

Mucho más que una falta: El caso de María Machado como embajadora de Panamá

Escrito por Mgs. Ana Cristina Bracho [1]
Domingo, 30 de Marzo de 2014 13:17



Introducción: La dignidad de los terceros no excusa la indignidad propia. Valga esta frase para abrir este análisis, en el cual, la visita de María Machado a la Organización de Estados Americanos (OEA), se estudia a los fines de dar una panorámica jurídica completa. En tal sentido, se advierte que no se tocará el aspecto diplomático de la situación sobre el cual existen mejores expertos sino el núcleo del problema jurídico.

Resumiremos lo ocurrido narrando que María Machado, venezolana y Diputada a la Asamblea Nacional fue invitada por la República de Panamá a asistir a la Sesión Ordinaria del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA), lo que se constituyó en un hecho notorio comunicacional[2]. El cual puede por demás detallarse al leer la agenda de dicha sesión publicada por el organismo multilateral.[3]

En esta, estaba previsto como sexto punto del día el examen de la “SITUACIÓN ACTUAL Y EL DIÁLOGO EN VENEZUELA” (sic) que se invocaba en virtud de la Nota de la Misión Permanente de Panamá solicitando la inclusión de este tema en el orden del día de la sesión ordinaria del Consejo Permanente. La cual puede ser consultada en digital (escaneada) en la misma página. Esta nota, rubricada por Arturo Vallarino, en su condición de Embajador Permanente de la República de Panamá ante la OEA indica textualmente “Para el desarrollo de dicho punto, solicitamos se le conceda el uso de la palabra a la Honorable Señora María Corina Machado, Diputada de Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, para que informe al Consejo Permanente de la OEA sobre lo que acontece en su país”. (sic)

Esta petición, inusitada por demás, merece varios niveles de análisis. Pues la votación que se dio a este respecto no es tan solo un triunfo diplomático sino el rechazo mayoritario de los Estados miembros de la OEA, a que una práctica intervencionista de este tipo fundara un precedente.

Ahora bien, este soplo de dignidad continental evitó que se consolidara una infamia jurídica y un sinsentido diplomático pero puede y debe analizarse lo ocurrido con todas las herramientas que otorga el Derecho.

Mucho más que una falta: El caso de María Machado como embajadora de Panamá

Escrito por Mgs. Ana Cristina Bracho [1]
Domingo, 30 de Marzo de 2014 13:17

En tal sentido, es válido equiparar lo ocurrido a un delito en grado de frustración, pues se hizo todo lo posible para lograr un resultado antijurídico pero, el azar o la providencia, impidió el resultado. Si esto es así en el Derecho penal que rige a todas las personas en el mundo moderno, en el caso de las personas investidas de autoridad, la conducta también puede y debe ser analizada en el conjunto de los actos que se realizaron o de las fases en las que se consolidó.

Es necesario hacer notar que para llegar a la rueda de prensa de la diputada Machado se dio un concurso de hechos jurídicamente relevantes, que interesan distintos cuerpos jurídicos y órganos de competencias varias en la República.

Los cuales se analizan en orden lógico desde la primera acción y según lo dispuesto en la Constitución de la República.

1. Un problema constitucional: aceptación de honores y cargos en sentido lato de un gobierno extranjero

La Independencia es el bien máspreciado del pueblo venezolano. De ello da prueba la historia. Así, la Independencia es un principio fundamental[4] pero también un eje transversal de la Constitución, en especial en todo aquello que visa la Administración Pública como garante del bien común y esqueleto del Estado venezolano.

Los diputados y las diputadas a la Asamblea Nacional tienen a este respecto dos consideraciones, la primera, es el juramento de cumplir la Constitución que se hace al momento de la Investidura (obligación genérica) y luego, los aspectos que particularmente les rigen (obligaciones especiales) como titulares de cargos públicos de elección popular y como diputados y diputadas.

