

Derecho a revocar y derecho al ejercicio del cargo

Conflicto entre derechos

María Gabriela Cuevas García



¿En qué supuestos el establecimiento de requisitos adicionales de verificación y la utilización de tiempo adicional al estipulado podría afectar el núcleo esencial, o lo medular, del derecho a revocar, y por tanto configurar una violación de este derecho constitucional, que tiene además naturaleza de derecho humano?

El referendo revocatorio es un derecho político que opera como mecanismo para que la población manifieste su voluntad de exigir responsabilidad política a las autoridades electas, cuya consecuencia última es la inhabilitación del mandatario o representante para continuar ejerciendo el cargo público de que se trate. Es un derecho de rango constitucional, que una vez consagrado en la legislación de un país debe considerarse como integrante del derecho a la participación en la dirección de asuntos públicos, que es un derecho humano de conformidad con los tratados internacionales sobre la materia. Esta figura existe en el derecho comparado, y tiene antecedentes históricos de larga data, sin embargo, Venezuela es el único país en que existe con respecto al cargo de presidente de la República.

El derecho al ejercicio del cargo es un derecho político que consiste en la posibilidad de desempeñar las funciones inherentes al cargo para el que se ha sido electo, dentro de los parámetros establecidos en las respectivas normas jurídicas. Puede identificarse como titular de este derecho tanto al postulado que ha resultado electo, como a los electores que han optado por elegirlo como mandatario o representante. Es igualmente un derecho de rango constitucional, y reconocido como derecho humano en los respectivos tratados internacionales,

como componente del derecho a elegir y ser elegido.

La interpretación de cada uno de estos derechos debe hacerse de manera tal que no vulnere el núcleo esencial del otro derecho. Cada uno es un límite frente al otro. Cada uno puede ceder en cierta medida frente al otro, siempre que dicha cesión no implique afectar lo medular del otro derecho.

De esta manera, la imposición de requisitos adicionales de verificación (adicionales a los constitucionales, para verificar la veracidad del cumplimiento de éstos últimos) no debe verse necesariamente como una violación al derecho a revocar, sino que puede tener fundamento en la debida protección del derecho al ejercicio del cargo. Del mismo modo, el tiempo que se dedique a la verificación del cumplimiento de tales requisitos debe ser el menor posible, sin embargo, si resulta mayor del establecido inicialmente en las normas, no debe verse necesariamente como una violación al oportuno ejercicio del derecho a revocar.

¿En qué supuestos el establecimiento de requisitos adicionales de verificación y la utilización de tiempo adicional al estipulado podría afectar el núcleo esencial, o lo medular, del derecho a revocar, y por tanto configurar una violación de este derecho constitucional, que tiene además naturaleza de dere-

cho humano? Sería violatorio aquello que afecte la finalidad del derecho a revocar, que como hemos dicho es la exigencia de responsabilidad política, a través de la manifestación de voluntad de los electores sobre la inhabilitación para el ejercicio del cargo.

Situaciones que pueden afectar la finalidad del derecho a revocar:

1. Interpretación constitucional sobre la oportunidad en que debe operar el revocatorio.

Existe una norma constitucional (Art. 233) que dispone que si la falta absoluta del Presidente de la República se produce durante los últimos dos años del periodo constitucional, dicha falta debe suplirla el Vicepresidente, es decir, no se procede a una nueva elección. En esta misma norma constitucional se identifican las situaciones que configuran falta absoluta, a saber, muerte, renuncia, destitución por sentencia del Tribunal Supremo, incapacidad física o mental, abandono del cargo, y revocatoria popular.

La existencia de esta norma ha llevado a algunos a interpretar la aislada-

mente, concluyendo que si el proceso de referendo revocatorio se alarga hasta el momento en que se cumpla el cuarto año de mandato, sería el Vicepresidente quien continuaría en el ejercicio de la Presidencia de la República.

La anterior es una interpretación meramente textual y errada del texto constitucional, basada únicamente en el hecho de que en la misma norma se menciona tanto la calificación del referendo revocatorio como un supuesto de falta absoluta, como la afirmación general de que las faltas absolutas ocurridas durante los últimos dos

años de mandato las suple el Vicepresidente. Las normas constitucionales no deben interpretarse de manera aislada, sino como componentes de un conjunto, no deben interpretarse con criterios meramente textuales, sino teleológicos.

