

Sobre la supuesta inconstitucionalidad de la Ley de Universidades en materia electoral

Profesores Miguel Delgado y Jorge Dávila

RESUMEN

En este escrito se presentan algunos de los rasgos relevantes de dos casos, de reciente data, conocidos por el Tribunal Supremo de Justicia. En estos casos, referidos a la no-inclusión de los Instructores y de los Profesores Jubilados en la lista de electores para elegir las autoridades decanales en la UCV, se analizan aspectos importantes, en materia electoral, de la Ley de Universidades en el marco de la Constitución establecida en 1999.

INTRODUCCIÓN

Las consideraciones que se elaboran en diversos sectores universitarios, en relación con la solicitud de nulidad del Reglamento Electoral y del propio proceso electoral de autoridades rectorales celebrado el año pasado en la Universidad de Los Andes, están centradas fundamentalmente en el reconocimiento de que el reglamento, en efecto, viola disposiciones de la Ley de Universidades, pero que estaría ajustado a la nueva Constitución establecida en 1999. Entre otras razones, porque el reglamento confiere el derecho al voto a todos los alumnos inscritos en la Universidad (voto universal) y no sólo a los alumnos regulares a través de sus representantes (quienes también deben ser alumnos regulares) como lo exige la Ley; el reglamento permite la re-elección de los Decanos para un segundo período (como lo permite la Constitución para el Presidente de la República) en lugar de prohibir la re-elección como se desprende de la Ley, etc. Entonces, sería la Ley la que estaría contraviniendo disposiciones constitucionales en materia electoral. Sobre la base de esta argumentación se desarrolla la idea de la legalidad del reglamento, porque estaría amparado por la Constitución que es la norma de mayor jerarquía.

Como hemos mencionado anteriormente, nos complace que en estas consideraciones, generalizadas en la comunidad universitaria, se acepta el centro de nuestra argumentación, a saber, que el Reglamento viola la Ley de Universidades. Luego, la cuestión se remite a precisar si la Ley de Universidades vigente efectivamente contradice nuestra Carta Magna. Hemos argumentado ampliamente ante la Sala Electoral que la Ley de Universidades, en cuanto concierne a la elección de autoridades, no contraviene el marco constitucional. Por ejemplo, no lo contraviene al limitar los miembros del Claustro al cumplimiento de condiciones de calidad y cantidad para participar en una elección indirecta, por

cuanto el artículo 62 de la Constitución establece con claridad que el derecho a la participación en los asuntos públicos se ejerce *“directamente o por medio de representantes elegidos”*. Por lo demás, la misma Constitución establece este tipo de elección para el caso de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia. La elección indirecta de los Magistrados, por parte de los ciudadanos, ocurre por intermedio de sus representantes en la Asamblea Nacional. En nuestra argumentación hemos dado razones de cuán justa es la comparación entre la elección indirecta de los Magistrados y la de las Autoridades de la Universidad y entre las exigencias impuestas a los candidatos en ambos casos.

Queremos mostrar aquí que argumentos del mismo tenor, y expresados con contundencia jurídica, están contenidos en las propias decisiones adoptadas por el Tribunal Supremo de Justicia en dos casos de reciente data, conocidos por este alto Tribunal.

PRIMER CASO

El 22 de marzo de 2002, dos instructores del Instituto de Derecho Privado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV interpusieron, ante la Sala Electoral, una acción de amparo constitucional contra la Comisión Electoral de la mencionada Universidad, por no haberlos incluido en la lista de electores para el proceso electoral mediante el cual se escogerían las autoridades de esa Facultad. Dicho proceso electoral se realizaría el 25 de abril de ese mismo año. Estos docentes alegaron que la Comisión Electoral, al no incluirlos en la lista de electores, lesionó sus derechos constitucionales y el de sus colegas instructores, consagrados en los artículos 21 (derecho a la igualdad), 62 (derecho de participación política) y 63 (derecho al sufragio activo) de la Constitución. Esto es, argumentan que la Comisión Electoral atentó contra los derechos de igualdad y no discriminación, participación política y sufragio de los instructores. En consecuencia solicitan *“la inclusión de todos los profesores de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela con rango de instructores ordinarios o contratados al efecto que ejerzan su derecho al sufragio y participación política, y se evite cualquier discriminación entre los docentes de dicha comunidad universitaria”*.

