



Un balance de la justicia constitucional

Exceso de poderes y resultados perjudiciales

Jesús M. Casal *

Al momento de evaluar el desempeño del órgano encargado de ejercer la jurisdicción constitucional, no sea la amplitud de los poderes que sea capaz de exhibir, ni la extensión del control judicial que le esté encomendado. Lo esencial será su contribución a la garantía del equilibrio entre los poderes y al reconocimiento y efectividad de los derechos constitucionales

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sancionada popularmente el 15 de diciembre de 1999, introdujo sustanciales mejoras en la regulación de la justicia constitucional. Para apreciar su significación conviene recordar que, de acuerdo con el texto constitucional anterior, las competencias relacionadas con el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes recaían sobre la Corte Suprema de Justicia en Pleno (Sala Plena), la cual estaba conformada por los magistrados de las Salas de Casación Penal, de Casación Civil y Político Administrativa de dicha Corte. No se trataba, pues, de un órgano especializado en la materia constitucional, ni siquiera de un órgano judicial de funcionamiento constante, sino de una Sala que sesionaba para ejercer las escasas atribuciones conferidas por el ordenamiento.

El trabajo de la Corte Suprema de Justicia se desarrollaba normalmente en el ámbito de cada una de sus Salas particulares, compuestas por cinco magistrados, ya de por sí bastante sobrecargados de causas, mientras que las reuniones en Sala Plena se apartaban de lo habitual y los casos allí tramitados a menudo adolecían de retardos excesivos. Adicionalmente, la ausencia de una sensibilidad hacia los temas constitucionales quedaba evidenciada en los contenidos sustantivos de la jurisprudencia, reacia a captar y a desplegar toda la fuerza normativa de la Constitución, en especial de su parte dogmática.

Por otra parte, la desconcentración competencial que rige respecto de importantes mecanismos destinados a la protección judicial específica de la Constitución condujo a pensar en la conveniencia de introducir fórmulas que permitieran asegurar una mayor certeza jurídica ante su ejercicio. Así, el control difuso de la constitucionalidad podía ser activado por cualquier juez de la República, al estar facultado para desaplicar al caso particular sometido a su conocimiento las leyes que considerase inconstitucionales, sin que existieran instrumentos procesales orientados a provocar un pronunciamiento definitivo y con alcance general sobre la inconstitucionalidad de la ley en cada uno de estos supuestos de inaplicación legislativa.

En materia de amparo también se había observado que podían presentarse interpretaciones judiciales disímiles respecto de los aspectos procesales de la institución o del propio alcance de los derechos tutelados, ya que el amparo se rige por el principio de la doble instancia, la cual frecuentemente se agotaba ante los tribunales superiores de los variados órdenes jurisdiccionales o, en determinados supuestos, ante las Salas de la Corte Suprema de Justicia, según la naturaleza del asunto, suscitándose a veces diferencias interpretativas entre ellas.

LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

Las consideraciones anteriores llevaron a la consolidación de una opinión favorable a la creación de una alta instancia jurisdiccional especializada en la materia constitucional, que asumiera las atribuciones de control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y otras propias

de la jurisdicción constitucional, como los conflictos constitucionales, y que velara por el correcto uso de instrumentos como el amparo y el control difuso de la constitucionalidad.

Se debatió sobre la conveniencia de instaurar una Sala o un Tribunal Constitucional, y prevaleció la tesis de la inclusión de una Sala Constitucional dentro del máximo tribunal. Para algunos esta alternativa ofrecía la ventaja de minimizar los conflictos que pudieran suscitarse entre la jurisdicción ordinaria y la constitucional, en particular, entre un Tribunal Constitucional y la Corte o Tribunal Supremo de Justicia, que habían alcanzado en ocasiones singular intensidad en países europeos y latinoamericanos. Otros estimaron que la Sala Constitucional podía ser un paso intermedio o gradual, un estadio previo a la creación de una Corte o Tribunal Constitucional, el cual permitiría acumular una experiencia que seguramente habría de desembocar en la adopción de esta última figura.

