

## CAPÍTULO CUATRO

### LA FORMA DE GOBIERNO EN LATINOAMÉRICA

K. De las otras atribuciones de las Cámaras legislativas . . . . .	346
L. El papel de las Comisiones Permanentes en el funcionamiento de las Asambleas Legislativas . . . . .	346
M. Las clases de leyes contempladas en el derecho constitucional latinoamericano . . . . .	348
2. La organización y funcionamiento del Poder Judicial en América Latina . . . . .	359
A. Consideraciones generales . . . . .	359
B. ¿Cómo está organizado el Poder Judicial? . . . . .	363
C. La organización de los tribunales inferiores . . . . .	369
D. La jurisdicción constitucional . . . . .	376
E. Algunas conclusiones . . . . .	382

### *K. De las otras atribuciones de las Cámaras Legislativas*

1) Aplicar sanciones a quienes cometan faltas contra ellas, asegurando el derecho de defensa (Bolivia, a. 67.7; Honduras, a. 201); se trata de un típico caso de cuestión de privilegio colectivo de las Cámaras, donde se les otorga atribuciones jurisdiccionales de carácter disciplinario o contravencional.

2) El presidente de la República está obligado a poner a disposición del Congreso las Fuerzas Públicas necesarias que se les soliciten (Perú, a. 182; pero esas Fuerzas no pueden ingresar al recinto del Congreso sin autorización; Honduras, a. 201).

3) Crear comisiones de investigación (Bolivia, a. 67.6: aquí se faculta realizar investigaciones a la Comisión Permanente; Costa Rica, a. 121.23; El Salvador, a. 131.32: todos los funcionarios públicos están obligados a colaborar con las Comisiones de investigación, sus conclusiones no son vinculantes, pero deben ser puestas en conocimiento de la Fiscalía General; Ecuador, a. 59.e: a partir de la potestad de fiscalizar a la función Ejecutiva; Guatemala, a. 171.m; Honduras, a. 205.21; Perú, a. 180: es obligatorio comparecer al requerimiento de dichas Comisiones; Uruguay, a. 120; Venezuela, a. 160: los poderes públicos y los particulares están obligados a prestar el apoyo y las informaciones requeridas; esta función de investigación no afecta las atribuciones del Poder Judicial: a. 161).

Dichas comisiones tienen atribuciones propias del Poder Judicial, siempre que cuenten con el voto de un tercio de sus miembros; sus conclusiones pueden ser dirigidas al Ministerio Público, para promover la responsabilidad correspondiente (Brasil, a. 58.3).

4) Habilitar a los legisladores en forma individual a pedir informes a los departamentos de gobierno (Chile, a. 48.1: exclusivamente a favor de los diputados, con prohibición expresa para el Senado: a. 49, *in fine*; Cuba, a. 84; Perú, a. 179; Uruguay, a. 118: no se podrán pedir informes relativos a la competencia del Poder Judicial).

### *L. El papel de las Comisiones Permanentes en el funcionamiento de las Asambleas Legislativas*

El más reciente derecho parlamentario introduce la figura de las Comisiones Permanentes en el desempeño del Poder Legislativo, con el objeto, fundamentalmente, de cubrir los largos recesos a que se encuentran sometidos los órganos que ejercen dicho poder, y asegurar, de tal modo, la trascendente función de control que a él le compete.

Esta Comisión está formada por el doble de diputados en relación con los senadores en Bolivia (a. 82), Paraguay (a. 168) y Perú (a. 185); ella debe ser representativa de los diversos sectores políticos (Brasil, a. 58.VI.4), y está formada por un legislador de cada Cámara por área territorial (Colombia, a. 80); el Plenario de las Comisiones Legislativas es la modalidad ecuatoriana de formar este tipo de Comisiones (a. 66) y el Reglamento fijará la integración de la Comisión Permanente (Guatemala, a. 163); está formada en forma igualitaria: 19 diputados y 18 senadores (México, a. 78); está formada por cuatro senadores y siete diputados (Uruguay, a. 127); la Comisión Delegada del Congreso está formada por 23 miembros que reflejan la composición del cuerpo (Venezuela, enmienda 2).

En Panamá están previstas las Comisiones Permanentes de las Asambleas Legislativas, pero no se establece su integración (a. 159).

Sus atribuciones son:

1) Hacer cumplir la Constitución y las leyes (Bolivia, a. 82; Paraguay, a. 169.1; Uruguay, a. 129; Venezuela, a. 180.1).

2) Ejercer funciones de investigación y control (Bolivia, a. 82; Uruguay, a. 132); pedidos de informes (Venezuela, a. 179.2 y 3).

3) Convocar a la Asamblea General o al Congreso (Uruguay, a. 130; Paraguay, a. 169.3); a las Cámaras del Congreso (Paraguay, a. 169.4 y 5) o a sesiones preparatorias (a. 169.6).

4) Pedir al Ejecutivo la convocatoria a extraordinarias (Bolivia, a. 82; México, a. 78.4; Paraguay, a. 169.7) y preparatorias (Venezuela, a. 180.4).

5) Ratificar las designaciones efectuadas por el presidente para nombrar ministros, embajadores, agentes consulares, agentes superiores de Hacienda, jefes superiores de las Fuerzas Armadas, ministros de la Corte Suprema (México, a. 79.V y VII); esta norma entra en colisión con el a. 89.III, en tanto dispone la aprobación del Senado para las designaciones de ministros, embajadores, agentes consulares, jefes de las Fuerzas Armadas; según Valadés, prevalece el a. 79 (quizás porque es posterior al a. 89), de forma tal que el Senado ha visto reducidas sus potestades institucionales en manos de esta Comisión Permanente.<sup>226</sup>

6) Conceder licencia al presidente y legisladores (México, a. 78.VI y VIII).

7) Elaborar proyectos o dictámenes (Bolivia, a. 82; México, a. 78.III; Ecuador, a. 66; Panamá, a. 159).

8) Sus atribuciones las fijará el Reglamento (Brasil, a. 58.VI.4; Guatemala, a. 163; Perú, a. 185).

<sup>226</sup> *Op. cit.*, nota 200, p. 62.

9) Intervienen en los debates (en el primer debate) y en la vigilancia de la ejecución de los proyectos y/o leyes sobre planes y programas de desarrollo económico y social; ella pierde su competencia si no se expide en cinco meses (Colombia, a. 80). Jaime Vidal Perdomo destaca que esta potestad le confiere en Colombia, a la Comisión Permanente, el carácter de un verdadero fiscal de la administración pública.<sup>227</sup>

10) Presentar proyectos y aprobarlos, sólo durante el receso (Ecuador, a. 66); esta atribución es la máxima que se le reconoce a una Comisión Permanente, que en tal caso, viene a ubicarse en el lugar del propio Parlamento. En Venezuela la Comisión Legislativa puede ser autorizada a compatibilizar los proyectos por la Asamblea General, pero el proyecto debe volver al pleno para su aprobación (enmienda 2).

11) Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional (México, a. 79.I).

12) Recibirle el juramento al presidente y a los magistrados federales (México, a. 79.II).

13) Resolver cuestiones de competencia (México, a. 79.III).

14) Autorizar la creación o supresión de servicios públicos (Venezuela, a. 180.5).

15) Autorizar créditos adicionales al presupuesto (Venezuela, a. 180.6).

16) Autorizar al presidente a salir del país (Venezuela, a. 180.7).

17) Computar los votos de las legislaturas, aprobando o rechazando las reformas constitucionales que se efectúen, y declarar que han sido efectuadas las adiciones (México, a. 135).

En Haití no está preceptuada la existencia de una Comisión Permanente, sino la posibilidad de designar una Comisión Parlamentaria encargada de resolver las diferencias entre las Cámaras del Parlamento, que se presentan en el trámite legislativo (a. 111.4).

### *M. Las clases de leyes contempladas en el derecho constitucional latinoamericano*

El procedimiento legislativo clásico únicamente atinó a figurar y conceptuar un solo tipo de "ley", como instrumento operativo del quehacer parlamentario. Este unicato simplificador no puede hacerse cargo de la variedad de necesidades funcionales que en forma creciente debían ser atendidas por las Asambleas Legislativas. Que un código no es lo mismo que otorgar una pensión; que un acto dispositivo patrimonial no es lo mismo que un acto de control; que fijar posición política no es lo mismo

<sup>227</sup> *Op. cit.*, nota 134, p. 178.

que dictar un reglamento; o que hacer un plan no es lo mismo que dictar una ley orgánica; todas ellas son cuestiones difícilmente discutibles a esta altura de los tiempos. Sin embargo, nuestras Constituciones latinoamericanas, muy clásicas en su concepción sobre cómo abordar cuestiones de tecnología legislativa, aún se encuentran muy rezagadas respecto del movimiento diferenciado que, en tal sentido, se advierte en Europa.<sup>228</sup>

Refiriéndose al caso colombiano, Luis Carlos SÁCHICA señala que

el cambio de la técnica legislativa ha contribuido a disminuir su ejercicio constante y directo por el Congreso, puesto que las leyes normativas y orgánicas que complementan la Constitución son de suyo muy estables; las leyes programas dan pautas al Ejecutivo, para muy largo tiempo, sin necesidad de ajustes frecuentes, y las leyes cuadro de vigencia duradera, ya que aportan un marco flexible, y de contenido variable. . . con esto la legislación directa es escasa: el Congreso ha dejado de ser el legislador nato; pasó a serlo ocasionalmente.<sup>229</sup>

De todos modos, el tiempo no ha pasado en vano ya que, no obstante su rezago, visualizado a nivel continental, se puede advertir una tendencia modernizadora en tal sentido, que ha adquirido caracteres más nítidos en la reciente Constitución del Brasil, pero que ya había comenzado a manifestarse en las Constituciones latinoamericanas.

Podemos detallar el siguiente cuadro clasificatorio de las leyes o tenor de los textos constitucionales que estamos estudiando.

#### a. *Decisiones políticas*

Adoptadas utilizando el procedimiento ordinario de hacer las leyes (porque en tal sentido no se han introducido variables útiles) tienen el carácter de definir posiciones en situaciones particularmente importantes para la conducción del Estado; en ellas no se advierte el establecimiento de un contenido prescriptivo (mucho menos reglamentario), sino la instancia inicial o final de una situación que, encontrándose indefinida, urgía de solución. La importancia de estas decisiones determina la conveniencia de que sean adoptadas por la Asamblea General Legislativa. La adopción de decisiones políticas se lleva a cabo, entre otros modos de darse, a través de la fijación de directrices o direcciones de gobierno.

<sup>228</sup> Al respecto puede verse nuestro estudio publicado en *La Ley* del 10 de agosto de 1989.

<sup>229</sup> *Op. cit.*, nota 1, p. 138.

En esa situación se encuentran: los votos de censura a los ministros (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá, Perú, Ecuador, Venezuela, Chile y Uruguay), aunque debe advertirse que en Uruguay la medida está dispuesta por la Asamblea General; la elección del presidente de la República, sustitutos o designados (Argentina, Bolivia, Colombia, República Dominicana, México, Paraguay, Venezuela), en todos los casos por la Asamblea General; declarar la guerra o acordar la paz, al igual que el Estado de sitio u otras situaciones de emergencia (en todos los países), aunque en Bolivia y en Haití, ello lo dispone dicha Asamblea; la fijación de directrices con el objeto de fijar metas y prioridades en la Administración, a efectos de elaborar el Presupuesto (Brasil, a. 165.III.2); también tiene ese carácter la “influencia diplomática de la Asamblea General boliviana, en los compromisos internacionales del Ejecutivo (Bolivia, a. 68.5).

Las decisiones políticas de especial trascendencia tienen previsión constitucional en Guatemala, donde ellas pueden ser sometidas a consulta popular por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del presidente de la República o del Congreso, debiéndose precisar las preguntas que se someterán a los ciudadanos (a. 173). En México la potestad del Senado de analizar la política exterior del gobierno (a. 76.I), implica la posibilidad de que dicho cuerpo adoptó decisiones políticas en tal sentido, ratificando o variando las directivas que se hubieran adoptado en consecuencia. En Nicaragua la potestad de la Asamblea Nacional de conocer las “políticas” sobre desarrollo económico y social del país, le otorga también entidad a dicho instrumento (a. 138.21).

