

El caso de Corina Machado ante el Tribunal Supremo de Venezuela. El sentido de las incompatibilidades legislativas y su adulteración autoritaria

Manuel Garrido

El 31 de marzo la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela decidió que la aceptación de la representación alterna de Panamá ante la OEA, por la diputada a la Asamblea Nacional María Corina Machado, constituyó una actividad a todas luces incompatible con la función legislativa en el periodo para el cual fue electa y en franca contradicción con sus deberes como venezolana, y declaró que la pérdida de investidura prevista por la Constitución para casos de incompatibilidad operó de pleno derecho.

El origen de la disputa se produjo cuando esta legisladora, de la oposición en Venezuela, intentó exponer el 21 de marzo ante el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) su visión crítica sobre hechos ocurridos en su país. Para ser oída hubo de sortear obstáculos formales, lo que logró merced a la designación como representante alterna por parte de otro país miembro de esa Organización: Panamá. A raíz de ello, tal como el propio fallo explica, en respuesta a una moción de urgencia planteada por otro diputado, el 25 de marzo el órgano legislativo de su país declaró la pérdida de investidura de María Corina Machado como diputada a la Asamblea Nacional.

La intervención del Tribunal Supremo de Justicia fue promovida por un grupo de ciudadanos que invocaron los intereses colectivos de los votantes del municipio del que Machado era representante, quienes cuestionaron que se la retirara de la lista de parlamentarios sin que mediara la conclusión de su mandato, muerte, renuncia, revocatoria popular o decisión de un órgano jurisdiccional –causales previstas legalmente– y solicitaron su reposición en el cargo. Si bien el Tribunal declaró inadmisibles las legitimaciones de los accionantes, decidió pronunciarse sobre la sustancia del reclamo por considerarse el último intérprete de la Constitución y el garante de la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales.

El argumento central desarrollado en el fallo gira en torno de la violación de la prohibición de la incompatibilidad establecida en el artículo 191 de la Constitución, que establece: *“Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional no podrán aceptar o ejercer cargos públicos sin perder su investidura, salvo en actividades docentes, académicas, accidentales o asistenciales, siempre que no supongan dedicación exclusiva”*.

El tribunal sostiene que dicha prohibición *“responde a la necesidad de que exista una ética parlamentaria o legislativa, y está plenamente concatenada con otras disposiciones constitucionales tendientes a preservar la ética como valor superior de la actuación de los órganos del Estado, y principios como la honestidad, eficiencia, transparencia y responsabilidad, entre otros, en el ejercicio de la función pública...”*. Para el Tribunal Supremo *“la aceptación de una representación (sea permanente o alterna) indistintamente a su tiempo de duración, ante un órgano internacional por parte de un diputado o diputada a la Asamblea Nacional... constituye una actividad a todas luces incompatible, y no puede considerarse como actividad accidental o asistencial, pues esa función diplomática va en desmedro de la función legislativa para la cual fue previamente electo o electa”*, sosteniendo esa conclusión en *“aras de preservar la ética como valor superior del ordenamiento jurídico, el respeto a las instituciones del Estado venezolano y el deber de cumplir de acatar [sic] la Constitución, las leyes y las normas del ordenamiento jurídico de la República Bolivariana de Venezuela”*.

Conflictos de intereses, incompatibilidades y la separación de poderes

En la actualidad, la literatura y los tratados en materia de lucha contra la corrupción hacen hincapié en otro concepto: el de conflicto de intereses, que ocurre cuando el funcionario público tiene intereses personales que podrían entrar en colisión con el deber público e influir negativamente sobre el desempeño de sus deberes y responsabilidades¹. La incompatibilidad, por su parte, es el impedimento o tacha legal para ejercer una función determinada, o para ejercer dos o más cargos o empleos públicos a la vez, y así incluso lo define la Real Academia Española.

Mientras que las regulaciones en materia de conflictos de intereses buscan preservar la imparcialidad del funcionario público, evitando que el interés privado pueda contaminar o desviar las decisiones que debe tomar, las regulaciones en materia de incompatibilidades apuntan a proteger la integridad psicofísica del funcionario público, la ordenación del mercado de trabajo, el fortalecimiento de la eficacia de la labor administrativa, el establecimiento de un medio jurídico para evitar abusos en la distribución de cargos públicos, y la defensa y garantía del interés público en la actuación de los funcionarios².

