

FUNDAMENTOS Y LÍMITES DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Rubén Hernández Valle

I. INTRODUCCIÓN

Los fundamentos y límites de la Justicia Constitucional constituyen dos de sus temas más álgidos, no sólo por su intrínseco valor dogmático, sino, además, por sus repercusiones en la labor de los tribunales constitucionales.

Dada la acusación frecuente de que aquellos no pueden interferir en los ámbitos discrecionales de los órganos representativos, por carecer supuestamente de legitimación democrática, es necesario precisar el fundamento de la justicia constitucional, es decir, por qué existe y cuáles son sus límites, sea, la competencia propia del juez constitucional.

En la presente charla intentaré dar una respuesta a ambas interrogantes, basado en los principios jurídico-políticos que informan la justicia constitucional moderna.

II. LAS PREMISAS CONSTITUCIONALES DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

La justicia constitucional es un instituto reciente del Derecho Constitucional, aunque han existido históricamente otros sistemas

de defensa de la Constitución. Sin embargo, ninguno de ellos logró cristalizar en una teoría jurídica sólida y coherente.

Por ello, sólo puede hablarse de justicia constitucional, en sentido estricto, cuando existe un particular tipo de defensa de la Constitución, de carácter jurisdiccional, que resuelve los conflictos políticos y sociales de más alto nivel de acuerdo con el Derecho de la Constitución. Estas controversias pueden manifestarse en tres formas: como actos jurídicos propiamente dichos; como relaciones sujetas al Derecho Constitucional y como comportamientos que constituyen amenazas de violación a la Carta Política.

Esta garantía jurisdiccional del Derecho Constitucional positivo se afirma históricamente cuando se presentan, de manera simultánea, dos condiciones de orden constitucional.

Tales condiciones son una de carácter estrictamente jurídico-formal y otra de carácter político-práctico. La primera de ellas es la concepción de la Constitución como orden normativo y, la segunda, la existencia de un pluralismo de las fuerzas constitucionales dentro del Estado moderno. La primera es la condición teórica de la justicia constitucional; la segunda, en cambio, la de carácter práctico. Cada una de ellas es

necesaria, pues ninguna explica por sí misma los fundamentos de la justicia constitucional.

1. LA CONSTITUCIÓN COMO ORDEN NORMATIVO.

La constitución es modernamente más que la norma suprema del ordenamiento. Se trata de un cuerpo normativo, que enuncia simultáneamente normas, principios y valores. Por ello, las normas constitucionales están dotadas de peculiaridades que las diferencian de otras disposiciones jurídicas. Como ha dicho recientemente un jurista español: «La Constitución es algo más que la norma jurídica suprema

del ordenamiento jurídico (cúspide de la simplista pirámide kelseniana): es el centro del ordenamiento por donde pasan todos los hilos del Derecho» (Nieto).

Para calificar de orden normativo a la Constitución existen tres razones: en primer lugar, ella es la que define el sistema de las fuentes formales del Derecho dentro de un ordenamiento, estableciendo cuáles son los órganos y procedimientos idóneos para crear normas con eficacia erga omnes. Esta «superlegalidad» deriva del hecho de haber sido dictada por el Poder Constituyente, fundamento jurídico-político del Estado democrático.

En segundo término, la Constitución en cuanto dotada de valor normativo, se impone

“ Por ello, sólo puede hablarse de justicia constitucional, en sentido estricto, cuando existe un particular tipo de defensa de la Constitución, de carácter jurisdiccional, que resuelve los conflictos políticos y sociales de más alto nivel de acuerdo con el Derecho de la Constitución. ”

tanto a los Poderes Públicos como a los particulares. En otros términos, el Derecho de la Constitución es vinculante erga omnes, de manera que sus preceptos, principios y valores son de acatamiento obligatorio para todos los sujetos del ordenamiento.

En tercer lugar, su jerarquía normativa está garantizada por los mecanismos de control de constitucionalidad existentes, de manera tal que cualquier conflicto entre una disposición constitucional y otra de rango inferior se resuelve en su favor.

Por otra parte, aunque las Constituciones modernas están plagadas de declaraciones de principios sobre diversas materias, lo cierto es que están dotadas de una innegable eficacia jurídica.