Ello aunado al efecto vinculante reconocido a la jurisprudencia constitucional de dicha Sala y a su facultad de revisión de sentencias de amparo o de control difuso, y a la introducción en nuestro ordenamiento de novedosos medios procesales para la protección de la Constitución, como la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa, el control previo de la constitucionalidad de los tratados internacionales suscritos por la República y el control automático o de oficio de los decretos de estados de excepción, abona la conclusión de que la normativa de la Carta Magna de 1999 apunta hacia el fortalecimiento y racionalización de la justicia constitucional.

Se mantuvieron los rasgos fundamentales del sistema venezolano de justicia constitucional, que se sigue distinguiendo por su carácter mixto o integral, es decir, por la convivencia entre los principales instrumentos del control concentrado de la constitucionalidad y el control difuso, al igual que por la preponderancia del amparo como medio de protección constitucional. Pero se especializó la máxima instancia de la justicia constitucional y se le confirieron nuevas atribuciones, algunas de ellas dirigidas a ordenar el funcionamiento de mecanismos tradicionales de ese sistema.

La incorporación de este nuevo actor, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia,

El artículo 335 de la Constitución, frecuentemente invocado para justificar tal potestad revisora, ciertamente prevé, dentro de determinados límites, el especial efecto vinculante de la jurisprudencia de la Sala Constitucional, pero ello no autoriza a esta Sala a imponer su criterio constitucional en cualquier caso y por cualquier vía.

podía indiscutiblemente ocasionar algunas variaciones en la dinámica general de la justicia constitucional, mas su función directiva o rectora dentro de este conjunto instrumental y orgánico debía conducir al aprovechamiento o estímulo de las potencialidades de cada uno de sus elementos, con base en la pluralidad típica del modelo difuso de control, no a una absorción competencial en la cúspide del sistema de justicia constitucional, la cual, como de inmediato veremos, ha sido propiciada por la jurisprudencia de la Sala Constitucional.

LA APLICACIÓN DEL NUEVO DISEÑO CONSTITUCIONAL

La Constitución perfila a la Sala Constitucional como una instancia de igual rango que el de las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia, pero dotada de una posición preferente en la interpretación constitucional, por cuanto su jurisprudencia goza, en esta esfera y dentro de ciertos límites, de un efecto vinculante general o *erga omnes*. De ahí que la Sala Constitucional sea, en esta materia, un *órgano primus inter pares*.

Desde un primer momento se planteó, sin embargo, el interrogante de si la Sala Constitucional podía anular o revisar sentencias emanadas de otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia con base en el numeral 10 del artículo 336 de la Constitución. Algunos estimamos que la respuesta debía ser negativa, pues la mencionada primacía interpretativa de la Sala Constitucional no la convierte en órgano de revisión de las sentencias proferidas por las Salas hermanas del máximo tribunal, del cual forma parte. El artículo 335 de la Constitución, frecuentemente invocado para justificar tal potestad revisora, ciertamente prevé, dentro de determinados límites, el especial efecto vinculante de la jurisprudencia de la Sala Constitucional, pero ello no autoriza a esta Sala a imponer su criterio constitucional en cualquier caso y por cualquier vía. Al contrario, sus interpretaciones vinculantes deben sentarse en uso de las atribuciones procesales efectivamente otorgadas por la Constitución, o por la ley conforme a la Constitución, la cual no la erige en órgano de revisión general de los pronunciamientos de las demás en materia constitucional. El artículo 335 podía, a lo sumo, conferir fundamento a un mecanismo procesal, que debía ser configurado por la ley, por

el cual la Sala Constitucional revisara sentencias de las otras Salas contrarias a la doctrina vinculante previamente sentada por dicha Sala.

Sin embargo, la Sala Constitucional, con apoyo en una Exposición de Motivos de la Constitución de validez más que dudosa y con el afán de extender su ámbito de competencias, asumió desde el principio de su jurisprudencia una facultad para revisar, de oficio o a instancia de parte, cualquier decisión de las otras Salas que ella estimase gravemente lesiva de la Constitución o contraria a las interpretaciones que ella misma hubiera establecido. Ello abrió la brecha de la tendencia a la auto-atribución de competencias por parte de la Sala Constitucional, que simultáneamente se estaba produciendo en la materia del amparo constitucional, pues la Sala mencionada se reservó todas las competencias que tenía el máximo tribunal para conocer de acciones de amparo autónomas tanto en única instancia como en vía de apelación o consulta.

