

ppi 201502ZU4644

Esta publicación científica en formato digital es
continuidad de la revista impresa
ISSN 1315-6268 / Depósito legal pp 199402ZU33

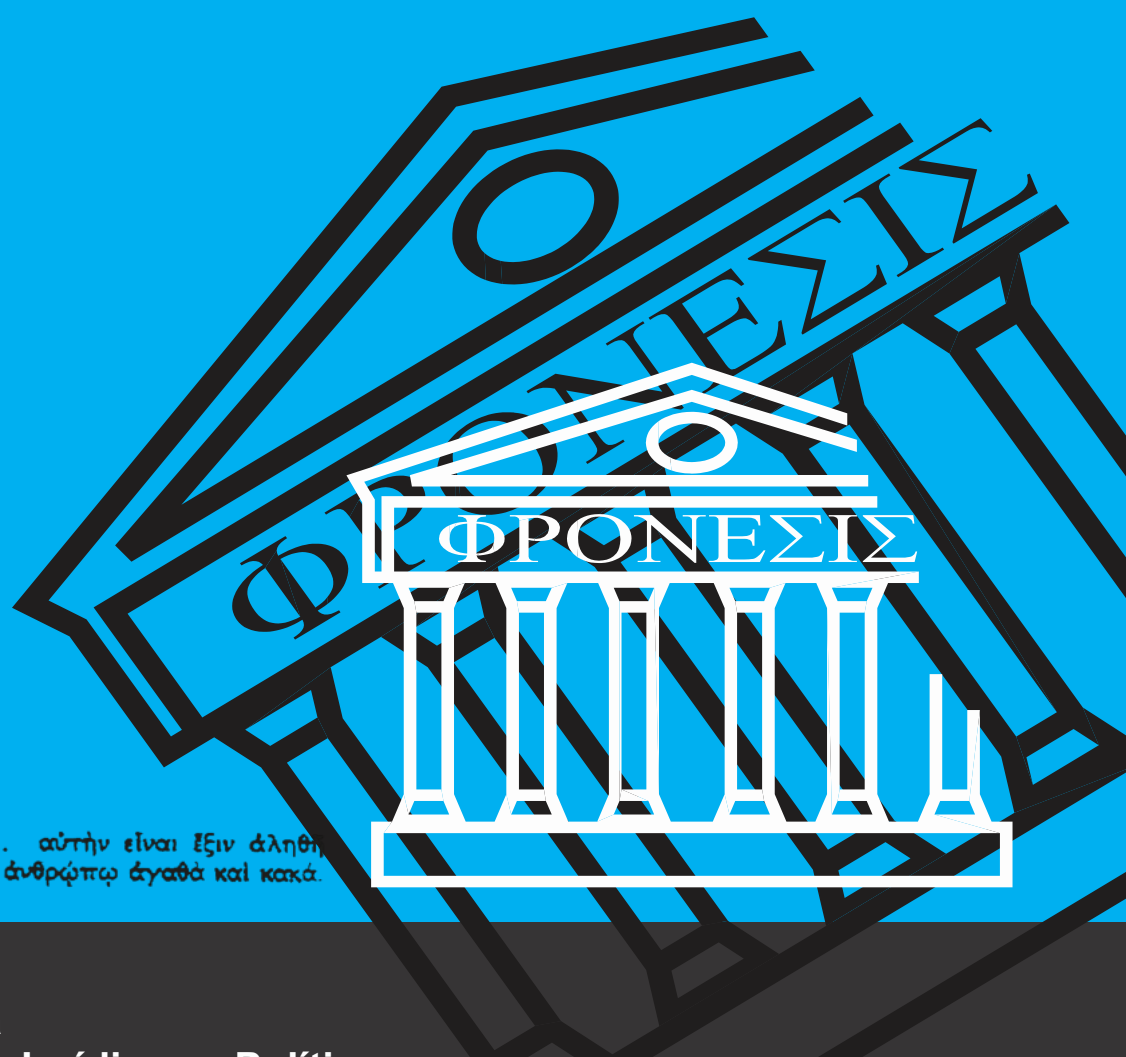
Frónesis

Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política

Vol. 23, No. 1

Enero – Abril de 2016

Περὶ δὲ φρονήσεως... λείπεται... αὐτὴν εἶναι ἔξιν ἀληθείας
μετὰ λόγου πρακτικὴν περὶ τὰ ἀνθρώπων ἀγαθὰ καὶ κακά.



