

LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES EN AMÉRICA LATINA

POR

DOMINGO GARCÍA BELAUNDE

Profesor Principal de la Pontificia Universidad
Católica del Perú

SUMARIO

1. ANTECEDENTES. 2. LOS PRIMEROS PASOS EN EL SIGLO XIX. 3. ANTECEDENTES DEL MODELO CONCENTRADO. 4. LOS PRIMEROS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES. 5. ACERCAMIENTOS. 6. JURISDICCIÓN INTERNACIONAL. 7. CONCLUSIONES. 8. BIBLIOGRAFÍA.

LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES EN AMÉRICA LATINA (*)

POR

DOMINGO GARCÍA BELAUNDE

**Profesor Principal de la Pontificia Universidad
Católica del Perú**

1. ANTECEDENTES

Como es de sobra conocido, los tribunales constitucionales son una creación europea, debido al espíritu innovador de Hans Kelsen, que se concretó en el período de entreguerras en Austria (1919) Checoslovaquia (1920) y España (1931).

Con posterioridad a 1945, la idea se extendió por el resto de Europa, con la reinstalación del Tribunal Constitucional austríaco (1945) y la formación de tribunales en Italia (1948) y Alemania (1949), a los que siguieron otros más.

Se sabe que esta influencia ha trascendido el medio europeo, y que existen tribunales constitucionales en países fuera de su órbita, y últimamente, en países que volvieron a la democracia tras la caída de los regímenes.

(*) Una versión preliminar de este trabajo fue preparado especialmente para el libro-homenaje al prof. Peter Häberle con motivo de su septuagésimo aniversario, y se publicará en alemán y en Berlín en mayo de 2004.

nes comunistas del Este (Hungría en 1989, Bulgaria en 1991, República Checa en 1992, Estonia en 1992, etc.). Pero poco se conoce sobre los tribunales constitucionales en América Latina, que son recientes y todavía no muy numerosos. Han tenido dificultad en ser aceptados por la opinión pública de dichos países, lo que se ha logrado paulatinamente y tendrá cada vez mayor predicamento. Veamos algunos aspectos que nos servirán para entender mejor esta realidad.

2. LOS PRIMEROS PASOS EN EL SIGLO XIX

Los países independientes que hoy se conocen genéricamente como América Latina, fueron colonias de dos grandes imperios: el español y el portugués, si bien con características y modalidades distintas. Esto se inició en el siglo XV con el descubrimiento de América por parte de Cristóbal Colón en 1492, que hoy los estudiosos prefieren recordar como «encuentro de dos mundos» (ya que valdría la pena de preguntar quién descubrió a quién). Pero con motivo de la invasión napoleónica a la península ibérica en 1808, se sucedieron una serie de hechos políticos, que repercutieron en las colonias hispanoamericanas, lo cual precipitó la independencia política de todos ellos, lo que se dio entre 1810 y 1824, quedando sólo dependientes de la Corona española las islas de Cuba y Puerto Rico, y así fue hasta 1898.

Pues bien, las dos grandes influencias que tuvieron los jóvenes países independizados en Hispanoamérica, fueron la francesa y la norteamericana.

La francesa influyó mucho en el aspecto político, y sobre todo, en lo concerniente a los Derechos del Hombre, así como en la literatura de la época, en especial, los textos de la Ilustración. Y Estados Unidos era un ejemplo muy cercano y modélico, y en cierto sentido afín a los nuevos países, pues se había liberado de la tutela de un gran imperio, como era el inglés. De este ejemplo llegó, sobre todo, la forma presidencial de gobierno, así como el modelo federal, que mucho adoptaron en el siglo XIX, y que aun hoy mantienen los países más extensos y poblados (como son México, Venezuela, Brasil y Argentina).

