

EL PROCESO DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA JUDICIAL

Juan Alberto Berríos Ortigoza*

I. ARGUMENTO

La Sala Constitucional incide en la política a través del ejercicio de las competencias interpretativas y procesales que le atribuyen tanto la Constitución de la República (CRBV) como la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (LOTSJ). En este sentido, los procesos constitucionales han sido un instrumento de la política de la Sala, y en específico, para intervenir en la política judicial. Es decir, en la política que alude a la configuración de los asuntos correspondientes al gobierno y la administración de la rama judicial del Poder Público.

La política judicial es un resultado, además, de los procesos políticos de la politización de la justicia y la judicialización de la política. Ello involucra que el tribunal que decide en última instancia sobre la política judicial, al pronunciarse sobre un asunto relativo al gobierno y la administración de los tribunales, se manifieste en un sentido conservador o activista. En el primer caso, siendo deferente con el legislador o el órgano de gobierno judicial, para que estos sean quienes regulen los conflictos relativos a la administración de la rama judicial; o en el segundo, asumiendo la resolución de esas controversias, fomentando o imponiendo una decisión que correspondería a aquellos órganos.

El caso de la decisión 1701/2012, de 6 de diciembre, no es el primero en el que se observa el activismo de la Sala para incidir en

* Investigador adscrito al Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público de la Universidad del Zulia. jaberriosortigoza@fcejp.luz.edu.ve.

la configuración del Tribunal Supremo de Justicia. Antes, ya resolvió sobre la condición de los magistrados del Tribunal que fueron nombrados por la Comisión Legislativa Nacional (4/2000, de 26 de enero; 6/2000, de 27 de enero) y por la Asamblea Nacional (1562/2000, de 12 de diciembre), haciendo alusión a la tesis de la “transitoriedad”.

Debido a la relevancia del caso 1701/2012 en la integración del Tribunal Supremo de Justicia, es preciso estudiar los controvertibles argumentos expuestos por la Sala Constitucional, tanto en lo procesal como en lo atinente a la interpretación que sirvió para resolver el planteamiento sobre la duración del período constitucional de los magistrados que fueron nombrados en 2000 por la Asamblea Nacional.

II. LA DECISIÓN 1701/2012, DE 6 DE DICIEMBRE

1. *El problema*

La decisión 1701/2012, de 6 de diciembre, es un pronunciamiento de la Sala Constitucional con ocasión de una solicitud del magistrado Oberto Vélez de la Sala de Casación Civil dirigida a la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, en la que hacía un planteamiento sobre la duración del período constitucional como magistrado del Tribunal, una vez que le fuera comunicado el 14 de junio de 2010 que cumplía con los requisitos del beneficio de jubilación, de conformidad con el Reglamento sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Magistrados, Funcionarios, Empleados y Obreros al Servicio del Tribunal Supremo de Justicia. El hecho es que el magistrado Oberto Vélez, cuyo servicio culminaba el día 27 de diciembre de 2012, manifestó su voluntad de permanecer en el cargo –no haciendo efectivo su derecho a la jubilación– hasta tanto la Asamblea Nacional procediera a nombrar su sustituto como magistrado principal, de conformidad con el artículo 42 LOTSJ, que establece, atendiendo al “principio de continuidad”, que “(l)os Magistrados o Magistradas continuarán en el ejercicio de sus funciones, hasta tanto sean sustituidos o sustituidas por quienes deban reemplazarlos o reemplazarlas”.

Ante esta circunstancia, la presidenta del Tribunal Supremo de Justicia remitió a la Sala Constitucional una comunicación de la Sala Plena, en la que exponía que durante el debate en el pleno, surgió la posible existencia de antinomia entre el contenido del citado artículo 42 LOTSJ y el artículo 47 eiusdem, que se refiere a las designaciones en caso de falta absoluta de los magistrados del tribunal: “(e)n caso de falta absoluta de un Magistrado o Magistrada, la Asamblea Nacional procederá a la designación por un nuevo periodo de doce años, según el procedimiento que preceptúa esta Ley. Mientras se hace la designación, la falta absoluta será suplida, temporalmente, por el o la suplente correspondiente, quien podrá ser postulado o postulada para el nuevo periodo”.

2. La competencia de la Sala Constitucional

La forma en que la Sala Constitucional justifica que le correspondía conocer de este asunto es una evidente demostración de su activismo. En este caso, la Sala amplió el ámbito de sus competencias interpretativas y procesales para incidir en un asunto de política judicial: el período de servicio de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia.

