

Integridad electoral y estado de excepción en Venezuela

José Ignacio Hernández G.

*Profesor Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela
y la Universidad Católica Andrés Bello.
Director del Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila*

Resumen: *El estado de excepción es una amenaza al principio de integridad electoral, como quedó en evidencia con el régimen de excepción dictado en Venezuela en los Municipios fronterizos.*

Abstract: *The “emergency situation” is a threat of the electoral integrity principle, as was demonstrated in the exceptional regimen promulgated in the border municipalities.*

Palabras Clave: *Estado de excepción, integridad electoral.*

Key words: *Emergency situation, electoral integrity.*

I. LA REGULACIÓN GARANTISTA DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN

Este artículo explica las razones por las cuales el estado de excepción constituye una grave amenaza al principio de integridad electoral. De esa manera, el régimen jurídico del estado de excepción es contrario a las garantías electorales mínimas que debe cumplir todo proceso comicial. Por consiguiente, ese régimen crea incentivos favorables a la corrupción electoral, esto es, al conjunto de decisiones abusivas y arbitrarias que inciden negativamente sobre la libertad de escogencia del elector.

Esta conclusión se basa en el análisis de los efectos prácticos del estado de excepción, y no solo en un análisis formal de su incidencia en el ejercicio de derechos políticos. Así, la Constitución de 1999 estableció un régimen garantista en torno al estado de excepción, al haber concretado no solo sus supuestos de procedencia, sino además, su alcance. Para evitar el tratamiento patológico que el estado de excepción tuvo bajo la Constitución de 1961, la vigente Constitución estableció que el Decreto que declare el estado de excepción y que, por ello, suspenda temporalmente la garantía formal o principio de legalidad, deberá contener la regulación de los derechos constitucionales afectados por tal medida (artículo 339 constitucional). Es decir, que el estado de excepción solo produce una consecuencia directa: habilita a la Administración para restringir el ejercicio de los derechos fundamentales afectados por ese estado.

La Ley Orgánica sobre Estados de Excepción complementó este régimen, tal y como se desprende de su artículo 6.7. Como ha señalado la Sala Constitucional en sentencia N° 1507/2003:

“De lo anterior se desprende, que es de la correspondencia exclusiva del Presidente de la República, en Consejo de Ministros, decretar los estados de excepción, ya que los mismos constituyen un mecanismo de reforzamiento de las potestades del Poder Ejecutivo, mediante la ampliación de sus competencias, e incluso, de las funciones que constitucionalmente le co-

responden, lo que a veces le permite asumir tareas legislativas, llegando a concentrar, además de las funciones de gobierno que detenta, las legislativas y las administrativas, funciones que vienen dadas por mandato expreso de la Constitución y que se pueden configurar cuando concurren elementos de necesidad y urgencia derivados de circunstancias fácticas que requieran una pronta intervención normativa que se dicte y aplique con una celeridad que supere al tiempo en que se tarda el riguroso proceso de formulación de las leyes”.

Manifestación de esta regulación garantista del estado de excepción es la enumeración de una serie de derechos que no podrán ser afectados o restringidos, lo que está en consonancia con los estándares internacionales de protección de derechos humanos. Además de los derechos enumerados en el artículo 337 constitucional, el artículo 7 de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción establece que no podrán restringirse -numeral 13- los derechos de “participación, el sufragio y el acceso a la función pública”.

Siempre bajo la visión formal que comentamos, las anteriores consideraciones permitirían concluir que el estado de excepción no puede restringir el derecho al sufragio y participación política y que, por tanto, no puede restringir en general al proceso electoral. Ello podría llevar a concluir que, de acuerdo con la Constitución y la Ley citada, el estado de excepción no incide ni es incompatible con los procesos electorales.