#### b. *Leyes orgánicas*

Son aquellas que regulan el funcionamiento de los órganos del Estado o de las instituciones básicas establecidas en la Constitución. Ellas suelen requerir, como recaudo de mayor exigencia, una mayoría especial para ser aprobadas, lo cual le otorga el carácter de semirigidez. En la reciente Constitución chilena de 1980 ellas están señaladas como “leyes orgánicas constitucionales (a. 63), se requiere una mayoría especial agravada y están indicados los casos concretos a los cuales corresponde (por ejemplo: la de la organización de los tribunales, a. 74; la del Tribunal Calificador de Elecciones, a. 84, entre muchos casos). En Panamá son leyes orgánicas aquellas que se refieren a determinados numerales (a. 153) que otorgan las potestades de la Asamblea Legislativa, pero entre ellas se encuentran materias muy diversas: dictar los Códigos, aprobar tratados, disponer sobre el uso de bienes públicos, aprobar contratos (a. 158.1); vale decir que se incluyen actos normativos generales

y actos administrativos, sin fundamento suficiente para calificar esta categoría de leyes, sobre todo cuando las “ordinarias” quedan reducidas a la ley de presupuesto y a las amnistías. En Perú las leyes orgánicas —que no están definidas ni caracterizadas en el texto— requieren de una mayoría especial para su aprobación (a. 194). En Venezuela las leyes orgánicas son las así designadas en la Constitución o por la ley que lo disponga por mayoría especial (a. 163). En Ecuador existe una somera y puntual referencia a ley orgánica de la función legislativa (a. 61), sin establecerse procedimiento especial para su aprobación; sin embargo, la doctrina se ha hecho cargo de su existencia, reconociéndole a las leyes orgánicas una jerarquía superior a las leyes ordinarias, aunque no respondan a la Constitución vigente.<sup>230</sup>

### c. *Leyes de planificación*

Sabido es que un “plan” o el planteamiento no es un instrumento equivalente a la “ley”, en tanto ésta pueda definir por su carácter prescriptivo, máxime si se tiene en cuenta la cualidad preferentemente “indicativa” que ha tenido la moderna planificación dentro del Estado. Contemplan el plan como variable legislativa: Argentina, muy fugazmente, al hablar de “planes de instrucción general y universitaria (a. 67.16); Bolivia, en tanto el Congreso “considera” planes de desarrollo (a. 59.4); Brasil, en tanto que le corresponde a la ley planificar la actividad económica (a. 174) y al plan nacional de educación (a. 214); Colombia, a través de planes de desarrollo económico y social, elaborados por el Congreso por un procedimiento especial (aa. 76.4 y 80); Cuba, en un sentido equivalente (a. 73.d); Honduras, al aprobar el Congreso el Plan Nacional de Desarrollo (a. 245.22); México, al tener el Congreso la potestad de dictar leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social (a. 73.XXIX.D); Nicaragua también tiene previsto que el Legislativo dicte el Plan de Desarrollo Económico y Social del país (a. 138.21); Venezuela establece que las Cámaras aprueben, el primer año del periodo constitucional, el Plan de Desarrollo Económico y Social (enmienda 2).

A partir del análisis de la planeación constitucional en Colombia, Jaime Vidal Perdomo destaca que ella será imperativa, indicativa o concertada, según lo sean las leyes que la establezcan, quedando a criterio de sus realizadores apuntar el carácter de las sanciones o estímulos, en

<sup>230</sup> Cfr. Salgado Pesantes, Hernán, *op. cit.*, nota 162, p. 279.

su respectivo caso, para lograr efectividad en el cumplimiento del plan.<sup>231</sup>

Una variante de la ley-plan son las leyes de presupuesto, previstas en todas las Constituciones, sea como planes anuales o plurianuales de obtención de recursos y ordenamiento de gastos.

#### d. *Las leyes de bases o marco*

De reciente desarrollo en el constitucionalismo europeo —Alemania, Francia, España, las utilizan en su despliegue institucional—, tienen por objeto establecer los límites, positivos o negativos, del ejercicio de la discrecionalidad política, estableciendo el “marco” para el desenvolvimiento y control de la delegación legislativa. Latinoamérica donde sí ha proliferado la delegación legislativa, no ha sabido entrar en esta variante técnica, salvados casos aislados, tales como los de Brasil, que prevé el establecimiento de bases para el planteamiento del desenvolvimiento nacional equilibrado (a. 174.1): en este país el concepto de bases vinculado a la delegación legislativa, se encuentra implícito en la regla que dispone que aquella deberá “especificar su contenido y los términos de su ejercicio” (a. 68.III); Cuba, donde la Asamblea Nacional aprueba los “principios” del sistema de planificación (a. 73.f); Chile, a partir de otorgarle carácter legislativo a las “materias básicas” referidas a lo laboral, sindical, previsional y de seguridad social (a. 60.4) y en tanto prevé el dictado de bases generales para la administración del Estado (a. 38); México tiene previsto que el Congreso de “bases” sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y para pagar la deuda externa (a. 73.VIII); Venezuela, bajo la denominación de “líneas generales del Plan Económico, también incorpora el concepto de “bases” legislativa (enmienda 2).

En Colombia este tipo de leyes se denominan “cuadro”, según la terminología con la que las identifica la doctrina;<sup>232</sup> resulta de aplicación para la determinación de la estructura de la administración pública por parte del Congreso (a. 76.9); el gobierno puede, en ese marco, crear, suprimir y fusionar empleos, así como fijar emolumentos (a. 120.21). También son utilizadas este tipo de leyes para organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional, regular el cambio y el comercio internacional, modificar los aranceles aduaneros (a. 76.22), así como adoptar las medidas de ejecución que demanden las necesidades públicas.

<sup>231</sup> *Op. cit.*, nota 134, pp. 192 y ss.

<sup>232</sup> *Cfr.*, en tal sentido, Restrepo Piedrahita, Carlos, *op. cit.*, nota 32, p. 90.



### e. *Leyes complementarias*

Esta modalidad legislativa ha sido acuñada por la reciente reforma constitucional del Brasil y, según la propia definición de su texto, ellas “disponen reglas sobre la elaboración, redacción, alteración y consolidación de las leyes” (a. 59, párrafo único). De este modo, las leyes complementarias vienen a ubicarse a mitad de camino entre las leyes orgánicas y las que en España se llaman “de refundición” (en tanto estas últimas logran la “consolidación” de una legislación dispersa, confusa y redundante). En Brasil, una aplicación concreta de este tipo de leyes está dispuesta en relación con el ejercicio financiero y con la organización presupuestal (a. 165.9.I y II), de modo tal que, en este último sentido, ellas operan a la manera de las leyes orgánicas.

### f. *Leyes ordinarias*

Estas leyes son las consideradas por la unanimidad de las Constituciones como el género legislativo y a ellas se les aplica las reglas “ordinarias” (y no las especiales), para su formación y sanción. A falta de un procedimiento especial corresponde utilizar el estipulado como “ordinario” para dicha formación. En Brasil esta clase de leyes ha sido individualizada en la taxonomía incluida en su Constitución (a. 59.III). En Panamá sólo son ordinarias las materias que versan sobre declaración de guerra, de amnistías por delitos políticos, dictan el reglamento orgánico de la Asamblea Legislativa (a. 158): como bien señala Quintero esta última es una típica ley “orgánica” y está definida, erróneamente, en la Constitución como ley ordinaria.<sup>233</sup>

### g. *Las leyes delegadas*

Plantean una serie de problemas vinculados a lo propio que la delegación del poder implica (el peligro de la suma del poder público), a los resguardos que hay que tomar para evitar dicho peligro y, por último, al necesario deslinde que hay que hacer entre ellas y los decretos —leyes dictadas por cuenta exclusiva del Ejecutivo—. Aclarado el primer punto en el sentido que delegación legislativa no puede significar suma del poder público, a partir de la intervención necesaria del legislativo en el control del ejercicio de dicha delegación —a cuyo efecto las leyes de bases cumplen un papel fundamental— y de su correspondiente re-

<sup>233</sup> *Op. cit.*, nota 14, p. 110.

vocación (con lo cual está también aclarado el segundo punto), queda por especificar lo concerniente a los decretos-leyes ejecutivos, los que sólo pueden ser admisibles en situaciones de necesidad y urgencia (nunca como expediente legislativo de rutina). Veamos cómo han sido reguladas las leyes delegadas en nuestras Constituciones.

1) En Brasil ellas son una clase específica de leyes (a. 59.IV) que pueden ser elaboradas por el presidente de la República, previa solicitud en tal sentido al Congreso; está prohibida la delegación de la competencia exclusiva de ese poder, así como de la que corresponde, en forma privativa a ambas Cámaras, de las leyes complementarias y sobre organización del Poder Judicial, del Ministerio Público, sobre nacionalidad y ciudadanía, derechos individuales, políticos y electorales y sobre planificación y directrices presupuestarias y presupuesto (a. 68). La delegación debe especificar el contenido y los términos de su ejercicio y puede (o no) requerir que dicho ejercicio sea sólo “proyectivo” sometiéndolo a la apreciación del Congreso, quien resolverá en tal caso, en votación única (una forma concreta de agilizar el trámite legislativo); queda vedada cualquier enmienda a lo proyectado: se aprueba o se rechaza (a. 68.III.3).

De esta forma, en Brasil hay dos modalidades posibles de delegación: de plenos efectos, que no quedan sometidas a ratificación del Congreso, sin que ello signifique que este último no pueda derogar lo actuado o revocar la delegación, debido a que está sancionado el control por el Congreso sobre las extralimitaciones del Ejecutivo (a. 45.V) y condicionada a la ratificación del Congreso, modalidad esta última que se compatibiliza con nuestra propuesta de delegación a través de bases que pauten los reglamentos legislativos.<sup>234</sup>

2) En Colombia la delegación está regulada en forma temporaria para que el presidente ejerza facultades extraordinarias en caso de necesidad, pero el facultamiento es previo; también cabe para la celebración de contratos, empréstitos y enajenación de bienes (en enumeración que no es taxativa), y para la planificación económica y social (a. 118.8).

3) En Chile el presidente puede solicitar autorización para dictar disposiciones con fuerza de ley durante un plazo no superior a un año, en materias que le corresponden al dominio de la ley (a. 61). Están excluidas las leyes orgánicas constitucionales, las de quórum calificado, las que regulan las garantías constitucionales, la nacionalidad y la ciudadanía, las electorales, y las que disponen plebiscitos (a. 61). La delegación debe ser precisa y puede estar sometida a limitaciones; de ella

<sup>234</sup> Véanse obras citadas.

debe tomar intervención la Contraloría General, órgano que puede rechazar los decretos-leyes dictados en exceso de la autorización (a. 61).

4) En Nicaragua la Constitución norma el dictado de un Decreto-Ley Anual Delegatorio “de las funciones legislativas” (no se precisa quién dicte dicho instrumento, pero si es decreto lo debe dictar el Ejecutivo, fijando las materias que le debe delegar la Asamblea Nacional), a partir del cual procede una delegación de facultades legislativas a favor del presidente, durante el periodo del receso de la Asamblea (a. 138.16).

5) En Panamá el presidente puede recibir por delegación la atribución de facultades extraordinarias precisas, durante el receso de la Asamblea Legislativa, en casos de necesidad, para ser ejercidas a través de decretos-leyes (a. 153.16). Pero esas medidas no podrán alcanzar a los tratados internacionales, al presupuesto, a los impuestos, ni a las garantías fundamentales, el sufragio, el régimen de los partidos y la tipificación de delitos (a. 153.16). Las medidas adoptadas estarán sometidas a revisión del Legislativo. Como se puede apreciar, en Panamá la Constitución ha tomado debido recaudo para impedir los excesos que pueda producir el ejercicio de las atribuciones extraordinarias. César Quintero, autor del clásico libro en la literatura latinoamericana *Los decretos con valor de ley*,<sup>235</sup> sostiene que es impropio considerar a esta facultad como “extraordinaria” porque se trata de una potestad legislativa delegada; afirma que, a tenor de la Constitución vigente, su utilización es improbable porque el receso del Legislativo en Panamá es sólo de dos meses.<sup>236</sup>

6) En Perú el Congreso puede delegar en el Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre las materias y por el término que especifique la ley autoritativa (a. 188).

