

CAPÍTULO SEGUNDO

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE 1967

I. La Constitución de 1967 (promulgada el 2 de febrero), obra de la Asamblea Constituyente de 1966-1967, hoy vigente y de cuya importantísima reforma de 1994 nos ocuparemos más adelante, dedica el Título 1o. de su Parte cuarta a la “primacía de la Constitución”.

Otra parte del citado título consta de tan sólo dos preceptos (los artículos 228 y 229) en los que, de un lado, se proclama que la Constitución es la Ley Suprema del ordenamiento jurídico nacional, viéndose obligados los Tribunales, jueces y autoridades a aplicar la comparecencia a las leyes; mientras que de otro, se determina que los principios, garantías y derechos constitucionales entre reconocidos, no pueden ser alterados por las leyes que regulan su ejercicio y necesitan de reglamentación para su cumplimiento.

Aunque ambos preceptos son inequívocos en sus respectivas formulaciones, caracterizando normativamente a la “lex superior”, no han faltado, como recuerda Alvarado,²¹ quienes vienen sosteniendo que el término “preferencia” está tomado en sentido optativo; interpretación a partir de la cual, de modo verdaderamente disparatado, algunos han justificado la aplicación de los decretos arbitrarios dictados por los Gobiernos “de facto”, argumentando que la norma, por arbitraria que fuese, debía entenderse vigente mientras no fuera derogada o se demandare su inconstitucionalidad.

21 Alvarado, Alcides, *Del constitucionalismo liberal al constitucionalismo social (Teoría y práctica)*, Sucre, Corte Suprema de Justicia de la Nación, 1994, p. 337.

A partir de esa necesaria adecuación de las normas jurídicas a la Constitución, prenda de garantía, seguridad y paz social, como diría Navia Durán,²² el control de la constitucionalidad ha seguido confiado a la Corte Suprema de Justicia; y no sólo a través de los recursos de constitucionalidad, sino como señalaba Urcullo,²³ a través asimismo de la revisión en los recursos de “hábeas corpus” y amparo constitucional. También se contempla el recurso directo de nulidad por falta de jurisdicción y competencia de órganos administrativos, aunque no falta algún autor que dude respecto a que en su redacción originaria la Constitución de 1967 reconociera un verdadero control de constitucionalidad;²⁴ duda ésta que no podemos en modo alguno compartir pues, bien al contrario, concordamos con quienes, como Galindo Decker,²⁵ entienden que en Bolivia existía, por lo menos teóricamente, un modelo de control de constitucionalidad ubicable en la dirección del modelo difuso norteamericano. Entre otras consideraciones, porque los efectos de los correspondientes fallos judiciales son “inter partes” y no “erga omnes”, es decir, sólo para el caso particular y debatido se declara la inaplicabilidad de la norma tachada de inconstitucional.

Otra cuestión bien distinta es la práctica, el ejercicio real de esta atribución de control de constitucionalidad de la Corte Suprema, que se nos antoja bastante deficiente, como con anterioridad tuvimos oportunidad de exponer. Por lo demás, esta ubicación del sistema boliviano de control de la constitucionalidad dentro del modelo difuso, concuerda con lo que ha venido siendo tradicionalmente un rasgo común de la mayor parte de los ordenamientos latinoamericanos, por lo menos durante una cierta etapa histórica.²⁶

22 Navia Durán, José Antonio, *Conceptos de derecho constitucional boliviano*, La Paz, Instituto Boliviano de Cultura, 1992, p. 13.

23 Urcullo Reyes, Jaime, *Proceso democrático, situación jurídica y reforma constitucional en Bolivia*, La Paz, Empresa Editora Urquiza, 1993, p. 167.

24 A sbun, Jorge, *Análisis jurídico-político de la reforma constitucional*, Santa Cruz, Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra, 1994, pp. 28 y 29.

25 Galindo Decker, Hugo, *op. cit.*, p. 26.

26 Fix-Zamudio, Héctor *et al.*, “La justicia constitucional en Iberoamérica y la declaración general de inconstitucionalidad”, *La jurisdicción constitucio-*

La influencia norteamericana, como en otro lugar hemos significado,²⁷ ha sido en América Latina muy compleja en este terreno; y ello por cuanto la “judicial review” se implantó paulatinamente en las Constituciones latinoamericanas, en combinación con la tradición hispánica y la atracción ejercida por las Cartas revolucionarias francesas.²⁸

II. El artículo 127 de la Constitución de 1967, en su redacción inicial, enumeraba las atribuciones de la Corte Suprema. Nos referiremos a continuación a algunas de ellas, desde luego, sin ánimo de exhaustividad.

La atribución de mayor interés en relación con el tema que nos ocupa era la del punto quinto: conocer en única instancia de los asuntos de puro derecho, cuya decisión dependiera de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, decretos y cualquier género de resoluciones.

Como reconociera la doctrina,²⁹ entre todos los que se tramitan en la Corte Suprema, éste debía ser considerado como el proceso de mayor trascendencia, la vía idónea para asegurar la supremacía de la Constitución sobre las demás normas del ordenamiento jurídico.