Según la sentencia 1701/2012, la remisión del asunto fue calificada como una “declinatoria de competencia”, a pesar de que en rigor, la solicitud planteada por el magistrado Oberto Vélez no se trataba de una pretensión procesal. En todo caso, quien instó la resolución de una “controversia” fue la Sala Plena por intermedio de la presidenta del Tribunal Supremo de Justicia. Para la época, ella también se desempeñaba como presidenta de la Sala Constitucional, y aparece entre los magistrados que suscriben el fallo.

Ahora bien, en un primer término, la comunicación de la Sala Plena fue examinada por la Sala Constitucional como una colisión de leyes, en este caso, entre los artículos 42 y 47 LOTSJ:

De forma preliminar, debe la Sala determinar su competencia para conocer la petición sometida a su análisis y, con este objeto, conviene traer a colación el contenido de las dos normas

de la (LOTSJ) entre las que existe un supuesto conflicto y que, en principio, justificarían el conocimiento del asunto por parte de esta Juzgadora, en atención a su privativa potestad para resolver las colisiones normativas, ex artículo 336.8 (CRBV).

Luego de advertir su competencia para conocer de la colisión de leyes, la Sala Constitucional hace referencia al alcance de este proceso constitucional. En primer lugar, afirma –reiterando las decisiones 265/2000, de 25 de abril, y 889/2001, de 31 de mayo– que “la resolución de conflictos normativos se dirige a determinar cuál, entre diversas disposiciones normativas, debe prevalecer, cuando todas ellas se presumen válidas y, aunque regulen una misma hipótesis, asignen consecuencias jurídicas diferentes, de modo que el acatamiento de alguna de tales normas conduzca a la violación de otra o impida su eficaz ejecución”. Según esta idea, en criterio de la Sala, el objeto de este tipo de pretensión es “producir un fallo mero declarativo que resuelva las contradicciones normativas, en caso de que existan, en tutela del principio de seguridad jurídica, de modo que se impida la subsistencia de reglas que conduzcan a soluciones incompatibles”. Además, la Sala insiste en que “sólo existe colisión normativa cuando se está en presencia de dos o más supuestos de hecho iguales a los que se les asigna distinta consecuencia jurídica”. En este sentido, haciendo referencia a la sentencia 1250/2008, de 31 de julio, reitera que “(c)ualquier otro problema derivado de la aplicación de las normas, que no resulte de una divergencia como la indicada –es decir, que no sea una verdadera colisión normativa–, tendrá sus propios medios de resolución”.

Una vez establecido lo anterior, la Sala plantea que entre los artículos 42 y 47 LOTSJ no existe un conflicto normativo, sino una relación de complementariedad. En criterio del tribunal tales artículos no atribuyen consecuencias jurídicas distintas y excluyentes para el mismo supuesto de hecho, de modo que el cumplimiento del artículo 42 acarree el incumplimiento del artículo 47 LOTSJ.

La Sala expone que el artículo 42 LOTSJ prevé el “principio de continuidad administrativa”, entendido como “técnica que impide la paralización en la prestación del servicio público de Administra-

ción de Justicia frente a la contingencia de que la autoridad llamada a designar sus integrantes (en este caso: la Asamblea Nacional) omita su deber constitucional de llenar las faltas absolutas que se hayan producido, una vez que han sido agotados los modos de suplir tales faltas en los términos que señala el mismo texto normativo”. De acuerdo con esto, según la Sala, el artículo 47 LOTSJ y las restantes disposiciones contenidas en el Capítulo III *eiusdem* que regula el modo de suplir los magistrados, se encargan de señalar las condiciones en que deben cubrirse las faltas.

Atendiendo a este análisis, la Sala afirma que lo solicitado por la Sala Plena no consiste en una colisión normativa, pues “la duda fundamental que se plantea en esta causa es en realidad de interpretación del artículo 264 del texto constitucional, en virtud de una solicitud no contenciosa de un magistrado que, con base en el “principio de continuidad”, considera que debe continuar en el ejercicio de sus funciones aun si se excede el período de doce (12) años para los integrantes del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), lo cual está previsto precisamente en el referido artículo 264”.

La ambigüedad del argumento de la Sala para declarar su competencia sobre el asunto planteado se revela cuando afirma que debe ser decidido según lo contemplado en el artículo 31.3 LOTSJ, pues se requiere la interpretación constitucional del artículo 264 CRBV y la interpretación “constitucionalizante” de los artículos 42 y 47 LOTSJ. El mencionado artículo 31.3 LOTSJ indica, entre las competencias comunes de cada Sala del Tribunal Supremo de Justicia, “(c)onocer los juicios en que se ventilen varias pretensiones conexas, siempre que al Tribunal esté atribuido el conocimiento de alguna de ellas”.