Universidad del Zulia
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Instituto de Filosofía del Derecho “Dr. José Manuel Delgado Ocando”

FRONESIS
Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política
Instituto de Filosofía del Derecho Dr. J.M. Delgado Ocando
Universidad del Zulia. Dep. legal Ppi 201502ZU4644



TSJ y la función contralora de la AN

Comentarios a sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional de fecha
01 de marzo de 2016

Argenis Saúl Urdaneta García

Profesor jubilado Universidad de Carabobo

Ex Presidente de Asociación Venezolana de Derecho Constitucional

Carabobo – Venezuela

asurdanetag@gmail.com

1. Preliminar

Se comenta esta Sentencia en particular, no obstante su evidente vinculación con otras, relacionadas con la actuación de la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela en una coyuntura específica marcada por situaciones de tensión en las relaciones entre órganos del Poder Público. Esta decisión trata el tema de la función parlamentaria de control político relacionado específicamente con la convocatoria de funcionarios del Ejecutivo Nacional y la posible revisión de la designación de magistrados en las últimas sesiones extraordinarias de la gestión legislativa anterior.

2. Resumen de los hechos

Los hechos que motivan la demanda son las diversas solicitudes de comparecencia hechas por la AN a máximas autoridades del Ejecutivo Nacional, las cuales están fundamentadas en sus competencias de control, investigación y fiscalización previstas en los artículos 222 y 223 de la Constitución, en concordancia con el artículo 4 de la Ley sobre el Régimen, para la Comparecencia de Funcionarios y Funcionarias Públicos o los y las particulares ante la Asamblea Nacional o sus Comisiones, a los fines de investigar o indagar sobre materias que son competencias propias del Poder Ejecutivo Nacional.

Asimismo, se considera que en atención a la intensidad de la dinámica con la que se desarrollan los hechos, se hace imperiosa la necesidad de una decisión urgente del Máximo Tribunal, “que establezca y determine, de manera clara y precisa, el contenido y alcance de la función de control y vigilancia ejercida por el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Judicial”, a los fines de evitar su desnaturalización. (Subrayado nuestro)

Los demandantes también manifiestan dudas sobre "...una aparente capacidad de intervenir en la acción de gobierno y el diseño e implementación de políticas públicas nacionales...", por parte de la AN.

3. Doctrina jurisprudencial

En lo fundamental, la Sala ratifica que el alcance de la facultad de interpretación de la Constitución abarca tanto la norma contenida en su texto como lo que integre el sistema constitucional, doctrina que se considera fue acogida por la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (artículo 25.17).

Cabe destacar, además, que no obstante referirse a lo señalado en la Exposición de Motivos de la Constitución para fundamentar la decisión, la Sala aclara, con base en su sentencia No. 93 del 6-02-01, que "...dentro de su carácter de máximo intérprete de la Constitución establecido en el artículo 335 del Texto Fundamental, puede señalar lo establecido en la Exposición de Motivos como soporte de su interpretación y otorgarle carácter interpretativo a lo establecido en ésta o, sencillamente, desechar o no considerar lo establecido en tal documento, en aras a la interpretación progresiva del Texto Fundamental". Asimismo, aclara que "...se consulta sólo a título referencial e ilustrativo para el análisis de la norma constitucional, ya que él constituye un documento independiente al Texto Constitucional propiamente dicho y, no siendo parte integrante de la Constitución, no posee carácter normativo...": de allí que no pueda fundamentarse en lo contenido en ese documento "...la justificación jurídica para interpretar una modificación, ampliación o corrección de lo expresado en el Texto Fundamental; ni tampoco puede otorgársele "...un carácter interpretativo de la Constitución ...cuando la misma Constitución le otorga dicho carácter expresamente a esta Sala". Y concluye, advirtiendo que "...La Exposición de Motivos constituye simplemente una expresión de la intención subjetiva del Constituyente, y tiene el único fin de complementar al lector de la norma constitucional en la comprensión de la misma".

También ratifica que corresponde a la Sala tanto la interpretación del texto constitucional, con el fin de salvar sus dificultades o contradicciones, como hacer valer el principio jurídico-político según el cual los derechos fundamentales preceden y limitan axiológicamente las manifestaciones del poder.