Desde el punto de vista de la literatura jurídica y política, fueron muy influyentes *The federalist papers*, y sobre todo, *De la démocratie en Amérique*, del célebre Tocqueville, no sólo porque se leyeron en sus versiones originales, sino por cuanto de ellas se hicieron traducciones al castellano en fechas muy tempranas (alrededor de 1840).

Esto sirvió y fue el factor determinante para que el típico modelo de control de constitucionalidad de las leyes, surgido del célebre caso

Marbury v. Madison de 1803, se hiciese conocido y tuviese gran influencia. Fue así cómo los grandes lineamientos del llamado modelo americano o *judicial review* fueron incorporados, es cierto que con matices, en la América Latina, desde mediados del siglo XIX. El primer país que lo hizo fue México en 1841, y luego lo siguieron otros, en especial la Argentina en 1863, lo que se generalizó a fines del siglo XIX y principios del siglo XX.

A mediados del siglo XX, prácticamente todos los países de la América Latina habían incorporado el modelo americano de control de constitucionalidad en sus respectivos ordenamientos jurídicos.

3. ANTECEDENTES DEL MODELO CONCENTRADO

El modelo europeo de control constitucional, conocido como «control concentrado» o «control abstracto», reposa en la armazón teórica de Hans Kelsen, arquitecto del Tribunal Constitucional de Austria, concebido en 1919 y consagrado constitucionalmente en 1920, y que tuvo influencia en el período de entreguerras, lo que se reflejó en los tribunales que posteriormente se crearon en Checoslovaquia (1920) y España (1931), como ya se dijo.

Por tanto, la influencia europea se hace sentir recién a partir de la década del treinta del siglo pasado, pero ello no impidió que algunos países latinoamericanos tuviesen desarrollos originales que se acercaban al modelo europeo, aun cuando lo hicieron en forma independiente y con anterioridad.

Entre estos modelos, podemos mencionar a los siguientes:

- a) El modelo colombo-venezolano, así llamado por cuanto estos dos países, Colombia y Venezuela, fueron una unidad política hasta 1830, que se llamó la «Gran Colombia», y por lo tanto tuvieron un desarrollo histórico compartido hasta esa época, y luego influencias recíprocas.

Así tenemos que Colombia desde 1850 tiene el control constitucional de normas a nivel interno, y luego se perfecciona una acción de carácter general en 1910, mediante una acción popular de inconstitucionalidad, de efectos *erga omnes*.

Por su parte, Venezuela incorpora en su ordenamiento el control difuso de las normas en 1897, y el control abstracto, de alcance general, en 1893. Con anterioridad y en forma limitada a las leyes provinciales, lo había consagrado su Constitución de 1858.

Cabe advertir que los avances de estos dos países durante el siglo XIX, fueron en continuo desarrollo y encomendaron al Poder Judicial el control de constitucionalidad, y así lo fue durante más de cien años.

- b) El modelo cubano surge en la isla de Cuba en 1901, a raíz de su primera Constitución, y se reglamenta en ley especial de 1903, que crea el «recurso de inconstitucionalidad» de carácter general. Más tarde, la Ley Constitucional de 1934, concreta la Acción Pública de Inconstitucionalidad, con efectos generales.

Posteriormente, la Constitución de 1940, que estuvo en vigencia y aplicación plena hasta 1952, siguiendo el modelo español, creó el Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales, que tenía similares competencias, si bien dicho Tribunal no era autónomo, sino que era una sala integrante del Tribunal Supremo (y además veía problemas laborales, que más bien eran propios de la jurisdicción ordinaria).

El desarrollo político posterior a 1952, imposibilitó su funcionamiento adecuado, y en los hechos el modelo desapareció con la llegada al poder de Fidel Castro (1959).

- c) Ecuador es un caso interesante. Por influencia de la Constitución española de 1931, creó el Tribunal de Garantías Constitucionales en la Constitución de 1945, pero no tuvo ninguna vigencia, pues fue derogado en 1946, por una nueva Constitución.

