

## LOS TRIBUNALES Y SALAS CONSTITUCIONALES EN AMÉRICA LATINA

Héctor FIX-ZAMUDIO

A Santiago Barajas Montes de Oca, amigo entrañable y ejemplo de infatigable laboriosidad académica

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La Corte de Constitucionalidad de Guatemala*. III. *El Tribunal Constitucional chileno*. IV. *El Tribunal de Garantías Constitucionales de Ecuador*. V. *Los tribunales constitucionales peruanos*. VI. *La Suprema Corte de Justicia de México como tribunal constitucional*. VII. *Los organismos de jurisdicción constitucional de Colombia y Bolivia*. VIII. *Las salas constitucionales autónomas*. IX. *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

1. En primer término, es preciso señalar que a partir de la independencia de las antiguas colonias españolas, los países latinoamericanos recién formados tomaron la Constitución de Estados Unidos de 1787 como su modelo en muchos aspectos. En particular, por medio de la influencia de la clásica obra de Alexis de Tocqueville, *La democracia en América del Norte*,<sup>1</sup> introdujeron de manera paulatina la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes, es decir, el sistema calificado de “americano”, de acuerdo con el cual todos los jueces ordinarios (y en ciertos casos, sólo algunos de ellos) pueden decidir en los procesos concretos de los cuales conocen, sobre la conformidad de la ley aplicable con la Constitución (sistema difuso), de oficio o a petición de parte (por vía incidental), y la resolución que dicten declarando la inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas sólo tiene efectos para esos casos concretos (desaplicación).<sup>2</sup>

1 Cuya primera edición castellana traducida por A. Sánchez de Bustamante apareció en París en 1835 y fue ampliamente conocida por los juristas y políticos latinoamericanos poco tiempo después.

2 Cfr. entre muchos otros, Eder, Phanor, “Judicial Review in Latin América”, *Ohio Law Journal*, 1960, pp. 570-615.

2. Sin embargo, con posterioridad a la segunda Guerra Mundial, surgió el llamado “sistema continental europeo” de control de la constitucionalidad de actos de autoridad, calificado también de “austriaco”, por haberse inspirado en el modelo de la Constitución austriaca de 1920.<sup>3</sup> Estos tribunales o cortes constitucionales se extendieron de manera considerable en los países de Europa Occidental en la segunda posguerra, y posteriormente en otros ordenamientos, de manera muy dinámica, inclusive en los de Europa Oriental, que a partir de 1989 abandonaron el modelo soviético.<sup>4</sup>

3. Este sistema “europeo” o “austriaco” se difundió ampliamente en América Latina en las últimas décadas, primero de manera incipiente, pero en los últimos años con mayor vigor, sin afectar esencialmente la tradición “americana”, es decir, sin que se hubiese producido su incompatibilidad con la desaplificación de las disposiciones legislativas por los jueces ordinarios, o en su caso, por la Corte o Tribunal Supremos, contrariamente a lo que ocurrió en el continente europeo, en el cual predominó, sin ser absoluto, el criterio opuesto, es decir, el de la prohibición en principio a los propios jueces ordinarios para decidir las cuestiones de constitucionalidad en los casos concretos sometidos a su conocimiento.<sup>5</sup>

4. Dentro de la tendencia a la incorporación, en los ordenamientos latinoamericanos, de los rasgos del modelo austriaco, con diversos matices, podemos señalar el establecimiento de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala (1965-1985); del Tribunal de Garantías Constitucionales de Ecuador (1978-1983); del Tribunal Peruano de Garantías Constitucionales (1979), ahora Tribunal Constitucional en la carta de 1993; la transformación de la Suprema Corte de Justicia de México, pero conservando su nombre, en un tribunal constitucional por medio de las reformas constitucionales de 1987 y 1994; de la Corte Constitucional colombiana (1991) y del Tribunal Constitucional de Bolivia (1994). Además, debe destacarse la creación de las Salas constitucionales

3 Dicha carta fundamental se inspiró en las ideas del ilustre jurista Hans Kelsen, el que formó parte de la comisión que redactó el proyecto de dicho ordenamiento, que en este aspecto introdujo un tribunal especializado para la solución de conflictos derivados de la aplicación de las normas fundamentales y que recibió el nombre de “Corte Constitucional” (*Verfassungsgerichtshof*). Se caracteriza por el planteamiento en vía directa de la inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas y de los actos de autoridad ante un órgano especializado (concentrado), y las resoluciones de inconstitucionalidad de normas generales tienen efectos *erga omnes*. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, 2a. ed, México, UNAM-Porrúa, 1985, pp. 43-84.

4 Cfr. el excelente estudio panorámico, no obstante su brevedad, de Favoreu, Louis, *Los tribunales constitucionales*, trad. de Vicente Villacampa, Barcelona, Ariel, 1994.

5 Cfr. García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma jurídica y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1981, pp. 49-59.

autónomas en las Cortes Supremas de El Salvador (1983-1991); Costa Rica (reforma constitucional de 1989); Paraguay (1992), y Ecuador (reforma de 1993).