4. Comentarios

4.1. Parte motiva

La parte motiva está dividida en cuatro secciones: 1) División política y Poder Público, 2) Control parlamentario, 3) Designación de comisión especial para revisar nombramiento de magistrados principales y suplentes (23-12-15), 4) Ley sobre el régimen para la comparecencia de funcionarios públicos, y Reglamento de interior y debates de la Asamblea Nacional.

En la primera sección, explica la división del Poder Público, en sentido horizontal, que hace el constituyente de 1999, lo que conforme a la Exposición de Motivos tiene su justificación en la necesidad de autonomía funcional que tienen esos órganos. Esta es una innovación que se ha querido vincular a la obra de Bolívar, aunque la propuesta del Poder

Moral (que sería el referente del Poder Ciudadano) no fue aprobada por el Congreso de 1819 y tenía las características de instancia para la formación ciudadana y republicana, más que ser un órgano del Poder Público, mientras la idea de Poder Electoral en la propuesta de Constitución de Bolivia en 1826 está referida al pueblo como soberano, pero no se expresa en un órgano del Estado.

Además, con base en Sentencia N° 1415 de 22-11-2000 y con especial atención al legislativo nacional, se refiere a las limitaciones de los órganos del Poder Público, los cuales están sujetos a "...normas y límites constitucionales ...por imperativo de los principios de supremacía constitucional y de racionalidad...". E incluye una referencia a prohibiciones expresas en Constituciones de Colombia y Panamá en el sentido de no inmiscuirse en funciones propias de otros poderes.

En la segunda sección, la Sala considera que para impedir que el control político "...afecte el adecuado funcionamiento del Ejecutivo Nacional ...[es necesario]evitar que ...termine vulnerando los derechos fundamentales; para lo cual debe observarse la debida coordinación de la Asamblea Nacional con el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, tal como lo impone el artículo 239.5...". En esta materia, la Sala confunde el papel coordinador del Vicepresidente dentro del Ejecutivo Nacional como apoyo fundamental del Presidente en la acción de Gobierno y en el desarrollo de la Administración Pública Nacional, con su papel en las relaciones del Ejecutivo Nacional con los otros Poderes. Y específicamente, en lo que respecta a la relación con el Legislativo Nacional, caso en el cual, según se destaca en la Exposición de Motivos (no referida por la Sala a este respecto), el Vicepresidente se convierte en "...el natural vocero del Gobierno ante la Asamblea Nacional". Por lo que se trata de la coordinación de funcionarios y entes del Gobierno para atender a esas relaciones, y no la coordinación con la AN, ni de las actividades propias de la AN para el ejercicio de la función de control, lo que de darse implicaría una violación de su autonomía e independencia como órgano del Poder Público, haciendo nugatorio el control político.

En la apreciación de la Sala se confunde, además, control administrativo y control político, obviando que con el diseño constitucional de 1999 se produce una separación de lo que según la Constitución de 1961 conformaba la función de control que tenía el Congreso; así se le da autonomía funcional a la Contraloría General de la República, órgano que se incorpora a lo que el constituyente de 1999 considera como un nuevo Poder Público (Poder Ciudadano), de manera que el control administrativo ahora corresponde a un órgano autónomo que antes era un auxiliar del Parlamento, por lo que la AN sólo tiene el control político.

En la tercera sección, se manifiesta una especial preocupación de los integrantes del TSJ, que se refleja en la Sala como parte del mismo, y que se deriva de su decisión anterior (Sentencia de fecha 22-12-15) en la que se justifica las sesiones extraordinarias de diciembre y la consecuente designación apresurada de magistrados.

La designación de los integrantes de los órganos del Poder Público que no responden a la manifestación de la voluntad popular mediante elecciones (Poder Judicial, Poder Ciudadano y Poder Electoral) es una expresión de las relaciones de control y equilibrio de poderes. Y, en particular, con respecto a la designación de los Magistrados del TSJ, tenemos que el constituyente omitió referencia expresa a la mayoría requerida (art. 264), vacío que ha permitido

la aplicación de disposiciones del Reglamento interior y de debates de la AN contenido de un procedimiento que conduce a la final designación por mayoría simple; y siendo que en la Constitución se exige (expresamente) dos tercios (2/3) de los integrantes de la AN para su remoción (art. 265), se llegaría al extremo de que un escenario de gran pluralidad la primera minoría podría determinar la designación, mientras que para la remoción habría necesidad de consenso.