7) En Venezuela el Congreso puede autorizar al presidente de la República a dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, cuando lo requiera el interés público (a. 190.8).

#### h. *Decretos leyes ejecutivos*

Son dictados por el presidente de la República sin necesidad de una delegación legislativa, por imperio de una competencia que en tal sentido le reconoce la propia Constitución, con valor de ley propia (sin sujeción a una ratificación legislativa) y al margen de situaciones de urgencia (de forma tal que quedan diferenciados de los sectores de ne-

<sup>235</sup> Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.

<sup>236</sup> *Op. cit.*, nota 14, p. 108.

cesidad —y de urgencia—). Esto implica una virtual suma del poder público —aunque lo sea en materias específicas y por lo tanto parcial— capaz de generar un ejercicio autoritario del gobierno. Veamos en qué países se produce esta hipótesis.

1) En Chile, a partir de que el presidente se encuentra facultado para dictar “reglamentos autónomos”, en todas aquellas materias ajenas a la competencia de la ley (a. 32.8), con lo cual se le está asignando una atribución legislativa remanente, de carácter ordinario y no provisorio (muy del tipo de la reserva legislativa reglamentaria dispuesta a favor del presidente en el artículo 37 de la Constitución francesa).

2) En Colombia, en el caso de las leyes de planes económicos sociales, si bien el Congreso no se pronuncia sobre los proyectos que le concierne en el lapso de once meses, el Poder Ejecutivo se encuentra habilitado para legislar en dicha materia a través de decretos leyes (a. 80).

3) En Nicaragua, donde el presidente está facultado para dictar decretos ejecutivos con fuerza de ley (a. 150.4), pero sólo en materia fiscal y administrativa.

4) En Cuba, a partir de que el Consejo de Estado (órgano ejecutivo colegiado) con la firma de su presidente (jefe del gobierno) dicta decretos-leyes en receso de la Asamblea Nacional (aa. 88.c y 91.h).

5) En Brasil la Constitución de 1988 suprimió el régimen vigente que hasta entonces le otorgaba al presidente el poder de dictar decretos-leyes, que entraban inmediatamente en vigor y, si no eran rechazados dentro de los sesenta días por el Congreso, quedaban firmes, sin que su rechazo anulara los efectos cumplidos. Con la derogación apuntada, la Constitución del Brasil avanza notablemente en la restricción de los plenos poderes que, prácticamente, se le habían conferido al Ejecutivo.

### *i. Leyes de necesidad y urgencia*

Cuando el Legislativo no pudiere (por su receso o por otras razones) atender debidamente a una situación de verdadera necesidad determinante de urgencia, con intervención ulterior del Congreso para que ratifique o deje sin efecto lo resuelto por el Departamento Ejecutivo. Veamos los casos.

1) En Brasil, dichas leyes están asentadas bajo la denominación de “medidas provisorias” (a. 59.V), para casos de relevancia y urgencia, adoptadas por el presidente con fuerza de ley, debiéndolas poner de inmediato a consideración del Congreso (si está en receso se convoca en cinco días). Estas medidas pierden eficacia (validez) desde su nacimiento si no han sido convertidas en ley en treinta días; pero el Congreso

debe regular las relaciones jurídicas por ellas producidas (a. 62). De este modo está claro que el efecto retroactivo de la invalidación no es absoluto, pues se deberán respetar los derechos adquiridos.

2) En Colombia estas leyes están consideradas sólo para ser dictadas durante la declaración del Estado de sitio o de emergencia y requieren la firma de todos los ministros (aa. 121 y 122). También tiene este trámite la declaración de las emergencias en: Costa Rica (a. 140.4: sólo en receso del Legislativo); Chile (a. 40); República Dominicana (a. 37.8); Ecuador (a. 78.n); El Salvador (a. 167.6); Guatemala (a. 138); Honduras (a. 187); México (a. 29); Nicaragua (a. 150.9); Panamá (a. 51); Paraguay (a. 79); Perú (a. 231.b); Uruguay (a. 168.17); Venezuela (aa. 240, 242 y 243).

3) En Honduras el presidente puede dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, cuando así lo requiera el interés nacional, debiendo dar cuenta de ello al Congreso (a. 245.20).

4) En Paraguay, durante el receso del Congreso o encontrándose éste desintegrado —no olvidar que el presidente puede disolver dicho cuerpo (a. 182)—, este último puede dictar decretos con fuerza de ley, con dictamen del Consejo de Estado, con la obligación de someterlos a consideración de las Cámaras dentro de los sesenta días del siguiente periodo de sesiones (a. 183). Si bien no está indicada la condición de urgencia, ella está implícita en esta autorización: la obligación de dar cuenta al Congreso impide calificar a ésta atribuciones en forma equivalente a la de dictar decretos-leyes ejecutivos.

5) En Perú el presidente puede expedir medidas extraordinarias en materia económica y financiera por razones de interés nacional (no se tiene en cuenta la urgencia, pero ella está implícita), con cargo de dar cuenta al Congreso (a. 211.20); esto último es lo que impide calificar esta atribución como equivalente a la de dictar decretos-leyes ejecutivos.

A la hora de realizar una evaluación de las atribuciones legislativas extraordinarias del presidente, debemos distinguirlas, antes que nada, de las que ejerce a través de decretos-leyes, porque éstos son dictados no como atribuciones de excepción sino como potestadas propias o reservadas del Ejecutivo, ajenas al ámbito competencial del Legislativo. El mayor poder, en tal caso, lo tiene el Ejecutivo chileno, el cual puede llegar a convertirse en legislador ordinario si cuenta con un Tribunal Constitucional complaciente que no atine a limitar las pretensiones legisferantes del presidente. Cuba también marca un caso de poder irrestricto a favor del Ejecutivo, pero con el límite —que puede resultar relativo en los hechos— de que los decretos-leyes sólo pueden dictarse

en receso de la Asamblea Nacional. Nicaragua establece un poder legislativo ordinario a favor del presidente, pero sólo en materia fiscal (lo cual puede resultar desbordante) y administrativa. El caso colombiano es mucho más razonable porque habilita al presidente luego de la inercia del Congreso y sobre materias precisas: la planificación.

Puestos a analizar los poderes legislativos extraordinarios, éstos encuentran un límite preciso y suficientemente regulado en Brasil, porque, a falta de ratificación por el Congreso, lo actuado por el presidente queda derogado. En Perú, Venezuela, Nicaragua, Honduras y Paraguay, está exigido que la legislación de excepción dictada por el Ejecutivo sea puesta en conocimiento del Poder Legislativo, pero no se dispone ningún mecanismo de aprobación o de rechazo ficto, que atenúe el poder del presidente. En todo caso, se advierte que en Honduras, Venezuela y Perú, dichas potestades únicamente pueden ser ejercidas en materias económicas y financieras, acotamiento que otorga la seguridad de que no podrán ser utilizadas por razones puramente políticas. En Venezuela, Panamá, Chile y México dichos poderes exigen delegación expresa del Legislativo, circunstancia que restringe mucho más su ejercicio en el caso de México, pues cabe en materia tarifaria o de comercio. Finalmente, en Nicaragua y en Paraguay la restricción viene de que los poderes extraordinarios sólo pueden ser ejercidos en receso del Legislativo, circunstancia que resulta un eufemismo en Paraguay, toda vez que el presidente puede disolver, a su antojo, al Congreso.

El caso de Colombia es peculiar, porque los poderes legislativos que le otorga al presidente la Constitución, sólo pueden ser ejercidos a partir de la declaración del Estado de sitio o de emergencia económica, con la limitación de que no podrá derogar leyes, sino sólo suspender las que sean incompatibles con la emergencia; aunque sí tiene las potestades legales que no interfieran la legislación vigente y las que la Constitución autoriza en tiempo de guerra.

Las potestades extraordinarias que los sistemas constitucionales reconocen para ser ejercidos durante el Estado de sitio, suponen la declaración previa de la emergencia, a partir de procedimientos que implican la intervención legislativa; aunque sí es cierto que las Constituciones reconocen la atribución ejecutiva para dicha declaración en ciertos pasos sin necesaria intervención ratificadora (véase lo que llevamos dicho al estudiar el Estado de sitio); en todo caso, se trata de medidas y no leyes, lo cual también ocurre en el potestamiento colombiano a favor del presidente para retener personas sin que exista Estado de sitio.

### j. *Leyes medidas*

Son aquellos actos de carácter esencialmente administrativo y no recurrentes, dentro de los cuales también pueden incluirse los actos de control, que están asignados a los cuerpos Legislativos. Los ejemplos son numerosos pero pocos los países en los cuales las Constituciones han tomado conciencia diferenciadora en este sentido. Una excepción es Costa Rica, cuyo a. 124 establece que no tendrán carácter de leyes aunque se hagan a través del trámite ordinario (le faltó a la Constitución especificar un trámite diferenciado), la aprobación legislativa de contratos y otros actos de naturaleza administrativa. En la doctrina latinoamericana, Humberto La Roche, de Venezuela, introduce el concepto de legislación contingente, manera de denominar, a nuestro juicio, a las leyes-medida delegadas a favor del Ejecutivo.<sup>237</sup>

### k. *Leyes de enmienda constitucional*

El estudio de estas leyes lo hemos efectuado cuando consideramos lo referente a la reforma constitucional.

## 2. *La organización y funcionamiento del Poder Judicial en América Latina*

### A. *Consideraciones generales*

El Poder Judicial latinoamericano, en el marco del sistema presidencialista que lo gobierna, y aun dentro de la alternativa parlamentaria que ofrece la República de Haití, constituye el poder de contralor por excelencia de los poderes de gobierno. La inamovilidad de sus miembros —sustento de su independencia—, constituye uno de los pilares funcionales que asegura su autonomía decisional.

En Argentina los jueces conservan sus empleos mientras dure su buena conducta (a. 96), estándole prohibido al presidente de la nación ejercer funciones judiciales: arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas (a. 95). En Bolivia la justicia es gratuita, independiente y los tribunales gozan de autonomía económica. La justicia es pública y se suprime el carácter secreto de la prueba en los sumarios criminales (aa. 116 y 120). En Brasil la justicia tiene asegurada su autonomía administrativa y financiera, los jueces son inamovibles y

<sup>237</sup> *Op. cit.*, nota 90, p. 113.

vitalicios —hasta los setenta años y luego de dos años en el ejercicio de sus cargos— (aa. 95 y 99). En Colombia se salvaguarda la inamovilidad de los jueces y la necesidad de la motivación de las sentencias judiciales (aa. 160 y 163).

En Costa Rica se asegura la independencia del Poder Judicial —sólo está sometido a la Constitución y a la ley— contando para sus funciones con la ayuda de la fuerza pública (aa. 153 y 154); ningún tribunal puede avocarse al conocimiento de causas pendientes (a. 155). En Chile ni el presidente ni el Congreso pueden ejercer funciones judiciales, ellos no pueden excusarse de ejercer su autoridad aun a falta de ley, y la fuerza pública les debe prestar su apoyo, sin posibilidad de calificar el fundamento de la medida ni su oportunidad (a. 73).

En Ecuador el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia y él no se sacrifica por la sola omisión de formalidades. Las leyes procesales procurarán la simplificación, uniformidad y eficacia de los trámites y se adoptará, en lo posible, la oralidad; el retardo injustificado de justicia es reprimido por la ley y en caso de reincidencia constituye motivo para la destitución del magistrado. La administración de justicia es gratuita y pública. En ningún juicio habrá más de tres instancias. La función jurisdiccional es independiente (aa. 92-96).

En El Salvador los magistrados son independientes y están sometidos exclusivamente a la Constitución y a las leyes (a. 172). La administración de justicia será gratuita (a. 181). En Guatemala, a quienes atentan contra la independencia del organismo Judicial, se les inhabilitará para ejercer cualquier cargo público. Los otros organismos del Estado deben prestar a los tribunales su auxilio, para el cumplimiento de sus funciones. Ninguna otra autoridad podrá intervenir en la administración de justicia (aa. 203 y 204). En ningún juicio habrá más de dos instancias. El presupuesto judicial estará formado por no menos del 2% del presupuesto general (aa. 211 y 213).