Dentro de este orden de ideas, el tribunal constitucional español ha dicho que «lejos de ser un mero catálogo de principios de no inmediata vinculación y de no inmediato cumplimiento hasta que sean objeto de desarrollo por vía legal, es una norma jurídica, la norma suprema de nuestro ordenamiento, y en cuanto tal, tanto los ciudadanos como los poderes públicos, y por consiguiente, también los jueces y magistrados integrantes del poder judicial, están sujetos a ella...» (Voto 16 del 28/4/81).

El carácter jurídico de la Constitución en tanto orden normativo se manifiesta también en el establecimiento de mandatos identifi-

cables y concretos, cuya violación es sancionada por los tribunales constitucionales. De esta forma la Constitución no es un programa político, sino más bien un marco normativo, dentro del cual se mueven libremente las fuerzas políticas y sociales y los poderes públicos, cada uno de ellos dentro de sus propias competencias.

“ De esta forma la Constitución no es un programa político, sino más bien un marco normativo, dentro del cual se mueven libremente las fuerzas políticas y sociales y los poderes públicos, cada uno de ellos dentro de sus propias competencias. ”

En síntesis, la finalidad de ordenar al Estado como unidad determina que las normas constitucionales sean abstractas y estén dotadas de un alto carácter valorativo. De donde se deriva que la amplitud de la materia regulada por la Constitución, el carácter condensado de muchas de sus

disposiciones, el significado valorativo de algunas de sus normas materiales y simultáneamente el grado de apertura que permite la pluralidad de sus realizaciones, hacen de la Constitución un orden normativo diferente y dotado de peculiaridades jurídicas propias.

2. LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO PLURALISTA

La Constitución ha asumido modernamente un significado muy particular, dado que vale como «ordenamiento jurídico de las funciones del Estado y como determinación fundamental de los valores de la vida social» (Zagrebel'sky).

Hoy día, no sólo la organización política sino

también la social es objeto de la Constitución, por cuanto la sociedad moderna requiere de una nueva articulación y de una recomposición diferentes a las que prevalecieron en épocas anteriores.

Las Constituciones actuales son el resultado de un compromiso de las fuerzas políticas y sociales dominantes (Martínez). Este acuerdo entre ellas permite rediseñar un cuadro social y político general, respecto al cual cada fuerza política representa sólo un pequeño fragmento.

En otros términos, la Constitución del Estado de partidos que vivimos actualmente, es una Constitución fruto de contratos y compromisos entre una pluralidad de sujetos. La Constitución moderna es pluralista, pues en ella no existe un soberano efectivo, ni se presenta siquiera una lucha por la soberanía como ocurría en periodos históricos anteriores.

En efecto, en la actualidad cada sujeto social lucha por mejorar sus propias posiciones pero dentro del contexto marcado por la presencia de múltiples fuerzas políticas, económicas, sociales, culturales: tantas que hacen irreal la pretensión de alguna de ellas de eliminar las otras y de construir, alrededor suyo, un poder soberano como aquel que conocieron otras épocas.

Dentro del Estado moderno el protagonista ya no es, de manera exclusiva el ciudadano aislado, sino fundamentalmente los grupos de intereses, bien organizados, que existen en su seno, dado que se ha producido un ensanchamiento de la base pluralista que le da fundamento, puesto que junto a los partidos políticos coexisten hoy día numerosos grupos asociativos, tales como sindicatos, cámaras patronales, grupos de presión, etc., que claman por participar

activamente en la conducción de los asuntos públicos.

Del conflicto de intereses resultante surge una de las características fundamentales del Estado moderno: sus decisiones políticas no están exclusivamente influenciadas por los partidos políticos, sino también por esas grandes organizaciones sociales que compiten, ya sea dentro del seno de los partidos o fuera de ellos, por hacer prevalecer sus intereses frente a las autoridades estatales.

Es decir, a la lucha por participación en la formación de la voluntad estatal a través de los partidos políticos, se articula también la lucha de los diferentes grupos sociales para influir esas decisiones. De esa forma, en el Estado moderno se produce la coexistencia de un pluralismo político y de un pluralismo social. Por tanto, el sistema económico y político se vinculan estrechamente mediante una retroalimentación activa, es decir, en que cada uno de los términos alimenta el desarrollo del otro y viceversa.

En suma, dentro del Estado moderno coexiste una pluralidad de fuerzas sociales, económicas y políticas, cada una de ellas tratando de influenciar o imponer sus particulares intereses. Por ello, las decisiones de los órganos estatales son, en la mayoría de los casos, el resultado de consensos entre esas fuerzas, de compromisos que pretenden conciliar la pluralidad de intereses en juego, con el fin de lograr una sociedad armoniosa, donde se potencian los derechos económicos y sociales de los ciudadanos, al mismo tiempo que se respetan sus derechos de libertad.