La Sala considera acertada (por correcta y pertinente) que la AN haya sancionado la Ley Orgánica del TSJ (2010), previendo condiciones en las que se incurriría en falta grave calificada. Pero resulta contradictorio que en el mismo texto se reivindique que "...la iniciativa legislativa corresponde al Poder Judicial de forma exclusiva y excluyente...", de acuerdo con el artículo 204 de la Constitución, siendo que en esa oportunidad (2010) la iniciativa fue del Ejecutivo Nacional y no del TSJ, quien, en este caso, se limitó a decidir sobre la interpretación del artículo 203 constitucional acerca de la naturaleza de la ley orgánica y la mayoría requerida para su aprobación (Sentencia de 26-01-04). Esta reivindicación implica confundir excepcionalidad con exclusividad, pues el constituyente en los numerales 4, 5, 6 y 8 del artículo 203 otorga esa facultad de iniciativa legislativa al TSJ, al Poder Ciudadano, al Poder Electoral y al Consejo Legislativo (en ese orden) para las leyes relativas a materias propias de sus respectivas funciones, en el caso de los tres primeros, y las leyes relativas a los estados federados para el último; mientras lo hace de manera amplia (en los numerales 1, 2, 3 y 7) para el Ejecutivo Nacional, la Comisión Delegada, las comisiones permanentes, fracciones o grupos parlamentarios (mínimo 3 diputados) y electores (mínimo 0,1% de los inscritos).

Por otra parte, la Sala fundamenta su preocupación por la pretensión de la AN de modificar la reciente designación de magistrados, haciendo la distinción entre actos parlamentarios y actos administrativos, considerando que tal designación tiene naturaleza de acto parlamentario, pero esa distinción no puede implicar que la AN carezca de la facultad de revisar y corregir sus propios actos, los cuales son institucionalmente actos del órgano, no actos de sus integrantes. Y en ese mismo orden, la Sala también confunde la revocatoria de un acto por revisión y corrección del ente que lo ha emitido (independientemente de la naturaleza del acto), con la anulación del mismo (acto judicial posterior) que en este caso correspondería a la Sala Constitucional (jurisdicción constitucional), por ser un acto dictado en ejecución directa de la Constitución (art. 334).

Pero también resulta contradictorio calificar de inconstitucional la designación de la respectiva Comisión en razón de que su objetivo sería la posible remoción de magistrados. Ya la Sala ha distinguido que el control político va dirigido al Ejecutivo Nacional y no a los otros poderes, y que la intervención de la AN por sus funciones de control de los otros poderes gira en torno a la designación y remoción de sus integrantes; por lo que debería considerarse válida la investigación que se haga con respecto a la designación de Magistrados realizada en diciembre o en cualquier otra oportunidad. Además, la designación de esa Comisión no implica intromisión en otros poderes, sino revisión de una decisión tomada por la AN y de conformidad con sus atribuciones constitucionales. Revisión que, además, implica o incluye el carácter extraordinario de la materia tratada; siendo que las renuncias de magistrados se produjeron en diciembre y las sesiones ordinarias de la AN iniciaron en enero.

En la cuarta sección, la Sala considera necesario, por control difuso de la constitucionalidad, desaplicar las normas que contemplan el régimen sancionatorio previsto en la Ley sobre el Régimen para la Comparecencia de Funcionarios y Funcionarias Públicos y los o las particulares ante la Asamblea Nacional, en razón de las "...inconsistencias que probablemente inciden negativamente en su constitucionalidad...", mientras se tramita el procedimiento de nulidad por inconstitucionalidad. Asimismo, se considera desaplicar aquellas que se refieren a funcionarios de órganos distintos al Ejecutivo nacional.

4.2. Decisión

Se reconoce que la Constitución le atribuye la competencia de control político a la Asamblea Nacional, pero que ello se aplica "...sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional...". Asimismo, la Sala resuelve que como debe observarse "...la debida coordinación de la Asamblea Nacional con el Vicepresidente Ejecutivo...", conforme al artículo 239, numeral 5 constitucional, "...la Vicepresidencia Ejecutiva de la República centralice y coordine todo lo relacionado con las comunicaciones que emita la Asamblea Nacional...". Aparte de las consideraciones antes señaladas en estos comentarios, se observa que la redacción de este texto de la decisión pudiera conducir a la intromisión de la Vicepresidencia en tareas que son propias del ejercicio de la función de control político propia de la AN, lo que excedería lo previsto en el numeral 5 del artículo 239 constitucional.