La institución, creada en 1945, tenía funciones consultivas y no ejercía ningún control, sino que instaba al Poder Legislativo para que derogase la norma inconstitucional. Al parecer, si bien el nombre fue tomado de la experiencia española, en el fondo se trataba de una nueva versión del Consejo de Estado francés, de tanta influencia en la vida política del Ecuador, pues se le encomendaba adicionalmente resolver en lo contencioso-administrativo.

El Tribunal de Garantías Constitucionales volvió a aparecer en la Constitución de 1967, pero sin atribuciones jurisdiccionales en materia constitucional y más reducidas que las fijadas en 1945. La Constitución de 1978 lo reiteró con ese nombre e idénticas facultades, y sobre todo como un ente consultivo y con decisiones no vinculantes. Más adelante, expresas reformas en 1992 lo mantuvieron como tal, pero muy disminuido, pues se creó en paralelo una Sala Constitucional al interior de la Corte Suprema de Justicia, que era la que en última instancia tenía competencias en materia constitucional. En cierto sentido, al hacer coexistir el Tribunal de Garantías Constitucionales con la Sala Constitucional de la Corte Suprema, la reforma de 1992 fue un retroceso, si se la compara en perspectiva con lo que había sido creado en 1945.

De lo que puede concluirse que la experiencia en lo que al Tribunal de Garantías Constitucionales se refiere, y en el período 1945–1992, fue bastante limitada, pues su actuación principal consistió en ser un órgano de apoyo al Poder Legislativo, al que prestaba colaboración y al que rendía informe anual.

Esta situación cambió en 1996, como lo veremos más adelante.

Como puede verse de estos ejemplos, ha habido desde fines del siglo XIX, y más en concreto, desde principios del siglo XX, un desarrollo interesante en el sentido de afinar el tradicional judicial review y buscar fórmulas más generales, que anteceden al modelo europeo concentrado, que es posterior. La experiencia europea se hace sentir a mediados de 1930, y esto se refleja en las experiencias que se ven en ese período, del cual destaca, sobre todo, el modelo cubano de 1940, ya que la experiencia ecuatoriana de 1945 fue en su momento y hasta 1996, algo vacilante e impreciso, que no concretaba nada.

4. LOS PRIMEROS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES

El modelo europeo iba a fijarse y asentar su influencia tan sólo en el período de la segunda posguerra, y como consecuencia de los graves sucesos por los que había atravesado el continente europeo en años anteriores. Y por tanto, configurado este modelo, era natural que su ejemplo irradiase más fácilmente en otras áreas geográficas.

Y así, tenemos los siguientes casos:

- a) Guatemala fue el primer país que, en puridad, introduce en su ordenamiento interno un Tribunal Constitucional. Y lo hace en su Constitución de 1965, con el nombre de Corte de Constitucionalidad.

Sin embargo, esta Corte tenía alguna peculiaridad. Por un lado, no era un órgano permanente, sino que se reunía sólo cuando había causas que resolver, y cuando esto ocurría. Y sus miembros no eran miembros ordinarios, sino que era una selección de magistrados de diversas instancias, que sesionaban solo cuando tenían algo que resolver. Es decir, no tenía magistrados permanentes. Y además, con competencias limitadas.

Por tanto, puede decirse que Guatemala es el primer país que introduce un Tribunal Constitucional, con efectivas competencias jurisdiccionales, pero que no cuaja en algo definitivo y con independencia, ya que en el fondo, era una emanación del Poder Judicial.

Más bien, y en vista de las fallas del modelo así concebido, la Constitución guatemalteca de 1985, en vigencia, reiteró la institución de la Corte de Constitucionalidad, pero esta vez con magistrados adscritos a ella, y que operan en forma permanente. Y además en forma independiente, habiendo tenido desde entonces una actividad jurisprudencial destacada, y en defensa del orden constitucional.

