

Comentarios Jurisprudenciales

LOS VAIVENES INTERPRETATIVOS DE LA SALA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO JUDICIAL PARA SANCIONAR EL DESACATO DE MANDAMIENTOS DE AMPARO

Allan R. Brewer-Carías

Director de la Revista

Resumen: Este artículo analiza las cuatro interpretaciones diversas que ha hecho la Sala Constitucional sobre la previsión de la ley Orgánica de Amparo en materia de sanciones al desacato de los mandamientos de amparo.

Palabras Clave: Amparo; Desacato.

Abstract: *This article analyzes the four different interpretations made by the Constitutional Chamber on the provision of the Organic Law of Amparo regarding sanctions for contempt of amparo orders.*

Key words: *Amparo; Contempt*

La Ley Orgánica de Amparo sobre derechos y garantías constitucionales establece en materia de desacato de las sentencias de amparo una sanción de tipo pena, en la siguiente forma:

Artículo 31. Quien incumpliere el mandamiento de amparo constitucional dictado por el Juez, será castigado con prisión de seis (6) a quince (15) meses.

Se trata de una previsión clara y concisa que en el ordenamiento jurídico venezolano solo puede interpretarse conforme lo que expresan las palabras de la norma: se trata de una norma que prevé un tipo penal con una sanción de prisión, para quienes desacaten un mandamiento de amparo, cuya imposición corresponde exclusivamente a los tribunales de la Jurisdicción Penal.

Es decir, el juez de amparo no tiene legalmente potestad sancionatoria directa alguna frente al desacato respecto de sus decisiones, teniendo el juez de amparo limitada su actuación en los casos de incumplimiento de las sentencias de amparo, a sólo procurar el inicio de un proceso penal ante la jurisdicción penal ordinaria, a cuyo efecto debe poner en conocimiento del asunto al Ministerio Público para que sea éste el que dé inicio al proceso penal correspondiente, tendiente a comprobar (o no) la existencia del delito y a imponer (de ser el caso) la sanción penal legalmente establecida, en los casos de desacato.

La Sala Constitucional, sin embargo, ha venido “interpretando” dicha norma en diversas formas, “reformando” el texto legal, mutándolo, variando además los criterios en un vaivén muy sin duda inconveniente.

PRIMERA INTERPRETACIÓN: LA SALA CONSTITUCIONAL INTERPRETÓ LA NORMA PARA USURPAR LAS COMPETENCIAS DE LA JURISDICCIÓN PENAL

La primera interpretación a la medida que hizo la Sala Constitucional de esta norma, fue cuando sirvió como instrumento del autoritarismo para romper con el principio democrático representativo y poder proceder a remover y encarcelar alcaldes electos e impedir que terminaran su mandato.

Ello ocurrió con la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia mediante sentencia N° 138 de 17 de marzo de 2014 (Caso: *Alcalde Vicenzo Scarano Spisso y Salvatore Lucchese Scaletta*),¹ en la cual, usurpando las competencias de la Jurisdicción Penal, se arrogó directamente la potestad sancionatoria penal en materia de desacato a sus decisiones de amparo, violando todas las garantías más elementales del debido proceso, entre las cuales están, que nadie puede ser condenado penalmente sino mediante un proceso penal, el cual es el “instrumento fundamental para la realización de la justicia” (art. 257 de la Constitución), en el cual deben respetarse el derecho a la defensa, el derecho a la presunción de inocencia, el derecho al juez natural (art. 49 de la Constitución), y la independencia e imparcialidad del juez (arts. 254 y 256 de la Constitución); juez que en ningún caso puede ser juez y parte, es decir, decidir en causa en la cual tiene interés.²

Con esta “interpretación” el Juez Constitucional se erigió en el perseguidor de los funcionarios públicos electos de los gobiernos municipales, en los Municipios donde la oposición había tenido un voto mayoritario, para sacarlos de sus cargos. Y así ocurrió finalmente con la sentencia N° 245 el día 9 de abril de 2014,³ enjuiciando, condenando penalmente y encarcelando a los Alcaldes Scarano y Scaletta, y en cuanto al primero, revocándole su mandato popular, en lo que sin duda fue un compendio de violaciones al debido proceso garantizado en el artículo 49 de la Constitución, y que el “máximo garante de la misma” simplemente violó impunemente.⁴

¹ Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/marzo/162025-138-17314-2014-14-0205>. HTML

² Véase nuestra crítica a esa sentencia en Allan R. Brewer-Carías, “Allan R. Brewer-Carías, La ilegítima e inconstitucional revocación del mandato popular de alcaldes por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, usurpando competencias de la jurisdicción penal, mediante un procedimiento “sumario” de condena y encarcelamiento (El caso de los Alcaldes Vicenzo Scarano Spisso y Daniel Ceballo), en *Revista de Derecho Público*, No. 138, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014, pp. 176 ss.