II. EL IMPACTO DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN SOBRE EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD ELECTORAL

En la práctica, sin embargo, la conclusión es muy distinta. Más allá de estas limitaciones formales, lo cierto es que el régimen del estado de excepción es inherente a un conjunto de funciones que son incompatibles con el proceso electoral. Así quedó en evidencia con el estado de excepción dictado en diversos Municipios fronterizos, poco antes de las elecciones parlamentarias del 6 de diciembre.

En efecto, los Decretos que declararon el estado de excepción en diversos Municipios¹ restringieron los siguientes derechos: inviolabilidad del domicilio; secreto de las comunicaciones privadas; libre tránsito; libre reunión; protesta pacíficamente y libertad económica. La restricción de esos derechos se realizó de manera ambigua y violando por ello el marco cons-

¹ Decreto N° 1.950, *mediante el cual se declara el Estado de Excepción en los municipios Bolívar, Pedro María Ureña, Jumin, Capacho Nuevo, Capacho Viejo y Rafael Urdaneta del estado Táchira* (Gaceta Oficial N° 6.194 extraordinario de 21 de agosto de 2015); Decreto N° 1.969, *mediante el cual se dicta el Estado de Excepción en los municipios Lobatera, Panamericano, García de Hevia y Ayacucho del estado Táchira* (Gaceta Oficial N° 40.735 de 31 de agosto de 2015); Decreto N° 1.989, *mediante el cual se declara el Estado de Excepción en los municipios Indígena Bolivariano Guajira, Mara y Almirante Padilla del estado Zulia* (Gaceta Oficial N° 40.740 de 7 de septiembre de 2015); Decreto N° 2.013, *mediante el cual se declara el Estado de Excepción en los municipios Machiques de Perijá, Rosario de Perijá, Jesús Enrique Lossada y la Cañada de Urdaneta del estado Zulia* (Gaceta Oficial N° 40.746 de 15 de septiembre de 2015); Decreto N° 2.014, *mediante el cual se declara el Estado de Excepción en los municipios Catatumbo, Jesús María Semprún y Colón del Estado Zulia* (Gaceta Oficial N° 40.746 de 15 de septiembre de 2015); Decreto N° 2.015, *mediante el cual se declara el Estado de Excepción en el municipio Páez del estado Apure* (Gaceta Oficial N° 40.746 de 15 de septiembre de 2015); Decreto N° 2.016, *mediante el cual se declara el Estado de Excepción en los municipios Rómulo Gallegos y Pedro Camejo del estado Apure* (Gaceta Oficial N° 40.746 de 15 de septiembre de 2015) y Decreto N° 2.071, *mediante el cual se establece el Estado de Excepción en el Municipio Atures del estado Amazonas, (Zona N° 8)* (Gaceta Oficial N° 40.773 de 23 de octubre de 2015).

titucional y legal comentado, en tanto los Decretos no establecieron con rigurosidad las restricciones aplicables a esos derechos, cuya ejecución incluso se encomendó a otros órganos.

Salvando lo anterior, como puede observarse del listado mencionado, fueron afectados derechos inherentes a todo proceso electoral, como la libre reunión y la protesta pacífica. Asimismo, se afectaron derechos que igualmente inciden en el normal desarrollo del proceso electoral, como el libre tránsito y el secreto de las comunicaciones. Por ello, en los Municipios en los cuales aplicaron los Decretos comentados, el Poder Ejecutivo Nacional asumió competencias de control sobre derechos inherentes a todo proceso electoral.

A ello se le agrega que, como consecuencia del estado de excepción, se ampliaron las facultades de intervención de la Fuerza Armada Nacional, como reconoce por lo demás el artículo 23 de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción. Ello da cuenta de las graves consecuencias derivadas del estado de excepción, pues la ampliación de las potestades normativas de la Administración está acompañada de un régimen jurídico especial que incide en las condiciones ordinarias bajo las cuales ha de desenvolverse la sociedad civil. El incremento del control militar en el ejercicio de los derechos restringidos es, sin duda, una excepción notable a las condiciones esencialmente civiles bajo las cuales esos derechos son ejercidos.