La tendencia señalada se ha trasladado a varios ámbitos: la obligación de los jueces de remitir a dicha Sala, para su revisión, toda sentencia en la que ejerzan el control difuso de la constitucionalidad; la reducción de la facultad de los jueces de desaplicar leyes incompatibles con la Constitución a los casos de contradicción literal; el reconocimiento de una facultad de la Sala Constitucional de avocarse al conocimiento de causas pendientes de tramitación o decisión ante cualquier otro tribunal, en materia constitucional; el monopolio (largamente provisional) de esa Sala para resolver acciones interpuestas en defensa de intereses difusos o colectivos; la creación de un recurso directo de interpretación de la Constitución; el sobredimensionamiento del efecto vinculante de la jurisprudencia constitucional; y los poderes de dicha Sala para colmar omisiones inconstitucionales de todos los poderes públicos. Esta orientación ha sido en buena medida confirmada por la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, promulgada en el 2004.

Todo lo anterior ha conducido a un desmesurado incremento de las atribuciones de la Sala Constitucional, lo cual ha ido en detrimento de las facultades de los jueces ordinarios para la interpretación y defensa de la Constitución y ha mitigado el carácter mixto o integral de nuestro sistema de justicia constitucional.

LOS LOGROS MATERIALES DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Pareciera ocioso señalar que la jurisdicción constitucional ha sido instaurada no simplemente para asegurar la supremacía de la norma de mayor rango dentro de un sistema jurídico, cualquiera que sea su contenido. Tal neutralidad o asepsia valorativa es insuficiente para explicar la significación de los tribunales o cortes constitucionales, o de los órganos judiciales que cumplen funciones semejantes en los diversos sistemas jurídicos. El éxito de tal jurisdicción en el Derecho comparado y lo que ha estimulado su proliferación en los Estados democráticos es su aptitud para vivificar los valores sustantivos del

La magnitud de las facultades que la Sala Constitucional se ha atribuido no se corresponde con los reducidos aportes de su jurisprudencia al orden constitucional de valores. En algunos casos la situación ha sido aún más grave, pues sus amplios poderes han servido a veces para menoscabar derechos humanos u obstaculizar el proceso democrático.

constitucionalismo, en virtud de los cuales la Constitución es ante todo un instrumento útil para limitar y controlar el ejercicio del poder, así como para proteger los derechos fundamentales de la persona. Esta corriente de constitucionalismo subyace ciertamente a las constituciones democráticas contemporáneas, por lo que al seguirla las cortes o tribunales constitucionales no hacen más que ser fieles a la Constitución como norma suprema, pero lo que queremos subrayar es la preferencia que en su jurisprudencia han conferido a esta faceta de la Constitución, frente a otras que también posee.

De ahí que lo relevante, al momento de evaluar el desempeño del órgano encargado de ejercer la jurisdicción constitucional, no sea la amplitud de los poderes que sea capaz de exhibir, ni la extensión del control judicial que le esté encomendado. Lo esencial será su contribución a la garantía del equilibrio entre los poderes y al reconocimiento y efectividad de los derechos constitucionales. Si satisface estos cometidos, la jurisdicción constitucional se erige también en un factor de estabilidad política, pero el *ethos* o finalidad primordial de esta jurisdicción se encuentra no en el mantenimiento del orden público o en el sometimiento del pueblo al poder establecido, sino principalmente en la preservación de espacios de libertad que permitan el desarrollo de las potencialidades humanas, la actuación de las minorías y la fluidez del proceso democrático.

Lo que ha distinguido a las cortes o tribunales constitucionales es justamente su reconocimiento como jurisdicción constitucional de la libertad, como guardianes del orden de valores sobre los que descansa la dinámica del poder en una democracia. Tarea ésta que, por cierto, han podido cumplir a pesar del carácter limitado y en ocasiones parcial de las competencias previstas en los respectivos ordenamientos jurídicos. Basta con echar una mirada a la corte constitucional italiana, carente de facultades para conocer de amparos o impugnaciones contra sentencias de otros órdenes jurisdiccionales, y a la que sólo en pocos supuestos, relacionados con el reparto de atribuciones entre el Estado y las regiones, es posible acceder mediante acción directa de inconstitucionalidad, para captar la veracidad de este aserto. En suma, la jurisdicción constitucional será juzgada por sus obras, por sus logros



en el fortalecimiento del constitucionalismo y de la democracia.