³ Véase la sentencia No 245, del 9 de abril de 2014 (Caso: Vicenzo Scarno Spisso y Salvatore Lucchese Scaletta), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/abril/162860-245-9414-2014-14-0205>. HT ML. Véase también en Gaceta Oficial N° 40.391 de 10 de abril de 2014 y en *Revista de Derecho Público*, No. 138, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014, pp. 111 ss. Véase la crítica a la sentencia en Allan R. Brewer-Carías, “La ilegítima e inconstitucional revocación del mandato popular de alcaldes por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, usurpando competencias de la jurisdicción penal, mediante un procedimiento “sumario” de condena y encarcelamiento (El caso de los Alcaldes Vicenzo Scarano Spisso y Daniel Ceballo)”, en *Revista de Derecho Público*, No. 138, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014., pp. 176 ss.

⁴ Lo decidido en esta sentencia se repitió en la sentencia adoptada en la audiencia del día 25 de marzo de 2014, y publicada con el N° 263 el 11 de abril de 2014 dictada en contra del Alcalde del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, Daniel Ceballos, en la cual se aplicó la “doctrina vinculante” que se había establecido inconstitucionalmente en la sentencia 245, e igualmente, se lo enjuició, condenó penalmente, encarceló y se le revocó su mandato popular en contra de todos los principios del debido proceso.

SEGUNDA INTERPRETACIÓN; LA DESPENALIZACIÓN DEL DESACATO EN MATERIA DE AMPARO Y LA ASIGNACIÓN A TODOS LOS JUECES DE LA COMPETENCIA PARA IMPONER LAS SANCIÓN PENAL, PREVIA CONSULTA CON LA SALA CONSTITUCIONAL

En virtud de lo resuelto puntualmente en la sentencia para justificar la necesidad que tenía la Sala Constitucional de enjuiciar y encarcelar directamente a dos Alcaldes de oposición en un momento particular de crisis política y manifestaciones callejeras, en la misma sentencia N° 245 el día 9 de abril de 2014, la Sala procedió el general a “reformular” lo dispuesto en el mencionado artículo 31 de la Ley Orgánica de Amparo, estableciendo “con criterio vinculante” que dicha norma no tenía el carácter que tenía de “jurisdicción indudablemente penal,” sino que lo que tenía es un “carácter *jurisdiccional constitucional*,” con lo cual procedió pura y simplemente a reformar la norma “despenalizando” su contenido, y declarando que “*las reglas del proceso penal y de la ejecución penal no tienen cabida en este ámbito*” en particular, para la “fijación de la competencia territorial respecto de la ejecución, intervención fiscal, policial y de la jurisdicción penal (que –dijo– encuentra su último control constitucional en la propia Sala), suspensión condicional de la pena, fórmulas alternas de cumplimiento de la pena, entre otras tantas.” Es decir, lo “penal” de la norma fue simplemente borrado.

No se trató, por supuesto de una interpretación “vinculante” en los términos del artículo 335 de la Constitución, que no se cita, pues la sentencia no interpreta el alcance y sentido de alguna norma o principio constitucional. Se trató de una interpretación de una norma legal, es decir, del artículo 31 de la Ley Orgánica de Amparo, “despenalizando” el tema y atribuyéndole a todos los jueces de amparo –sin sus con carácter “vinculante”– la competencia para conocer del desacato de las sentencias de amparo y para imponerle a los responsables, en sustitución de la jurisdicción penal, la pena de prisión por desacato a las sentencias de amparo que dicten.

La Sala, sin embargo, insegura de lo que venía de decidir, resolvió establecer también con carácter “vinculante” un procedimiento para poder ejercer una especie de control general *previo* sobre las actuaciones de todos los jueces de amparo en materia de ejecución de cualquier sentencia de desacato de sus mandamientos, disponiendo que debía realizarse una “consulta” ante la propia Sala, “anterior a la ejecución de la sentencia con efecto suspensivo de esta última.”