## II. LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD DE GUATEMALA

5. Este desarrollo se inició, al menos de manera formal, en la Constitución guatemalteca de 15 de septiembre de 1965, que, sin suprimir el sistema americano que se consagró en cartas anteriores, introdujo un tribunal especializado para cuestiones constitucionales denominado *Corte de Constitucionalidad*, de acuerdo con sus artículos 262 a 265, reglamentados por los artículos 105 a 111 de la Ley de Amparo, habeas corpus y de Constitucionalidad, de 3 de mayo de 1966.

6. Dicha Corte no tenía carácter permanente, sino que se integraba cada vez que se planteaba una reclamación denominada *recurso de inconstitucionalidad*. La efectividad de dicho organismo especializado fue muy restringida, en virtud de la grave inestabilidad política y los constantes golpes de Estado que sufrió Guatemala en esa época. Por ello, sólo se promovieron cinco recursos de esta naturaleza, pero sólo uno de ellos fue resuelto en cuanto al fondo.<sup>6</sup>

7. Dicha Corte de Constitucionalidad fue restablecida en los artículos 268 a 272 de la Constitución democrática de 1985, que entró en vigor en febrero de 1986, preceptos reglamentados por los artículos 149 a 189 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, de 8 de enero de 1986. En la actualidad, y de acuerdo con las referidas disposiciones, la Corte se integra con cinco magistrados titulares, cada uno con su respectivo suplente, pero cuando conozca de asuntos de inconstitucionalidad en contra de la Suprema Corte de Justicia, el Congreso, el presidente o el vicepresidente de la República, el número se elevará a siete, escogiéndose entre los suplentes, por sorteo, los dos restantes miembros. Sus facultades son más amplias que las del organismo anterior, puesto que además del recurso de inconstitucionalidad con efectos generales, conoce en única o última instancia de los procesos de habeas corpus y de amparo, así como, en apelación, de las impugnaciones de inconstitucionalidad en casos concretos; posee atribuciones consultivas sobre cuestiones de inconstitucionalidad a solicitud de cualquiera de los organismos del Estado, o en relación con el veto del presidente de la República, cuando éste alegue inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas (artículos 272 de la

<sup>6</sup> Cfr. García Laguardia, Jorge Mario, *Jurisprudencia constitucional. Guatemala, Honduras, México. Una muestra*, Guatemala, Universidad de San Carlos-UNAM, 1987, pp. 60-79.

Constitución y 163-164 de la Ley ). Como sucede con otros tribunales constitucionales latinoamericanos, su actividad predominante se refiere a la resolución de procedimientos de habeas corpus y, particularmente, de amparo.<sup>7</sup>

8. Debe destacarse la contribución de dicho tribunal al fracaso del intento de golpe de Estado del presidente Jorge Antonio Serrano Elías, quien pretendió dejar sin efecto más de 40 artículos de la Constitución, 20 artículos de la citada Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, disolver el Congreso de la República, la Corte Suprema de Justicia y la propia Corte de Constitucionalidad, por medio del decreto de 25 de mayo de 1993. Desde la clandestinidad, la Corte de Constitucionalidad dictó sus resoluciones del 25 de mayo y 5 de junio de ese año, por las cuales declaró la inconstitucionalidad del citado decreto y sus efectos. El primero fue acatado por el ejército, que restableció el Congreso y la Corte Suprema, y el segundo, por el propio Congreso, por lo que el presidente Serrano abandonó el país, y el órgano Legislativo designó, de acuerdo con la ley fundamental, al que debía sustituirlo, con lo que se normalizó el orden constitucional.<sup>8</sup>

### III. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL CHILENO

9. El Tribunal Constitucional chileno fue introducido en la reforma a la Constitución de 1925 promulgada el 21 de enero de 1970, artículo 78, b). Se constituyó el 10 de septiembre de 1971, y por conducto de sus autos acordados publicados en el *Diario Oficial* los días 23 de noviembre y 11 de diciembre del mismo año, el propio Tribunal aprobó los estatutos jurídicos sobre su organización, funcionamiento, régimen de su personal y el procedimiento aplicable. Sus facultades se centraban esencialmente en el control preventivo de los proyectos de ley aprobados por el organismo Legislativo y en los conflictos entre los diversos órganos del Estado, que fueron los que principalmente ocuparon su atención durante los tres años de su funcionamiento, si se toman en cuenta los constantes conflictos entre el Congreso y el presidente Salvador Allende.<sup>9</sup>

7 García Laguardia, Jorge Mario, *La defensa de la Constitución*, 3a. ed., Guatemala, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad de San Carlos, 1987, pp. 56-57; *id.*, “El sistema constitucional de Guatemala”, en *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Dykinson, 1992, pp. 548-555.

8 *Cfr.* García Laguardia, Jorge Mario, “Derechos humanos, transición a la democracia, golpe de Estado y defensa del orden constitucional. El caso de Guatemala”, en *La Corte y el sistema interamericano de derechos humanos*, editado por Rafael Nieto Navia, San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1994, pp. 196-207.

9 Silva Cimma, Enrique, *El Tribunal Constitucional de Chile (1971-1973)*, Caracas, Jurídica Venezolana, 1977, pp. 63-220.