Luego del debido proceso, la Sala Electoral, mediante ponencia del Magistrado Luis Martínez Hernández, acuerda declarar con lugar la acción de amparo solicitada y *“ordena a la referida Comisión Electoral la inclusión de los Profesores con categoría de Instructores que hayan ingresado al cargo mediante el correspondiente Concurso de Oposición, así como de aquellos que, habiendo desempeñado dichas funciones mediante el mecanismo de contrato por tres (3) años consecutivos, se encuentren contratados a la presente fecha, con prescindencia del tiempo de dedicación que corresponda a cada uno, en la Lista de Electores...”*. Debe mencionarse que el Ministerio Público opinó que la acción de amparo debió ser declarada

improcedente. Esta sentencia puede verse en el enlace: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/selec/Abril/70-160402-000036.htm>.

Los Profesores Giuseppe Gianneto y Miguel Antonio Castillejo, en su carácter de Rector y Presidente de la Comisión Electoral de la UCV, respectivamente, el 23 de abril de ese mismo año, solicitaron ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, la revisión de esta sentencia. Entre otras razones, señalaron que: *“el artículo 62 de la Constitución tiene un carácter esencialmente político, al punto que el artículo 70, al complementarlo, enumera todas las clases y modalidades de participación ciudadana, al preceptuar que son medios de participación y protagonismo en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativas, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos. Alegan que la Sala Electoral confundió un derecho esencialmente académico, cuyo ejercicio estaría sujeto a logros de estrictos méritos de esa naturaleza (concurso de oposición, período de formación y presentación de trabajos de ascensos que deben ser aprobados), con un derecho esencialmente político, destinado a la formación de la voluntad general del Estado para lo cual se requiere únicamente la ciudadanía”*. En cuanto a la violación del derecho a la igualdad decretada por la Sala Electoral, alegaron que: *“la ley sí puede establecer diferencias entre categorías o grupos de personas, pues lo que la garantía constitucional a la igualdad no permite es que, dentro de cada categoría, se establezcan excepciones o privilegios dentro de un mismo grado”*.

Luego de analizar el fondo del asunto planteado, la Sala Constitucional, mediante ponencia del Magistrado José Manuel Delgado Ocando, *“declara que HA LUGAR a la solicitud de revisión”* y anula la sentencia dictada por la Sala Electoral antes señalada. Resulta digno de destacar uno de los razonamientos formulados por la Sala Constitucional por ser relevante para nuestra argumentación de que la Ley de Universidades no contraviene la Constitución, en materia electoral: Según doctrina jurídica, la autoridad universitaria *“no es un cargo de representación política”*, de modo que *“ni en cuanto al sujeto normativo, ni en lo que respecta al fin en que se resuelve el conjunto de actividades a que hacen referencia dichos preceptos constitucionales [artículos 62 y 63], podría predicarse que vinculan a los sujetos que forman las asambleas de facultades universitarias ni a los actos mediante los cuales las mismas eligen a sus autoridades. De suerte que no puede aludirse a los artículos 62 y 63 de la Constitución de la República de Venezuela, para estimar inconstitucionales a los artículos 52 y 55 de la Ley de Universidades (u otros similares de la misma Ley), ya que estos últimos no se refieren al sufragio ni a la participación política, sino a la composición de una autoridad universitaria y de sus atribuciones, lo que escapa a la teleología de las garantías sobre el sufragio y participación política invocadas. Incluso la Asamblea de la Facultad, al elegir al Decano, debe funcionar como tal, es decir, como autoridad máxima de cada Facultad, en ejercicio de la competencia que le atribuye la ley y según la organización prescrita por esta”* (subrayado nuestro). Según la argumentación de la Sala Constitucional, el que existan exclusiones para pertenecer al registro electoral, como es el caso en cuestión, depende de *“si el criterio diferenciador es razonable, esto*

es, si es tolerable por el ordenamiento constitucional". Al respecto, la sentencia de la Sala establece que *"la exclusión en cuestión se funda ... en criterios de orden académico"* y por ello concluye que: *"no es arbitrario ni irrazonable que la Asamblea de la Facultad esté compuesta en la forma prescrita por el artículo 52 de la Ley de Universidades"*. Esta sentencia se encuentra en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Mayo/898-130502-02-0888.htm>

Finalmente, el 8 de agosto de 2002, la Sala Electoral mediante ponencia del Magistrado Luis Martínez Hernández, atendiendo las disposiciones de la Sala Constitucional, declara *"SIN LUGAR la acción de amparo incoada"* por los dos Instructores en contra de la Comisión Electoral por no haberlos incluidos en la lista de electores para la elección del Decano de su Facultad. Esta sentencia está en el enlace: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/selec/Agosto/141-080802-000036.htm>

SEGUNDO CASO

Este caso se refiere a la acción de amparo constitucional que interpuso el 25 de abril de 2002, ante la Sala Electoral, un profesor jubilado de la UCV, *"por la no-inclusión de los Profesores Jubilados de dicha Casa de Estudios en la lista de electores que participarán en las elecciones de las autoridades Decanales"*. Entre otras razones, el profesor jubilado demandante argumentó que la Comisión Electoral de la UCV *"mantiene la subsistencia de un régimen electoral excluyente y censitario [sic] que, por una parte, contraría la igualdad ante la ley pregonada en el artículo 21, y por la otra, limita el ejercicio del derecho a la participación política y del derecho al sufragio establecidos en los artículos 62 y 63"*.