Ya aludimos a cómo el Código de Procedimiento Civil denominaría a este mecanismo procesal “recurso de inaplicabilidad”, terminología que algún sector de la doctrina, muy anquilosado en el pasado, consideraría sin razón alguna como arbitraria.³⁰

nal en Iberoamérica, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1984, pp. 439 y ss., en concreto, p. 447.

27 Fernández Segado, Francisco, “Los inicios del control de la constitucionalidad en Iberoamérica: del control político al control jurisdiccional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 49, enero-abril de 1997, pp. 79 y ss., en concreto, p. 81.

28 Sobre esta mixtura y en relación con el juicio de amparo mexicano, *cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, “The Confluence of Common Law and Continental European Law in the Mexican Writ of Amparo”, *The Mexican Forum*, The University of Texas at Austin, Institute of Latin American Studies, 1983, en especial, pp. 4-8.

29 Galindo Decker, Hugo, *op. cit.*, p. 14.

30 Alvarado, Alcides, *op. cit.*, p. 475.

También nos referimos a los rasgos procesales característicos de este recurso, que había de tramitarse de acuerdo con las formalidades estatuidas por el Código de Procedimiento Civil, siendo oportuno de recordar ahora que la sentencia, pronunciada en única instancia tenía un mero efecto “inter partes”, pues alcanzaba tan sólo al “caso particular y concreto debatido”. Sería precisamente en este punto donde convergieran las críticas doctrinales. Al no regir en Bolivia el principio del “stare decisis”, la Corte había de pronunciarse en cada caso particularizadamente y ello se traduciría en una cierta “volatilidad de las sentencias”,³¹ generándose en la práctica una inseguridad respecto a que el resultado de una sentencia ulterior sobre la misma norma ya impugnada y en vía de inaplicabilidad, no fuera igual al del fallo precedente.³²

Sin embargo, el artículo 757.II del Código de Procedimiento Civil era taxativo al disponer que la sentencia que declarara probada la demanda no podía anular, revocar o modificar la disposición tachada de inconstitucional, lo que entrañaba el rechazo sin paliativos de todo posible control concreto con efectos “erga omnes”; esto era algo que en buena medida encontraba su razón de ser en una arraigada línea de pensamiento constitucional, que Daza³³ compendia cuando argumenta que el órgano judicial no puede, en manera alguna, ni debe ir más allá de la declaración de inejecución en cada caso particular, pues carece de potestad para abrogar o derogar las leyes o los actos jurídicos inconstitucionales.

Lo contrario, añade el citado autor, significaría un quebrantamiento del principio básico del gobierno republicano-democrático establecido en el artículo 2o. de la Constitución de 1967. Y en idéntico sentido se pronunciaría un clásico del constitucionalismo boliviano, como Trigo, a cuyo juicio la derogación de normas por el Poder Judicial significaría tanto

31 Galindo de Ugarte, Marcel, *op. cit.*, p. 57.

32 Asbun, Jorge, *op. cit.*, p. 30.

33 Daza Ondarza, Ernesto, *La supremacía constitucional y la Corte Suprema como guardián de la Constitución*, Cochabamba, Editorial Universitaria, 1968, p. 31.

como un avance excesivo en sus atribuciones, que le colocaría por encima de los demás poderes del Estado, con la subsiguiente quiebra del principio de igualdad e independencia en que institucionalmente se hallan colocados.³⁴

III. El artículo 127 de la Constitución de 1967, en su redacción inicial, atribuía a la Corte Suprema, a lo largo y ancho de sus diferentes apartados, otras competencias. En cuanto a que tras la reforma de 1994 algunas de ellas iban a configurarse como competencias propias del Tribunal Constitucional, las aludiremos siquiera sea de modo sumario.

El apartado cuarto del citado artículo atribuye a la Corte Suprema el conocimiento de los recursos de nulidad, no obstante lo cual el artículo 122, 2o., de modo genérico, atribuye a la justicia ordinaria, esto es, no en exclusiva a la Corte Suprema, la resolución de los recursos directos de nulidad que se deduzcan en resguardo del artículo 31 de la Constitución (que declara nulos los actos de los que usurpen funciones que no les competen, así como aquellos otros actos de quienes ejerzan jurisdicción o potestad que no emane de la ley), contra todo acto o resolución de autoridad pública que no fuese judicial.

El recurso directo de nulidad tiene su primer antecedente en la Ley de 24 de septiembre de 1951, de donde pasaría a la Compilación de las Leyes del Procedimiento que entró en vigor en 1878. En su primera ordenación normativa, se concibió como un recurso por falta de jurisdicción del que conocían los Tribunales o Jueces que tuvieran por ley la facultad de juzgar, en primera instancia, al funcionario público que se hubiere arrogado la jurisdicción. En 1931 se estableció que el recurso directo de nulidad sólo podría interponerse contra toda autoridad que no fuese judicial. Y en la Constitución de 1938 se contempló como una atribución específica de la Corte Suprema de Justicia. A su vez, la Constitución de 1947 regularía este instituto procesal en términos casi idénticos a como lo haría el Código constitucional de 1967.