10. El citado tribunal cesó en sus actividades con motivo del golpe militar de 11 de septiembre de 1973. Paradójicamente, el mismo régimen castrense encabezado por el general Augusto Pinochet restableció dicho tribunal, con funciones muy similares a las que tenía con anterioridad, en los artículos 81 y 83 de la Constitución aprobada en plebiscito de 11 de septiembre de 1980. Dichos preceptos fueron reglamentados por la Ley Orgánica del Tribunal, expedida por la Junta Militar de Gobierno el 12 de mayo de 1981, y con apoyo en ella se integró dicho organismo jurisdiccional especializado, a pesar de que el Poder Legislativo se encontraba en receso, debido a varias disposiciones transitorias de la citada carta fundamental.

11. El funcionamiento del referido tribunal durante el periodo del gobierno militar fue artificial, ya que sus principales atribuciones, como las de su antecesor, conciernen a los conflictos entre los diversos órganos del Estado. Sin embargo, un asunto que puede considerarse de trascendencia entre los resueltos por este organismo jurisdiccional, estaba relacionado con los derechos humanos, en cuanto decidió, el 21 de diciembre de 1987, por una mayoría muy estrecha, con varios votos de disidencia y a petición del ministro del Interior, la responsabilidad del conocido político y colaborador del presidente Allende, José Clodomiro Almeyda, por violación del artículo 8o. de la Constitución, ya que el fallo consideró que el señor Almeyda propugnaba la violencia y sustentaba una doctrina totalitaria fundada en la lucha de clases. El restablecimiento de la normalidad constitucional el 11 de marzo de 1990, fue efecto del plebiscito del 30 de julio de 1989, que resultó contrario al régimen militar, que también determinó la aprobación de varias reformas constitucionales, las que dieron mayor fuerza a las funciones del citado Tribunal Constitucional.<sup>10</sup>

#### IV. EL TRIBUNAL DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE ECUADOR

12. La Constitución ecuatoriana aprobada en referéndum de 15 de enero de 1978 estableció un organismo denominado Tribunal de Garantías Constitucionales que, de acuerdo con las cartas anteriores, funcionaba esencialmente como tribunal de lo contencioso administrativo. Sus atribuciones iniciales eran predominantemente propositivas, ya que tenían por objeto velar por la aplicación de la carta fundamental, para lo cual podía exhortar a las autoridades y demás funcionarios de la administración pública; además, estaba facultado para hacer observaciones sobre la constitucionalidad de las disposiciones legislativas, las

10 Cfr. Blanc Renard, Neville y otros, *La Constitución chilena*, Valparaíso, Universidad Católica, 1990, tomo I, pp. 48-61; Nogueira Alcalá, Humberto, "El sistema constitucional chileno", en *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, cit. supra, nota 7, pp. 319-323; Valenzuela Somarriba, Eugenio, *Repertorio de jurisprudencia del Tribunal Constitucional (11 de marzo de 1981-10 de marzo de 1989)*, Santiago, Jurídica de Chile, 1989.

que ponía en consideración de la Cámara Nacional de Representantes. La reforma constitucional de 1983 parecía dirigirse hacia la obligatoriedad de las decisiones de dicho organismo especializado, en cuanto consideraba ilícita la resistencia de las autoridades para cumplir con las mismas. Una nueva modificación a la carta fundamental que fue publicada el 23 de diciembre de 1992 (la codificación constitucional fue aprobada por el Congreso Nacional el 31 de marzo de 1993), reorganizó la integración y el funcionamiento del citado Tribunal de Garantías Constitucionales, pero sin otorgarle plenas facultades decisorias, que la citada reforma atribuye a una Sala Constitucional introducida en el seno de la Corte Suprema (artículos 143 a 148 del nuevo texto fundamental), como se verá más adelante (ver *infra* párrafo 43).

## V. LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES PERUANOS

13. La Constitución peruana anterior, que entró en vigor en julio de 1980, estableció un organismo especializado con la denominación de Tribunal de Garantías Constitucionales (artículos 296-304), con facultades para conocer en última instancia de las acciones de habeas corpus y de amparo, así como, en forma directa, de la acción de constitucionalidad, cuya decisión asumía efectos generales. Las citadas disposiciones constitucionales fueron reglamentadas por la Ley Orgánica del Tribunal, promulgada el 19 de mayo de 1982 y complementadas por la Ley de Habeas Corpus y de Amparo, promulgada el 7 de diciembre del mismo año de 1982.<sup>11</sup>

14. El Tribunal tuvo pocos años de funcionamiento, pero la mayor parte de los asuntos de los cuales conoció se refirieron a la última instancia en las acciones de habeas corpus y de amparo, aun cuando también se presentaron algunas acciones de inconstitucionalidad interpuestas por varios senadores y diputados sobre problemas de carácter electoral, específicamente sobre la regulación de los votos preferenciales, nulos y en blanco.<sup>12</sup>

15. La situación anterior fue modificada por la actual Constitución peruana, aprobada en referéndum de 31 de octubre de 1993, que conserva las garantías constitucionales de habeas corpus, amparo e inconstitucionalidad, pero introduce otras dos: habeas data y, además, la que denomina acción de cumplimiento (que equivale al mandamus del derecho angloamericano).