Mediante ponencia del Magistrado Luis Martínez Hernández, luego de haber analizado los planteamientos formulados por el accionante, el representante del Ministerio Público (quien se manifestó a favor de la acción de amparo) y la Comisión Electoral de la UCV (quien opinó en contra de dicha medida), la Sala Electoral declaró sin lugar la acción de amparo en los términos solicitados por cuanto *"los Profesores Jubilados ... no se encuentran en la misma condición que las otras categorías de Profesores con relación al derecho al ejercicio de los derechos políticos en el ámbito universitario"*. Pero, por otra parte, dictaminó que: *"La única excepción posible se limita, a juicio de esta Sala, a aquellos Profesores Jubilados que, bien por acogerse a las normas de permanencia o por establecer alguna vinculación contractual con la Universidad, continúan ejerciendo la docencia o la investigación bajo cualquier modalidad o tiempo de dedicación"*. Por ello, la Sala ordenó que se incorporaran a la lista de electores los Profesores Jubilados *"que realicen labores estrictamente docentes o de investigación ... sea que se trate de aquellos acogidos al régimen de permanencia establecido en la normativa universitaria, o que desempeñen tales funciones bajo cualquier otra modalidad"*. Esta decisión está disponible en el enlace: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/selec/Mayo/90-140502-000049.htm>.

Nuevamente, el Rector y el Presidente de la Comisión Electoral de la UCV, el 22 de julio de ese mismo año (2002), interpusieron ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo un recurso de revisión contra la sentencia dictada por la Sala Electoral. En su escrito señalan que: *“la Sala Electoral desconoció la naturaleza y alcance del artículo 62 de la Constitución ... dado que declaró que los profesores de una facultad, cuando eligen a un Decano, ejercen el derecho político de participación, confundiendo de esa manera, en primer lugar un derecho de rango legal (Ley de Universidades), con un derecho de rango constitucional (Artículo 62 de la Constitución) y, lo que es más grave, confundiendo un derecho esencialmente académico, cuyo ejercicio está sujeto al logro de estrictos méritos de esa naturaleza (concurso de oposición, período de formación y presentación de trabajo de investigación que debe ser aprobado) y al efectivo ejercicio, durante la carrera universitaria, de tales actividades docentes y administrativas, con un derecho esencialmente político, destinado a la formación de la voluntad general del Estado exclusivamente mediante las denominadas elecciones políticas, para lo cual se requiere únicamente la ciudadanía”*. Igualmente, argumentan que el fallo de la Sala Electoral vulnera el artículo 63 constitucional, relativo al derecho al sufragio, cuando declara que es injustificada la exclusión de profesores jubilados en ejercicio de la docencia o cualquier actividad de investigación de las Facultades. Señalan que: *“el límite erigido por la Ley de Universidades para integrar el CUERPO ELECTORAL ACADÉMICO, que sirve de base a las elecciones decanales, es además del académico, la condición de profesor en servicio activo, legalmente obligados a desempeñar determinadas funciones docentes y administrativas, que es distinta a la condición de los profesores jubilados en labores docentes y de investigación, por cuanto estos no están obligados legalmente a cumplir función alguna salvo que de manera expresa y voluntaria manifiesten su compromiso de cumplir con determinadas funciones. Tal situación diferencial necesariamente tiene una incidencia directa en el reconocimiento del derecho a participar en las elecciones de las autoridades decanales, lo cual resulta totalmente compatible con el concepto de sufragio activo contemplado en el Artículo 62 constitucional, al no revestir este, como ya lo expresamos, un carácter absoluto. De allí pues que, cuando la Sala Electoral declara que el acto de la Comisión Electoral viola el derecho al sufragio activo de los profesores jubilados indicados en la dispositiva de la sentencia recurrida, no queda duda de que desconoció todo el sustrato teórico acerca de la inexistencia de derechos fundamentales absolutos, así como el relativo a la sujeción de estos derechos a límites legales y, de igual modo, el sustrato teórico que sirve de fundamento a la concepción de la Universidad Venezolana”*.