En Haití los jueces no pueden ser afectados a nuevo destino ni promover sin su consentimiento; ellos son inamovibles (a. 177).

En Honduras la potestad de emitir justicia emana del pueblo y se administra gratuitamente por magistrados independientes. El Poder Judicial tendrá una asignación anual no menor del 3% del presupuesto. En ningún juicio habrá más de dos instancias y los tribunales de justicia podrán requerir el auxilio de la fuerza pública para el cumplimiento de los ciudadanos, pero, si les fuera negado lo requerirán de los ciudadanos (aa. 303, 306 y 310); esto último plantea una forma insólita de descentralización del ejercicio de la fuerza, impropio del modo natural de organizarse el Estado, y propiciadora de enfrentamientos sociales.



Además, el Congreso puede aprobar o desaprobar la conducta administrativa del Poder Judicial (a. 205.20); lo cual marca una injerencia indebida de un poder político sobre aquel.

En México se consagra la inamovilidad de los integrantes del Poder Judicial (a. 97).

En Nicaragua la justicia emana del pueblo y será impartida en su nombre y delegación por el Poder Judicial. Los magistrados son independientes y tan sólo deben obediencia a la Constitución y a la ley; ellos se regirán por los principios de igualdad, publicidad y derecho a la defensa. La justicia en Nicaragua es gratuita; la administración de justicia se organizará con participación popular...; los fallos y resoluciones judiciales son de ineludible cumplimiento para las autoridades del Estado, para las organizaciones y para las personas naturales y jurídicas afectadas. La administración de justicia garantiza el principio de legalidad, protege y tutela los derechos humanos mediante la aplicación de la ley en los asuntos de su competencia (aa. 158, 160, 165, 166 y 167).

En Panamá la administración de justicia es gratuita, expedita e ininterrumpida; los magistrados son independientes en el ejercicio de sus funciones y no están sometidos más que a la Constitución y a la ley —pero los inferiores están obligados a acatar y cumplir las decisiones de los superiores al revocar las resoluciones proferidas por aquéllos—; las leyes procesales se inspiran en el principio de simplicidad de los trámites, en la economía procesal y en la ausencia de formalismos. La ley arbitrará los medios para prestar asesoramiento y defensa jurídica a quienes por su situación económica no puedan procurárselos por sí mismos (aa. 198, 207 y 212).

En Paraguay la independencia del Poder Judicial queda garantizada. En ningún caso los otros poderes pueden arrogarse funciones judiciales...; actos de esta naturaleza llevan una nulidad insalvable. Los que atentaren contra la independencia del Poder Judicial... quedarán inhabilitados para ejercer función pública por cinco años. La ley proveyó lo necesario para la defensa de los derechos e intereses de los incapaces, de los ausentes y de los que no tuvieren medios económicos suficientes (aa. 195, 202 y 205).

En Perú la potestad de administrar justicia emana del pueblo. Son garantías de la administración de justicia: la unidad y exclusividad de la función jurisdiccional (no hay justicia independiente, salvo la arbitral y militar); la independencia en su ejercicio; ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes; la publicidad en los juicios penales (se puede deliberar en reserva pero las votaciones son públicas: los juicios

por responsabilidad de los funcionarios, los delitos de prensa y los que se reiteran a los derechos fundamentales, siempre son públicos); la motivación escrita de las resoluciones; no dejar de administrar justicia por defecto o deficiencia de la ley; el derecho de toda persona de hacer uso de su propio idioma, así como el de formular análisis y críticas a las sentencias judiciales y el derecho a la instancia plural (a. 233).

En Uruguay la justicia será gratuita para los declarados pobres con arreglo a la ley: sean demandantes o demandados. No se podrá iniciar ningún juicio en materia civil sin intentar la conciliación ante la justicia de paz (aa. 254 y 255). En Venezuela los jueces son autónomos e independientes de los demás poderes públicos; la ley establecerá la carrera judicial, para asegurar la idoneidad, estabilidad e independencia de los jueces (aa. 205 y 207); las demás autoridades de la República prestarán a los jueces la colaboración que éstos requieran para el mejor cumplimiento de sus funciones (a. 209). La ley determinará lo relativo a la inspección del funcionamiento de los tribunales... sin menoscabo de su autonomía (a. 210).

Queremos cerrar este resumen dogmático normativo con la enunciación drástica de la valoración que le merece el desenvolvimiento de la justicia a un jurista venezolano, cuyas conclusiones pueden hacerse extensivas, seguramente, al resto de América Latina (al menos lo son para la Argentina). Nos dice Allan R. Brewer-Carías al respecto:

la administración de justicia en Venezuela está caracterizada por el signo de la lentitud, producto de una organización tribunalicia anticuada y de un procedimiento judicial realmente arcaico, lo cual si produce consecuencias desastrosas en el procedimiento civil y comercial, en el penal son denigrantes y atentatorias contra la seguridad y libertad personales. La administración de la justicia se encuentra reservada a quienes pueden esperar años... por lo tanto a quienes pueden afrontar los costos derivados de la lentitud de los procesos.

En Cuba no se encuentra garantizada la independencia del Poder Judicial; por el contrario, los tribunales reciben instrucciones del Consejo de Gobierno, encontrándose subordinados jerárquicamente a la Asamblea Nacional y a dicho Consejo (a. 122). Los tribunales son siempre colegiados y deben velar por "mantener y reforzar la legalidad socialista", así como "elevar la conciencia social del pueblo en tal sentido" (aa. 123 y 127). En dicho sistema se advierte una trastocación en la asignación de poderes: mientras, por un lado, se le otorga la función judicial de declarar la inconstitucionalidad de las leyes a la Asamblea Nacional, por el otro, se le da poderes de gobierno al Tribunal Supre-

mo, al encomendarle la salvaguarda del régimen económico, social y político de la Constitución (aa. 73.c y 123.b).

### B. *¿Cómo está organizado el Poder Judicial?*

Los tribunales de justicia operan bajo el principio de su autonomía decisional, pero sus resoluciones se encuentran sujetas al control o revisión de los órganos jurisdiccionales con competencia superior o de alzada. El encadenamiento de estos tribunales inferiores, con competencia en razón de división territorial o de materia, remata en un “tribunal supremo o corte suprema” de justicia cuyas notas de organización son las siguientes:

a. Se denomina Corte Suprema de Justicia en: Argentina, a. 94; Bolivia, a. 116; Colombia, a. 147; Costa Rica, a. 152; Chile, a. 75; Ecuador, a. 98; El Salvador, a. 172; Guatemala, a. 214; Honduras, a. 303; Nicaragua, a. 159; Panamá, a. 199; Paraguay, a. 193; Perú, a. 237.1, y Venezuela, a. 204.

Suprema Corte de Justicia se llama en: República Dominicana, a. 63; México, a. 94; Uruguay, a. 233.

Supremo Tribunal en: Brasil, a. 92.

Tribunal Supremo Popular en: Cuba, a. 124.

Corte de Casación en: Haití, a. 173.

b. Dicho tribunal se integra por el número de miembros que fije la ley: Argentina, implícito; Colombia, a. 147: se divide en Salas; Costa Rica, a. 157; Panamá, a. 200: dividido en salas, y cada miembro tiene un suplente; Paraguay, a. 193: pero no pueden ser menos de cinco los miembros; El Salvador, a. 173: dividido en salas; Venezuela, a. 212: se divide en tres salas de al menos cinco magistrados cada una (en lo político, administrativo, penal, civil, mercantil, del trabajo y de tránsito).

Está formado por once ministros y presidente, y está dividido en salas (Bolivia, a. 123); once ministros (Brasil, a. 101).

Formado por nueve miembros (República Dominicana, a. 64; Guatemala, a. 214; Honduras, a. 303).

Compuesto por veintiún miembros (México, a. 94: dividido en salas).

Por siete miembros como mínimo (Nicaragua, a. 163).

Por cinco miembros (Uruguay, a. 234).

c. Sus miembros son designados por un procedimiento político:

1) Por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado (Argentina, a. 86.5; Brasil, a. 101; Colombia, a. 149: sólo a los interinos y sin acuerdo; Chile, a. 75: entre una propuesta de cinco nombres que le haga la Cor-

te; Haití, a. 175: de una terna proveída por el Senado; México, a. 96: únicamente a los ministros de la Corte, en el improrrogable término de diez días: si la Cámara guarda silencio se reputa concedido el acuerdo; Panamá, a. 200: por acuerdo de Gabinete con aprobación del Legislativo; Paraguay, a. 195; Perú, a. 245: previa propuesta del Consejo de la Magistratura.

2) Por la Cámara de Diputados entre una terna propuesta por el Senado (Bolivia, a. 125).

3) Por la Asamblea Legislativa: en Costa Rica, a. 157: también se designan de ese modo los suplentes; Cuba, a. 73.m; Ecuador, a. 101: por el Congreso; El Salvador, a. 173; Guatemala, a. 215: cuatro miembros por el Congreso libremente y cinco a propuesta de la Comisión de Decanos de Derecho, de la Asamblea del Colegio de Abogados y del organismo Judicial; Honduras, a. 303: por el Congreso y está dividida en salas; Uruguay, a. 236: por la Asamblea General por dos tercios de votos, si no se produce la designación en noventa días, queda designado automáticamente el juez de apelaciones más antiguo; Venezuela, a. 214: por las Cámaras en sesión conjunta, y renovables por terceras partes cada tres años; Nicaragua, a. 163: por la Asamblea Nacional entre una terna presentada por el Ejecutivo.

4) El Senado: en República Dominicana, a. 23.1.

5) Por la propia Corte: en Colombia, a. 148: la ley reglamenta la carrera judicial; Chile, a. 75: los ministros suplentes; México, a. 97: los magistrados de circuito y de distrito.

d. Se requieren las siguientes condiciones para la designación de sus miembros:

1) Ser abogado de la nación, con ocho años de ejercicio (Argentina, a. 97: y las cualidades para ser senador; Bolivia, a. 124; Chile, a. 74: tan sólo abogado; México, a. 95: y cinco años de ejercicio; Nicaragua, a. 161: no se requiere antigüedad en la profesión; Panamá, a. 201: diez años en la profesión, magistratura o docencia; Paraguay, a. 194: sin exigencia de antigüedad; Colombia, a. 155: ser abogado titulado y haberse desempeñado como magistrado, fiscal o procurador general, profesionalmente, o en la cátedra durante cuatro, tres o diez años respectivamente; República Dominicana, a. 65: doce años en sus funciones; Ecuador, a. 100: quince años de ejercicio profesional o carrera judicial cumplida; El Salvador, a. 176: seis años de ejercicio en la magistratura de segunda instancia, nueve en la de primera o diez en la profesión; Honduras, a. 307: cinco años de magistrado o diez años como abogado; Perú, a. 244: haber desempeñado la magistratura durante diez años, o la abogacía o la cátedra universitaria durante veinte años; Uruguay,

a. 235: con ocho años de ejercicio de la magistratura o diez de la profesión; Venezuela, a. 213: la ley puede fijar un tiempo de ejercicio de la profesión, de la magistratura o de la docencia; Guatemala, a. 216: haberse desempeñado un periodo completo como magistrado de apelaciones).

2) Notable saber jurídico (Brasil, a. 101; República Dominicana, a. 65; México, a. 95; Paraguay, a. 194: y reputación de honorabilidad).

3) Treinta y cinco años de edad y menos de 65 años (Brasil, a. 101; República Dominicana, a. 65; México, a. 95; Paraguay, a. 194); sólo el requisito de los 35 años en: Colombia, a. 155; República Dominicana, a. 65; Honduras, a. 307; Panamá, a. 201; exigen cuarenta años de edad: Ecuador, a. 100; El Salvador, a. 176; Uruguay, a. 235; treinta años exige Venezuela, a. 213; 25 años Nicaragua, a. 161 y cincuenta años en Perú, a. 244.

4) Ser nativo y estar en ejercicio de la ciudadanía (Colombia, a. 155; República Dominicana, a. 65; Ecuador, a. 100; El Salvador, a. 176; Honduras, a. 307; Perú, a. 244; Uruguay, a. 235: con diez años de ejercicio de la ciudadanía y residencia en el país; Venezuela, a. 213; México, a. 95: con cinco años de residencia inmediata anterior).