También decide que "...las convocatorias que efectúe el Poder Legislativo Nacional, en ejercicio de las labores de control parlamentario ...con el objeto de ceñirse a la juridicidad y evitar entorpecer el normal funcionamiento de los Poderes Públicos, deben estar sustentadas ...en el orden constitucional y jurídico en general; por lo que las mismas deben estar dirigidas exclusivamente a los funcionarios sometidos a ese control, indicar la calificación y base jurídica que la sustenta, el motivo y alcance preciso y racional de la misma...", que en aras de un proceso con las debidas garantías constitucionales, y evitando una posible desviación de poder, se dé "... un uso racional y equilibrado del Poder Público, compatible con la autonomía de cada órgano del mismo, con la debida comprensión de la cardinal reserva de informaciones que pudieran afectar la estabilidad y la seguridad de la República y, en fin, compatible con los fines del Estado" (Subrayado nuestro). Aunque la motivación central sería contribuir a la racionalidad y equilibrio en las relaciones entre los órganos del Poder Público, la redacción del texto de esta decisión desvela cierto celo por el comportamiento de los nuevos integrantes del parlamento (su nueva mayoría) en tanto pudiera expresar abuso o desviación de poder afectando la persona de los funcionarios objeto de investigación, quienes merecen el respeto como ciudadanos, pero son responsables en tanto que funcionarios, al igual que cada uno de los diputados, son responsables por sus actos. Pero, resulta de preocupación lo resaltado con el subrayado en tanto que se prejuzga de la actuación de esa nueva mayoría, en tanto que su comportamiento pudiera derivar en acciones contra el propio Estado.

En la decisión se indica que "...la Fuerza Armada Nacional Bolivariana es pasible de control a través de su Comandante en Jefe y del control parlamentario mediante el control político que se ejerce sobre su Comandante en Jefe y autoridad jerárquica suprema..." (Presidente de la República); y que ese control parlamentario se limita a la presentación del mensaje para dar cuenta de los aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos de su gestión durante

el año inmediatamente anterior. Lo decidido por la Sala constituye una exención que pudiera afectar un principio fundamental de la república democrática como lo es la subordinación a la autoridad civil, lo que no es exclusivo del Ejecutivo Nacional, como se evidencia en la composición del Consejo de Defensa de la Nación, y siendo que se trata de una institución que en el ejercicio de sus funciones está al servicio exclusivo de la Nación (art. 328 constitucional). Asimismo, que el Presidente de la República sea su Comandante en Jefe (art. 236, num. 5), no significa que ellatenga como función ser la Guardia del Presidente.

También se decide que el control parlamentario "...se extiende fundamentalmente sobre el Poder Ejecutivo Nacional, y no sobre el resto de los Poderes Públicos (Judicial, Ciudadano y Electoral), haciendo salvedad del supuesto previsto en el artículo 276 constitucional[informe anual (y otros informes) del Poder Ciudadano ante la AN]; tampoco sobre el poder público estatal ni sobre el poder público municipal, con excepción de lo contemplado en el numeral 9 del artículo 187 constitucional[autorización de contratos de interés público], pues el control político de esas dimensiones del Poder lo ejercerán los órganos que la Constitución dispone a tal efecto, y bajo las formas que ella prevé".

Considera, además, que la AN participa en los procesos de designación y remoción de magistrados, y "...allí culmina su rol en el equilibrio entre Poderes Públicos para viabilizar la función del Estado". De manera que "...crear una atribución distinta, como sería la revisión y nueva 'decisión o decisiones' sobre los procesos anteriores de selección y designación ... incluida la creación de una comisión o cualquier otro artificio para tal efecto, sería evidentemente inconstitucional, por atentar contra la autonomía del Poder Judicial y la supremacía constitucional, constituyendo un fraude hacia el orden fundamental..." (Subrayado nuestro). De nuevo la redacción luce importante, y en ese sentido hay que advertir que señalar que la creación de una comisión o cualquier otro instrumento operativo con los fines de estudiar o investigar lo relativo a una posible revisión de una decisión, en este caso la designación de magistrados, se considere que atenta contra la supremacía constitucional, pudiera desvelar que el máximo interprete (no el único) en ejercicio de su función de garante de la supremacía constitucional estuviera derivando en celoso cuidador de una supremacía del máximo órgano judicial, con riesgosa tendencia a derivar en gobierno de los jueces.