Una interpretación integrada de las normas constitucionales lleva a concluir que la solución general que indica que la falta absoluta del Presidente es suplida por el Vicepresidente, se aplica en todos los supuestos en que la falta se produzca a partir del cuarto año de mandato, excepto en aquellos supuestos en que de la propia Constitución puede derivarse una consecuencia diferente, como es el caso del referendo revocatorio, el cual, independientemente del tiempo en que se produzca trae como consecuencia una nueva elección.

La norma constitucional sobre referendo revocatorio (Art. 72) al expresar que "se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y la ley" a lo que remite es a los artículos 227 a 229 de la Constitución (sobre requisitos de elegibilidad, elección universal, directa y secreta, e inhabilidades para ser electo) y a la ley electoral. La única razón por la que se califica la revocatoria de mandato como una falta absoluta es utilizar las reglas correspondientes para identificar a la persona que ocupará el cargo mientras se procede a la nueva elección, para que no quede acéfala la Presidencia de la República. En este sentido, lo que sería aplicable del artículo 233, es que la nueva elección debe hacerse en los 30 días siguientes y que asumirá temporalmente el Vicepresidente.

Siendo la finalidad del referendo revocatorio la imposición de una sanción política, es contradictorio con lo esencial de esta figura jurídica que se pretenda que su consecuencia en la práctica sea reeditar, con efectos hacia el futuro, una de las más emblemáticas decisiones políticas de un mandatario, como es la designación, para el cargo de Vicepresidente, de una persona de su confianza y de semejante ideología y modo de pro-

ceder. Esta interpretación haría nugatorio el derecho al revocatorio de mandato.

La norma que dispone que la falta absoluta del Presidente ocurrida a partir del cuarto año de mandato tiene justificación en la necesidad de impedir que en la generalidad de los casos, como puede ser el caso de muerte, se proceda a efectuar elecciones sucesivas en un período muy corto de tiempo que implicaría someter al país a excesiva actividad electoral y a que el presupuesto público soporte, innecesariamente, los costos que esto genera. Sin embargo, las elecciones sucesivas, y el costo que estas implican, se justifican cuando tienen basamento en otra norma constitucional, como es el caso de las normas sobre referendo revocatorio de mandato.

2. Formalismos que prevalezcan sobre la voluntad de los electores.

En ningún caso debe permitirse que con fundamento en formalismos se desconozca la voluntad de los firmantes.

Este sería el supuesto de los firmantes que, por alguna razón, no llenaron personalmente sus datos, pero estamparon su firma y huella dactilar. Se ha afirmado que las planillas en las que aparecen los datos de distintas personas colocados con una misma caligrafía son inválidas, alegando que la única manera de ejercer válidamente el derecho es colocando personalmente los datos. Fundamentan esta afirmación en dos hechos: 1) que la promoción del CNE indicaba a los firmantes colocar personalmente sus datos; y 2) que una normativa interna del CNE indicaba que en el caso de firmantes invidentes, o sin extremidades la persona a cargo de la mesa debía llenar los datos y en el espacio de la firma, en lugar de ésta, debía dejar constancia de la situación; y que éstas debían entenderse como las únicas excepciones. Una forma de interpretación no formalista y favorable al ejercicio del derecho lleva a afirmar: 1) que la promoción en que se indica a los electores llenar personalmente sus datos pretende instruirlos sobre la importancia de evitar que otra per-

sona pueda cometer errores, pero esto no implica que si una persona distinta al firmante coloca los datos, la firma deba invalidarse aun si no se ha cometido error alguno en la colocación de los datos; y 2) la circular interna del CNE lo que nos muestra es que existen excepciones a la regla del llenado personal, algunas de las cuales ameritan, además, que un representante de la mesa coloque cierta información en el espacio destinado a la firma.