La sala dispuso así, que cuando el desacato:

“haya sido declarado por cualquier otro tribunal distinto a la Sala Constitucional (cuyas decisiones sí puedan ser examinadas por un tribunal superior en la jurisdicción constitucional), éste deberá remitirle en consulta (*per saltum*), copia certificada de la decisión que declare el desacato e imponga la sanción prevista en el artículo 31 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, previa realización del procedimiento de amparo señalado por esta Sala en la sentencia N° 138 del 17 de marzo de 2014, para que, luego de examinada por esta máxima expresión de la jurisdicción constitucional, de ser el caso, pueda ser ejecutada.”

Con ello, al erigirse la Sala en contralora con carácter previo de todas las sentencias dictadas por cualquier tribunal en casos de desacato de mandamientos de amparo, las cuales no podía ser ejecutadas sin el “visto bueno” de la Sala Constitucional, en la práctica por el cúmulo de casos, el tema del enjuiciamiento efectivo por desacatos de amparo se convirtió en una práctica generalizada y peligrosa, y no solo para casos “escogidos.”

TERCERA INTERPRETACIÓN: LA OBLIGATORIEDAD IMPUESTA A TODOS LOS TRIBUNALES DE AMPARO DE CONSULTAR A LA SALA ANTES DE DICTAR SENTENCIAS POR DESACATO

Con base en la “interpretación vinculante” antes señalada adoptada en 2014, los tribunales competentes en materia de amparo de todas las jurisdicciones comenzaron a enjuiciar a quienes desacataron sus sentencias de amparo y a imponerles las penas de prisión previstas en la Ley Orgánica de Amparo, buscando privarlos de libertad, tal y como lo había autorizado la Sala, enviándole sin embargo a la misma los expedientes en consulta, “saltándose” los respectivos tribunales superiores (*per saltum*), antes de ejecutar las sentencias.

Fue así que con motivo de haber recibido en consulta una sentencia dictada por un Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, del Tránsito y Agrario de la Circunscripción Judicial del Estado Nueva Esparta dictada en 2015 imponiendo a una persona la sanción penal por desacato prevista en el artículo 31 de la Ley Orgánica de Amparo Constitucional, Sala Constitucional dictó la sentencia N° 145 de 18 de junio de-2019 (Caso: *Joe Taouk, Jajaa*),⁵ en la cual comenzó por destacar en general, que “por notoriedad judicial” había venido:

“detectando graves errores, excesos y desatinos por parte de algunos órganos jurisdiccionales, al momento de tener que decidir sobre las denuncias de incumplimiento o desacato de los mandamientos de amparo que han dictado, asunto *in extremis* delicado, debido a que de ello depende la imposición de una sanción privativa del derecho constitucional a la libertad del justiciable, como lo es la prisión de seis (6) a quince (15) meses, a que se refiere el artículo 31 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.”

Con base en esos excesos “detectados”, la Sala Constitucional estimó necesario variar el “criterio jurisprudencial sentado en la antes mencionada sentencia N° 245 de 9 de abril de 2014 en lo que atañe al procedimiento para dilucidar las denuncias de desacato a mandamientos de amparo; procediendo, con el “objeto de evitar el uso indebido de la aludida institución,” a cambiar su anterior “interpretación vinculante” con el objeto de:

“impedir que la institución del desacato pueda ser empleada como mecanismo de presión, amenaza, coacción o apremio, bien sea, por parte de los justiciables, o de los propios operadores de justicia.”

Con tal objeto, “a partir de la publicación” de dicha sentencia N° 145 de 18 de junio de-2019 en la *Gaceta Oficial*, la Sala Constitucional estableció “con carácter vinculante” “que las denuncias de incumplimiento o desacato de mandamientos de amparo constitucional dictados por cualquier tribunal de la República” debían “ser sometidas al *conocimiento previo* de esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.”