- b) Chile creó el Tribunal Constitucional en 1971, como consecuencia de una reforma a la entonces vigente Constitución de 1925, pero con muy limitadas competencias, y en la línea del modelo francés de control preventivo. Aun así, este Tribunal tuvo una actividad intensa y agitada, y cesó de existir en 1973, como consecuencia del golpe de Estado de Pinochet, que instauró una dictadura que duró largos años.

Más tarde, la Constitución de 1980, actualmente en vigor, que preparó la dictadura con buena asesoría, y que con cambios ha perdurado hasta ahora, reintrodujo la figura del Tribunal Constitucional, siempre con competencias limitadas, y con un control básicamente preventivo.

El Tribunal Constitucional chileno ha tenido una actividad normal, y es entre los de su tipo, el más discreto en la América Latina.

- c) El Perú introdujo, teniendo como referencia la experiencia española, el Tribunal de Garantías Constitucionales en la Constitución de 1979, con atribuciones de control abstracto y también en casos de afectaciones directas a los derechos individuales. Esto es, con competencias tasadas, e independiente en su administración y funcionamiento.

Con posterioridad, la actual Constitución de 1993 le cambió de nombre y amplió sus competencias. Lo denominó Tribunal Constitucional, y como su antecesor, es autónomo e independiente del Poder Judicial.

El Perú es quizá el primer modelo que se introduce en América Latina, siguiendo de cerca la pauta europea.

- d) Colombia es un caso notable por su evolución jurídico-constitucional, ya que por un lado, sentó las bases de un modelo de control desde el siglo XIX, avanzó notablemente en el siglo XX, y ya a mediados de este último, lo hizo con el otorgamiento de facultades al Consejo de Estado (tomado de la tradición francesa) y a la Sala Constitucional de la Corte Suprema (en 1979), en evolución interesante y discutida.

Por fin, luego de un largo debate, la actual Constitución de 1991 creó la llamada Corte Constitucional, como parte de la llamada «Rama judicial», que comprende a la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Magistratura, la Fiscalía General y demás tribunales y jueces, pero con total autonomía administrativa y funcional. Ha tenido, por lo demás, una actividad intensa, con jurisprudencia creadora, que la coloca en un lugar destacado entre sus similares en América Latina.

- e) Ecuador, como se señaló anteriormente, introdujo en 1945 la institución del Tribunal de Garantías Constitucionales, pero sobre todo con carácter consultivo y dependiente del Poder Legislativo. Esto es, no podía ejercer un verdadero control de constitucionalidad, y así fue durante muchos años. Desapareció en 1946, volvió a aparecer en 1967, fue reiterado en la Constitución de 1978, y sufrió reformas en 1992. Todo este largo periodo puede considerarse como de ensayo, pues no empujó el nombre, no ejercía competencias específicas ni vinculantes, y era un órgano dependiente del Poder Legislativo. Y así lo fue hasta 1996.

En este año, y mediante expresa reforma constitucional, se cambia de nombre a la institución, se le denomina Tribunal Constitucional, se le otorgan amplias competencias y se le da autonomía frente a los demás órganos del Estado, con decisiones vinculantes. Con esta nueva configuración que parte de 1996, se reitera en la vigente Constitución de 1998, y así se mantiene hasta ahora.

- f) El último caso es Bolivia, que mediante reforma a su Constitución vigente de 1967, introdujo el Tribunal Constitucional, con expresas facultades jurisdiccionales en 1994, pero considerado como parte del Poder Judicial, si bien es cierto que funciona con autonomía plena.

Pero por esos vaivenes de la política interior, el Tribunal boliviano sólo se instala en 1999, convirtiéndolo en el más joven del continente.

5. ACERCAMIENTOS

Al margen de lo expresado, hay que recordar que los demás países que tienen control constitucional, lo hacen a través del Poder Judicial, y en esto existen algunas modalidades de interés, que conviene resaltar.