11 Eguiguren Praeli, Francisco José, "El Tribunal de Garantías Constitucionales: las limitaciones del modelo y las decepciones de la realidad", en *Lecturas sobre temas constitucionales*, núm. 7, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1991, pp. 48-58; Valle Riestra, Javier, "El fracaso de la Constitución", en *Lecturas constitucionales andinas*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1992, pp. 20-23; Borea Odría, Alberto, *Las garantías constitucionales: habeas corpus y amparo*, Lima, Libros Peruanos, 1992, pp. 407-425.

12 Cfr. Valle Riestra, Javier, *El Tribunal de Garantías Constitucionales. El caso de los votos nulos y blancos*, Lima, Labrusa, 1986.

16. Para conocer de las citadas acciones en última instancia, se crea el Tribunal Constitucional, en sustitución del anterior de Garantías Constitucionales. De acuerdo con el artículo 201 de la nueva carta, el citado organismo jurisdiccional especializado es el órgano de control de la propia ley fundamental y se le considera autónomo e independiente. Se compone por siete magistrados elegidos por cinco años por el Congreso de la República, con el voto favorable de los dos tercios del número total de sus miembros.

17. Según el artículo 202 constitucional, compete al citado tribunal especializado conocer en instancia única de la acción de inconstitucionalidad (la decisión sobre la misma, si la acoge, tiene efectos generales); en último y definitivo grado, de las resoluciones denegatorias de habeas corpus, amparo, habeas data y de cumplimiento, así como decidir los conflictos de competencia o de atribuciones asignadas por la Constitución conforme a la ley. La Ley Orgánica de dicho Tribunal fue expedida el 23 de diciembre de 1994,<sup>13</sup> y publicada el 10 de enero de 1995.

#### VI. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE MÉXICO COMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18. En relación con la influencia del sistema continental europeo en los ordenamientos latinoamericanos, podemos mencionar las reformas constitucionales publicadas el 10 de agosto de 1987 y 31 de diciembre de 1994, por medio de las cuales se transformó a la Suprema Corte de Justicia mexicana (sin modificar su denominación inspirada en el modelo norteamericano) en un tribunal constitucional especializado que, por otra parte, conservó ciertos aspectos del sistema americano.

19. Las primeras reformas, es decir, las de 1987, que fueron reglamentadas por las modificaciones a las Ley de Amparo y por la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicadas el 5 de enero de 1988 y que entraron en vigor el 15 siguiente, confirieron a la citada Suprema Corte de Justicia la última y exclusiva instancia para decidir sobre cuestiones de carácter constitucional, en particular respecto de las disposiciones legislativas, y atribuyeron todos los demás asuntos de amparo a los tribunales colegiados de circuito (inspirados en los tribunales de circuito de apelación creados en los Estados Unidos en 1891 y distribuidos en las ciudades más importantes del territorio nacional), es decir, la protección de la libertad personal, salvo que implique una violación constitucional directa; el contencioso administrativo; el amparo social

13 Cfr. García Belaúnde, Domingo, "Garantías constitucionales en la Constitución peruana de 1993", y Danós Ordóñez, Jorge, "Aspectos orgánicos del Tribunal Constitucional", en *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*, Lima, Comisión Andina de Juristas (Lecturas sobre Temas Constitucionales, 10), 1994, pp. 253-264 y 283-296, respectivamente.

agrario y particularmente la impugnación de las resoluciones judiciales de todos los tribunales del país, con una función equivalente a una casación federal (procedimiento calificado por ello como amparo-casación), cuyo conocimiento correspondía en un porcentaje importante a la citada Suprema Corte de Justicia.

20. Las decisiones de los tribunales colegiados de circuito respecto de resoluciones judiciales deben considerarse firmes, ya que únicamente pueden impugnarse ante la Suprema Corte de Justicia cuando dichos tribunales deciden sobre la constitucionalidad de una ley o interpretan directamente un precepto constitucional, en la inteligencia de que el más alto tribunal tiene la facultad de atraer, de oficio, a petición de los propios tribunales o del procurador general de la República, aquellos juicios de amparo que considere de especial importancia (fracción VIII del artículo 107 de la carta federal).

21. Sin embargo, las reformas mencionadas se apartan del modelo europeo en la medida en que las decisiones de la Suprema Corte de Justicia, cuando declaran la inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas (entendidas en sentido material, es decir, comprendiendo también los tratados internacionales ratificados por el presidente de la República y aprobados por el Senado federal, así como los reglamentos expedidos por los ejecutivos federal y de las entidades federativas), impugnadas mediante el amparo, sólo tienen efectos particulares para el caso concreto y para las partes en el mismo, según el paradigma norteamericano (artículo 107, fracción II, de la carta federal). Sin embargo, un sector importante de la doctrina mexicana ha sostenido la necesidad de adoptar, así sea de manera paulatina, la declaración general de inconstitucionalidad.<sup>14</sup>

22. Las reformas constitucionales más recientes, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994, desarrolladas por la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicadas en el mismo *Diario Oficial* los días 11 y 26 de mayo de 1995, respectivamente, implican una evolución hacia el establecimiento de un organismo jurisdiccional constitucional más próximo al modelo europeo continental, inclusive desde el punto de vista orgánico, pero se conserva el nombre anterior de Suprema Corte de Justicia.<sup>15</sup>

14 Fix-Zamudio, Héctor, "La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional". en *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial 1986-1987*, México, Porrúa, 1987, 345-390, y *Reformas constitucionales de la renovación nacional*, México, Porrúa, 1987, pp. 495-541.