3. Incapacidad de los órganos públicos que afecte el ejercicio del derecho.

La actividad de recolección de firmas es una actividad propia de la sociedad civil, si en el caso del referendo revocatorio se acepta que sea reglada y fiscalizada por el CNE es exclusivamente en virtud de las seguridades que se requieren para la debida protección del derecho al ejercicio del cargo, lo que antes hemos identificado como una cesión en razón del conflicto entre ambos derechos. Una consecuencia de esto es que normas como las que dictó el CNE para este supuesto, en ningún caso pueden aplicarse a otras operaciones de recolección de firmas que se lleven a cabo, por ejemplo, para otro tipo de referendos (aprobatorio de leyes, abrogatorios de leyes, consultivos). Otra consecuencia es que la intervención del CNE no puede ser a tal punto ineficiente que obstaculice o impida el ejercicio del derecho. En este proceso ya se ha vivido una situación de esta naturaleza (a saber, el haber impedido que los venezolanos en el extranjero ejercieran su derecho; en nuestra opinión, mientras no se haya concluido el proceso de verificación de firmas el CNE tiene la posibilidad jurídica y, más aun, la obligación de enmendar este error, tomando en cuenta que la oportunidad de cuatro días fijada para la recolección era tan solo una formalidad cuya finalidad era que el CNE pudiera fiscalizar la recolección, obviamente, en la práctica, en esto sólo se insistiría si la cantidad de firmas recolectables en el extranjero pudiera introducir alguna diferencia en los resultados sobre la procedencia de la convocatoria del revocatorio).

Hasta el presente (15-02-04) las dilaciones del CNE y los incumplimientos respecto al cronograma establecido se han explicado (incluso por los observadores internacionales) como debidos a lo inédito del procedimiento y a la cantidad de material a verificar; que además consideramos que es importante que se verifique con toda la precisión posible, para evitar dilaciones posteriores en las fases de control subsiguientes. Sin embargo, en lo sucesivo el CNE debe hacer un esfuerzo por cumplir con los nuevos lapsos ofrecidos, para que no llegue a hacerse recaer sobre los ciudadanos el efecto negativo de las dilaciones, menos aún cuando ello tiene repercusiones en el ejercicio de derechos.

Hemos expresado (en el punto 1) que el momento en que se cumplan cuatro años de mandato no debe entenderse como una oportunidad tope para el ejercicio de la revocatoria de mandato y la consecuente convocatoria a una elección, sin embargo, en este caso, habiendo sido introducida la solicitud en la primera oportunidad posible después del cumplimiento de la mitad del periodo, no sería justificable de manera alguna que se retardara el procedimiento al punto tal que la proclamación definitiva sobre una eventual revocatoria llegara a coincidir con el momento en que se cumpla el cuarto año del periodo constitucional. Además, la celeridad en el ejercicio de estas funciones repercutirá en la estabilidad del país, teniendo en cuenta que una nueva elección sería sólo para completar el periodo constitucional, y mientras más demoren los trámites más cercanas en el tiempo estarán las dos elecciones siguientes (la que sirva para suplir al revocado, y la que sirva para elegir al Presidente durante un nuevo período constitucional).

4. Sucesiva postulación del revocado.

En caso de que se cumpla con los requisitos establecidos para las distintas fases del proceso, y que se obtenga como resultado la revocatoria del mandato del Presidente de la República se procede a una elección general para completar el

resto del período presidencial, en la cual, a diferencia de lo que han interpretado algunos, no puede participar quien ha sido revocado. El fundamento para sostener que sí podría participar sería el afirmar que se trata de un proceso electoral respecto al cual deben operar los criterios generales sobre el derecho a ser elegido y el consecuente derecho a postularse que tiene toda persona. Sin embargo, afirmar la existencia de tal derecho en cabeza del revocado, dejaría completamente sin efecto la finalidad esencial de todo el proceso revocatorio, cual es la sanción política de separarlo del ejercicio del cargo e inhabilitarlo para esto. Se irrespetaría con ello la voluntad popular manifestada en el referendo.

.....
*María Gabriela Cuevas García. Abogada,
 Coordinadora Académica del Centro de
 Derechos Humanos de la UCAB.*

La actividad de recolección de firmas es una actividad propia de la sociedad civil, si en el caso del referendo revocatorio se acepta que sea reglada y fiscalizada por el CNE es exclusivamente en virtud de las seguridades que se requieren para la debida protección del derecho al ejercicio del cargo