El 6 de agosto de 2003, un año más tarde, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, mediante ponencia del Magistrado Jesús Eduardo Cabrera Romero, *“declara HA LUGAR el recurso de revisión”* y acuerda: *“se ANULA la sentencia antes mencionada, y se ORDENA remitir copia certificada de la presente decisión a la referida Sala Electoral, para que dicte nueva decisión con estricta sujeción a los términos indicados en el presente fallo”*. Retomando la argumentación dada en el caso ya reseñado, la Sala Constitucional señala, en su fallo para este caso, que *“los preceptos establecidos*

en los artículos 62 y 63 constitucionales no pueden traspolarse [sic] a los sujetos que forman las asambleas de las facultades universitarias ni a los actos mediante los cuales las mismas eligen a sus autoridades, y de allí que, no pueda aludirse a tales normas para estimar inconstitucionales los artículos 52 y 53 de la Ley de Universidades u otros similares de la misma ley 'ya que éstos últimos no se refieren al sufragio ni a la participación política, sino a la composición de una autoridad universitaria y de sus atribuciones, lo que escapa a la teoría de las garantías sobre sufragio y participación política invocadas'" (énfasis nuestro). Además, expresa que "la Sala Electoral, sin motivación alguna pasa de declarar improcedente una acción de amparo, a crear nuevas situaciones jurídicas para un número indeterminado de sujetos, otorgándoles de esta manera derechos que no ostentaban"; esa decisión de la Sala Electoral "se aleja de la naturaleza intrínseca de la acción de amparo, y de allí que se transgreda el criterio reiterado y pacífico establecido por esta Sala Constitucional, y así se declara". La sentencia puede verse en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Agosto/2121-060803-02-1779.htm>.

Finalmente, la Sala Electoral, el 20 de abril de 2004, acatando el dictamen de la Sala Constitucional, declara "SIN LUGAR la acción de amparo interpuesta" por el profesor jubilado de la UCV. El ponente de la Sentencia fue el Magistrado Luis Martínez Hernández.

Debe señalarse que en esa ponencia, aprobada en la Sala Electoral, el Magistrado Martínez Hernández, luego de transcribir una parte importante de la sentencia de la Sala Constitucional, reitera que "con vista al criterio de la Sala Constitucional, la referida exclusión no puede ser considerada en sí misma como una violación a los derechos constitucionales de igualdad, participación política y sufragio de esta categoría de Profesores", para luego afirmar, en relación con los derechos al sufragio y a la participación, que: "conforme a la doctrina que ha de seguirse en el presente caso, debe distinguirse entre las normas cuyos contenidos consagran derechos dirigidos a permitirle a sus destinatarios su efectiva participación en la formación de la voluntad política del Estado, vale decir, su intervención en los asuntos públicos, como lo son precisamente los derechos a la participación y al sufragio (artículos 62 y 63 constitucionales) en atención a la condición de ciudadanía de quienes lo ejercen, de aquellas otras normas mediante las cuales se otorga a una determinada categoría de sujetos, en este caso los profesores universitarios, actuando como cuerpo electoral y en ejercicio de una atribución privativa del mismo, el derecho a elegir sus autoridades. Siendo ese último el caso de las disposiciones contenidas en la Ley de Universidades, los cuales se refieren únicamente a la conformación de las autoridades universitarias y cuya protección no queda amparada por el espíritu de los derechos constitucionales a la participación y al sufragio en los términos invocados por los accionantes, debe desestimarse la pretensión objeto de la presente acción de amparo en lo que respecta al alegato de violación de los artículos 62 y 63 de la Constitución de 1999. En consecuencia, los artículos 62 y 63 constitucionales no pueden extenderse a los sujetos que participan en las elecciones universitarias **ni a los actos mediante los cuales se eligen las autoridades de estas instituciones**, y de allí que, no pueda aludirse a tales normas para estimar inconstitucionales los artículos 52 y 65

de la Ley de Universidades u otros similares de la misma ley “ya que éstos últimos no se refieren al sufragio ni a la participación política, sino a la composición de una autoridad universitaria y de sus atribuciones, lo que escapa a la teoría de las garantías sobre sufragio y participación política invocadas. Por todas estas razones, las limitaciones impuestas por el legislador no representan en modo alguno la contravención de los derechos constitucionales denunciados como lesionados. Así se declara” (énfasis nuestro). El contenido de esta sentencia está en la dirección: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/selec/Abril/50-200404-000049.htm>

CONCLUSIÓN

Las sentencias definitivas de ambos casos (en la Sala Constitucional y en la Sala Electoral), basadas en consideraciones tanto de orden jurídico como académico, son relevantes para consolidar nuestras argumentaciones en relación con la ilegalidad de la elección de autoridades rectorales de la ULA en junio de 2004, ya que la jurisprudencia sentada para la escogencia de autoridades decanales es también válida, en razón y justicia, para la escogencia de autoridades rectorales.