La consolidación del pluralismo y el correspondiente ensanchamiento de las vías de participación originan igualmente la

ampliación del abanico de fuerzas políticas y sociales, por lo que es necesario que el orden constitucional del Estado canalice y resuelva adecuadamente los conflictos que surjan entre tales fuerzas, a fin de hacer efectivo el derecho a la participación política de todos los ciudadanos y de que se respeten sus derechos fundamentales dentro de una sociedad marcada por una vocación democrática.

Dentro de este orden de ideas, la justicia constitucional pretende garantizar el equilibrio político de las diversas fuerzas que luchan al interno del Estado por imponer sus ideas, lo mismo que tutelar las situaciones subjetivas de los ciudadanos frente al abuso del Estado y de los demás particulares. Con ello se busca que la sociedad estatal sea un efectivo foro pluralista donde coexistan, en perfecta armonía, las distintas posiciones e intereses de los diferentes grupos políticos, sociales y económicos que conforman la sociedad civil subyacente.

En conclusión: la justicia constitucional tiene como presupuesto práctico la sociedad pluralista moderna y como fundamento jurídico, la concepción de la Constitución como orden normativo. Su fundamento, en consecuencia, se encuentra en la dialéctica de ambos presupuestos, que hacen posible que exista una jurisdicción especializada, que utilizando los mecanismos propios de la técnica jurídica, resuelve los conflictos políticos y sociales de más alto rango dentro del Estado moderno, sin por ello convertir a

la justicia en política ni reducir ésta a rígidos esquemas normativos.

III. LOS LIMITES DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Los fundamentos jurídico-formales y los político-institucionales de la justicia constitucional determinan también sus límites. Tales límites fijan la frontera más allá de la cual se extiende el territorio de las cuestiones meramente políticas, en las que está prohibida la intromisión del juez constitucional.

El problema jurídico consiste en delimitar precisamente cuándo un asunto debe considerarse político y, por lo tanto, queda fuera de la competencia de la justicia constitucional.

En línea de principio, un asunto se debe considerarse político cuando no existe una disposición o principio constitucional que sirva de parámetro de validez a la norma o al acto acusado de ilegítimo.

Paradójicamente fue Kelsen -quien sostuvo la tesis de la justicia constitucional como una «función política negativa», lo que permite concluir la imposibilidad de que el juez constitucional se sustituya a la voluntad del legislador por medio de las denominadas sentencias normativas o manipulativas- el que sentó también otro principio fundamental que da asidero a la teoría de que no existen espacios vacíos de Derecho Constitucional. En efecto, el principio de

“ En conclusión: la justicia constitucional tiene como presupuesto práctico la sociedad pluralista moderna y como fundamento jurídico, la concepción de la Constitución como orden normativo. ”

regularidad jurídica, pilar fundamental de la teoría piramidal kelseniana, postula que debe existir una relación de correspondencia y conformidad entre el grado inferior y el superior del ordenamiento jurídico. Este principio debe lógicamente cumplirse en todos los estratos del ordenamiento, los cuales están, inmediata o mediatamente, subordinados a la Constitución, pues cada uno de ellos constituye una etapa de los procesos de creación y aplicación del Derecho.

Este principio, llevado a sus últimas consecuencias lógicas, desemboca en la imposibilidad de que existan zonas vacías de Derecho Constitucional, pues las normas infraconstitucionales supondrán siempre, por exigencias lógico-jurídicas, la existencia al menos de un principio constitucional que les confiera fundamento normativo.

Esta tesis permite fundar las potestades de los tribunales constitucionales para dictar sentencias normativas, las cuales, en algunas de sus modalidades, posibilitan que aquellos actúen como legislador a secas, es decir, creando normas con eficacia erga omnes. Por ejemplo, cuando aquellos declaran una inconstitucionalidad y establecen simultáneamente la regla que llena el vacío normativo dejado por la disposición eliminada del ordenamiento, o cuando, por las mismas razones, ponen en vigencia una ley derogada. En ambas hipótesis, es claro que el juez constitucional ejerce función legislativa ordinaria.

Sin embargo, la incorporación de disposiciones sustantivas a la Constitución tiene que ser compatible con el pluralismo político, dado que el legislador no es un simple ejecutor de la Constitución, sino más bien un órgano estatal que actúa con discrecionalidad dentro del marco fijado por ésta, por

lo que su libre actuación necesita, en algunos casos, que el enunciado de aquellos preceptos le autorice un amplio espectro de interpretaciones políticas diversas.