5) Gozar de buena salud y no haber sido condenado (México, a. 95; Venezuela, enmienda 1 de 1973).

6) Las mismas condiciones que para ser juez (Costa Rica, a. 159; Guatemala, a. 216).

e. La competencia de la Corte Suprema o del Tribunal Superior es la siguiente:

1) Conoce en forma originaria y exclusiva en todas las causas en que una provincia o estado fuere parte (Argentina, a. 101; México, a. 105; Brasil, a. 102); también por esa vía conocen:

a) De los asuntos concernientes a embajadores y cónsules extranjeros (Argentina, a. 101; Brasil, a. 102: y cuando un Estado extranjero es parte, excluidos los asuntos de embajadores y cónsules; Colombia, a. 151.3: sólo en las causas de agentes diplomáticos).

b) Contra las resoluciones del Legislativo que afecten derechos (Bolivia, a. 127.10).

c) En las acciones directas de inconstitucionalidad (Brasil, a. 102; Honduras, a. 319.12: en los casos que fije la ley; El Salvador, a. 174; Uruguay, aa. 239.1 y 257; Venezuela, a. 215.3, 4 y 6: con potestad de nulificar la legislación estatal, nacional y municipal y demás actos ejecutivos, y resolver las colisiones entre normas: a. 215.5).

d) Para juzgar a todos los infractores de la Constitución (implícitamente por delitos), por delitos contra el derecho de gentes y causas de almirantazgo (Uruguay, aa. 239.1 y 257).

e) De las causas que indique la ley (Perú, a. 240).

2) Conoce por apelación (sea ordinaria o extraordinaria por inconstitucionalidad) según las reglas que establezca el Congreso (Argentina, a. 101; Bolivia, a. 127.4 y 5; en los recursos de nulidad e inconstitucionalidad; Brasil, a. 102: en los *habeas corpus*, mandamientos de seguridad y *habeas data*, resueltos por tribunales inferiores; Chile, a. 80; República Dominicana, a. 67.3; El Salvador, a. 174: por intermedio de la Sala Constitucional declara inconstitucionales las leyes; Haití, a. 183; Honduras, a. 319.3; México, a. 105: en las causas en que el Estado federal sea parte y en los juicios de amparo por apelación en caso de inconstitucionalidad: a. 107.VIII.a; Nicaragua, a. 164.2; Panamá, a. 203.1; Paraguay, a. 200; Perú, a. 240; Venezuela, a. 206: en las causas contenciosas administrativas).

En Chile la ley ha implantado los recursos de queja, de casación y de inaplicabilidad de ley; en tal sentido, la doctrina considera que en la práctica la Corte ha dejado ser un tribunal de casación y que se interponen pocos recursos de inaplicabilidad, entre otras cosas por la absoluta preferencia por interponer recursos de queja; esto asegura rapidez en la decisión, pero debilita el fundamento de lo resuelto.<sup>238</sup>

3) Conoce de oficio en los juicios de amparo (México, a. 107.V) y en las declaraciones de inconstitucionalidad (Chile, a. 80; Ecuador, a. 138; Panamá, a. 203.1; Uruguay, a. 258.2).

4) Conoce en causas contenciosas contra el Estado (Bolivia, a. 127.8; El Salvador, a. 184: por apelación ante la Sala Contenciosa de la Corte; Panamá, a. 203.2: con la potestad de anular lo actuado, interpretar prejudicialmente los actos administrativos, restablecer el derecho violado y establecer nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas —esta última atribución coloca a la Corte en posición legislativa, instaurando un verdadero gobierno de los jueces—; Venezuela, a. 215.6 y 7: el efecto es la nulidad de los actos del Ejecutivo por inconstitucionalidad o cuando la acción fuere procedente).

5) Conoce en los *habeas corpus*, mandamientos de seguridad, *habeas data* contra los altos funcionarios del Estado, cuya responsabilidad penal él juzga (Brasil, a. 102.d; El Salvador, a. 174: en los amparos y *habeas corpus*; Honduras, a. 319.8: en los amparos; México, a. 107.V: en los

<sup>238</sup> Opinión de Gastón Gómez Bernal, en *Constitución 80...*, cit., nota 15, pp. 57 y 58.

juicios de amparo por apelación de los Tribunales de Circuito o del procurador general, en los casos que las circunstancias lo ameriten; Nicaragua, a. 164.3: en los juicios de amparo).

6) Decide en el juicio político respecto del presidente y vicepresidente de la República y de sus ministros (Bolivia, a. 127.6; Honduras, a. 319.5: respecto de los funcionarios que la ley determine; Venezuela, a. 215.17: respecto del presidente, de los miembros del Congreso y de la propia Corte, de los ministros, del fiscal de Estado, del procurador y del contralor general).

7) Falla en única instancia en los juicios de responsabilidad de altos funcionarios (Bolivia, a. 127.7; Brasil, a. 102: al presidente y vicepresidente de la República, legisladores, ministros, procurador general, magistrados superiores y diplomáticos; Colombia, a. 151.1: a los altos funcionarios removidos por juicio político; República Dominicana, a. 67.1: en las causas penales del presidente y del vicepresidente de la República, legisladores, ministros, magistrados y diplomáticos; El Salvador, a. 182.6; Honduras, a. 319.2; Venezuela, a. 215.2: respecto del presidente de la República, en todo tipo de delitos, y los restantes funcionarios sometidos a juicio político, sólo en caso de delitos políticos).

8) Dirime cuestiones de competencia (Bolivia, a. 127.9 y 11: entre municipalidades y departamentos; Brasil, a. 102: entre los tribunales judiciales; Chile, a. 79: entre las autoridades administrativas y políticas y los tribunales, cuando no le correspondan al Senado; El Salvador, a. 174: las controversias entre el Legislativo y el Ejecutivo por cuestiones de inconstitucionalidad y las que se planteen entre los tribunales judiciales; Haití, a. 182: en general sobre todos los conflictos de competencias que se produzcan; Paraguay, a. 198: en general; Venezuela, a. 215.8 y 9: entre el estado federal y los estados federados, entre estos entre sí y entre los municipios de diversos estados, y entre los tribunales de justicia cuando no le estuviera asignado a otro cuerpo esta competencia).

9) Nombra a los jueces ordinarios (Bolivia, a. 127.2: y propone ternas al Senado para designar vocales de tribunales especiales; Colombia, a. 152: los integrantes de las Cortes Superiores de Distrito; El Salvador, a. 182.9; Guatemala, a. 209; Honduras, a. 319; México, a. 97; Nicaragua, a. 164.5; Uruguay, a. 239.4: con aprobación del Senado, inclusive a los defensores de oficio y jueces de paz).

10) Elige a tres integrantes del Tribunal Constitucional y a tres miembros del Tribunal Calificador de Elecciones (Chile, aa. 81 y 84).

11) Elabora su propio presupuesto (Bolivia, a. 127.3; Honduras, a. 319.3; Panamá, a. 212: su presupuesto no será inferido al 2% del presu-

puesto nacional; *idem* en Perú, a. 238; Paraguay, a. 206; Uruguay, a. 239.3).

12) Defiende ante el Congreso los proyectos que presente (Perú, a. 239; Uruguay, a. 240).

13) Investiga la conducta de los jueces —a través de uno de sus miembros o de un juez de distrito— cuando hubieren violado una garantía o un voto público o cometido un delito (México, a. 97). Fix-Zamudio le otorga a esta potestad carácter instructorio, pero no jurisdiccional; en el mismo sentido se pronuncia Carpizo.<sup>239</sup>

14) Conoce de causas de extradición (Brasil, a. 102; El Salvador, a. 182.3; Honduras, a. 319.6).

15) Dispone la homologación de sentencias extranjeras (Brasil, a. 102; El Salvador, a. 182.3; y derogatorias para ser ejecutadas fuera del país).

16) Conoce la *injuction* cuando la reglamentación omitida provenga del presidente y del vicepresidente de la República, del Congreso, y de los Tribunales Superiores de Justicia (Brasil, a. 102).

17) Juzga sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos por violación de la Constitución y las leyes (Colombia, a. 151.2).

18) Conoce de los recursos de casación conforme a la ley (República Dominicana, a. 67.2; Ecuador, a. 102; Honduras, a. 319.7; México, a. 107.XII: en los juicios de amparo para uniformar su propia jurisprudencia o la de los Tribunales de Circuito; Perú, a. 241; Venezuela, a. 215.10). Fix-Zamudio sostiene —en relación con México— que la competencia de la Suprema Corte en materia de casación ha sido un factor determinante para que dicho Tribunal no pueda cumplir el papel de intérprete máximo de la Constitución.<sup>240</sup>

19) Ejerce la jurisdicción disciplinaria sobre los jueces (República Dominicana, a. 67.4; Paraguay, a. 198; Uruguay, a. 239.2).

20) Dicta su reglamento interior y económico (Argentina, a. 99).

21) Organiza y dirige la administración de justicia (Nicaragua, a. 164.1); investiga en forma permanente y obligatoria la conducta funcional de los jueces y les aplica sanciones, garantizándoles el derecho de defensa (Perú, a. 248).

22) Traslada de una jurisdicción a otra a los jueces (República Dominicana, a. 67.5).

23) Decide las cuestiones de suspensión o pérdida de la ciudadanía (El Salvador, a. 174).

<sup>239</sup> *Op. cit.*, nota 13, p. 199.

<sup>240</sup> *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, “México: el organismo Judicial (1950-1975)”, *Evolución de la organización . . .*, *cit.*, nota 23, vol. I, p. 46.



24) Autoriza el ejercicio de la profesión de abogado (El Salvador, a. 183.12; Honduras, a. 319.4).

25) Conoce de las causas que no estuvieren reservadas a otra autoridad (El Salvador, a. 181.3).

### C. *La organización de los tribunales inferiores*

a. Los tribunales inferiores son creados de acuerdo con los siguientes procedimientos:

1) Por la propia Constitución (Bolivia, a. 116: Cortes Supremas de Distrito; Brasil, aa. 92, 105 al 125: Tribunal Superior de Justicia, Tribunales Regionales y jueces federales, *idem* del Trabajo, Electorales, Militares y de los estados o del Distrito Federal y territorios; en este país se regula pormenorizadamente la competencia de esos tribunales: los recursos extraordinarios que no dirimen cuestiones de constitucionalidad son resueltos por el Tribunal Superior de Justicia, en última instancia; Colombia, a. 154: en cada departamento habrá un tribunal administrativo; República Dominicana, aa. 68, 72, 73 y 76: Cortes de Apelación, Tribunales de Tierras, jueces de primera instancia y jueces de paz; Ecuador, a. 101: Tribunal Fiscal y Contencioso Administrativo; Guatemala, aa. 219, 220 y 221: Tribunales Militares de Cuentas y en lo Contencioso Administrativo; Haití, a. 173: Corte de Apelaciones, Tribunales de Primera Instancia, Tribunales de Paz y Especiales; Honduras, a. 318: Tribunales Contencioso Administrativos; Nicaragua, a. 159: la jurisdicción militar; México, aa. 104 y 123.A.XX: Tribunales Administrativos y las Juntas de Conciliación y Arbitraje, para resolver conflictos entre capital y trabajo; Panamá, aa. 59 y 73: la justicia de los menores y del trabajo).

2) Por ley del Congreso (Argentina, a. 94; Bolivia, a. 116; Colombia, a. 152: pero no se podrán formar categorías entre los tribunales, a. 153; Costa Rica, a. 152: sólo se pueden suprimir tribunales guardando los recaudos para la reforma de la Constitución, a. 157; Chile, a. 73; Ecuador, a. 103; Panamá, a. 199; Paraguay, a. 193; Perú, a. 237; Uruguay, aa. 241, 243 y 248; Venezuela, a. 204). Los tribunales así creados lo son:

a) Para conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución y por las leyes nacionales (Argentina, a. 100).

b) Para conocer en todos los litigios entre particulares y entre éstos y el Estado, y para resolver los recursos de nulidad por usurpación de funciones (Bolivia, a. 122).