34 Félix Trigo, Giro, *Derecho constitucional boliviano*, La Paz, Editorial Cruz del Sur, 1952, pp. 683 y 684.

Al declarar la nulidad de los actos de quienes usurpen funciones que no les competen, la Constitución trata de garantizar que los ciudadanos no puedan ser compelidos por cualquier autoridad. La nulidad en cuestión es muy amplia, pues, como recuerda Harb,³⁵ abarca desde el ámbito político-administrativo como son los actos de las llamadas autoridades “de facto”, hasta las relaciones personales con la Administración. El artículo 768 del Código de Procedimiento Civil dispone al efecto la procedencia de este recurso contra todo acto o resolución emanados de autoridad pública que no fuere judicial y que hubiere obrado sin jurisdicción, sin competencia o cuando ésta hubiese cesado o estuviere suspensa según las previsiones de la Constitución, de la Ley de Organización Judicial o del propio Código de Procedimiento Civil.

El artículo 774 de este último Código sanciona con la anulación de todo lo obrado, los actos de la autoridad recurrida que hubiese obrado sin jurisdicción y competencia.

Como ya hemos significado, no estamos ante una función atribuida exclusivamente a la Corte Suprema, cuya competencia queda circunscrita a los actos de los funcionarios con jurisdicción nacional, mientras que las Cortes Superiores y los Jueces de Partido, según los casos, también son competentes.

El punto décimo del mismo artículo 127, atribuye a la Corte Suprema el conocimiento en única instancia de los juicios contra las resoluciones del Poder Legislativo o de una de sus Cámaras, cuando las mismas afectaren a uno o más derechos concretos, sean civiles o políticos, de cualesquiera personas interesadas. En desarrollo de este precepto, el artículo 782 del Código de Procedimiento Civil legitima a cualquier persona que se creyere perjudicada por una resolución del Poder Legislativo que afectare a alguno de sus derechos, para

35 Harb, Benjamín Miguel, “El sistema constitucional boliviano”, en García Belaunde, Domingo; Fernández Segado, Francisco y Hernández Valle, Rubén (coords.), *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Editorial Dykinson, 1992, pp. 99 y ss., en concreto, p. 122.

interponer una demanda ante la Corte Suprema en defensa de esos derechos, debiendo de ir dirigida la acción contra el Presidente del Congreso Nacional o de la respectiva Cámara, según los casos.

IV. Otro expediente que ahora ha pasado a ser de la competencia del Tribunal Constitucional, es el recurso contra tributos o cargas públicas, que ya estaba contemplado por la redacción inicial de la Constitución de 1967. El llamado por el Código de Procedimiento Civil “recurso contra impuestos ilegales”, tenía su apoyo constitucional en el artículo 26, a cuyo tenor señala: “Ningún impuesto es obligatorio sino cuando ha sido establecido conforme a las prescripciones de la Constitución. Los perjudicados pueden interponer recurso ante la Corte Suprema de Justicia contra los impuestos ilegales. Los impuestos municipales son obligatorios cuando en su creación han sido observados los requisitos constitucionales”.

Este recurso podía interponerse ante la Corte Suprema por cualquier persona que se creyere perjudicada por un impuesto no establecido conforme a las prescripciones constitucionales, pidiendo se declarara ilegal dicha exacción, previsión ésta del artículo 784 del Código de Procedimiento Civil que no se acomodaba muy bien al antes transcrito artículo 26. La sentencia sólo surtía efectos “inter partes”.

Señalemos, finalmente, que de conformidad con los artículos 18 y 19 de la Constitución, la Corte Suprema había de conocer en revisión de las resoluciones dictadas en procesos de “hábeas corpus” y de amparo por las Cortes Superiores y los Jueces, según los casos. En ambos supuestos el fallo del órgano jurisdiccional inferior había de elevarse de oficio a la Corte Suprema.

A la vista de estas competencias y de las varias otras que el artículo 127 de la Constitución atribuía a la Corte Suprema, se pudo afirmar,³⁶ no sin razón, que esta última aparecía como un órgano omnicompreensivo, ejerciendo funciones de naturaleza tan dispar como son las disciplinarias, las administrativas, las judiciales y las de control constitucional. Quizá,

36 Asbun, Jorge, *op. cit.*, p. 23.

por ello mismo, la lentitud de los procedimientos y los casos de corrupción se convirtieron en verdaderos estigmas de este órgano. A todo lo cual habría que añadir, ya en directa relación con el tema objeto de nuestra preferente atención, que la realidad muestra que la función de la Corte Suprema en cuanto órgano llamado a ejercer el control de la constitucionalidad, resultó todo lo contrario de brillante y convincente. A la vista de ello, no debe extrañar las voces surgidas en pro de una reforma constitucional que institucionalizara un Tribunal Constitucional que asumiera algunas de las funciones hasta entonces atribuidas a la Corte Suprema, en el ámbito de la salvaguarda de la primacía de la Constitución.