

Algunas notas sobre las normas constitucionales llamadas programáticas y la vigencia de los derechos humanos fundamentales en Venezuela

Hermann Petzold Pernía

FRECUENTEMENTE SE SOSTIENE que algunas normas de la vigente Constitución venezolana (que se refieren a varios de los derechos humanos fundamentales) son de naturaleza "programática" y que, por ende, hay que esperar que su contenido sea desarrollado por el legislador ordinario y que, hasta tanto esto no suceda, no se pueden aplicar directamente a los casos concretos; es decir que, supuestamente, tales normas son válidas pero no eficaces.

Antes de adelantar nuestro parecer sobre tal opinión, quisiéramos analizar un poco más la naturaleza de las llamadas normas constitucionales programáticas, y precisar sus diferencias con las denominadas normas constitucionales operativas. Una norma programática o de principio es —siguiendo al jurista italiano Vezio Crisafulli— aquella que está dirigida "... a señalar lo que podrá o deberá disponerse en ciertas hipótesis o en ciertas materias;... por la subsiguiente actividad legislativa de los parlamentos futuros".¹⁾ En cambio, la norma constitucional operativa es aquella que es directamente aplicable a los casos concretos por parte del intérprete. Sin embargo, como escribe el mencionado autor, "... desde el punto de vista de su contenido normativo, ninguna diferencia sustancial subsiste..., entre las disposiciones constitucionales que enuncian principios generales ya en realización, esto es, dirigidos de modo directo e inmediato a determinar y a definir sumariamente modos de ser actuales del ordenamiento jurídico y las que establecen, en cambio, principios generales puramente programáticos, esto es precisando las líneas fundamentales del desarrollo futuro en orden a ciertas materias. Tan es verdad que, a menudo, es prácticamente difícil distinguir las unas de las otras, mientras no es raro que ciertas disposiciones de principio presenten al mismo tiempo caracteres actuales y caracteres programáticos, sin decir que a medida que el ordenamiento

¹⁾ CRISAFULLI, Vezio, Sobre la eficacia normativa de las disposiciones de principio de la constitución (trad. del italiano de Mario Cerda Medina), en *Revista de Derecho Público*. Universidad de Chile —Escuelas de Derecho, Santiago y Valparaíso— e Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas. Santiago de Chile, enero-junio 1967; No. 7, pp. 30 y 33.

jurídico se va desarrollando, según las líneas directivas establecidas por la Constitución, una serie siempre más numerosa de principios programáticos se verán poco a poco transformando automáticamente en principios generales a secas (sic); esto es, asumirán el valor y la función común de principios generales constitucionales disciplinarios o sintetizadores de modos de ser actuales (que advenirán actuales) del ordenamiento mismo".⁽²⁾

Por otra parte, es necesario agregar que a menudo -si no siempre- las normas constitucionales programáticas son el resultado de un compromiso -como en el caso de la Constitución de 1961- entre las que llamaremos "fuerzas progresivas" y "fuerzas conservadoras" (defensoras del statu quo), a nivel del órgano constituyente, cuando se van a establecer las disposiciones constitucionales que regularán ciertas relaciones económico-sociales y ético-sociales, así como los mecanismos de protección judicial de los derechos humanos. Es decir que ante la imposibilidad de las primeras de obtener la consagración constitucional en forma completa, instrumentada y operativa de ciertos derechos y el inevitable avance de los grupos populares mayoritarios que presionan sobre las estructuras jurídicas establecidas por las segundas, los representantes de ambas corrientes en el cuerpo constituyente llegan a un acuerdo: se consagran los nuevos derechos humanos, pero se lo hace en forma programática, dejando al legislador ordinario la tarea de instrumentarlos en la forma que lo crea conveniente, para su posterior aplicación a los casos de especie.⁽³⁾

Sin embargo, las normas constitucionales que establecen los derechos de la persona humana, tanto en su aspecto individual como colectivo, deben tener eficacia al nivel judicial (y en la vida social en general), pues, de otra manera no vienen a ser más que normas-fachada que dan buena conciencia a los privilegiados del orden establecido o, a lo más, constituyen "simples reglas de deontología" o "reglas de moral legislativa" -para decirlo con palabras del profesor Ch. Perelman-,⁽⁴⁾ ante las cuales el legislador no se siente jurídicamente obligado.

Ahora bien, la eficacia judicial de las normas constitucionales viene dada por la existencia de una jurisdicción que controle, en forma efectiva, la constitucionalidad de las normas que integran el ordenamiento jurídico general del país. Esta

⁽²⁾ *Ibidem*; pp. 39-40.

⁽³⁾ Cf. CRISAFULLI, Vezio; *op. cit.*; pp. 30-33.

⁽⁴⁾ PERELMAN, Ch.; A propos de la règle de droit. Réflexions de méthode en el vol. *La Règle de droit*, Bruxelles, Etablissements Emile Bruylant, 1971; pp. 314 y 316.

jurisdicción no deberá limitar su competencia al solo examen de la concordancia de dichas normas con aquéllas de la Carta Magna que tienen carácter expresamente operativo, sino también abarcar en su análisis a las normas constitucionales programáticas, aun si éstas han sido promulgadas con posterioridad.