Al respecto cabe incorporar textualmente el contenido del artículo 149 de la Carta Magna que dispone,

“Artículo 149. Los funcionarios públicos y funcionarias públicas no podrán aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros sin la autorización de la Asamblea Nacional”
Debiendo considerar en consecuencia que,

a) La diputación nacional es un cargo público. Esto es un hecho indiscutible al considerar lo dispuesto en el artículo 146 de la Constitución que, señalando que de ordinario se obtienen por concurso público una de las excepciones es la elección popular que da lugar al otorgamiento de la plaza determinada como de esta naturaleza.

b) A diferencia del artículo 191 que establece que la prohibición de la acumulación de los cargos públicos conoce como excepciones las actividades docentes, académicas, accidentales o asistenciales, este artículo tiene una regla que no admite excepciones.

c) La nota remitida a la OEA por el Sr. Embajador Permanente de la República de Panamá se cuida en precisar cuál es la figura, –en tanto que esta NO existe en la reglamentación de la OEA-, pero el ocupar el tiempo, el espacio o la función de un país es sin duda alguna un honor.

Aún más cuando, en las declaraciones a la prensa el Embajador precisó:

“Nosotros hemos presentado esta propuesta, pero sentimos que hay mucha resistencia para que hable la diputada Machado. En caso de que se nos niegue esta solicitud de Panamá, entonces Panamá ha manifestado estar dispuesta a ceder su silla a la diputada para que se dirija y de un mensaje breve al Consejo Permanente de la OEA.”[5] (Destacado por la autora)

Situación que debe considerarse como equivalente a aceptar “cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros” en el sentido y con las consecuencias previstas en la Constitución, sustentando nuestro análisis en el contenido mismo de la Carta de la OEA en tanto que esta dispone que el “Consejo Permanente de la Organización se compone de un representante por cada Estado miembro, nombrado especialmente por el Gobierno respectivo con la categoría de embajador.” [6] Es decir, la adjudicación y uso del referido lugar es exclusivo del Embajador del Estado miembro de la OEA, no es ésta entonces, una silla cualquiera que pueda cederse libremente. Es importante que los Estados miembros se hayan negado a aceptar que quien no es Estado en los términos internacionalmente reconocidos, es decir, un funcionario o funcionaria, especialmente designado para representar a un Estado ante la OEA ocupe ese lugar, pero, existe también un previo ante el Derecho nacional: ¿puede una diputada a la Asamblea Nacional aceptar y acudir para sentarse en esa silla, a la luz de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela?

La respuesta a esta pregunta es la prohibición general con una sola excepción: la autorización de la Asamblea Nacional, en los términos previstos en el artículo 149 y 187,13. Autorización que evidentemente, no tenía la ciudadana María Corina Machado.

Es decir que, por no tener la autorización requerida, independientemente de que haya podido o no realizar su intención en el Consejo Permanente de la OEA y sin importar el contenido de lo que hubiese querido decir la Diputada estamos frente a una violación de la disposición constitucional.

Esta violación una violación irrelevante pues comporta la incompatibilidad constitucional referida a tener la cualidad de funcionario o funcionaria, y recibir honores o cargos extranjeros. Esta prohibición es absoluta porque interesa la Seguridad Nacional y el resguardo de los intereses supremos de la Nación y es tan sólo el Parlamento, como órgano colegiado y representativo de todas las fuerzas políticas, quien puede determinar que aceptar una carga u honor específico no reviste gravedad.

2. Un tema recurrente: la calificación de la formalidad

Es previsible que algunos traten de disimular la gravedad del hecho de haber asistido sin autorización de la Asamblea Nacional y quieran descargar la falta alegando que se trata de una mera formalidad.

Si tomamos en consideración el significado de los sustantivos de nuestro idioma, podemos leer en el Diccionario de la Real Academia Española, que en la segunda definición que incorpora del vocablo “formalidad”, señala que es “un requisito para ejecutar algo”, que nace y permanece en el Derecho como garantía de la legalidad y de la seguridad jurídica.

Así por ejemplo, nos vemos en muchas ocasiones ante el deber de presentar una fotocopia de un documento de identidad, o de declarar alguna actividad o un ingreso, o de llenar una planilla para poder beneficiar de una Misión o de una pensión.