El alcance de la restricción sobre los derechos constitucionales afectados por el estado de excepción, así como la ampliación y concentración de competencias en cabeza del Poder Ejecutivo Nacional y especialmente la Fuerza Armada Nacional, son factores que crearon condiciones adversas para la normal realización de las elecciones parlamentarias en tales Municipios. Así, junto a la regulación electoral aplicable y supervisada por el Poder Electoral, los distintos actos del proceso electoral en esos Municipios estuvieron sometidos al régimen de excepción derivado de los Decretos comentados, régimen que incidió sobre derechos inherentes al proceso electoral, como el libre tránsito; la libre reunión y protesta pacífica.

Es por todo lo anterior que el régimen de excepción violó el principio conocido como integridad electoral. De acuerdo con el Centro de Estudios Políticos de la Universidad Católica Andrés Bello²:

“El concepto de Integridad Electoral es una propuesta analítica que asume una visión integral de todas las dimensiones del ciclo electoral partiendo del diseño de la legislación y de los organismos y autoridades electorales, hasta los procesos de votación, conteo, resultados y fiscalización de procesos, apuntando al establecimiento de las condiciones que garantizan procesos electorales democráticos y de alta calidad, señalando el conjunto de dimensiones, que además de garantizar elecciones libres y justas, persiguen una mayor equidad y competitividad del sistema”.

El principio de integridad electoral añade elementos cuantitativos de control sobre las elecciones. De esa manera, no es suficiente que los procedimientos electorales se desarrollen en el marco de las Leyes aplicables, conforme a los principios de transparencia, participación e imparcialidad, entre otros. Es necesario, además, que el contexto institucional en el cual se desenvuelven las elecciones sea propicio al cumplimiento efectivo de esos principios, todo lo cual exige abordar a las elecciones desde una visión general y transversal, que valore en qué medida el elector puede ejercer, efectivamente, su libertad de sufragio.

El estado de excepción crea condiciones adversas para el desarrollo adecuado de elecciones, en tanto constriñe el libre ejercicio del sufragio y limita, arbitrariamente, los derechos

² Véase: <http://politikaucab.net/integridad-electoral/> [Consulta 08-03-16].

políticos de quienes participan en tales elecciones. Tal fue el resultado, precisamente, del estado de excepción dictado en los municipios fronterizos³.

Tales efectos fueron particularmente dañinos ante la omisión del Poder Electoral de ejercer un control efectivo sobre las actuaciones del Poder Ejecutivo desarrolladas en el marco del estado de excepción. Privó aquí una visión reducida que entiende que el Poder Electoral carece de atribuciones para controlar el estado de excepción. Empero, la correcta interpretación de los artículos 293 y 294 de la Constitución debería conducir a concluir que el Poder Electoral está en el deber de controlar todas las actuaciones del Poder Ejecutivo que, en el marco del estado de excepción, resulten lesivas al principio de integridad electoral.

Clara está, también fallaron en el caso en estudio los controles constitucionales sobre el estado de excepción, particularmente por parte de la Sala Constitucional. De haberse valorado los Decretos dictados bajo una correcta interpretación de los principios garantistas que informan al estado de excepción, se hubiese concluido en la violación de los principios de racionalidad y razonabilidad, especialmente, por lo que respecta a los efectos de tales Decretos sobre las elecciones parlamentarias del 6 de diciembre de 2015.

³ Luis Salamanca. *¿Elecciones bajo estado de excepción?*, tomado de: <http://politikaucab.net/2015/08/29/elecciones-bajo-estado-de-excepcion/> [Consulta 8-3-16]. En el pasado algunas medidas de efectos similares fueron adoptadas, en violación al principio de integridad electoral, como el cierre de las fronteras. *Cfr.*: Daniela Urosa Maggi, “Garantías del sufragio durante la votación y el escrutinio electoral”, *Proyecto Integridad Electoral Venezuela: las reformas impostergables*, UCAB, Caracas, 2014, pp. 329 y ss.