Esto debe ser así no sólo en aplicación de la regla de técnica jurídica *lex superior derogat legi inferiori*,⁹⁾ sino, asimismo, en razón de que ante la negligente omisión del legislador ordinario en instrumentar o desarrollar de modo preciso y detallado el contenido de las normas programáticas de la Constitución, que consagran derechos inherentes a la dignidad de la persona humana, el juez debe asumir la tarea de actualizar esas normas utilizando todos los medios jurídicos que tenga a su alcance, y basándose en la segunda parte del art. 50 de la Constitución en vigor que dispone: "La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos", y en lo consagrado en el único aparte del art. 40. del vigente Código Civil: "Cuando no hubiere disposición precisa de la Ley, se tendrán en consideración las disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas; y si hubiere todavía dudas se aplicarán los principios generales del derecho",¹⁰⁾

⁹⁾ Los arts. 46 de la Constitución y 20 (antes 7o.) del Código de Procedimiento Civil de Venezuela confirman esta regla. Así el primero declara: "Todo acto del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución es nulo, y los funcionarios y empleados públicos que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores manifiestamente contrarias a la Constitución y a las leyes".

Y el art. 20 (antes 7o.) del Código de Procedimiento Civil expresa: "Cuando la ley vigente, cuya aplicación se pida, colidiere con alguna disposición constitucional, los jueces aplicarán ésta con preferencia".

Vale la pena citar aquí al Chief Justice John MARSHALL quien al referirse, en 1803, a la supremacía de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, sostuvo: "Los que aplican la ley a los casos particulares necesariamente han de exponer e interpretar esta ley. Cuando dos leyes se contradicen, los tribunales deben definir la acción de cada una de ellas. Lo mismo acontece cuando una ley se opone a la Constitución. Si la ley y la Constitución se refieren a un caso particular de tal modo que el Tribunal tiene que determinarlo en consonancia con la ley desestimando la Constitución, o bien desestimando la ley de acuerdo con la Constitución, el Tribunal deberá decidir cuál de estas dos normas en pugna rige el caso. Tal es fundamentalmente el deber judicial. Si, pues, los tribunales han de observar la Constitución, y si la Constitución es superior a cualquier disposición ordinaria de la legislación, aquélla, y no ésta, deberá regir el caso al que ambas se refieren", cit. en WHEARE, K.C.: *Las Constituciones Modernas*. Trad. del inglés por Fernando Moreira y Angel Alandí. Barcelona, Labor, 1971; pp. 105 y 106. El subrayado es nuestro.

Y al hacer esto, los jueces o magistrados que integran los diversos tribunales de nuestro Estado estarán obrando de acuerdo con el "espíritu" de la época que vivimos y cumplirán, así, con su rol no sólo de intérpretes y aplicadores del derecho positivo, sino también de integradores y forjadores de éste, contribuyendo, por tanto, a acelerar el cambio social, en Venezuela, por caminos pacíficos y jurídicos.

Así, pues, en nuestro presente tiempo histórico, la concepción de los derechos individuales, políticos, económicos y sociales del hombre, universalmente predominante, requiere una defensa apasionada de la preeminencia de las normas jurídicas (generalmente de índole constitucional) que consagran a aquéllos, con relación al resto de las disposiciones del ordenamiento jurídico del Estado como expresión, justamente, del reconocimiento del valor intrínseco de la persona humana, la cual exige el respeto de su dignidad esencial por encima de cualesquiera consideraciones e intereses.

Luego, es indispensable hacer realmente eficaces todas las normas de nuestra actual Constitución relativas a los derechos humanos fundamentales, pues, solamente entonces, dichas normas tendrán efectividad u operatividad en la vida política, económica y social del Estado venezolano; pues, de lo contrario, como ya se dijo antes, en su gran mayoría no serán más que normas-fachada que, en vez de contribuir a eliminar algunas de las flagrantes desigualdades sociales y jurídicas existentes en nuestro país, sirven, por el contrario, para dar buena conciencia a los privilegiados del statu quo y a disimular ante la opinión pública internacional, y hasta nacional, graves violaciones de la dignidad humana de numerosos habitantes de nuestra patria.

¹⁰ Sobre el único aparte del art. 40. del C.C.; cf. PETZOLD PERNÍA, Hermann; Interpretación e Integración en el Código Civil Venezolano - Hermenéutica Jurídica y Argumentación -, Maracaibo, Instituto de Filosofía del Derecho-Facultad de Derecho-Universidad del Zulia, 1984; pp. 191 y ss.

RESUMEN

En esta ponencia se analiza, sucintamente, la naturaleza jurídica de las normas constitucionales llamadas programáticas, y se plantea que los jueces venezolanos deben interpretar y aplicar, directamente a los casos concretos, aquéllas de tales normas que consagran derechos inherentes a la dignidad de la persona humana, ya que ante la negligente omisión del legislador ordinario en instrumentar o desarrollar de modo preciso y detallado el contenido de las referidas disposiciones de la vigente Constitución de Venezuela, los funcionarios judiciales deben asumir, responsablemente, la tarea de actualizar esas normas, empleando todos los medios jurídicos que tengan a su alcance, contribuyendo, así, a acelerar el cambio social por caminos pacíficos y jurídicos.

Prof. Dr. Hermann Petzold Pernía
Instituto de Filosofía del Derecho- L.U.Z.