Esto significó que la “consulta obligatoria” ante la Sala Constitucional ya no era respecto de las sentencias de desacato dictadas por los jueces de instancia antes de que pudieran ser ejecutadas; sino que, a partir de abril de 2019, comenzó a ser una consulta que debía hacerse antes de que el juez de amparo dictase la sentencia A tal efecto, la Sala dispuso que:

⁵ Véase en *Revista de Derecho Público*, No. 158-159, enero-junio 2019, Editorial Jurídica Venezolana, 2019, pp. 332 ss. Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, “El procedimiento para la aplicación de la sanción de prisión en casos de desacato de las sentencias de amparo, establecido como ‘interpretación vinculante’ por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en 2014 y 2019, en contra de lo establecido en la Ley Orgánica de Amparo,” en *Revista de Derecho Público*, N° 163-164, julio-diciembre 2020, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas 2020, pp. 558-568.

“ante la manifestación de incumplimiento o desacato del mandamiento de amparo constitucional, el tribunal que esté conociendo de la causa deberá, de manera inmediata, remitir a esta Sala Constitucional el expediente contentivo de la acción de amparo ejercida, junto con la denuncia de incumplimiento o desacato que se haya realizado, debiendo esta Sala -en un lapso perentorio de sesenta (60) días continuos- dictaminar sobre la viabilidad del mismo, para lo cual deberá emitir una decisión muy sucinta en términos de verosimilitud y no de plena certeza, a modo de controlar, *prima facie*, su fundabilidad.

Y la Sala continuó con el destalle del procedimiento:

“En caso de que la decisión de la Sala sea favorable o proclive a que se le dé cause o trámite la denuncia, devolverá el expediente al tribunal de la causa, ante el cual se instruirá el procedimiento correspondiente, de acuerdo con los parámetros establecidos en la citada sentencia N° 245, del 9 de abril de 2014, lo que implica la consulta *per saltum* de la decisión que declare el desacato e imponga la sanción prevista en el artículo 31 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, caso contrario, se declarará concluido el procedimiento con la consecuente orden de cierre del expediente y envío del mismo al tribunal de la causa.”

Con esta “reforma” del procedimiento, era previsible que en la práctica se crearía un cuello de botella” procedimental, la Sala no se daría basto, y el desacato en materia de amparo no tendría sanción efectiva.

CUARTA INTERPRETACIÓN: EL ABANDONO DE LA INTERPRETACIÓN SOBRE LA OBLIGATORIEDAD IMPUESTA A LOS TRIBUNALES DE AMPARO DE CONSULTAR A LA SALA ANTES DE DICTAR SENTENCIAS POR DESACATO

La Sala Constitucional, mediante sentencia No. 416 de 2 de agosto de 2022 (caso: *Yonis de Jesús Rondón et al vs. PepiCola Venezuela C.A.*),⁶ procedió de nuevo a modificar la interpretación vinculante del artículo 31 de la ley Orgánica de Amparo con motivo de estudiar “en consulta” el expediente que le había sido remitido en febrero de 2020 por el Tribunal Primero de Primera Instancia de Juicio del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Anzoátegui, sobre una denuncia de desacato del mandamiento de amparo constitucional sobre lo cual un año después, en enero de 2021 se daría cuenta en Sala.

La Sala en efecto, en su sentencia, dictada conforme a la competencia que se había atribuido a sí misma de “conocer en consulta la denuncia de desacato efectuada por la parte presuntamente agraviada en términos de verosimilitud y no de plena certeza, tal como se estableció en la variante que introdujo esta Sala en sentencia N° 145 del 18 de junio de 2019,” observó que en general,

“con el devenir de la praxis judicial de los distintos Tribunales de la República, incluyendo la de este órgano jurisdiccional, se ha hecho firme la convicción de la Sala de que tal actuación resulta innecesaria y retrasa el cumplimiento de un fallo que debe ser ejecutado inmediatamente por mandato de los artículos 30 y 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.”

Por ello, luego de decidir en el caso concreto que se siguiera con el procedimiento de sentencia y ejecución, la Sala resolvió agregar a su sentencia un “*obiter dictum*” mediante el cual modificó de nuevo su interpretación vinculante, en virtud de “una reflexión detenida de los lineamientos dictados por este órgano jurisdiccional en materia de ejecución de mandamientos de amparo constitucional.” Con base en ello, la Sala consideró que los “parámetros” que había establecido, ahora la obligaban:

⁶ Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/agosto/318343-0416-2822-2022-21-0034.HTML>

“a abandonar el criterio acogido en sentencia N° 145 de fecha 18 de junio de 2019, caso: “*Joe Taouk Jajaa*”, según la cual se estableció con carácter vinculante la obligación de todos los Tribunales de la causa de remitir de manera inmediata el expediente contentivo de la acción de amparo ejercida, junto con la denuncia de desacato que se hubiere efectuado, con el objeto de que este órgano jurisdiccional dictaminara sobre la viabilidad de la misma de forma sucinta.