En principio, la omisión de alguna de estas exigencias genera una consecuencia jurídica: no obtener la pensión, que el juicio no avance, que no nos otorguen una licencia o que nos sancionen. Sin embargo, desde los siglos XIX y XX, se conoce que un derecho centrado en las formas descuida y entorpece la obtención de los fines. Por ello, el derecho francés desarrolló la idea que hemos ido adoptando en otros países, que reza “pas de nullité sans grief”, lo que significa que si no se produce un daño con la omisión de la formalidad no se produce su nulidad, garantizando así los derechos de las personas y los intereses del país.

En consecuencia, la pregunta que podría plantearse es que si solicitar la autorización de la Asamblea Nacional es un acto de mero trámite, o si por el contrario, omitirlo puede poner en riesgo los derechos de las personas y los intereses del país.

Ahora bien, si en el esquema constitucional vigente existe un Título dedicado a la protección de la Norma Constitucional, que en el artículo 334 afirma “que corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de ésta constitución”[7], en virtud del cual podría plantearse un recurso de interpretación, lo concreto es que estamos frente a la violación de un procedimiento constitucional y que, sobre el tema de las formalidades la jurisprudencia constitucional venezolana ha sido pacífica.

Vale la pena considerar, por ejemplo, el criterio de la Sentencia 02/2013 de la Sala Constitucional que al analizar el contenido del artículo 231 (que contiene la juramentación del Presidente de la República ante la Asamblea Nacional el 10 de enero del año inmediato siguiente a su elección en miras del inicio de su período constitucional) consideró,

“...imperioso aclarar que el juramento previsto en la señalada norma no puede ser entendido como una mera formalidad carente de sustrato y, por tanto, prescindible sin mayor consideración. El acto de juramentación, como solemnidad para el ejercicio de las delicadas funciones públicas es *una tradición con amplio arraigo en nuestra historia republicana y procura la ratificación, frente a una autoridad constituida y de manera pública*, del compromiso de velar por el recto acatamiento de la ley, en el cumplimiento de los deberes de los que ha sido investida una determinada persona.” (Destacado Nuestro)

De manera que, la obligación de solicitar autorización a la Asamblea Nacional comparte con la juramentación el ser una tradición con amplio arraigo en nuestra historia constitucional republicana. Así lo demuestra la lectura de la Constitución de 1811, Carta Magna Primigenia de nuestro país.

Art. 205 – Cualquiera persona que ejerza algún empleo de confianza u honor, bajo la autoridad del Estado, no podrá aceptar regalo, título o emolumento de algún Rey, Príncipe o Estado extranjero, sin el consentimiento del Congreso.

De igual forma debe observarse que la autorización para recibir cargos, honores o recompensas de un gobierno extranjero, si bien es un requisito de forma, conlleva un debate de fondo en Plenaria donde el tema a tratar es evidentemente si la aceptación de la propuesta recibida por el funcionario o funcionaria atenta o no contra los intereses y valores de nuestra República. Por ende, pareciera que el razonamiento de la Sentencia 02/2013 aplicaría al presente caso.

3. El incumplimiento de una obligación constitucional específica por parte un Diputado o una Diputada a la Asamblea Nacional

Si bien en el aparte anterior se trató de despejar cualquier camino mediante el cual alguien pudiera intentar relativizar o disimular la situación, hay algunos aspectos a considerar:

- a. La capacidad de interpretar es de la Sala Constitucional y en todo caso, debía haber sido solicitada por la parte interesada en los términos de la Ley.
- b. La Diputada, como ciudadana y como funcionaria pública tiene la obligación de cumplir con el fondo y las formas previstas en la Constitución.
- c. El honor de “ocupar” el puesto de la República de Panamá le fue públicamente ofrecido.
- d. La Diputada no se negó a aceptar ni manifestó que no podía aceptar hasta tanto la Asamblea Nacional lo autorizara.
- e. La Diputada aceptó públicamente (mediante su cuenta Twitter) la oferta.
- f. La Diputada asistió en la fecha a la que fue convocada por la República de Panamá.

Por ende, la Diputada desconoció el artículo 149 de la Constitución de la República Bolivariana, incluso sin participar en la reunión del Consejo Permanente de la OEA. De allí, que la pregunta que surge a continuación está relacionada con cómo debe operar el aparato estatal ante una violación individual, -con carácter de hecho notorio comunicacional-, de la Constitución nacional.