15 Martínez de Velazco, Fernando, "Introducción a las reformas constitucionales del Poder Judicial Federal", *Ars Iuris*, México, 13, número especial sobre la reforma judicial, 1955, pp. 12-28; Castro Lozano, Juan de Dios, "La reforma constitucional, en materia de justicia y el Estado de derecho"; Carvajal Contreras, Máximo, "El Poder Ejecutivo y las reformas al Poder Judicial". Estos dos últimos trabajos publicados en la obra *Reformas al Poder Judicial*, México, UNAM, 1995, pp. 57-63 y 64-70.

23. En efecto, en las modificaciones fundamentales de 1987 se dejó intacta la estructura de la propia Suprema Corte, entonces compuesta por veintinueve magistrados numerarios (denominados ministros) y cinco supernumerarios, que funcionaba en Pleno y en cuatro salas especializadas. En las reformas más recientes, el nuevo texto del artículo 94 de la carta federal reduce el número de magistrados a once, que funcionan en Pleno y en Salas (actualmente dos de cinco magistrados, las que conocen cada una de varias materias).

24. Se aproxima la actual Suprema Corte a los tribunales constitucionales europeos en varios aspectos, además del número más reducido de sus integrantes. En primer lugar, ahora son designados por un periodo de quince años (sin posibilidad de reelección, con excepción de los provisionales o interinos), mientras que anteriormente se consideraban inamovibles, salvo destitución por motivos de responsabilidad, hasta la edad de retiro forzoso, que era de setenta años (artículo 97 constitucional).

25. De acuerdo con el régimen anterior, tomado del sistema norteamericano, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia eran nombrados por el presidente de la República con aprobación del Senado federal. En el texto del actual artículo 96 constitucional, el presidente de la República debe enviar una terna al Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designa a la persona que deba cubrir la vacante con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes (antes bastaba la mayoría simple).

26. Una novedad de las reformas constitucionales de 1994 consiste en la introducción del Consejo de la Judicatura Federal, institución tomada del modelo europeo que se ha desarrollado recientemente en los ordenamientos constitucionales latinoamericanos.<sup>16</sup>

27. Por otra parte, se modificó el artículo 105 constitucional que regulaba las llamadas “controversias constitucionales”, las cuales, de acuerdo con el modelo norteamericano, comprendían los conflictos entre la Federación y uno o más estados; los estados entre sí; entre los poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos y aquellos en que la Federación fuese parte, los que se sometían para su resolución a la Suprema Corte de Justicia.<sup>17</sup> La

16 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Órganos de dirección y administración del Poder Judicial”, en *Justicia y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1993, pp. 41-63; *id.*, “Órganos de dirección y administración de los tribunales en los ordenamientos latinoamericanos”, en *Memoria de El Colegio Nacional*, 1992, México, El Colegio Nacional 1993, pp. 43-75; Melgar Adalid, Mario, “El Consejo de la Judicatura Federal y la división de poderes”, y Soberanes Fernández, José Luis, “El Consejo de la Judicatura Federal a la luz del derecho comparado”. Estos dos últimos trabajos fueron publicados en el libro *Reformas al Poder Judicial*, México, UNAM, 1995, pp. 117-126 y 213-222, respectivamente.

17 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano”, en *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 134-137.

fracción I del citado artículo 105 constitucional, en su texto reformado, amplió la esfera de dichas controversias constitucionales (si bien las excluyó en todos los supuestos para la materia electoral), para comprender también las que pueden suscitarse entre los estados y los municipios; los mismos estados y el Distrito Federal, así como entre dos órganos de este último, y lo que es más importante, incluye actualmente los conflictos de atribución entre el “Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal”.

28. En la fracción II del mismo precepto fundamental se introdujo una nueva institución, es decir, las “acciones de inconstitucionalidad”, las que se han atribuido a la mayoría de los tribunales o cortes constitucionales tanto en Europa continental como en los ordenamientos latinoamericanos que las han introducido.<sup>18</sup> Dichas acciones pueden ser interpuestas ante la misma Suprema Corte de Justicia por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados o del Senado federal contra las leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión (en el caso de los senadores, también pueden combatir los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano); por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de los órganos legislativos locales en contra de las leyes expedidas por los mismos; por el mismo porcentaje de miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal contra los ordenamientos legislativos expedidos por la misma, y, finalmente, también está legitimado el procurador general de la República (que es la cabeza del Ministerio Público federal) para interponer dicha acción contra las disposiciones expedidas por los citados órganos legislativos y los tratados internacionales. Se excluye de dicha impugnación a las leyes de carácter electoral.