El primero es México, que en virtud de sus reformas constitucionales de 1987 y 1994, han convertido a la Suprema Corte de la Nación en un

tribunal que sólo resuelve asuntos constitucionales, con lo cual materialmente y en la práctica, es un Tribunal Constitucional. Pero la Suprema Corte no ha dejado de ser el máximo tribunal judicial de la Federación, y tiene también funciones de carácter administrativo y judicial ordinario, con lo que se ha creado un desfase que en algún momento conducirá a la clase política mexicana, a buscar la separación de ambos órdenes.

El otro modelo es Costa Rica, que en 1989 creó la Sala Constitucional al interior de la Corte Suprema, y que ha tenido una intensa actividad jurisprudencial desde entonces. El caso de Costa Rica, que en cierto sentido se emparenta con la experiencia cubana de 1940, ha influido en otros países que lo han adoptado, como es el caso de Nicaragua, El Salvador, Paraguay, Venezuela y últimamente Honduras. Pero con el agregado de que en dicho país la Sala Constitucional tiene todas las características de un Tribunal Constitucional europeo —o sea, autonomía funcional y administrativa y nombramiento especial de sus miembros— y que como característica propia resuelve problemas que incluso vinculan a las demás Salas de la propia Corte Suprema. Lo que ha creado algunas fricciones con las otras salas del máximo tribunal. Y que ha tenido una actividad jurisprudencial de sumo interés.

6. JURISDICCIÓN INTERNACIONAL

En América Latina existen varios tribunales supranacionales de distinto orden, pero casi todos ellos están vinculados con procesos comunitarios de integración, como es el caso del Tribunal de Justicia Andina (para los países de la comunidad andina), la Corte Centroamericana de Justicia, para los países centroamericanos, y algunos que están en gestación, como es el caso del MERCOSUR (Brasil, Paraguay, Uruguay, Argentina).

En materia de derechos humanos existe en San José, Costa Rica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como parte del sistema de la Organización de Estados Americanos (OEA). Esta Corte creada en la década de los setenta, ha tenido un importante rol en la defensa de los derechos humanos de la región.

En los últimos tiempos dicha Corte ha tenido diversos pronunciamientos (sobre todo en caso de torturas, desaparecidos, ejecuciones extrajudiciales, etc.) que han afectado y dejado de lado diversas leyes de los países miembros, con lo cual, sin querer, se ha convertido en un órgano de jurisdicción internacional que define algunos términos de las constituciones de cada país. Lo que hace, por cierto, en los casos que la jurisdicción doméstica no funciona o está agotada, o no existan condiciones objetivas para la justicia en un determinado país.

Ha habido, pues, un proceso de ida y vuelta. En algún momento se pensó que era bueno reforzar la jurisdicción internacional para los efectos de mejor amparar los derechos humanos. Pero a mediados de los ochenta, se insistió en las vías nacionales, cuando las democracias volvían al continente latinoamericano. Pero nuevamente, se ha apelado a la jurisdicción internacional, de suerte tal que se da una retroalimentación entre los dos órdenes, el interno y el externo. Que sin lugar a dudas, ha sido provechoso para la protección de los derechos humanos.

7. CONCLUSIONES

Los países latinoamericanos, nacidos a la independencia política a principios del siglo XIX, adoptaron muy pronto la forma republicana de gobierno, con excepción del Brasil, que fue una monarquía hasta 1889. Y al hacerlo, tuvieron presentes diversos documentos doctrinarios, algunos hechos espectaculares como la Revolución francesa, y en materia de control de constitucionalidad, el modelo americano instaurado en 1803, más conocido como *judicial review*, y que se difundió ampliamente.