En la materia específicamente parlamentaria, debe tenerse fundamentalmente en cuenta que tales incompatibilidades son esenciales para preservar la separación de poderes. En tal sentido, se ha sostenido que ése es el fundamento de las

¹ OCDE, *Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*, 2003.

² Zin, Máximo, *Incompatibilidades de Funcionarios y Empleados Públicos*, Depalma, Buenos Aires, 1986, p. 14.

incompatibilidades legislativas³ y que es allí donde descansa “la piedra angular del sistema representativo” como derivado lógico y necesario de la forma republicana de gobierno, ya que “si se admitiese que los miembros del Congreso pudieran ser nombrados para desempeñar puestos en la administración pública, de la que es jefe supremo el Presidente, la influencia de éste sobre las cámaras sería incontrarrestable, como la experiencia lo demostró plenamente en Inglaterra, cuando la Corona durante algún tiempo favoreció con lucrativos nombramientos a los representantes del pueblo para granjearse su buena voluntad o su incondicional adhesión”⁴.

La previsión constitucional venezolana y su interpretación

La previsión del artículo 191 de la Constitución venezolana parece apuntar especialmente a preservar la separación de poderes y, en segundo plano, a evitar el abuso en la distribución de cargos públicos y a preservar la dedicación laboral al cargo de legislador, lo que complementa el artículo 197 de la misma norma, que le exige cumplir sus labores a dedicación exclusiva. No se advierte, en ese sentido, que se trate de una norma que apunte a preservar “la ética como valor superior del ordenamiento jurídico”, como afirma el Tribunal Supremo para eludir aspectos que debió considerar en su decisión, como la esencia de la representación conferida por Panamá y la materialidad, duración y características de la actividad desplegada por la legisladora Machado en ese contexto.

Como se ha visto, el propio artículo 191 admite el desempeño de otras actividades cuando fueran docentes, académicas, accidentales o asistenciales, lo que evidencia la voluntad de admitir el desarrollo de funciones, aun públicas, que no impliquen recortar la dedicación temporal a la función legislativa ni impliquen una afectación de la separación de poderes, lo que podría darse en caso de que el legislador desempeñase funciones en más de un poder del Estado a la vez.

La interpretación dada por el Tribunal Supremo en este caso es manifiestamente formalista. En primer término, ignora que la función accidental y puramente formal de un cargo internacional –al solo efecto de hacer uso de la palabra, una sola vez, en un foro público– no compromete ni afecta en modo alguno la separación de poderes. En este sentido, resulta paradójico que la decisión interprete una norma constitucional en sentido contrario al fin perseguido con su existencia, ya que en definitiva legitima la remoción de una legisladora por expresarse en contra del titular de otro poder. En segundo término, se desentiende

³ Pierre, E., *Traité de Droit politique, electoral et parlementaire*, París, 4ª. Edición, p. 363, citado por Linares Quintana, S., *Las incompatibilidades parlamentarias en el derecho Argentino y comparado*, Buenos Aires, 1942, p. 42.

⁴ González Calderón, J.A., *Derecho Constitucional*, Bs. Aires, 1931, p. 490; *Poder Legislativo*, Buenos Aires, 1909, p. 391, citado por Linares Quintana, op. cit., p. 42.

de la ausencia de materialidad y de dedicación requerida para el desempeño de la supuesta función pública como representante alterna ante el Consejo de la OEA.

El Tribunal prescinde así, deliberadamente, de un aspecto sustancial para la resolución del caso: la asunción de ese cargo formal se produjo al solo efecto de opinar en el seno de ese cuerpo internacional, formalidad que era indispensable al efecto. Además, omite explicar y desarrollar el alcance de las excepciones a la incompatibilidad, vaciándolas de contenido, especialmente la que admite el desarrollo de actividades accidentales, que evidentemente apuntaba a permitir aquellas funciones de escasa dedicación que no impidieran materialmente el desarrollo de la función legislativa.