En ese mismo sentido, decide que la AN "...no está legitimada para revisar, anular, revocar o de cualquier forma dejar sin efecto el proceso interinstitucional de designación de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia". Y también declara "...la nulidad absoluta e irrevocable de los actos mediante los cuales la Asamblea Nacional pretende impulsar la revisión de procesos constitucionalmente precluidos de selección de magistrados...". En el texto de estas dos decisiones se observa más una actitud defensiva de los integrantes del alto tribunal ante lo que se estaría considerando una agresión de otro órgano del Poder Público, que el ejercicio pleno de la función jurisdiccional de protección de la Constitución, que es el objetivo del Capítulo I del Título VIII de la Constitución.

También decide desaplicar, por control difuso de la constitucionalidad, los artículos 3, 11 y 12 de la Ley sobre el Régimen para la Comparecencia de funcionarios, respecto de su aplicación a funcionarios ajenos al Ejecutivo Nacional, "...mientras se tramita el procedimiento de nulidad por inconstitucionalidad ...que ...ordena iniciar en tutela oficiosa del orden público

constitucional...”, conforme a lo previsto en el artículo 336, cardinal 1 de la Constitución y en el artículo 25, cardinal 1 de la Ley Orgánica del TSJ. Y de igual manera, decide desaplicar el régimen sancionatorio previsto en esa Ley.

En razón de la aludida extensión del control parlamentario, decide desaplicar y suspender la vigencia del artículo 113 del Reglamento Interior y de Debates de la AN, en lo que respecta a su aplicación a funcionarios ajenos al Ejecutivo Nacional, mientras se tramita el procedimiento de nulidad por inconstitucionalidad.

En consecuencia de lo anterior, ordena a la Secretaría de la Sala la apertura del expediente respectivo, a los fines de conocer de oficio el proceso de nulidad de los artículos 3, 11, 12 y 21 al 26 de la Ley sobre el régimen para la comparecencia de funcionarios.

Finalmente, ordena “...la remisión de la presente sentencia al Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, para que, de así estimarlo pertinente, se remita copia de la misma a los países y organismos multilaterales que considere, conforme a lo previsto en el artículo 236.4 del Texto Constitucional”. La sugerencia encerrada en el texto de esta decisión pareciera tener las características propias de una orientación, recomendación o asesoría, en este caso, en materia internacional y relaciones exteriores, lo que es una atribución exclusiva del Presidente de la República según el señalado artículo constitucional. Esta sugerencia nada tiene que ver con la juridicidad y constitucionalidad que se busca amparar en este caso; y su única explicación es la de hacer una propuesta de política exterior dirigida a justificar la confrontación del Ejecutivo Nacional con el Legislativo Nacional que, más allá del valor particular que pudiera dársele como recomendación, excede las atribuciones del alto tribunal.

5. Una reflexión de cierre

Esta decisión de la Sala Constitucional del TSJ constituye una pieza de un entramado que se ha tejido frente a la situación derivada de los resultados de las elecciones parlamentarias y la consecuente nueva conformación de la Asamblea Nacional, planteando una nueva dinámica en las relaciones entre los órganos del Poder Público. Esos resultados también producen un cambio en la relación de fuerzas políticas que altera las estrategias funcionales aplicadas en el pasado. Asimismo, la coyuntura actual obliga al análisis de la jurisdicción constitucional y el papel de esta Sala como máximo y último intérprete de la Constitución, en una nueva estrategia funcional de la interrelación de los poderes públicos, pero ello escapa a la tarea de comentar una sentencia determinada, y evidencia la dificultad que implica su revisión aislada.



UNIVERSIDAD
DEL ZULIA

Frónesis

Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política.
Vol.23 N°1 (2016)

Esta revista fue editada en formato digital y publicada
en Abril de 2016, por el Fondo Editorial Serbiluz,
Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela

www.luz.edu.ve
www.serbi.luz.edu.ve
produccioncientifica.luz.edu.ve