Es importante recordar que si bien la justicia penal, enmarcada en el Código Penal y leyes especiales, así como en sus procedimientos propios cumple su función cuando se comete un delito, el desconocimiento de la Constitución en sí mismo tiene efectos ope constitutionae.

¿Puede alguien, conservar el carácter de parlamentario cuando violenta la norma suprema en sus obligaciones específicas? Es nuestra intención sostener lo contrario porque el descuido pleno de las más fundamentales obligaciones y su confesión pública y publicitaria operan como una renuncia tácita al estatus –con derechos y obligaciones- de funcionario o funcionaria.

Es evidente que en el caso presente, los argumentos penales asociados podrían arrastrar este aspecto a un segundo plano pues la Asamblea Nacional actualmente adelanta el procedimiento de allanamiento de la inmunidad parlamentaria de la referida ciudadana, lo que no obsta que este sea un problema constitucional que debe ser debatido para que al desconocimiento de la

norma se le reconozcan los efectos que ella mía prevé.

Notas:

[1] Abogada.

[2] En relación al hecho notorio comunicacional, la Sala Constitucional en sentencia N° 98 del 15 de marzo del 2000 (caso: Oscar Silva Hernández), estableció que: "...La necesidad que el hecho notorio formara parte de la cultura de un grupo social, se hacía impretermitible en épocas donde la transmisión del conocimiento sobre los hechos tenía una difusión lenta, sin uniformidad con respecto a la sociedad que los recibía, y tal requisito sigue vigente con relación a los hechos pasados o a los hechos que pierden vigencia para la colectividad, a pesar que en un momento determinado eran conocidos como trascendentales por la mayoría de la población. Dichos hechos no se podrán proyectar hacia el futuro, para adquirir allí relevancia probatoria, si no se incorporan a la cultura y por ello la Casación Civil de la extinta Corte Suprema de Justicia en fallo de 21 de julio de 1993, acotó que la sola publicación por algún medio de comunicación social, sin la certeza de que el hecho fuere 'conocido y sabido por el común de la gente en una época determinada', no convertía al hecho en notorio, concepto que comparte esta Sala, ya que la noticia aislada no se incorpora a la cultura.

Ceñidos a la definición de Calamandrei, puede decirse que la concepción clásica del hecho notorio, requiere, por la necesidad de la incorporación del hecho a la cultura, que el, por su importancia, se integre a la memoria colectiva, con lo que adquiere connotación de referencia en el hablar cotidiano, o forma parte de los refranes, o de los ejemplos o recuerdos, de lo que se conversa en un círculo social. Por ello son hechos notorios sucesos como el desastre de Tocoa, la caída de un sector del puente sobre el lago de Maracaibo, los eventos de octubre de 1945, la segunda guerra mundial, etc.

Pero el mundo actual, con el auge de la comunicación escrita mediante periódicos, o por vías audiovisuales, ha generado la presencia de otro hecho, cual es el hecho publicitado, el cual en principio no se puede afirmar si es cierto o no, pero que adquiere difusión pública uniforme por los medios de comunicación social, por lo que muy bien podría llamársele el hecho comunicacional y puede tenerse como una categoría entre los hechos notorios, ya que forma parte de la cultura de un grupo o círculo social en una época o momento determinado, después del cual pierde trascendencia y su recuerdo solo se guarda en bibliotecas o instituciones parecidas, pero que para la fecha del fallo formaba parte del saber mayoritario de un círculo o grupo social, o a el podía accederse.

Así, los medios de comunicación social escritos, radiales o audiovisuales, publicitan un hecho como cierto, como sucedido, y esa situación de certeza se consolida cuando el hecho no es desmentido a pesar que ocupa un espacio reiterado en los medios de comunicación social." (Destacados nuestros)

[3] <http://www.apps.oas.org/oasmeetings/default.aspx?Lang=EN>

[4] Artículo 1 de la Constitución

Mucho más que una falta: El caso de María Machado como embajadora de Panamá

Escrito por Mgs. Ana Cristina Bracho [1]
Domingo, 30 de Marzo de 2014 13:17

[5]
<http://www.voanoticias.com/content/panama-oea-maria-corina-machado-venezuela-maduro/1874184.html>

[6] CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (A-41) Artículo 80

[7] Asamblea Nacional Constituyente, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela