

LA ILEGÍTIMA DESTITUCIÓN DEL GOBERNADOR ELECTO DEL ESTADO ZULIA

José Ignacio Hernández G.

Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela y la Universidad Católica Andrés Bello

Resumen: *La decisión del Consejo Legislativo del estado Zulia de destituir al Gobernador electo, Juan Pablo Guanipa, evidenció el grave deterioro del orden constitucional y democrático en Venezuela, en especial, luego de la ilegítima convocatoria, elección e instalación de la asamblea nacional constitución.*

Palabras Clave: *Elección y remoción de gobernadores, Derecho Electoral, integridad electoral.*

Abstract: *The decision adopted by the Legislative Council of the Zulia state, by which the elected governor Juan Pablo Guanipa was removed from office, demonstrated the severe decline of the constitutional and electoral order in Venezuela, particularly after the fraudulent called, election and installation of the national constituent assembly.*

Key words: *Election and destitution of governors, electoral law, electoral integrity.*

INTRODUCCIÓN

1. En las elecciones de gobernadores realizadas el 15 de octubre de 2017, y a pesar de todas las irregularidades, resultó electo como Gobernador del estado Zulia Juan Pablo Guanipa¹. Sin embargo, el Consejo Legislativo del Estado Zulia (CLEZ) se negó a tomar juramento al Gobernador electo, a pesar de que éste, insistentemente, solicitó la convocatoria de una sesión especial a tales efectos². No solo el CLEZ se abstuvo de atender a tal solicitud, sino que además, la Guardia Nacional Bolivariana reprimió las manifestaciones pacíficas realizadas para exigir la juramentación del Gobernador electo³.

2. Cabe advertir que desde su proclamación, el Gobernador electo realizó diversas actuaciones públicas orientadas a coordinar la transición con el Gobernador saliente⁴. Empero, el CLEZ se negó a tomar juramento, al considerar –como luego explicaremos– que era necesario cumplir con la “juramentación” ante la ilegítima y fraudulenta asamblea nacional cons-

¹ Véase el resultado en la página del Consejo Nacional Electoral: http://www.cne.gob.ve/resultados_regionales2017/index.php

² Entre otras noticias, véase, por ejemplo, Diario 2001: <http://www.2001.com.ve/en-la-agenda/172934/guanipa--estamos-exigiendo-nuestra-juramentacion-por-parte-del-consejo-legislativo-.html> y Noticiero Venevisión: <http://www.noticiero.venevision.net/noticias/politica/juan-pablo-guanipa-exhorta-al-consejo-legislativo-ser-juramentado-como-gobernador-de-zulia>

³ Actualidad 1040 AM: <http://actualidadradio.com/noticias/gnb-reprime-juramentacion-de-juan-pablo-guanipa-en-el-zulia/>

⁴ Tomadas de: http://www.eluniversal.com/noticias/venezuela/juan-pablo-guanipa-desarrollara-plan-emergencia-100-dias-para-zulia_674240 y http://www.el-nacional.com/noticias/oposicion/gremios-zulianos-apoyan-que-guanipa-juramente-ante-consejo-legislativo_208799.

tituyente (ANC). Con base en este argumento, el CLEZ decidió declarar la falta absoluta del cargo de Gobernador el 26 de octubre de 2017, procediendo a designar como Gobernador encargado al Presidente de tal instancia⁵. Luego de ello, el Consejo Nacional Electoral (CNE), siguiendo instrucciones de la ANC, convocó a una nueva elección de Gobernador⁶.

3. La declaratoria de abandono por parte del CLEZ fue un golpe de Estado en contra del Gobernador electo, que refleja el grado de descomposición del sistema electoral en Venezuela, no solo de conformidad con lo establecido en el Derecho venezolano sino, además, tomando en cuenta los estándares internacionales, tal y como explicaremos en el presente trabajo.

I. PRELIMINAR. SOBRE EL REQUISITO DE JURAMENTACIÓN

4. El juramento o juramentación es una condición formal previa el ejercicio de cargos públicos, incluyendo cargos de elección popular. De acuerdo con el artículo 1 de la *Ley de Juramentos*⁷:

“Ningún empleado podrá entrar en ejercicio de sus funciones sin prestar antes juramento de sostener y defender la Constitución y Leyes de la República y de cumplir fiel y exactamente los deberes de su empleo”.