29. De acuerdo con el mencionado artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad pueden ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de las normas respectivas. Dicho precepto fundamental no establece un plazo de interposición de las controversias constitucionales, pero el artículo 21 de la Ley Reglamentaria también establece el de treinta días, tanto para actos concretos como respecto de disposiciones legislativas, respecto de las cuales se toma en consideración ya sea su entrada en vigor o su primer acto de aplicación, y en cuanto a los

18 Cfr. Mezzetti, Luca, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, Rimini, Maggioli Editore, 1992. Por lo que respecta a América Latina, Fix-Zamudio, Héctor, “Jurisdicción constitucional y protección de los derechos humanos en América Latina”, en *Contribuciones*, 2-1994, *Estado de derecho*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, pp. 63-111.

conflictos de límites se fija un plazo de sesenta días a partir de que entre en vigor la norma general o de la realización del acto que los origine.<sup>19</sup>

30. Tanto por lo que respecta a las controversias constitucionales como a las acciones de inconstitucionalidad, se dispone, por el mismo artículo 105 de la carta federal, que el fallo de la Suprema Corte, cuando se trate de disposiciones legislativas, sólo tendrá efectos generales cuando sea aprobado por una mayoría por lo menos de ocho votos. El precepto fundamental no establece la consecuencia de una votación inferior, pero los artículos 42 y 72, respectivamente, de la Ley Reglamentaria, disponen que si no se alcanza el mínimo de ocho votos aprobatorios se tendrá por desestimada la controversia o la acción respectivas.

31. No obstante que las citadas reformas de 1994 a la Constitución mexicana aproximan aún más a la Suprema Corte de Justicia al modelo europeo de jurisdicción constitucional especializada, se ha conservado el sistema tradicional de la desaplicación concreta de las disposiciones legislativas cuando las mismas son impugnadas por conducto del juicio de amparo, lo que no es congruente con los efectos generales de las sentencias de inconstitucionalidad pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, como se ha señalado con anterioridad.<sup>20</sup>

## VII. LOS ORGANISMOS DE JURISDICCION CONSTITUCIONAL EN COLOMBIA Y BOLIVIA

32. La Corte Constitucional colombiana fue introducida por los artículos 239 a 245 de la Constitución de 7 de julio de 1991. De acuerdo con los citados preceptos, a dicha Corte le corresponde la guarda de la integridad y de la supremacía de la Constitución, por lo que conoce de las cuestiones de constitucionalidad relativas a las reformas de la ley suprema (sólo por vicios en el procedimiento); de la inconstitucionalidad, tanto de las leyes expedidas por el órgano Legislativo como de los decretos legislativos y los dictados con fuerza de ley por el Ejecutivo, materias que anteriormente estaban encomendadas a la Corte Suprema de Justicia. Además, en la actualidad se le confiere la revisión de las decisiones judiciales sobre la acción de tutela (amparo) de los

19 Fix Fierro, Héctor, "La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad", *Ars Iuris*, México, 13, número especial sobre la reforma judicial, 1995, pp. 109-127; Arteaga Nava, Elizur, "Las nuevas facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en *Reformas al Poder Judicial*, cit. supra, nota 17, pp. 68-100.

20 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo", en *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM, 1993, pp. 153-196.

derechos humanos consagrados constitucionalmente, por lo que su intervención en la protección de tales derechos es ahora más directa que en el sistema establecido por la carta fundamental anterior de 1886. Los preceptos anteriores están reglamentados por el decreto número 2067 de 4 de septiembre de 1991,<sup>21</sup> por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios que deban surtirse ante la Corte Constitucional.

33. El organismo jurisdiccional especializado más reciente en Latinoamérica fue establecido por las reformas a la Constitución de Bolivia, publicadas el 11 de agosto de 1994, en cuyos artículos 119, 120 y 121 se introdujo el Tribunal Constitucional, integrado por cinco magistrados designados por el Congreso Nacional mediante el voto de dos tercios de los miembros presentes, por un periodo de diez años improrrogables, pero pueden ser reelectos pasado un tiempo igual al que hubiesen ejercido su mandato.

34. Las atribuciones de dicho tribunal son muy amplias. Entre las más importantes merecen destacarse: la de conocer en única instancia de la impugnación de las leyes, decretos y cualquier género de resoluciones no judiciales, pero si dicha acción tiene carácter abstracto, sólo la podrán interponer el presidente de la República, cualquier senador o diputado, el fiscal general de la República o el Defensor del Pueblo; también puede decidir los conflictos de competencias y controversias entre los poderes públicos, la Corte Nacional Electoral, los departamentos y los municipios.

35. Además, están sometidos a la decisión del citado Tribunal Constitucional boliviano los recursos contra resoluciones del Poder Legislativo o una de sus Cámaras, cuando tales resoluciones afecten a uno o más derechos o garantías concretas, cualesquiera que sean las personas afectadas; la revisión de los recursos de amparo constitucional y de habeas corpus; la constitucionalidad de tratados o convenios con gobiernos extranjeros u organismos internacionales, así como las demandas respecto a procedimientos en la reforma de la Constitución. Se otorgó al propio Tribunal Constitucional la facultad de absolver las consultas del presidente de la República, el presidente del Congreso Nacional y el presidente de la Corte Suprema de Justicia, sobre la constitucionalidad de proyectos de ley, decretos o resoluciones, o de leyes, decretos o resoluciones aplicables a un caso concreto. La opinión del tribunal es obligatoria para el órgano que efectúa la consulta.