Para examinar su competencia, la Sala hace alusión al precedente contenido en la sentencia 1684/2008, de 4 de noviembre, en la que se resolvió la interpretación constitucional del artículo 266.3 CRBV, en el contexto de la colisión normativa de los artículos 5 y 22 LOTSJ de 2004 y el artículo 378 del Código Orgánico Procesal Penal vigente para la época. Esta controversia fue resuelta por la Sala Constitucional ante la declinatoria de competencia que hiciera la Sala Plena

mediante sentencia 90/2008, de 22 de julio, sobre la solicitud de la Fiscalía General de la República relativa a la determinación del tribunal competente para continuar el juicio de un gobernador de estado. Aunque el modo en que ambos casos fueron tramitados ante la Sala Plena y llegaron a conocimiento de la Sala Constitucional es distinto, lo cierto es que ella consideró que **“al no tratarse de una demanda de interpretación en sentido estricto**, sino de una declinatoria de competencia de un asunto sometido a la consideración de la Sala Plena y que esta consideró que correspondía resolver a la Sala Constitucional, **esta última debe fundamentar su competencia para conocer de la causa”** (destacado añadido).

Establecida la premisa anterior, la Sala estimó que “luego de un estudio minucioso de la solicitud planteada, (...) la misma se traduce en una consulta sobre el contenido del artículo 264 (CRBV), específicamente en lo concerniente al período constitucional de los magistrados de este máximo tribunal y el sentido que debe darse al principio de continuidad contemplado en la (LOTSJ)”. Lo interesante es que la Sala luego asevera –contrariando lo que había sostenido en el desarrollo de su argumento–, que **“la presunta colisión no se limita a las disposiciones aludidas contenidas en la citada (LOTSJ), sino que la solución de la supuesta antinomia involucra la interpretación de una norma constitucional. En consecuencia, para resolver esta presunta antinomia entre disposiciones legales, es imprescindible precisar mediante la interpretación el adecuado sentido que debe darse al artículo 264 de la Constitución vigente”** (destacado añadido).

Aún más, la Sala Constitucional, declaró el asunto como urgente, y para ello sostuvo que **“(c)omo quiera que, en estricto sentido, la solicitud que se plantea implica una interpretación constitucional y “constitucionalizante”, pero no se trata formalmente de una demanda contenciosa de interpretación en los términos del artículo 25.17 (LOTSJ), la Sala determina que la presente causa no está sujeta a sustanciación; y, con base en los artículos 98, 145, párrafo primero, y 166 eiusdem, así como en el artículo 7 del Código de Procedimiento Civil, tratándose de un asunto de mero derecho que, además, debe resolverse con la menor dilación posible, se declara el mismo como urgente, todo de acuerdo**

con las disposiciones citadas y con los precedentes jurisprudenciales contenidos en los fallos 1.684/2008, 226/2001 y 1.547/2011” (destacado añadido). En consecuencia, “se entra a decidir sin trámite y sin fijar audiencia oral para escuchar a los interesados, ya que no requiere el examen de ningún hecho, omitiéndose asimismo la notificación a la Fiscalía General de la República, a la Defensoría del Pueblo y a los terceros interesados, en razón de la necesidad de impartir celeridad al pronunciamiento por la inminencia del cumplimiento del período constitucional de algunos magistrados principales designados por la Asamblea Nacional”.

3. Consideraciones de la Sala Constitucional sobre la admisibilidad

Con respecto a la admisibilidad, la Sala Constitucional reconoció, como lo hizo en la sentencia 1684/2008, que la Sala Plena demostró el cumplimiento de las exigencias para requerir la interpretación constitucional, especificando que “la remisión del planteamiento se hizo bajo la premisa de una ambigüedad sobre el contenido de los artículos 42 y 47 del texto orgánico que rige las funciones de este Máximo Juzgado”.

Además, la Sala Constitucional descartó que el artículo 264 CRBV hubiera sido interpretado con anterioridad. Por una parte, afirmó que si bien existían precedentes interpretativos sobre ese artículo –las sentencias 2231/2002, de 23 de septiembre, y 2837/2004, de 8 de diciembre–, la duda planteada en este caso era diferente. En concreto, la Sala se refiere al caso de la sentencia 2837/2004, en cuya causa el demandante era magistrado suplente del Tribunal Supremo de Justicia, asegurando que la solicitud se vinculaba a esa condición de magistrado suplente y a la interpretación del artículo 264 CRBV ante la entrada en vigencia de la LOTSJ de 2004 y a la selección de los nuevos magistrados de conformidad con esta.