5. El juramento cumple un fin importante: dejar constancia del momento a partir del cual se asume el cargo, a los fines de delimitar las responsabilidades inherentes a éste. Sin embargo, el juramento no puede transformarse en una rígida formalidad que impida injustificadamente el ejercicio de cargos de elección popular. Por el contrario, ***debe imperar la interpretación del juramento en el sentido más favorable al derecho al sufragio***, tanto en su faceta activa –artículo 63 de la Constitución– como en su faceta pasiva –artículo 64– constitucional. Esto quiere decir que la juramentación no puede afectar la voluntad del pueblo, impidiendo el ejercicio del candidato electo y proclamado, ni puede afectar el ejercicio del cargo por parte de aquél que resultó favorecido en la contienda electoral.

6. Además, la juramentación debe ser interpretada en el sentido más favorable a los principios que informan la democracia constitucional, tal y como ésta es definida en el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana, que constituye un acuerdo en materia de derechos humanos que prevalece sobre el ordenamiento interno, de conformidad con el artículo 23 constitucional. Esto refuerza el principio conforme al cual la juramentación no puede impedir indebidamente el ejercicio de cargos de elección popular.

7. En tal sentido, la juramentación de gobernadores está regulada en dos Leyes. En el ámbito nacional, en la *Ley de Elección y Remoción de Gobernadores*⁸, mientras que a nivel estatal es desarrollada en las *Constituciones* de los estados.

8. Como es sabido, las llamadas “Constituciones” de los estados son en realidad Leyes estatales, dictadas dentro de la autonomía constitucionalmente garantizada a los estados.

⁵ Entre muchos otros: <http://www.diariolasamericas.com/america-latina/declaran-falta-absoluta-gobernador-opositor-no-jurar-la-constituyente-n4135464>; <http://www.noticierodigital.com/2017/10/clez-declara-falta-absoluta-de-guanipa-en-el-zulia/> y http://www.el-nacional.com/noticias/politica/consejo-legislativo-dejo-sin-efecto-eleccion-juan-pablo-guanipa_209358

⁶ En la cual resultó electo el candidato oficialista: http://www.el-nacional.com/noticias/politica/cne-omar-prieto-nuevo-gobernador-del-zulia_214903

⁷ Gaceta Oficial Nº 21.799 de 30 de agosto de 1945.

⁸ Gaceta Oficial Nº 4.086 extraordinario de 14 de abril de 1989.

Sin embargo, ello no se opone al cumplimiento de reglas generales previstas en Leyes nacionales, que uniformen el ejercicio del Poder Público estatal, sin inmiscuirse en asuntos propios de su autonomía.

9. Es por ello que las Leyes estatales llamadas “Constituciones”, deben respetar los principios generales en torno a la juramentación de los gobernadores previstos en el artículo 12 de la *Ley de Elección y Remoción de Gobernadores*:

“El Gobernador electo tomará posesión del cargo, previo juramento ante la Asamblea Legislativa. Si por cualquier circunstancia no pudiere hacerlo ante la Asamblea Legislativa, lo hará ante un Juez Superior de la correspondiente Circunscripción Judicial”

10. Esa norma sigue los principios generales del modelo republicano venezolano, conforme al cual, el Jefe del Poder Ejecutivo electo debe prestar juramento ante el Poder Legislativo, como prevé el artículo 231 respecto del Presidente de la República.

11. Por su parte, el artículo 73 de la Constitución del estado Zulia dispone lo siguiente:

“Artículo 73. El Gobernador del Estado electo tomará posesión del cargo previo Juramento de Ley ante el Consejo Legislativo del Estado, dentro de los diez (10) días siguientes a la instalación de éste, en el primer año del período constitucional. Si no pudiere hacerlo ante el Consejo Legislativo, lo hará ante la máxima autoridad judicial del Estado en lo Contencioso Administrativo”.

12. Con toda claridad se estipula que *el Gobernador electo debe prestar juramento ante el Consejo Legislativo*. Como la elección del 15 de diciembre, ilegitimamente, no comprendió la elección de diputados de los Consejos Legislativos, la norma citada debía interpretarse en el sentido que el Gobernador electo *debía prestar juramento ante el Consejo Legislativo dentro de los diez (10) días siguientes a mi proclamación*, y si ello no fuera posible, el juramento debería ser prestado ante el Poder Judicial.

II. LA ILEGÍTIMA EXIGENCIA DE LA JURAMENTACIÓN ANTE LA ANC

13. No obstante lo anterior, la ilegítima y fraudulenta ANC decidió modificar todo ese régimen, al asumir la competencia para tomar el juramento de los Gobernadores electos el 15 de octubre⁹. Sin embargo, la ANC carece de competencia para tomar el juramento de los Gobernadores electos.

14. En efecto, y, en *primer* lugar, esa asamblea es un órgano ilegítimo, que no responde al ejercicio del poder constituyente del pueblo, conforme al artículo 347 de la Constitución. Por lo tanto, se trata de un órgano *de facto* que está usurpando la soberanía popular, y que, por ende, no puede ejercer ninguna competencia, siquiera, para tomar juramento.

15. En *segundo* lugar, las Leyes venezolanas son claras al disponer que solo los representantes del pueblo estatal, o sea, los Consejos Legislativos, pueden tomar juramento. La ilegítima ANC no puede, así, usurpar la soberanía popular ejercida por esos Consejos¹⁰.

⁹ Véanse el “Decreto Constituyente” publicado en la Gaceta Oficial N° 41.259 de 18 de octubre de 2017.

¹⁰ *Cfr.*: Brewer-Carías, Allan, “Un circo con consecuencias mortales para la democracia: la inconstitucional subordinación de los Gobernadores de estado electos el 15-10-2017 a la Asamblea Constituyente”, 2017. Véase lo que señalamos en Hernández G., José Ignacio, “La ilegítima destitución del gobernador del estado Zulia”, *Prodavinci*, 26 de octubre de 2017: <http://historico.prodavinci.com/blogs/la-ilegitima-destitucion-del-gobernador-del-estado-zulia-por-jose-ignacio-herandez/>

16. De esa manera, y, en resumen, el Gobernador electo debía prestar juramento ante el CLEZ y no ante la ilegítima y fraudulenta asamblea nacional constituyente. Esa fue la posición que públicamente manifestó Juan Pablo Guanipa, como Gobernador electo, reiterando en todo momento su intención de juramentarse en el CLEZ y asumir el ejercicio del cargo¹¹.

III. LA ILEGÍTIMA DECLARATORIA DE FALTA ABSOLUTA

17. Como vimos, *el 26 de octubre el CLEZ, por la vía de los hechos, decidió declarar que el Gobernador Guanipa había incurrido en una falta absoluta, procediendo de hecho a dejar sin efecto su elección, violando así el mandato del pueblo zuliano.*

18. Así, la declaratoria de falta absoluta declara por los hechos por el CLEZ es una grave violación a la Constitución, a Tratados Internacionales y los derechos del Gobernador electo, por las razones que resumimos a continuación.

19. En *primer* lugar, el CLEZ actuó fuera de su competencia, pues declaró una falta absoluta no prevista en la Constitución del estado Zulia. De conformidad con su artículo 75:

“Artículo 75.- Son faltas absolutas: 1) La muerte; 2) La renuncia; 3) La interdicción civil; 4) La condena penal mediante sentencia definitivamente firme; 5) El abandono del cargo declarado por el Consejo Legislativo por el voto de las dos terceras (2/3) partes de sus integrantes; y 6) La revocatoria de su mandato por referendo”.

20. Las faltas absolutas, al implicar la extinción de un mandato popular, son de interpretación restrictiva. Por ello, solo pueden ser declaradas las faltas expresamente previstas en esta norma, siendo que ninguna de ellas alude –ni podría aludir– a la falta de juramentación ante la ilegítima constituyente. Con lo cual, se declaró una falta absoluta no prevista en la Constitución del estado Zulia. Es más: la falta de juramentación no es una causal de falta absoluta según la norma citada, con lo cual, en el supuesto en que esa falta de juramentación hubiese sido atribuible al Gobernador electo–que no es el caso– el CLEZ no podría haber declarado la falta absoluta.