Y tal es el ejemplo que domina—con otros elementos más—en las primeras experiencias latinoamericanas de control constitucional, en donde si bien se sigue el modelo americano, no va a ser una copia servil, sino creadora, que nos da lo siguiente:

- 1) modelo americano firme en sus lineamientos generales, como lo fueron, la Argentina y el Brasil en el siglo XIX, y lo son todavía,
- 2) desarrollos peculiares, con innovaciones, que se dan a fines del siglo XIX, como es el caso de Colombia y Venezuela, originándose así lo que se denomina como control o modelo mixto y también del modelo concentrado, que se pueden ver de manera especial en Cuba (1903-1940);
- 3) presencia de tribunales constitucionales, tomados de la experiencia europea, pero con matices, desde 1965, y
- 4) coexistencia de varios modelos de control constitucional, que partiendo de lo que fue la experiencia norteamericana, ha desembocado en nuevas figuras, en la cual coexisten diversos tipos de control, como es el caso especial de México.

Lo anterior demuestra que aun habiéndose adoptado en diversos países y en fecha reciente, el modelo europeo de control a través de tribunales constitucionales, ello no significa que la adopción haya sido mecáni-

ca, sino que se han introducido variantes, que los hacen peculiares en su desarrollo.

En cuanto al real y efectivo funcionamiento de estos modelos, ello no ha sido óptimo, pues depende en gran parte del desarrollo político de estos pueblos, que todavía es incipiente. Y también en la madurez de las instituciones democráticas, algo que no está asentado en definitiva, pero hacia eso apuntan los esfuerzos de las élites políticas de nuestros pueblos.

8. BIBLIOGRAFÍA

Cada uno de los países latinoamericanos cuenta con bibliografía que trata el problema del control constitucional en cada uno de ellos, que varía en calidad y cantidad. Y que en conjunto es inmensa e inmanejable, motivo por el cual aquí hacemos referencia tan sólo a panoramas generales sobre el tema.

El primer gran marco interpretativo lo hizo un profesor norteamericano que en las décadas del cuarenta y del cincuenta, hizo varios estudios sobre diversos aspectos puntuales del Derecho Público en Latinoamérica, y que ha condensado en un cursillo dictado en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de México en 1962, y publicado con el siguiente título: James A. C. GRANT *El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes. Una contribución de las Américas a la Ciencia Política*. UNAM, México 1963. Puede verse también, Phanor J. EDER, *Judicial review in Latin America* en «Ohio Law Review», 1960.

Igualmente por su carácter precursor, puede consultarse el libro *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Ediciones de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá 1984 (reúne las actas del llamado Coloquio de Sochagota, organizado en Colombia por el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, en noviembre de 1977, y que constituye el primer encuentro de los constitucionalistas del área, para tratar en profundidad y por vez primera la temática).

Otros textos son los siguientes: Allan R. Brewer – Carias, *Instituciones políticas y constitucionales*, 3ra edición, Univ. Católica del Táchira y Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1996 (en especial el tomo VI, dedicado a la justicia constitucional); Francisco J. Eguiguren Praeli, *Los Tribunales Constitucionales en Latinoamérica, una visión comparativa*, Fundación K. Adenauer, Buenos Aires 2000; Francisco Fernández Segado, *La jurisdicción constitucional en América Latina*, Edit. Ingranusi, Montevideo 2000; Héctor Fix Zamudio, *Veinticinco años de evolución de la*

justicia constitucional (1945-1965), UNAM, México 1968; id. *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, Edic. Porrúa y UNAM, México 1985; Domingo García Belaunde y Francisco Fernández Segado (coordinadores), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Dykinson et alter, Madrid 1997 (un gran panorama comparado); Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, Fundap, México 2002, ib. *Derecho procesal constitucional*, Edit. Porrúa, 3ra. edición, México 2003, 3 tomos (la más completa selección de textos sobre países y temas que existe en castellano) y Norbert Lösing, *La jurisdiccionalidad constitucional en Latinoamérica*, Edit. Dykinson, Madrid 2002 (una obra muy comprensiva, pero presentada en una traducción descuidada, como se ve desde la incorrección del título).

Lima, diciembre de 2003