3) Por la Suprema Corte de Justicia (México, a. 94: estos tribunales conocen de la aplicación de las leyes federales y tratados internacionales, de los recursos contencioso administrativos y de las controversias de derecho marítimo, de los juicios en los que la nación sea parte, de los que se susciten entre dos o más estados, o un estado y la Federación, o entre un estado y vecinos de otros estados, y en casos concernientes al cuerpo diplomático o consular, a. 104. También conocen de las cuestiones de competencia entre los Tribunales de la Federación, o de ésta con tribunales de los estados o de los Tribunales de los estados entre sí, a. 106).

4) Por las Constituciones o las leyes provinciales (en los Estados federales) para aplicar el derecho nacional o local, según sus respectivas jurisdicciones (Argentina, a. 67.11; Brasil, a. 125: observando los principios establecidos en la Constitución Federal).

b. ¿Quiénes designan a los jueces de los tribunales inferiores?

1) El Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado (Argentina, a. 86.5; Chile, a. 73: de ternas propuestas por la Corte Suprema o de Apelaciones, según sean jueces de Corte o de primera instancia; Haití, a. 175: de una terna del Senado, los jueces de la Corte de Apelaciones y de una terna de las Asambleas Departamentales los jueces de primera instancia; Paraguay, a. 195; Perú, a. 245: a propuesta del Consejo de la Magistratura).

2) Por concurso de antecedentes y pruebas (Brasil, a. 93: con participación de la orden de abogados, ingresando a tal efecto a la carrera judicial; un quinto de las vacantes serán ocupadas por integrantes del Ministerio Público y por abogados de notorio saber, con diez años de actividad, nominados por el Poder Ejecutivo: a. 94).

3) El Senado (República Dominicana, a. 23.1).

4) La Corte Suprema de Justicia (Colombia, a. 152: los magistrados de los tribunales superiores de distrito; El Salvador, a. 182.9; Guatemala, a. 209: a partir de la carrera judicial; Honduras, a. 319: en el marco de la carrera judicial; México, a. 97; Nicaragua, a. 164.5; Panamá, a. 206: los tribunales de apelación).

5) Los tribunales superiores de distrito (Colombia, a. 157: los jueces inferiores, tomándose en cuenta los antecedentes de la carrera judicial, a. 162; Panamá, a. 206: los jueces inferiores).

6) Por elección popular de jueces de paz (Brasil, a. 98.II).

7) Por las Asambleas Legislativas locales (Cuba, a. 128; Guatemala, a. 217: los magistrados de las cortes de apelaciones a propuesta de la Corte Suprema).

Omite la Constitución disponer quién designa a los jueces inferiores: en Costa Rica, Bolivia, Uruguay —salvo el caso de los miembros del Tribunal Contencioso Administrativo, a quienes los nombra la Asamblea Legislativa—, Ecuador y Venezuela. En este último país designa a los jueces inferiores el Colegio de la Magistratura, según lo establece la Ley Orgánica del Poder Judicial.<sup>241</sup>

c. ¿Cuáles son los requisitos para la designación de los jueces?

1) Tener la antigüedad, antecedentes e idoneidad suficientes, acreditados en la carrera judicial (Brasil, a. 93; El Salvador, a. 186: con intervención del Congreso de la Magistratura).

2) Equivalentes requisitos que para ser juez de la Corte, y treinta años los miembros de los Tribunales Superiores de Distrito (Colombia, a. 157).

3) Ser nativos (Costa Rica, a. 159; República Dominicana, a. 69; Guatemala, a. 207) o naturalizados (Costa Rica, a. 159: con diez años de domicilio).

4) Ser ciudadano en ejercicio (Costa Rica, a. 159; República Dominicana, a. 69; El Salvador, a. 177; Guatemala, a. 207; Uruguay, aa. 242 y 245: con siete, cuatro o dos años de ejercicio, según fueren jueces de apelaciones, de primera instancia o de paz).

5) Pertenecer al estado seglar (Costa Rica, a. 159; El Salvador, a. 177).

6) Tener más de treinta y cinco años (Costa Rica, a. 159; El Salvador, a. 177; Guatemala, a. 217: para los magistrados de apelaciones; Uruguay, a. 242: los jueces de los Tribunales de Apelaciones); veintiocho años (Uruguay, aa. 245 y 247) y veinticinco los jueces de paz (Uruguay, *idem*).

7) Tener título de abogado y diez años de ejercicio de la profesión o cinco como funcionario con práctica judicial (Costa Rica, a. 159; República Dominicana, a. 69: durante cuatro años para juez de la Corte de Apelaciones y dos para juez de primera instancia; El Salvador, a. 177: seis años como magistrado de primera instancia y ocho como abogado para ocupar cargos en segunda instancia, y uno y dos años, respectivamente, para cargos de primera instancia; Guatemala, a. 207: sin exigencia de antigüedad en el ejercicio, salvo para los magistrados de apelaciones, que requieren cinco años de ejercicio de abogado o haber sido juez de primera instancia; Uruguay, aa. 242 y 245: con ocho o cuatro años de ejercicio, según fueren ellos jueces de apelaciones o de primera instancia, o magistrados por seis años o dos, en las mismas circunstancias).

<sup>241</sup> La Roche, Humberto, *op. cit.*, nota 90, p. 191.

8) No ser pariente en tercer grado de consanguineidad o afinidad de un miembro de la Corte (Costa Rica, a. 150; El Salvador, a. 178: en el cuarto grado; Honduras, a. 308: dentro del cuarto grado, para los que pertenecen a una misma Corte).

9) No ser condenados por delitos dolosos (Panamá, a. 202).

10) Los concesionarios del Estado (Honduras, a. 308: para magistrados de la Corte de Apelaciones).

11) Los deudores morosos del Estado (Honduras, a. 308: para los magistrados de la Corte de Apelaciones).

No se establecen requisitos especiales, dejando dicha determinación a criterio de la ley en: Argentina, Chile, México, Paraguay (a. 194) y Perú (a. 244).

d. ¿Cuánto duran en sus funciones los jueces?

1) Son inamovibles en: Argentina, a. 96; Brasil, a. 95.II; Colombia, aa. 148 y 160; Chile, a. 77; El Salvador, a. 186; Guatemala, a. 208; Haití, a. 177; México, a. 97; Panamá, a. 208: implícito respecto de los jueces inferiores; Perú, a. 242.2; Uruguay, a. 246: son trasladables por la Suprema Corte.

El jurista panameño César Quintero sostiene que siempre la inamovilidad de los jueces es el principal factor para lograr la independencia judicial y una buena administración de justicia; ello dependerá más de una seria carrera judicial para la designación de los magistrados inferiores y de la cooptación para designar los miembros de la Corte Suprema.<sup>242</sup>

2) Diez años (Bolivia, a. 126: los integrantes de la Corte Suprema; Haití, a. 174: los jueces de la Corte de Casación y Apelaciones; Panamá, a. 200; Uruguay, a. 237: los miembros de la Suprema Corte, ellos sólo pueden ser reelectos después que medien cinco años entre el cese y la nueva elección).

3) Nueve años (Venezuela, a. 214: los jueces de la Corte Suprema).

4) Ocho años (Costa Rica, a. 158: los integrantes de la Corte, y son reelegibles).

5) Siete años (Haití, a. 174: los jueces de primera instancia).

6) Seis años (Bolivia, a. 126: los integrantes de las Cortes de Distrito; Guatemala, a. 215: los integrantes de la Corte; México, a. 97: son reelegibles y luego inamovibles; Nicaragua, a. 162).

7) Cinco años (El Salvador, a. 186: los jueces de la Corte, y serán prorrogables por igual término; *idem* en Guatemala, a. 208; en Paraguay, a. 196: para todos los jueces y son reelegibles).

<sup>242</sup> Cfr. Quintero, César, "Evolución de la organización político-constitucional de la judicatura panameña entre 1950 y 1975", *Evolución de la organización...*, cit., nota 23, p. 285.

8) Cuatro años (Bolivia, a. 126: los jueces de partido e instrucción).

9) Se prevé el retiro obligatorio (Brasil, a. 93.VI: a los setenta años de edad; Chile, a. 77: a los setenta y cinco años, salvo el presidente de la Corte, que puede completar periodo; Perú, a. 242.2: a los setenta años; *idem* en Uruguay, a. 250).

10) La ley puede fijar un tiempo de duración para sus funciones (Chile, a. 77).

e. ¿Cuál es el procedimiento para remover a los jueces?

1) El juicio político (Argentina, a. 45: a todos los jueces; Bolivia, a. 62.4: sólo a los integrantes de la Corte Suprema; *idem* en Brasil, a. 52.II; *idem* en Costa Rica, aa. 121.9 y 165: se omite reglar lo propio a los jueces inferiores; Cuba, a. 128: por las Asambleas que los eligieron; Chile, a. 48.c: a los Tribunales Superiores; Ecuador, a. 99; El Salvador, a. 236: respecto de los ministros de la Corte y jueces de Cámara; Guatemala, a. 206: respecto de los miembros de la Corte; Haití, a. 184.1: a los jueces de la Corte de Casación; Honduras, a. 205.15: para los miembros de la Corte; México, a. 110: a todos los jueces federales; Panamá, a. 154.1: sólo respecto de los miembros de la Corte; Paraguay, aa. 150 y 153: únicamente a los miembros de la Corte y por delitos o mal desempeño; Perú, a. 183: tan sólo a los miembros de la Corte Suprema; Uruguay, a. 93: solamente a los integrantes de la Corte Suprema, a los del Tribunal Contencioso Administrativo, del Tribunal de Cuentas y de la Corte Electoral).

2) Por sentencia judicial (Bolivia, aa. 126 y 127.12: a los jueces inferiores por decisión de la Corte Suprema; Brasil, a. 93: incluso a los miembros del Supremo Tribunal, por el propio cuerpo, con respecto del derecho de defensa; Colombia, a. 160; Chile, a. 77: a los jueces inferiores, por decisión de la Corte Suprema, en caso de mal comportamiento; El Salvador, a. 182.9: a los jueces de primera y segunda instancias; Guatemala, a. 206: la Corte sustancia la remoción de los jueces inferiores; Haití, a. 184.1: a los jueces inferiores por decisión de los Tribunales de Apelación; Paraguay, a. 196: a los jueces inferiores, por delitos y mal desempeño; Perú, a. 248: a los jueces inferiores, por proceso administrativo ante la Corte).

3) Se delega a la Asamblea Nacional la determinación de las causales y el procedimiento para remover a los jueces (Nicaragua, a. 162; Panamá, a. 208: respecto de los jueces inferiores; Venezuela, a. 208).

En Uruguay no se regula la remoción de los jueces inferiores: es insuficiente la previsión de que los jueces de paz puedan ser removidos en cualquier tiempo si así conviene a los fines del mejor servicio público, sin establecer ni órgano ni procedimiento de remoción (a. 219). Tam-

poco en la República Dominicana —pero, en este caso, respecto de todos los magistrados— porque ellos, al no designarse por tiempo determinado, no pueden estar incluidos dentro de las previsiones del juicio político (a. 23.5).

f. ¿De qué prerrogativas gozan los jueces?

1) Gozan del derecho de antejuicio (Guatemala, a. 206); esta prerrogativa está implícita en el juicio político previsto para su remoción en los restantes países. En Panamá se establece que no pueden ser detenidos sin orden escrita de autoridad competente, lo cual es redundante, dado que esta garantía es para todos los ciudadanos por virtud del *habeas corpus* (a. 213); en el mismo sentido en Paraguay (a. 201).

2) No pueden ser obligados a prestar el servicio militar ni a concurrir a prácticas militares (Honduras, a. 312).

3) En Nicaragua se establece, sin especificación, que los jueces gozan de inmunidad (a. 162).

g. ¿Qué régimen tienen las remuneraciones de los jueces?

1) No pueden ser disminuidas de manera alguna (Argentina, a. 96; Brasil, a. 95.III; Colombia, a. 160; México, a. 94).

2) Pueden ser gravadas con impuestos (Brasil, a. 95.III).

3) Deben asegurar un nivel de vida digno de su misión y jerarquía (Perú, a. 242.3).

h. ¿Qué incompatibilidades tienen los magistrados judiciales? Les es incompatible:

1) Ejercer todo otro cargo o función, salvo el magisterio (Brasil, a. 95, parágrafo único; Colombia, a. 160; Ecuador, a. 104; Guatemala, a. 207; no pueden ocupar cargos en sindicatos ni ser ministros de un culto; México, a. 101; Panamá, a. 209; y, además, ejercer el comercio; Paraguay, a. 207; Perú, a. 243).