21. En *segundo* lugar, y en todo caso, el Gobernador electo no incurrió en la falta de abandono del cargo. Primero, pues nunca había asumido el cargo de Gobernador, con lo cual, mal podría abandonar un cargo que no ha asumido. Además, y lo que es más importante, el Gobernador electo insistió en su intención de juramentarse¹². La falta de juramentación no respondió a causas imputables a su persona sino a la fraudulenta omisión del CLEZ de cumplir con su deber.

22. En *tercer* lugar, y a todo evento, la falta de juramentación dentro de los diez (10) días siguientes, ante el Consejo, no implicaba que la juramentación no se había realizado en tanto el Gobernador electo tenía derecho a juramentarse ante el Poder Judicial. Sin embargo, el CLEZ impidió, incluso, el ejercicio de ese derecho, al crear una “falta absoluta” que en realidad nunca existió.

23. En *cuarto* lugar, la falta absoluta ilegítimamente declarada violó el derecho al sufragio, tanto de los electores –pues se desconoce su voluntad, expresada en la elección, adjudicación y proclamación– como de Juan Pablo Guanipa a ejercer el cargo para el cual fue electo. Con lo cual, se desconocieron los componentes esenciales de la democracia de acuerdo con el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana.

¹¹ Ver: *BBC Mundo*: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41752308>

¹² Por ejemplo, *El Nacional*, 21 de octubre de 2017: http://www.el-nacional.com/noticias/oposicion/guanipa-reunio-con-varios-sectores-para-escuchar-propuestas-ante-crisis_208780

24. Es importante recordar en este sentido que el derecho al sufragio activo –de los electores del estado Zulia– y pasivo –del Gobernador electo– encuentra pleno reconocimiento, entre otros, en el artículo 21 de la Declaración de Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Como ha resumido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Informe 2002, al señalar que los derechos políticos:

“tienen dos aspectos claramente identificables: el derecho al ejercicio directo del poder y el derecho a elegir a quienes deben ejercerlo. Ello supone una concepción amplia acerca de la democracia representativa que, como tal, descansa en la soberanía del pueblo y en la cual las funciones a través de las cuales se ejerce el poder son desempeñadas por personas escogidas en elecciones libres y auténticas”.

25. El derecho al sufragio, en estas dos vertientes, implica el deber del Estado de garantizar su ejercicio, y en especial, el deber de garantizar que aquel que ha sido electo pueda ejercer efectivamente el cargo. De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la decisión de 6 de agosto de 2008, caso *Castañeda*:

“El artículo 23 contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadano, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto o como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público. Además de poseer la particularidad de tratarse de derechos reconocidos a los ciudadanos, a diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23 de la Convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término “oportunidades”. Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Como ya lo señalara este Tribunal anteriormente, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”.

26. Estos principios fueron violados, pues al declarar, por vías de hecho, la falta absoluta del Gobernador electo, el CLEZ impidió ejercer el cargo para el cual fue electo, restando todo valor a la decisión libre de los electores. Más grave todavía, esta irrita decisión responde a un claro caso de *persecución política*, pues el CLEZ actuó de manera ilegítima y discriminatoria en contra de Juan Pablo Guanipa, por haber expresado libremente su decisión de no reconocer a la ilegítima y fraudulenta “ANC”.

27. Además, y, en *quinto* lugar, se violó el derecho al debido proceso y a la defensa –artículo 49 constitucional– pues la falta absoluta fue declarada sin previo procedimiento y sin permitir el ejercicio del derecho a la defensa, obviamente, con el propósito de impedir la presencia física del Gobernador electo en el Consejo, impidiendo así su juramentación.

28. En *sexto* lugar, esta declaratoria de falta absoluta violó el principio de descentralización, como componente esencial de la democracia constitucional (artículo 158 constitucional) pues la falta absoluta se basó en la intención de la ilegítima constituyente de desconocer la autonomía constitucionalmente garantizada a los estados, al asumir *de facto* todos los poderes del Estado.

29. Finalmente y en *séptimo* lugar, la decisión del CLEZ vulneró el derecho del Gobernador electo a la libertad de opinión y de conciencia, pues “*nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones*” (art. 19.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). El hecho de que, como líder político, el Gobernador electo se haya pronunciado públicamente en contra la legitimidad de la ANC, en el marco del debate democrático, no podía ser utilizado para forzarle a declinar de tal posición de principio a través de la exigencia de la supuesta juramentación ante la ANC como condición previa a la juramentación ante el CLEZ.