Por ello, las potestades de los tribunales constitucionales para precisar los alcances de las normas, principios y valores constitucionales que contiene la Carta Política, encuentran un límite concreto en el principio del pluralismo político. El legislador, en aplicación de este principio, puede desarrollar la Constitución en diversas formas, siempre que todas ellas sean compatibles con la «ratio» de aquella. El juez constitucional, por lo tanto, no puede valorar la discrecionalidad política del legislador para escoger una u otra opción; lo que sí puede y debe hacer es controlar que tal escogencia no viole los límites de la discrecionalidad jurídica.

Dentro de este orden de ideas, un destacado jurista español ha dicho, con gran lucidez, que «el legislador no es un ejecutor de la Constitución, sino un poder que actúa en el marco de ésta y esta libre actuación requiere en muchos casos (aunque no, claro es, en todos) que el enunciado de esos preceptos constitucionales permita un ancho haz de interpretaciones diversas. No de interpretaciones «jurídicas», sino de interpretaciones políticas, es decir, de diversas maneras de entender el texto constitucional cuyos enunciados han de construirse, por tanto, con conceptos de valor de alto grado de abstracción.

Por otra parte, la actividad de los tribunales constitucionales no es de creación sino más bien de interpretación del Derecho.

Por tanto, el juez constitucional no puede sustituirse a la voluntad del legislador, pues la interpretación constitucional, a pesar de estar condicionada por evidentes componen-

tes políticos, es siempre interpretación jurídica.

En realidad, los límites de la justicia constitucional están íntimamente relacionados con los límites de la interpretación constitucional.

Dentro de esta óptica, debe afirmarse que los tribunales constitucionales son una especie de poderes neutros, cuya actividad se limita a sostener la efectividad del sistema constitucional respectivo, lo que implica que no puede cambiarlo ni mucho menos impedir su reforma.

La justicia constitucional, en consecuencia, no sólo es incapaz de impedir la reforma constitucional, sino que, además, es la encargada de garantizar que ella se haga por los cauces establecidos en la Constitución.

El límite de poder interpretativo de los tribunales constitucionales es un presupuesto de la función racionalizadora y limitadora del poder que corresponde a la Constitución. Si bien esa función admite la posibilidad de un cambio constitucional por medio de la interpretación, también excluye el quebrantamiento constitucional -desviación del texto en un caso concreto- y la reforma de la Constitución por medio de la interpretación. Como dice un autor alemán «Allí donde el intérprete se impone a la Constitución deja de interpretarla para cambiarla o quebrantarla» (Hesse).

En conclusión, los límites del poder interpretador de la Constitución están determinados por la condición de órganos constituidos de los tribunales constitucionales, lo que les impide reformar aquella mediante procedimientos diversos de los expresamente autorizados por ella.

El principio norteamericano de la «living

Constitution» debe entenderse como actualización jurídica del texto constitucional conforme a las coordenadas tiempo y espacio, no como la modificación de sus contenidos materiales, que es una función de naturaleza política y, por tanto, diversa de la función jurídica que compete a los tribunales constitucionales de concretizar el contenido de las normas, principios y valores constitucionales.

IV. CONCLUSIÓN

Hemos llegado al final de esta pequeña incursión sobre veredas muy difíciles de transitar, por lo intrincado de los problemas planteados.

Sin embargo, juzgamos que la justicia constitucional está llamada a desempeñar un papel fundamental en nuestro tiempo, dado que el mecanismo jurídico idóneo para concretar, en preceptos jurídicos vinculantes erga omnes, aquel conjunto de principios y valores que sustentan la convivencia de la sociedad civil y que permiten augurar, como dice Mauro Cappelletti, que «marchamos hacia la hora de la estrella, la hora de las elecciones y de las decisiones supremas. Si la elección será, como todos queremos augurar, la de la justicia, y no de la destrucción... entonces yo sostengo que también las diversas y múltiples experiencias en acto de justicia constitucional, habrán dado su no despreciable contribución a la supervivencia misma de la civilización y de la humanidad».

Al fin y al cabo, como decía otro jurista italiano, Franco Pierandrei, de grata memoria, «los tribunales constitucionales han venido a coronar el Estado de Derecho». De ahí la importancia de precisar sus fundamentos y límites. Muchas gracias.