21 Cfr. Sáchica, Luis Carlos, *Nuevo constitucionalismo colombiano*, 10a. ed., Santa Fe de Bogotá, Temis, 1992, pp. 130-135; Rey Cantor, Ernesto, *Introducción al derecho procesal constitucional. Controles de constitucionalidad y legalidad*, Cali, Colombia, Universidad Libre, 1994, pp. 45-84.

### VIII. LAS SALAS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMAS

36. Además de los tribunales o cortes constitucionales anteriormente mencionadas, es preciso destacar la creación de Salas Constitucionales autónomas en el seno de las Cortes Supremas, lo que constituye un paso adelante respecto de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Colombia que, de acuerdo con la ley suprema de ese país, de 1886, sólo tenía facultades de dictaminar sobre las cuestiones de inconstitucionalidad, pero la decisión final correspondía a la Corte en Pleno.

37 En primer término, la Constitución de El Salvador, de 15 de diciembre de 1983, estableció en su artículo 183 la Sala Constitucional de la Corte Suprema, como único tribunal competente para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, en su forma y contenido, de un modo general y obligatorio, y puede hacerlo a petición de cualquier ciudadano. Este precepto está reglamentado por la Ley de Procedimientos Constitucionales de 1960 (en cuanto al procedimiento) y por el artículo 53, inciso 10o. de la Ley Orgánica Judicial, promulgada el 27 de agosto de 1986 (por lo que respecta a la competencia de dicha Sala Constitucional), el cual le atribuye, además de sus funciones sobre la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas en sentido formal y material, el conocimiento de los procesos constitucionales de amparo y de exhibición de las personas (habeas corpus).

38. Con motivo de los Acuerdos de Paz suscritos en la ciudad de México el 27 de abril de 1991 entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí, en los cuales se señaló la necesidad de una reforma judicial, se modificó el 31 de octubre siguiente el citado precepto constitucional para disponer en su segundo párrafo que la mencionada Sala de lo Constitucional estará integrada por cinco magistrados designados por la Asamblea Legislativa. Su presidente será elegido por dicha Asamblea en cada ocasión en que le corresponda designar magistrados de la Suprema Corte de Justicia y será presidente de la propia Corte y del órgano Judicial.

39. También se estableció una Sala Constitucional en la Corte Suprema de Costa Rica por la reforma de 18 de agosto de 1989 a los artículos 10 y 48 de la Constitución de 1949, de acuerdo con los cuales corresponde a la propia Sala la declaración de inconstitucionalidad, con efectos generales, de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos a derecho público, pero además el conocimiento de los recursos de amparo y habeas corpus, los cuales proceden también para la protección de los derechos humanos establecidos en los instrumentos internacionales aplicables en Costa Rica.

40. Dichos preceptos fueron reglamentados por la Ley de Jurisdicción Constitucional promulgada el 11 de octubre del citado año de 1989. Este ordena-

miento es muy amplio, pues regula de manera sistemática todos los instrumentos de justicia constitucional del ordenamiento costarricense, que anteriormente se encontraban dispersos en varias disposiciones legislativas. Todos esos instrumentos se confieren a la citada Sala Constitucional de la Corte Suprema, Sala que decide con plena autonomía, de manera que si bien desde un punto de vista formal se encuentra dentro del mencionado Tribunal Supremo, en realidad debe considerarse como una corte o tribunal constitucional que, además, ha establecido una jurisprudencia muy dinámica e innovativa en cuanto a la interpretación de las normas constitucionales y de los tratados internacionales sobre derechos humanos.<sup>22</sup>

41. La Sala Constitucional fue establecida en el artículo 260 de la Constitución de Paraguay expedida el 20 de junio de 1992, como parte integrante de la Corte Suprema de Justicia y con las atribuciones de: 1) conocer y resolver sobre la constitucionalidad de las leyes y de otros procedimientos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a dicha Constitución en cada caso concreto y el fallo sólo tendrá efectos con relación a ese caso; y 2) decidir sobre la inconstitucionalidad de las sentencias definitivas o interlocutorias, declarando la nulidad de las que resulten contrarias a la propia Constitución. El procedimiento puede iniciarse por vía de acción ante la Sala Constitucional y por vía de excepción en cualquier instancia, en cuyo caso se elevarán los antecedentes a la Corte.

42. Como puede observarse, la Sala Constitucional de Paraguay tiene facultades bastante modestas y tradicionales, si la comparamos con otros organismos similares en el ámbito latinoamericano, ya que sus decisiones, aun cuando se refieran a la inconstitucionalidad de disposiciones legislativas, sólo tienen efectos particulares en casos concretos, no obstante que, como ya se ha señalado, predominan en la jurisdicción constitucional de nuestra época los efectos *erga omnes* de las declaraciones de inconstitucionalidad de las normas de carácter general.<sup>23</sup>

43. Por lo que respecta a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Ecuador, fue creada en las reformas a la carta de 1978, expedidas el 23 de diciembre de 1992 y codificadas el 31 de marzo de 1993. El texto actual del artículo 101, párrafo tercero, de la citada Constitución, dispone que dicha Sala Constitucional especializada será presidida con voz y voto por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con lo establecido por la ley. Por otra

22 Hernández Valle, Rubén, *La tutela de los derechos fundamentales*, San José, Costa Rica, Juricentro, 1990, pp. 25-244; *id.*, *Derecho procesal constitucional*, San José, Costa Rica, Juricentro, 1995, pp. 113-132; Piza Escalante, Rodolfo, "Justicia constitucional y derecho de la Constitución", en *La jurisdicción constitucional*, San José, Costa Rica, 1993, pp. 133-155.