Para resolver se hace hincapié, entonces, en el supuesto desempeño de un cargo público no admitido, cuando en realidad, solamente se aceptó una designación formal al único efecto de pronunciar un discurso de escasa duración. Tal intervención no impidió ni dificultó a Machado el desempeño como legisladora nacional, dado su carácter ocasional, al solo efecto de hacer oír en un foro internacional su visión crítica sobre el gobierno de su país.

Sobre este punto, el Tribunal Supremo señala que *“la posibilidad de que haya podido participar o no, y los términos en que lo hubiese hecho, son irrelevantes, ante la evidente violación de disposiciones constitucionales que regulan la función pública legislativa, la condición de ocupar un cargo de diputada a la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, y el deber que como todo venezolano y venezolana tiene de honrar y defender a la patria, sus símbolos, valores culturales, resguardar y proteger la soberanía, la nacionalidad, la integridad territorial, la autodeterminación y los intereses de la Nación (artículo 130 constitucional)”*.

Tal afirmación invierte los términos del razonamiento porque las características de la intervención de Machado eran relevantes para determinar la hipotética violación constitucional y no al revés. En cambio, se afirma imprecisamente la existencia de una violación y –valiéndose de reminiscencias autoritarias– se hace referencia a valores nacionales que claramente no fueron puestos en crisis con la intervención de Machado y que ninguna relación tenían con la materia a decidir.

La referencia a la violación de deberes inherentes a la nacionalidad termina siendo una afirmación dogmática, que no puede ser controvertida con elementos fácticos, dada la connotación excluyentemente emotiva de palabras tales como soberanía, nacionalidad, integridad territorial e intereses de la Nación. La utilización por parte del Tribunal Supremo de estas categorías de dudosa traducción jurídica clausura toda discusión basada en hechos y luce arbitraria al ser aplicada a una mera discrepancia de naturaleza política.

La expresión de los legisladores y el rol de los jueces

La pertinencia, acierto, modo o virulencia de las opiniones de la diputada Machado no debieron haber influido en la decisión del tribunal. Está claro que Machado es una legisladora de la oposición y expresa una posición crítica al gobierno de su país. Esa posición crítica es sostenida por quienes la votaron y la eligieron para que los representara en la Asamblea. Una voz y una representación que han sido acalladas al retirarla del Parlamento sobre la base de argumentos formales que encubren una discrepancia política.

La censura y remoción de una legisladora, por la corte venezolana de mayor jerarquía, sobre la base de sus expresiones o de los mecanismos que ésta decidió utilizar para amplificar sus expresiones es una cuestión delicada, ya que avanza sobre un elemento esencial para el desempeño del mandato del legislador.

Históricamente las expresiones de los legisladores han sido protegidas constitucionalmente a fin de evitar que los representantes del pueblo se inhiban de opinar y de cumplir su función representativa, en el marco de preservar la integridad y la riqueza de la deliberación y del debate público. Es en situaciones extremas, como el estado crítico que atraviesa hoy Venezuela, donde la preservación y la relevancia de la inmunidad de opinión se ponen en juego.

La decisión bajo análisis va en sentido contrario al de la preservación del debate público y de la diversidad de opiniones propias de un sistema democrático complejo. Remover a un legislador implica dejar sin efecto la voluntad de quienes lo han elegido para que los represente y puede ser el resultado de la decisión de la mayoría contra aquellos cuyas opiniones o acciones pueden resultar molestas. Evitar ese tipo de represalias y preservar esa representación, esencial en un sistema republicano, debe ser uno de los cometidos fundamentales de la labor de los jueces constitucionales.

El Tribunal Supremo de la República Bolivariana de Venezuela, a nuestro modo de ver, se ha desentendido de su rol esencial de preservación de las reglas de juego del debate democrático y de protección de las minorías, echando mano de un indeseable formalismo desapegado de la realidad y de categorías nebulosas y con reminiscencias autoritarias.

Sin un control judicial robusto donde los jueces actúen en casos como el analizado como verdaderos árbitros del proceso democrático, la supervivencia de la representación política de las minorías queda librada a la decisión graciosa de las mayorías, con la precariedad y debilidad que ello implica.

Manuel Garrido es profesor de derecho penal en la Universidad Nacional de La Plata y diputado nacional en Argentina.