Es aquí donde el sistema venezolano presenta las mayores deficiencias. La magnitud de las facultades que la Sala Constitucional se ha atribuido no se corresponde con los reducidos aportes de su jurisprudencia al orden constitucional de valores. En algunos casos la situación ha sido aún más grave, pues sus amplios poderes han servido a veces para menoscabar derechos humanos u obstaculizar el proceso democrático.

Es innegable la contribución de la jurisprudencia de la Sala Constitucional a la consolidación de la operatividad de las normas constitucionales, especialmente de las relativas a derechos y garantías constitucionales; al esclarecimiento de la naturaleza y de los principios rectores del amparo, dejando a salvo los criterios restrictivos de admisión que ha terminado fijando; al reconocimiento de las implicaciones del derecho a la tutela judicial efectiva, y a la garantía judicial de los derechos prestacionales. Sin embargo, en un balance global de su jurisprudencia pesan más los criterios restrictivos del alcance o de la protección de los derechos constitucionales.

No pretendemos hacer una relación exhaustiva y detallada de los criterios jurisprudenciales que apuntan en una dirección adversa al constitucionalismo, pero sí importa señalar que se observa una inclinación a hacer una lectura de la Constitución y de los derechos por ella garantizados que salvaguarde la posición de la autoridad o la visión de quienes ejercen el poder. Esta tendencia no es completamente nueva. Prueba de ello fue, por ejemplo, la enorme dilación en que incurrió la extinta Corte Suprema de Justicia en la tramitación y resolución de la acción de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley sobre Vagos y Maleantes, expresión de la más grosera de las violaciones al Estado de Derecho y a los derechos humanos. Pero resulta preocupante que de la pasividad o de las omisiones del pasado hayamos llegado a la proclamación abierta y solemne, revestida de la fuerza de la sentencia y de la interpretación vinculante, de algunas concepciones francamente limitativas de las libertades fundamentales del ser humano.

A título enunciativo podemos recordar algunas de las fisuras que la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha ido causando en la estructura

constitucional: la interpretación reductora del concepto de sociedad civil, anclada en una lectura sobredimensionada de la seguridad de la nación; la aceptación de la intervención de los jueces para asegurar el equilibrio informativo de los medios de comunicación; la tergiversación del alcance de una acción judicial para proceder a la toma mediante decisión cautelar de los equipos de una estación privada de televisión; la convalidación de inhabilitaciones acordadas por una instancia no judicial; la recentralización de competencias constitucionalmente reservadas a los estados; el virtual cierre del orden constitucional al sistema internacional de protección de los derechos humanos, entre otras.

COLOFÓN

Realmente no hubiéramos querido constatar la evolución de la justicia constitucional que acabamos de sintetizar. Deseamos con fe democrática que el rumbo hasta ahora transitado sea abandonado. Mientras ello no ocurra, el acceso a la jurisdicción constitucional contra actuaciones u omisiones oficiales ofrece, desde la óptica de los valores antes mencionados, mayores perjuicios que los asociados a las propias medidas inconstitucionales cuestionadas, sin perjuicio de la eventual necesidad de pasar por ella con fines testimoniales o para agotar los recursos internos en caso de violación a los derechos humanos.

* Decano de la Facultad de Derecho de la UCAB.

Nota del autor: Respecto del actual sistema de justicia constitucional pueden consultarse, entre otros, los trabajos de BREWER-CARÍAS, Allan (2000): *El sistema de justicia constitucional en la Constitución de 1999*. Caracas: EJV.; HARO, José Vicente (1999): "La justicia constitucional en Venezuela y la Constitución de 1999". En: *Revista de Derecho Constitucional*, 1, pp. 151 y ss.; CANOVA, Antonio (2000): "La Futura justicia constitucional en Venezuela". En: *Revista de Derecho Constitucional*, 2, pp. 104 y ss., y CASAL H., Jesús M. (2004): *Constitución y Justicia Constitucional*. Caracas: UCAB.