23 Cfr. Cappelletti, Mauro, "El control judicial de la constitucionalidad de las leyes", trad. de Luis Dorantes Tamayo, en *La justicia constitucional. (Estudios de derecho comparado)*, México, UNAM, 1987, pp. 19-111.

parte, en los términos del artículo 146 constitucional, fracción I, el Tribunal de Garantías Constitucionales que mencionamos anteriormente debe someter a la decisión de la citada Sala Constitucional sus resoluciones sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones normativas de carácter general, las que únicamente pueden ser suspendidas por dicho Tribunal, para que dicha Sala dicte el fallo definitivo y con efectos *erga omnes*.

## IX. CONCLUSIONES

44. De acuerdo con las breves reflexiones anteriores, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

45. *Primera*. Ha imperado en los ordenamientos latinoamericanos, a partir de su independencia de España, la consagración del sistema americano de “revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes”, inspirado en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 y en la jurisprudencia de la Corte Suprema Federal de ese país, modelo que implica el control difuso, por vía incidental y con efectos particulares. Sin embargo, en décadas recientes se observa, cada vez con mayor vigor, la influencia del llamado “sistema europeo”, o “austriaco”, de jurisdicción constitucional, de acuerdo con el cual se establece un órgano concentrado, ante el cual se plantea en vía directa la impugnación de los actos y disposiciones normativos que se consideran inconstitucionales, y cuyas decisiones, tratándose de normas generales, tienen efectos *erga omnes*.

46. *Segunda*. No obstante que se han creado varias cortes o tribunales constitucionales, así como salas constitucionales especializadas en varios ordenamientos latinoamericanos, de acuerdo, como se ha dicho, con el modelo europeo o austriaco, se conserva en forma paralela el régimen calificado como “americano”, ya que al lado de la declaración general de inconstitucionalidad subsiste la desaplicación de las disposiciones legislativas en los procesos concretos, por lo que permanece el control difuso al mismo tiempo que el concentrado. En el modelo que ha predominado en los países de Europa Occidental (el cual se ha extendido en los últimos años a los ordenamientos de Europa Oriental y aun a la Federación Rusa, que se ha apartado del modelo soviético), los jueces ordinarios, por regla general, no están facultados para desaplicar las disposiciones legislativas en los casos concretos de los cuales conocen, y cuando en ellos se plantea de oficio o a petición de parte una cuestión de inconstitucionalidad, los juzgadores ordinarios deben suspender el procedimiento y elevar los autos al Tribunal o Corte Constitucionales para que decida en definitiva, con efectos generales.

47. *Tercera*. En la dirección que implica el establecimiento de organismos jurisdiccionales especializados en los ordenamientos constitucionales latinoame-

ricanos podemos señalar a las cartas de Guatemala (1965 y 1985); Chile (1970-1973 y 1980); Ecuador (1948-1984-1993); Perú (1979 y 1993); Colombia (1991), y Bolivia (1994). Además, se han creado salas constitucionales autónomas en el seno de las Cortes Supremas en Costa Rica (1989); El Salvador (1983 y 1991); Paraguay (1992), y Ecuador (1993). También se pueden mencionar las reformas constitucionales mexicanas de 1987 y 1994, que han transformado a la Suprema Corte de Justicia, sin cambiar de denominación, en un verdadero tribunal constitucional.

48. *Cuarta*. Un aspecto que debe destacarse en esta evolución reciente de las legislaciones de Latinoamérica en relación con los organismos de jurisdicción constitucional es la tendencia creciente para encomendar a dichos tribunales especializados, además de otros instrumentos de resolución de controversias entre los órganos del poder de mayor jerarquía y las acciones directas de inconstitucionalidad de disposiciones legislativas, la resolución en última instancia de los instrumentos específicos de tutela de los derechos humanos, tales como el habeas corpus; el amparo y sus equivalentes (*mandado de segurança*, recurso de protección y acción de tutela); así como algunos otros más recientes, como el llamado *habeas data*. Un porcentaje predominante de estos instrumentos son sometidos a la decisión final de las Cortes, Tribunales y Salas Constitucionales latinoamericanas.

49. *Quinta*. Pero aun en aquellos ordenamientos de nuestra región que todavía no han introducido estos tribunales especializados en materia constitucional, sin perjuicio de que pudieran crearse en un futuro más o menos próximo, se advierte el predominio creciente de las cuestiones de inconstitucionalidad sobre los asuntos judiciales en los cuales se aplican las leyes ordinarias. Así se puede observar a las Cortes Supremas de Argentina y Venezuela y en el Tribunal Supremo Federal de Estados Unidos, que ha servido de modelo a estos últimos, se ha transformado en la realidad en un tribunal constitucional, aun cuando conserve su denominación tradicional.