2) No pueden ejercer la abogacía (Brasil, a. 95: parágrafo único; Colombia, a. 160; El Salvador, a. 188; Honduras, a. 311; Panamá, a. 209; Uruguay, a. 252).

3) Les está vedada la actividad política (Brasil, a. 95, parágrafo único; Guatemala, a. 207; Honduras, a. 311: no podrán sindicarse ni hacer la huelga; en el mismo sentido en Perú, a. 243; Panamá, a. 209).

4) Ser funcionario de los otros Supremos Poderes (Costa Rica, a. 161; República Dominicana, a. 63: ningún otro empleo público; *idem* en El Salvador, a. 188, salvo la docencia; Haití, a. 179; Honduras, a. 311; Panamá, a. 205: ningún otro empleo público, salvo la docencia; Uruguay, a. 251: ninguna otra función pública, salvo la docencia, previa autorización de la Suprema Corte).

5) Los designados a la presidencia (Honduras, a. 308: para los magistrados de la Corte de Apelaciones).

### *Organos de apoyo al desempeño del Poder Judicial*

Los Consejos de la Magistratura —experiencia europea utilizada en varios países del viejo continente (en Francia e Italia se denominan Consejo Superior de la Magistratura)—, son cuerpos con representatividad intersectorial que cumplen la función de compatibilizar los tres problemas básicos que presenta el desempeño del Poder Judicial: la politización, la corporatización y la burocratización de ese poder. Dichos órganos, que incluyen representantes tanto del sector político (legisladores o representantes del Ejecutivo), magistrados (elegidos por sus pares) y abogados (elegidos por los colegios profesionales), intervienen en la designación y remoción de los jueces y colaboran en la fijación de la política judicial.

En Perú el Consejo Nacional de la Magistratura se conforma por: el fiscal nacional, que lo preside, dos representantes de la Corte Suprema, un representante de la Federación Nacional de Colegios de Abogados y no del Colegio de Abogados de Lima, y dos representantes de las facultades de derecho. Ellos duran tres años y no están sujetos a mandato imperativo. Son atribuciones del Consejo proponer la designación de magistrados de la Corte Suprema y de los Tribunales Superiores, actuando para las propuestas de los magistrados inferiores un consejo distrital en cada sede de la Corte; dichas propuestas se hacen previo concurso de méritos (evaluación personal). También califica las denuncias que se efectúen contra los miembros de la Corte Suprema, las cursa al fiscal de la nación si hay presunción de delito, y a la propia Corte para la aplicación de medidas de carácter disciplinario (aa. 246, 247 y 249).

En Venezuela la ley organizará un Consejo de la Judicatura, determinando sus atribuciones, con el objeto de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales y de garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial (a. 217).

En Colombia se ha constituido un Tribunal Disciplinario, integrado por cuatro miembros elegidos por el Congreso (de acuerdo con su Ley Orgánica), al cual le corresponde conocer de las faltas disciplinarias que cometan los integrantes de la Corte Suprema y del Consejo de Estado y dirimir la competencia entre la jurisdicción común y la administrativa (a. 217). La Ley Orgánica ha ampliado la competencia de este Tribunal a las faltas disciplinarias que cometan los abogados.

#### D. La jurisdicción constitucional

Como bien señala el ilustrado jurista mexicano Héctor Fix-Zamudio, abanderado en Latinoamérica por la consolidación de la justicia constitucional en nuestro continente, “el control de la constitucionalidad de los actos de autoridad ha atendido (en dichos países) un desarrollo que podemos calificar de sorprendente”.<sup>243</sup>

La sorpresa se hace patente a partir de la cada vez más creciente y compleja gama de variantes de control de constitucionalidad que se ha ido introduciendo en los textos constitucionales (y en las leyes orgánicas que los han completado), hasta hacer de ellos un sistema de control completo (aunque la eficacia depende de las circunstancias políticas de cada país y de la cultura de cada pueblo).

En América Latina existen los tres sistemas de control que nos marca Fix-Zamudio en su obra clásica: el control difuso (a la manera anglo-americana); el control concentrado (a la manera europea) y el control legislativo (a la manera colectivista: Cuba, en nuestro caso). Pero también podemos señalar que hay una gran tendencia por incrementar el carácter mixto de los sistemas de control (coexistencia del sistema difuso y del concentrado), lo cual no hace otra cosa que ratificar la complejidad del sistema.

Veamos qué nos dice el cuadro comparativo de las diferentes alternativas de control que se han utilizado, para luego sacar algunas conclusiones. En Latinoamérica se han adoptado dos vías jurisdiccionales concentradas para salvaguardar la supremacía de la Constitución (algunos países también aceptan el sistema difuso), a saber:

a. *Creando Tribunales Constitucionales* como órganos especialmente afectados a dicha función, de los cuales tenemos los siguientes casos:

1) *El Tribunal Constitucional de Chile* (aa. 81 y 83 formado por siete miembros (tres ministros de la Corte y cuatro abogados: dos elegidos por el Consejo de Seguridad, uno por el presidente de la República y uno por el Senado), que duran ocho años en sus funciones (renovables cada cuatro), y que son inamovibles.

Es muy criticable que un órgano de carácter castrense, como el Consejo de Seguridad, intervenga en la integración del Tribunal Constitucional: ello demuestra la intención del actual gobierno *de facto* de continuar influyendo en la vida institucional, aun después del retorno de la democracia en Chile.<sup>244</sup>

<sup>243</sup> Cfr. *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional, 1940-1965*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1968, pp. 149 y ss.

<sup>244</sup> Cfr. el trabajo de Sánchez Edwards, Mario, en *Constitución 80...*, cit., nota 15, p. 81.



Los antecedentes chilenos indican que en la reforma de 1970 que introdujo un Tribunal Constitucional en ese país, es donde se mezclaron los modelos franceses y austriacos, mezcla que fue receptada por el texto vigente.<sup>245</sup>

El Tribunal conoce:

a) Del control preventivo de constitucionalidad de las leyes orgánicas y de aquellas que interpretan un precepto constitucional, así como en general todo proyecto de ley o de la reforma constitucional.

b) Sobre la inconstitucionalidad de un decreto con fuerza de ley, sobre la convocatoria a un plebiscito, sobre un decreto considera como inconstitucional el control (a pedido del presidente), sobre organizaciones o partidos políticos que propaguen doctrinas que atenten contra la familia o propaguen la violencia a un sistema totalitario (así como decidir sobre la responsabilidad en que incurran esos actos y sobre la de los decretos supremos de carácter reglamentarios, dictados por el presidente).

c) A pedido del Senado, sobre la inhabilidad del presidente de la República, sobre las que le corresponden a un aspirante a ministro, sobre los que tienen los parlamentarios y sobre el cese en sus cargos. Es altamente inconveniente que un órgano tan influido por el poder corporativo, como lo es este Tribunal, tenga a su cargo la remoción de los representantes del pueblo.

d) Sobre el control de la constitucionalidad de las leyes que interpretan la Constitución.

La Ley Orgánica del Tribunal, en su a. 102, le asigna la obligación al presidente del Tribunal de hacer un informe anual sobre el trabajo efectuado durante ese periodo. Según lo entiende Gastón Gómez B., dicho informe no sólo tiene un carácter meramente declarativo sino que configura una función política para la presidencia: indicativa de posibles orientaciones o indicaciones sobre el desenvolvimiento judicial.<sup>246</sup>

Si el Tribunal Constitucional resuelve que un precepto legal es constitucional, la Corte Suprema no podrá declararlo inaplicable por el mismo vicio (a. 83). Esto implica que, estando habilitados ambos tribunales para ejercer el control de constitucionalidad, prevalece el Tribunal Constitucional.

2) El Tribunal de Garantías Constitucionales de Ecuador (aa. 140 y 141) formado por once miembros electos por el Congreso (tres de fuera de su seno y los restantes por ternas: dos de presidente, dos electos

<sup>245</sup> Véase Fix-Zamudio, Héctor, *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980.

<sup>246</sup> *Op. cit.*, nota 238, p. 45.

por la ciudadanía a través de colegios electorales, uno por los alcaldes cantonales, y otro por los prefectos provinciales, uno por las centrales de trabajadores y uno por las cámaras de la producción) que duran dos años en sus funciones. Los ministros, el contralor general y los directores de los partidos políticos participan de sus sesiones, pero sin voto.

Le compete a este Tribunal:

a) Velar por el cumplimiento de la Constitución, para lo cual podrá excitar a las autoridades.

b) Emitir opinión sobre la constitucionalidad de la legislación, luego de oír a la autoridad que la hubiera emitido.

c) Conocer de las quejas de particulares por quebrantamiento de la Constitución y observar a la autoridad que produjo la violación.

Las autoridades que desacatan las observaciones del Tribunal cometen desacato y pueden ser removidas.

d) Declarar la inconstitucionalidad de la legislación y suspender sus efectos; de esta resolución tomará conocimiento el Congreso para decidir sobre ella. Lo resuelto por el Tribunal y/o el Congreso no tendrá efectos retroactivos.

e) Concede licencia al presidente de la República en receso del Congreso.

Según opinión de Héctor Fix-Zamudio el Tribunal de Garantías ecuatoriano tiene el carácter de un mero auxiliar del órgano Legislativo, dado que las suspensiones de la legislación inconstitucional que disponga, quedan sometidas a lo que resuelva el Congreso nacional.<sup>247</sup> Nosotros creemos que la suspensión dispuesta por el Tribunal, tiene efectos inmediatos, aunque sujetos a lo que resuelva el Congreso; de todos modos, es verdad que, en general, las decisiones del Tribunal no parece que puedan imponerse sobre la voluntad del legislador, con lo cual su función se encuentra desnaturalizada.

3) La Corte Constitucional de Guatemala (aa. 268-272) está compuesta por cinco miembros titulares y dos alternos (que intervienen cuando la Corte debe manifestarse acerca de cuestiones de inconstitucionalidad en contra de los poderes del Estado) que duran cinco años en sus funciones y son designados: uno por la Corte, uno por el Congreso, uno por el presidente de la República, uno por la universidad y uno por el Colegio de Abogados. Se requiere para ser designado, además de las condiciones para ser juez, tener quince años de ejercicio profesional. Sus atribuciones son:

<sup>247</sup> *Op. cit.*, nota 245, p. 154.

a) Conocer en única instancia en cuestiones de constitucionalidad y en grado de apelación, por las mismas cuestiones. Se establece, por lo tanto, un proceso constitucional autónomo cuando media una acción directa de inconstitucionalidad, o de un recurso, si procede por apelación de una decisión judicial inferior (la Constitución lo autoriza en el a. 266).<sup>248</sup>

b) Conocer preventivamente en las cuestiones de constitucionalidad que se les formulen a los proyectos de ley o tratados y a los vetados por el Ejecutivo.

c) Conocer en los conflictos de jurisdicción en materia de constitucionalidad.

d) Conocer directamente en los amparos contra los poderes del Estado, y por apelación en aquellos resueltos en los tribunales inferiores.

4) El Tribunal de Garantías Constitucionales del Perú (aa. 296, 297 y 298) está compuesto por nueve miembros (tres designados por el Congreso, tres por el Ejecutivo y tres por la Corte Suprema), que tienen que cumplir con los mismos requisitos que para ser miembros de la Corte; ellos duran seis años en sus funciones, son reelegibles, y el Tribunal se renueva por tercios cada dos años. El Tribunal tiene jurisdicción para:

a) Declarar, a petición de partes, la inconstitucionalidad parcial o total de la legislación.

b) Conocer en casación las resoluciones denegatorias del amparo y del *habeas corpus*, agotada la vía judicial.