Para concluir sobre el tema de la admisibilidad, la Sala establece que “(e)n el presente asunto, se trata de interpretar el artículo 264 a la luz de una nueva ley (2010) y desde la perspectiva novedosa de que pueda prorrogarse el período constitucional de los magistrados prin-

cipales con fundamento en el “principio de continuidad”. Por tanto, la Sala considera pertinente abordar de nuevo la interpretación de esta disposición constitucional en función del planteamiento remitido por la Sala Plena, pues considera que el mismo no ha sido resuelto previamente, aunque implique una nueva interpretación del mismo dispositivo constitucional; y así se declara”. Lo cuestionable es que la Sala Constitucional plantee la interpretación del artículo 264 CRBV en función de la LOTSJ, y no al contrario, si se considera que es la Constitución el parámetro de validez y de interpretación y aplicación de las normas del orden jurídico.

4. La resolución del problema interpretativo

La Sala Constitucional estableció que la redacción del encabezamiento del artículo 264 CRBV es clara al señalar que los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia “serán elegidos por un único período de doce años”.

En criterio de la Sala “(e)l «principio de continuidad” busca, primordialmente, garantizar la permanencia en la prestación de la función pública y sólo es admisible la prórroga del lapso constitucional, en caso de que no exista previsión para el reemplazo del magistrado en caso de ausencia absoluta”. Esta previsión, según el tribunal, se encuentra prevista en la LOTSJ, que contiene “dos normas que (...) no son antinómicas y resuelven de manera congruente la forma como debe ser cubierta la vacante absoluta”.

Por una parte, el artículo 42 LOTSJ estipula que los magistrados continúan en sus funciones hasta tanto sean sustituidos por quienes deben reemplazarlos. En opinión de la Sala, este reemplazo no tiene por qué ser definitivo sino que alude a aquellos que suplen a los magistrados principales de modo temporal mientras la Asamblea Nacional procede al nombramiento de quienes deben servir por un período de doce años.

Luego, en su argumento, la Sala Constitucional hace un planteamiento sobre los supuestos de vacante absoluta del Presidente de la

República, para interpretar el alcance del artículo 264 CRBV. La Sala afirma, en este sentido, que tanto la culminación del período como la jubilación son causas de vacante absoluta, y que esta circunstancia no es análoga o equivalente a lo dispuesto en el artículo 233 CRBV, que regula los supuestos de acefalía absoluta del Presidente de la República, porque este no se jubila, y además, puede ser reelecto¹.

En consecuencia, como el artículo 42 LOTSJ, según la Sala, no exige de modo expreso que el reemplazante del magistrado que ha incurrido en un supuesto de vacante absoluta sea definitivo, lo pertinente es la aplicación del artículo 47 eiusdem debido al carácter improrrogable del período constitucional contemplado en el artículo 264 CRBV. Esto es, ante la falta absoluta de un magistrado, mientras la Asamblea Nacional hace la designación de su reemplazante por un período de doce años, tal falta debe ser cubierta de manera temporal por el suplente que corresponda, quien además, puede postularse para el nuevo período.

Una premisa relevante del argumento de la Sala es que aduce que la LOTSJ vigente ratifica el criterio interpretativo contenido en las decisiones 2231/2002 y 2837/2004. Según esta interpretación, un magistrado suplente no puede llenar la vacante absoluta de un magistrado principal por el resto del período constitucional, pues sólo puede

1 Al respecto, es preciso destacar el criterio de la Sala Constitucional sobre la “continuidad administrativa” contenido en la sentencia 1300/2005, de 17 de junio, que se dictó con motivo del retraso en la convocatoria de la elección del gobernador del Estado Amazonas. En esta decisión, la Sala expuso que debía mantenerse en el cargo a quien fungía como gobernador hasta que se eligiera a otro, debido a que “no habiéndose previsto un régimen de transición para el caso (...), debe resolverse que la extensión del mandato debe ser subsumida por el funcionario electo que se encuentre en ejercicio de sus funciones, en aras de salvaguardar la continuidad de la prestación del servicio público y los derechos a la participación política del ciudadano, el cual goza de una presunción de legitimidad en la representación del cargo público, hasta tanto el nuevo Gobernador electo asuma tal cargo”. También, es necesario referirse al caso de la sentencia 2/2013, de 9 de enero, en la que la Sala afirmó, para interpretar el artículo 231 CRBV, que la “continuidad administrativa” es una “técnica” que impide que el servicio público se paralice, asegurando que “(s)egún la doctrina y práctica administrativa, conforme a dicho principio, la persona designada para el ejercicio de alguna función pública no debe cesar en el ejercicio de sus atribuciones y competencias, hasta tanto no haya sido designada la correspondiente a sucederle”.

