirección antes referida, constituye una infracción de los derechos que se alegaron violados, y en tal sentido observa que el artículo 81 del texto derogado dispone:

“Artículo 81.- La Contraloría podrá realizar investigaciones en todo caso en que surgieren indicios de que funcionarios públicos o particulares que tengan a su cargo o intervengan en cualquier forma en la administración, manejo o custodia de bienes o fondos de las entidades sujetas a su control, hayan incurrido en actos, hechos u omisiones contrarios a una disposición legal o reglamentaria, incluida la normativa interna de carácter general, aún establecida en manuales de

organización, sistemas y procedimientos. Esta averiguación procederá aún cuando dichas personas hubieren cesado en sus funciones”.

Expone este artículo, la facultad de la cual gozaba la Contraloría General de la República para iniciar investigaciones en contra de funcionarios públicos que se encontraran inmersos en irregularidades administrativas respecto al manejo de los fondos puestos bajo su custodia, en desapego a sus funciones y a la normativa a seguir, aún y cuando estos funcionarios hubieren cesado en su gestión.

Por su parte, establece el artículo 113, numeral 15 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, lo siguiente:

“Artículo 113: Son hechos generadores de responsabilidad administrativa, independientemente de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar, además de los previstos en el Título IV de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, los que se mencionan a continuación:... (omissis)

15. El incumplimiento injustificado de metas señaladas en los correspondientes programas o proyectos, así como el incumplimiento de las finalidades previstas en las leyes o en la normativa de que se trate.”

Es de significativa importancia lo dispuesto en este artículo, ya que se determina la responsabilidad administrativa que genera el incumplimiento de las metas fijadas por los programas o por la normativa creada al efecto.

En atención a estos elementos que sirven de base para la comprensión de la cuestión planteada, puede determinarse que las normativas analizadas efectivamente no comparten los mismos supuestos de hecho, ya que el artículo 81 de la ley derogada acuerda solo el inicio de una investigación, previa a la imposición de cargos en contra del funcionario, lo cual no corresponde con el supuesto normativo del artículo 113 de la ley vigente, el cual ya especifica los hechos generadores de responsabilidad administrativa, sin aludir a una averiguación previa a los efectos de determinar si la conducta del funcionario amerita o no su responsabilidad administrativa.

Es preciso señalar que tal fundamento se encuentra establecido en nuestra Carta Magna en su artículo 24, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 24. Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena. Las leyes de procedimiento se aplicarán desde el momento mismo de entrar en vigencia aún en los

procesos que se hallaren en curso; pero en los procesos penales, las pruebas ya evacuadas se estimarán en cuanto beneficien al reo o rea, conforme a la ley vigente para la fecha en que se promovieron. Cuando haya dudas se aplicará la norma que beneficie al reo o rea”.

Como puede inferirse de la norma antes transcrita, en Venezuela la aplicación de las disposiciones legislativas de forma retroactiva está prohibida por imperativo constitucional. Sólo se admite su aplicación con tales efectos hacia el pasado en aquellos casos mencionados en la misma norma; este principio de irretroactividad encuentra su justificación en la seguridad jurídica que debe ofrecer el ordenamiento jurídico a los ciudadanos en el reconocimiento de sus derechos y relaciones ante la mutabilidad de aquél.

De lo expuesto esta Sala concluye que la Dirección de Averiguaciones Administrativas de la Administración Central y Descentralizada de la Contraloría General de la República, al efectuar el acta de formulación de cargos con fundamento en la normativa actual, infringió el principio de irretroactividad de la ley, contenido en el artículo 24 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al aplicar retroactivamente dicha norma a una situación fáctica anterior a su entrada en vigencia. Así se decide.

Con relación a lo alegado por la apelante, respecto a que no hubo “amenaza” de violación de la norma contenida en el artículo 137 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que establece el principio de legalidad, esta Sala observa que, el acto cuestionado sí comporta la violación de tal disposición, ya que, al ser el funcionario juzgado bajo normas no preexistentes a los hechos investigados, efectivamente se lesionó su derecho a ser juzgado bajo normas no retroactivas, y así se declara.

Finalmente, esta Sala Constitucional comparte el criterio acogido por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, que declaró parcialmente con lugar la acción de amparo constitucional ejercida, al no haberse manifestado violación al derecho a la defensa, tal como lo denunció el accionante.

Por las razones expuestas, y en virtud de la violación de los artículos 24 y 137 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, esta Sala confirma la decisión dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, que declaró parcialmente con lugar la acción de amparo constitucional interpuesta, y así se decide.

DECISION

Por las razones antes expuestas, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República por autoridad de la Ley, declara **SIN LUGAR** la apelación presentada por la ciudadana Luisa A. Jiménez R., abogado representante de la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, de la sentencia dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo el 19 de octubre de 1996, la cual declaró parcialmente con lugar la acción de amparo constitucional interpuesta por el ciudadano Luis Carlos Palacios Juliac, en contra del referido organismo.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Archívese el expediente.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los 01 días del mes de JUNIO del año dos mil uno. Años 191° de la Independencia y 142° de la Federación.

El Vicepresidente, en el ejercicio de la Presidencia,

Jesús Eduardo Cabrera Romero

El Vicepresidente,

José Manuel Delgado Ocando

Pedro Rondón Haaz

Magistrado

Pedro Bracho Grand

Magistrado Suplente Ponente

Antonio García García

Magistrado

El Secretario,

José Leonardo Requena

Exp. 1786
IRU/rln/jvb