Como bien observa Héctor Fix-Zamudio, este Tribunal de Garantías, a diferencia del ecuatoriano, se inserta en el modelo austriaco de corte constitucional, prevaleciendo con su *imperium* sobre los actos de gobierno que resulten inconstitucionales.<sup>249</sup>

5) En Colombia, en oportunidad de la reforma constitucional de 1968, el senador Carlos Restrepo Piedrahita propuso la creación de una Corte Constitucional en dicho país, con el objeto de convertir en concentrado el control de constitucionalidad y de lograr, a través de plazos cortos y precisos, una protección integral de la supremacía constitucional, que se hiciera cargo tanto de las objeciones presidenciales de los decretos extraordinarios y de emergencia y de la inconstitucionalidad de los tratados, como, en general, de las demás acciones públicas de inexequibilidad. El proyecto, que fue aprobado en primera vuelta por

<sup>248</sup> Sobre la discusión planteada al respecto en Guatemala, antes de la Constitución vigente, a partir de 1985, puede verse la obra de Héctor Fix-Zamudio, citada en la nota 245.

<sup>249</sup> *Idem*, p. 155.

el Senado y la Cámara de Representantes, no obtuvo aprobación en la segunda vuelta.<sup>250</sup>

6) Recientemente se ha introducido una Sala Constitucional dentro de la organización de la Corte Suprema de Costa Rica (por reforma constitucional de 1990), camino que va llevando en forma paulatina al ideal —como proclama Fix-Zamudio— del Tribunal Constitucional en el continente.

b. Habilitando la jurisdicción constitucional de la Corte Suprema del Estado de acuerdo con las siguientes modalidades:

1) Por acción directa de inconstitucionalidad (Brasil, a. 102.I.a; Colombia, a. 214: por acción popular de inexequibilidad, en reunión plena, previa intervención de la sala constitucional, con intervención necesaria del procurador general; Chile, a. 80: en las materias propias; El Salvador, a. 183: por petición de cualquier ciudadano, ante la sala constitucional; Honduras, a. 319.12: se trata de una habilitación imprecisa que hace presumir esta jurisdicción; Panamá, a. 203.1: por impugnación de cualquier persona; Paraguay, a. 200; Uruguay, a. 258.1: ante la Suprema Corte de Justicia).

2) Por apelación extraordinaria (Argentina, a. 101 y ley 48; Bolivia, a. 127.5: y en las cuestiones de puro derecho; Brasil, a. 102.III.a; Colombia, aa. 214 y 216: por apelación de las decisiones contencioso administrativas que resuelvan el caso constitucional; Chile, a. 80; Paraguay, a. 200: el incidente no suspende el juicio; Uruguay, a. 258.2: por vía de excepción planteada ante cualquier juez).

3) En forma preventiva respecto de los proyectos de ley objetados por el gobierno como inconstitucionales (Colombia, a. 214.1: sea por vicios formales o materiales; Chile, a. 82.1 y 2: pero el recurso no suspende el trámite del proyecto, aunque no se podrá sancionar la parte impugnada antes del plazo que tiene el Tribunal Constitucional para pronunciarse, luego sí, si no ha sido declarado inconstitucional; Guatemala, a. 272.e y h: cuando emite opinión sobre la constitucionalidad de tratados leyes y vetos del Ejecutivo).

En Colombia, la Corte Suprema también controla todos los decretos legislativos dictados durante el Estado de sitio y el Estado de emergencia económica: si el Ejecutivo no los remite, la Corte se avocará de oficio (aa. 121 y 122).

En Chile el trámite suspensivo parcial de un proyecto de ley —con la consiguiente obligación de sancionar lo no vetado— ha merecido la crítica de Marcos Sánchez Edwards, porque de este modo el congreso

<sup>250</sup> *Historia de la reforma constitucional*, p. 164, cit. por Vidal Perdomo, Jaime, *op. cit.*, nota 134, p. 293.

se encontraría en la necesidad de sancionar un texto deformado, a tenor del propósito original, o de la voluntad de un órgano no representativo. Lo lógico sería suspender también la sanción de la parte no objetada del proyecto.

4) De oficio (Chile, a. 80; Ecuador, a. 138: por avocación puede pronunciarse la Corte, con efecto sólo en la causa; Panamá, a. 203.1; Uruguay, a. 258: en tal caso se suspenden los procedimientos; Colombia, aa. 121 y 122: respecto de los decretos legislativos dictados durante el Estado de sitio y la emergencia económica).

Recuerda Vanossi que en la Argentina la Corte ha sostenido la procedencia de la inconstitucionalidad de oficio respecto de normas que afectan a las funciones del Poder Judicial.<sup>251</sup>

En la doctrina latinoamericana se pronuncian a favor de la declaración de inconstitucionalidad de oficio, con apoyo en el principio *iura novit curia*.<sup>252</sup>

5) Con el efecto de producir la nulidad total o parcial de la legislación (Venezuela, a. 215.3 y 4).

6) Queda a resolución de la ley el carácter del recurso de inconstitucionalidad ante la Corte (Argentina, aa. 100 y 101; Bolivia, a. 127.5; Nicaragua, a. 164.4).

7) Se controla también el vicio formal en la elaboración de las leyes: toda reunión del Congreso, que con la mira de cumplir funciones propias, se cumpliera fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez (Colombia, a. 75); esto implica, a nuestro juicio, la plena justiciabilidad del trámite legislativo (en un sentido restrictivo a la aplicación de la norma, no haciéndola extensiva a la falta de quórum, por ejemplo, sino a la falta de las condiciones orgánicas que hacen la unidad del Congreso).<sup>253</sup>

c. Habilitando la jurisdicción constitucional de la Asamblea Legislativa: es el caso de Cuba, en la medida que le otorga a la Asamblea Nacional la potestad de decidir sobre la constitucionalidad de la legislación (a. 73.c).

<sup>251</sup> *Op. cit.*, nota 109, p. 109.

<sup>252</sup> Alsina, Hugo, *Tratado de derecho procesal*, Buenos Aires, 1957, t. II; Bidart Campos, Germán, "La declaración de inconstitucionalidad sin petición de parte", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal*, núm. 2, 1966 y su trabajo *cit.* en la nota 224, t. II, cap. XXIX; Haro, Ricardo, "El control de oficio de inconstitucionalidad", *El derecho*, t. 64; Vanossi, Jorge Reinaldo A., *Teoría constitucional*, Buenos Aires, t. II, p. 318; Vanossi, Jorge Reinaldo A. y Ubertone, Pedro Fermín, *op. cit.*, nota 109, p. 108; García Laguardia, Jorge Mario, "La defensa de la Constitución", *Revista de la Universidad de San Carlos*, 1957 y de él mismo, *op. cit.*, nota 21, p. 56.

<sup>253</sup> A favor de ello se manifiesta Luis Carlos SÁCHICA, *op. cit.*, nota 1, p. 99.

d. El Consejo de Estado en Colombia ejerce el control de constitucionalidad sobre los decretos y actuaciones administrativas; destaca SÁCHICA que esta jurisdicción es abierta y se ensancha día con día en perjuicio de la Corte Suprema.<sup>254</sup>

En Chile, la Contraloría General ejerce el mismo control en relación con los decretos-leyes del Ejecutivo; pero decide en última instancia el Tribunal Constitucional.<sup>255</sup>

e. La jurisdicción difusa de control de la supremacía de la Constitución, es decir, que dicha declaración puede ser efectuada por cualquier juez, lo cual se encuentra dispuesto en: Argentina, a. 100; Brasil, a. 97; Bolivia, a. 122.2; Colombia, a. 216; Guatemala, a. 272.d; Ecuador, a. 138; Honduras, a. 315; México, a. 103; Nicaragua, a. 165; Paraguay, a. 200; Perú, a. 236. Dicha atribución ha sido conferida con las modalidades que hemos considerado ya, cuando estudiamos el principio de control.

### E. Algunas conclusiones

Podemos señalar, por fortuna, que la prédica iniciada por Fix-Zamudio,<sup>256</sup> desde comienzos de la década de los años sesenta, siguiendo el pensamiento del maestro italiano Mauro Cappelletti, no ha caído en saco roto, pues los sistemas de control de constitucionalidad que se han establecido, no obstante su variedad, no se han politizado; por el contrario, han mantenido y acrecentado la virtud institucional de que dicho control sea cumplido por un Poder Judicial independiente.

Se ha entendido, como lo destaca Fix-Zamudio, que “la fuerza del cuerpo judicial como órgano supremo de justicia constitucional no des cansa, como es ostensible, en medios de carácter material, de los cuales carece, sino en su prestigio moral y en su estricta imparcialidad...”. Salvo el caso cubano, no se ha intentado el control político de la constitucionalidad de las leyes: los tribunales constitucionales o de garantías establecidos en Guatemala, Chile y Ecuador, tienen un neto corte judicial (salvada la circunstancia de la intervención militar —a través del Consejo de Seguridad— en el Tribunal chileno). Esta prédica tam-

<sup>254</sup> *Idem*, p. 136, y de él, *op. cit.*, nota 44, p. 355.

<sup>255</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 43, p. 47.

<sup>256</sup> Véase Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 243, p. 153; asimismo, *op. cit.*, nota 43; también de él, “Introducción al estudio de la defensa de la Constitución”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año I, núm. 1, enero-abril de 1968; y de él mismo, la obra citada en la nota 245.

bién ha sido sostenida en Argentina por German Bidart Campos y por Jorge R. Vanossi.<sup>257</sup>

También podemos apreciar que el carácter cada vez más complejo del sistema de control de constitucionalidad, lo ha hecho menos rígido, habida cuenta de que al sistema difuso se puede llegar tanto por acción directa (por excepción de inconstitucionalidad), sea a pedido de parte, o, incluso, por acción popular; habiéndose llegado, también, al reconocimiento de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa: caso de la *injunction* en Brasil.

De todos modos, el alcance de la intervención de las supremas cortes de justicia no ha tenido la misma trascendencia en todos los países. Como ejemplos extremos podemos destacar el caso argentino, país donde su Corte Suprema ha jugado, incluso frente a los avatares de los gobiernos *de facto*, la función de un verdadero órgano de control de los poderes de gobierno, integrados, asimismo, a través de su jurisprudencia, de la Constitución material de ese país: un papel equivalente al que ha jugado la Corte Suprema de los Estados Unidos.

El caso mexicano, en cambio, parece ubicarse en posición opuesta a esta valoración. Héctor Fix-Zamudio ha señalado, en ese sentido, que la Suprema Corte de México no ha tenido una trascendencia similar a la que ha tenido en los Estados Unidos, por dos razones fundamentales: una, el agobio de tareas producido por la dedicación absorbente que le demanda la casación y dos, porque la gran cantidad de reformas al texto histórico de 1917 (más de 200 desde esa fecha) ha determinado que en México se haya preferido esa vía que la de la interpretación jurisprudencial para adaptar la Constitución a las cambiantes y dinámicas condiciones sociales, políticas y económicas.<sup>258</sup>

Tampoco en El Salvador la función de la Corte Suprema ha merecido un juicio de encomio. Luis Domínguez Parada sostiene que la tutela de la Sala de Amparo del Alto Tribunal en su país, en relación con las garantías individuales, ha sido ilusoria y la violación constante, especialmente en materia de garantías sociales: los embates que ha sufrido el derecho de asociación profesional ha limitado la formación de sindicatos. Salvo contados casos —dice Domínguez Parada— el recurso de inconstitucionalidad ha sido utilizado por la Corte para confirmar en última instancia las actuaciones viciadas e ilegales de los poderes de gobierno.<sup>259</sup>

<sup>257</sup> Del primero véase *op. cit.*, nota 224, t. II; y del segundo, *Aspectos del recurso extraordinario de inconstitucionalidad*, Buenos Aires, 1966.

<sup>258</sup> *Op. cit.*, nota 240, p. 47.

<sup>259</sup> Cfr. Domínguez Parada, Luis, "Notas sobre el régimen constitucional salvadoreño", *Evolución de la organización . . . , cit.*, nota 23, vol. I, p. 252.

Advertimos, en cambio, una apreciación más optimista en el juicio valorativo que expresa Humberto Ricord en relación con el sistema panameño de defensa jurisdiccional de la supremacía constitucional; él considera que dicho sistema puede ser apreciado como perfecto en sus directivas esenciales, a tenor de la amplitud de cobertura que comprende.<sup>260</sup>

<sup>260</sup> Cfr. Ricord, Humberto, “Rasgos de la evolución constitucional panameña de 1950 a 1975”, *Evolución de la organización...*, cit., nota 23, p. 315.