hacerlo de manera temporal, mientras la Asamblea Nacional elige al nuevo magistrado. Además, la Sala contrastó este criterio con el artículo 10 LOTSJ de 2004. Este artículo disponía que el magistrado principal que se designara para llenar una vacante absoluta ocuparía el cargo por el tiempo que restara para cumplir el período de doce años cuando tal vacante no hubiera sido consecuencia del cumplimiento del período constitucional, es decir, muerte, renuncia, destitución o jubilación anticipada. En opinión de la Sala, esta situación era contraria al artículo 264 CRBV, pues la extensión de doce años para el ejercicio de la función jurisdiccional en el Tribunal Supremo de Justicia, es una garantía fundamental para la estabilidad de los magistrados, y en definitiva, de la independencia y la autonomía de la rama judicial. Por ello, en criterio de la Sala Constitucional, la disminución del período constitucional menoscaba una garantía fundamental del ejercicio democrático del poder si el legislador, de manera arbitraria, establece un lapso menor al que la Constitución señala como indispensable para salvaguardar la función pública que le corresponde acometer a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia.

Para la Sala Constitucional, el artículo 10 LOTSJ de 2004, “creó diversas categorías de magistrados”, vulnerando el derecho a la igualdad y la no discriminación de “aquellos que fueron designados como titulares y superaron completamente los obstáculos para su designación, pero que –por la infundada decisión del legislador– deben ejercer la magistratura en condiciones menos favorables.”

La Sala Constitucional se refiere al artículo 10 LOTSJ de 2004, debido a que sus efectos jurídicos se mantienen con relación a los magistrados principales designados por la Asamblea Nacional para suplir las vacantes de los magistrados que fueron jubilados antes de que cumplieran el período constitucional respectivo. En atención a esta particular circunstancia, la Sala resuelve desaplicar por control difuso el mencionado artículo 10 LOTSJ de 2004 para aquellos magistrados designados para llenar las vacantes absolutas de aquellos jueces del Tribunal Supremo de Justicia cuya vacante absoluta ocurrió antes de que culminara el período constitucional de doce años. De este modo, la Sala decidió que en caso de vacante absoluta, quien resultare

designado por la Asamblea Nacional, lo será por un período de doce años, de conformidad con el artículo 264 CRBV.

Además, la Sala señaló que al tratarse del ejercicio del control difuso de una norma derogada “cuyos únicos efectos jurídicos estarían relacionados con los magistrados designados para un período inferior al constitucionalmente establecido”, no procedía iniciar el proceso de nulidad de oficio contemplado en el artículo 34 LOTSJ.

III. NOTA FINAL

La decisión 1701/2012 es un ejemplo manifiesto de la intervención activista de la Sala Constitucional –ampliando sus competencias interpretativas y procesales– para imponer una decisión de política judicial que, en principio, debía resolver el Tribunal Supremo de Justicia en pleno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 267 CRBV. Por una parte, la Sala Constitucional resolvió el asunto alterando el procedimiento y el modo de resolución de una pretensión de interpretación constitucional, admitiendo que el caso no trataba “en sentido estricto” de ello, sino de una declinatoria de competencia de un asunto que se sometió a la consideración de la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia. Por otra parte, la Sala expuso que, para resolver la controversia, el artículo 264 CRBV debía interpretarse “a la luz” de la LOTSJ –y en rigor–, atendiendo a su particular concepción del “principio de continuidad”. La Sala Constitucional decidió, entonces, interpretar el artículo 264 CRBV, estableciendo que el período constitucional de doce años fijado para el servicio de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia es improrrogable, y en consecuencia, una vez que culmina, se produce la falta absoluta del cargo, que debe ser cubierta atendiendo a lo previsto en el artículo 47 LOTSJ.

Además, la Sala Constitucional ejerció el control difuso de la constitucionalidad para resolver un asunto que no era objeto de la duda interpretativa planteada por la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia. La Sala desaplicó la norma contenida en el artículo 10 LOTSJ de 2004, a pesar de encontrarse derogada, con relación a los magistrados que fueron designados para cubrir las vacantes absolutas ocurridas

El proceso de interpretación constitucional
como instrumento de política judicial

antes de la culminación del período constitucional de doce años, y en consecuencia, “los Magistrados designados bajo la vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004, permanecerán en el ejercicio de sus cargos por el lapso contemplado en el artículo 264 de la Constitución”.