Para ello, la Sala consideró que

“en la actualidad, han variado las circunstancias que originaron la variante jurisprudencial, encontrándose la Sala que esa primera consulta obligatoria con la cual se pretendió garantizar la búsqueda de una justicia idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y sin formalismos o reposiciones inútiles pudo haber generado retardos y dilaciones procesales que amenazaron la celeridad procesal, la brevedad y la eficacia de este medio extraordinario de protección de los derechos fundamentales.”

En particular, en su sentencia, la Sala se percató, que

“tal consulta no solo impone a las partes la necesidad de trasladarse a la ciudad de Caracas para darle seguimiento a la causa, con los gastos adicionales que ello ocasiona, sino que representa la postergación de la orden de ejecución del amparo, lo cual no resulta acorde con los principios constitucionales de celeridad y economía procesal ni con el derecho a la tutela judicial efectiva.”

En cuanto a la otra motivación de la interpretación de “impedir que el procedimiento de desacato pudiera ser empleado como mecanismo de presión, amenaza, coacción o apremio,” la Sala se recordó que conforme al “criterio vinculante” establecido en la sentencia N° 245 del 9 de abril de 2014, “toda decisión judicial que declare el desacato e imponga la sanción de prisión establecida en el artículo 31 de la Ley Orgánica de Amparo, debe ser remitida para su consulta a este órgano jurisdiccional antes de ser ejecutada,” conservando este mecanismo de control.

Por tanto, “con base en ello,” la Sala en esta sentencia N° 416 de 2 de agosto de 2022 abandonó “el criterio establecido con carácter vinculante en sentencia N° 145 de fecha 18 de junio de 2019, “razón por la cual:

“a partir de la publicación del presente fallo en la *Gaceta Oficial* de la República Bolivariana de Venezuela⁷ y en la *Gaceta Judicial*, los Tribunales que conozcan las denuncias de incumplimiento o desacato de los mandamientos de amparo constitucional conforme el artículo 31 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales **no deben remitir a esta Sala el expediente para su consulta**, manteniéndose vigente los criterios establecidos en sentencias números 138 de fecha 17 de marzo de 2014, referido a la convocatoria de una audiencia constitucional para determinar si hubo o no desacato, y 245 del 9 de abril de 2014, contentivo de la obligación de remitir en consulta *per saltum* a esta Sala Constitucional, copia certificada de la decisión que declare el desacato e imponga la sanción prevista en el artículo 31 *eiusdem*, antes de proceder a su ejecución.” (negritas en el original)

La consecuencia de ello fue por último, la orden de remitir a la brevedad a los Tribunales de la causa, “todas las causas” que estaban cursando ante la Sala Constitucional, “mediante auto en el cual no se examinará la favorabilidad a trámite de la denuncia de desacato que establecía la sentencia N° 145 del 18 de junio de 2019,” ordenándose en cambio en dichos autos “la continuación del procedimiento de ejecución del mandamiento de amparo constitucional conforme los criterios previstos en las sentencias números 138 y 245 de fechas 17 de marzo y 9 de abril de 2014, respectivamente.

⁷ *Gaceta Oficial* No. 42.449 de 26 de agosto de 2022.

La Sala Constitucional, bien tardíamente, en este *obiter dictum* que fue incorporado en la cuarta de las interpretaciones vinculante que ha formulado sobre artículo 31 de la Ley Orgánica de Amparo, se percató que lo que había estado haciendo no era otra cosa que usurpando las funciones legislativas, actuando como legislador positivo,⁸ reformando la norma, razón por la cual ordenó remitir el fallo a la Asamblea Nacional:

“a los fines de que consideren la pertinencia de discutir una posible reforma del Título IV de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, específicamente en lo relativo al procedimiento de ejecución de sentencias.”

⁸ Véase en general Allan R. Brewer-Carías, *Constitutional Courts as Positive Legislators*, Cambridge University Press, New York 2012.