

RUBÉN HERNÁNDEZ VALLE y PABLO PÉREZ TREMPs (coords.): *La justicia constitucional como elemento de consolidación de la democracia en Centroamérica*, Tirant lo blanch/Universidad Carlos III, Valencia, 2000, 236 pp.

Por JOAQUÍN BRAGE CAMAZANO *

1. El título de esta obra viene a reflejar ya la conclusión general más importante que los autores deducen del análisis de la teoría y la praxis de la justicia constitucional en Centroamérica, esto es, la de que «con independencia del acierto o no en las decisiones puntuales, la justicia constitucional está sirviendo en todos los países de Centroamérica como elemento de consolidación de los sistemas democráticos» a través de dos vías: la pacificación que proporciona de muchos conflictos políticos «no sólo en su resolución final, sino también en su *iter* previo»; y por otra parte, mediante la expansión de los principios y valores constitucionales (singularmente los derechos fundamentales) y el influjo de los órganos de justicia constitucional sobre los otros jueces y tribunales, en especial en los sistemas en los que la actuación de la justicia constitucional es subsidiaria de la de aquéllos (p. 235). Es todo ello lo que permite hablar, como reza el título de la obra, de la justicia constitucional «como elemento de consolidación de la democracia en Centroamérica».

Pero éste sería sólo uno de los rasgos o características generales que los autores deducen del análisis conjunto de estos sistemas nacionales de justicia constitucional. Junto al mismo, ponen de relieve otros cuatro: a) en todos los países existen órganos especializados de justicia constitucional, bien como instituciones independientes, bien como órganos integrados en la Corte Suprema, y es justamente a la jurisdicción de dichos órganos a la que limitan los autores el concepto de justicia constitucio-

nal a los efectos de este libro; b) la precaria separación entre «lo constitucional» y «lo legal», separación ésta que resulta en sí misma complicada, pero que es imprescindible en sistemas que no funcionan como el norteamericano, y que en estos países resulta dificultada al extremo por el deficiente control de las decisiones de los poderes públicos a través, sobre todo, del control contencioso-administrativo: «los próximos años deben ser decisivos para consolidar todo un modelo de control jurisdiccional de los poderes públicos, basado en el contencioso-administrativo y en el control de la constitucionalidad, debidamente articulados y configurados. La instauración de la jurisdicción contencioso-administrativa y su consolidación debe conducir en muchos casos a reformas legislativas que delimiten de forma más precisa la actuación de la jurisdicción constitucional»; c) la excesiva carga de trabajo de la justicia constitucional, que más bien es un rasgo de la justicia constitucional en todos los países iberoamericanos y europeos y hasta también en Norteamérica últimamente, y que, en particular en Centroamérica, según los autores de esta obra «exige, entre otras cosas, reformas procesales (especialmente en algunos países) que delimiten mejor las competencias de los órganos de justicia constitucional y que faciliten su toma de decisiones, en especial en su fase de admisión. Además, hay que mejorar los sistemas de organización del trabajo interno» y aprovechar mejor los recursos existentes; d) otro rasgo, ligado al anterior pero más específico de Cen-

* Departamento de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid.

troamérica, es la precariedad de medios materiales, técnicos y personales propia de la Administración de Justicia en general en toda la región; e) a todo ello debe añadirse, según los autores, la necesidad de intensificar la colaboración y cooperación de los distintos órganos nacionales de la justicia constitucional entre sí y con otros órganos homólogos de otros países o la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya jurisprudencia, de hecho, ya fluye de unos a otros.

2. El libro se compone de cinco estudios monográficos de la justicia constitucional en Costa Rica, a cargo de Rubén Hernández Valle; El Salvador, a cargo de J.A. Tinetti; Guatemala, a cargo de J.M. García Laguardia; Honduras, por E. Orellana; y Nicaragua, por Pablo Pérez Tremps. Es palmaria la homogeneidad en la estructuración de los informes nacionales, lo que resulta altamente conveniente en toda obra colectiva de esta naturaleza, pero que no siempre se encuentra. Por ello, los aspectos básicos que aborda cada uno de los autores con relación a cada uno de los sistemas nacionales de justicia constitucional puede decirse que son los siguientes: antecedentes históricos; modelo seguido e influencias del Derecho Comparado; fuentes normativas; composición y forma de designación de los miembros; competencias; organización interna; órganos de apoyo; presupuesto; funcionamiento en la práctica del sistema y unos apéndices bibliográficos y de fuentes documentales. Este esquema general es el que se aplica a cada

uno de los sistemas nacionales. Sin duda, el aspecto más relevante es el que se refiere a las competencias y su concreto ejercicio en cada uno de estos países (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y sobre ello centraremos las siguientes líneas, si bien no haremos un análisis país por país, que el lector encontrará en los respectivos informes nacionales que se contienen en la obra que se recensiona, sino un análisis comparativo de las competencias en todos estos países, y que se basa, obviamente, en la consideración conjunta de cada uno de los mentados informes, complementada con alguna información adicional.

3. La competencia más emblemática de un órgano de la constitucionalidad es el control de la constitucionalidad de las leyes. Atendiendo a la conocida distinción entre los sistemas de control concentrado, control difuso y control mixto de la constitucionalidad, según que el control esté concentrado en un único órgano, esté repartido entre todos o varios tribunales o se combinen ambas posibilidades, y entre los sistemas de control *a posteriori* y de control *a priori* de la constitucionalidad, puede decirse que en los sistemas constitucionales de El Salvador, Guatemala y Nicaragua, como es característico de América Latina, rige un sistema mixto, mientras que en Costa Rica¹ y Honduras rige un control concentrado de la constitucionalidad, pero que combina un control abstracto de la constitucionalidad con un control «concreto» promovido incidentalmente al resolver un

¹ Debe precisarse, además, que en Costa Rica, la Ley Orgánica del Poder Judicial, según una reforma reciente, establece el poder-deber de los jueces de desaplicar las normas y actos que consideren inconstitucionales pero existe una importante polémica en la praxis judicial, pues mientras para un grupo numeroso de jueces el sistema vigente es un sistema de control exclusivo por la Sala Constitucional, y la citada Ley sólo confiere a los jueces la potestad de suspender el asunto de que conocen y someter tal duda de la constitucionalidad a la citada Sala, para otro grupo de jueces, incluidos también varios jueces constitucionales, la norma obliga a los jueces a desaplicar las normas que consideren inconstitucionales, interpretación esta última que, como comenta Hernández Valle, encuentra apoyo literal en la norma citada de la LOPJ, pero parece contraria a los arts. 10 y 48 de la Constitución.

litigio, bien que ejercido por la Sala Constitucional en régimen de monopolio, lo que no deja de ser un rasgo propio del control «difuso», pues el enjuiciamiento aparecerá dominado por la dialéctica del caso concreto.

La competencia para llevar a cabo este control de la constitucionalidad corresponde en exclusiva a un órgano de la constitucionalidad en Guatemala, Costa Rica y Honduras², que es un tribunal constitucional en el caso de Guatemala y una Sala constitucional en Honduras y Costa Rica, mientras que en los casos de El Salvador y Nicaragua se superpone la competencia de una Sala Constitucional (control con efectos generales) y la de los jueces y tribunales ordinarios (desaplicación *in casu*).

En lo que se refiere al objeto, debe decirse que, como su propio nombre indica, a través de este control se so-

mete a escrutinio la constitucionalidad de las «leyes», entendidas éstas en un sentido amplio que comprende también, salvo en el caso de Nicaragua³, a las reformas constitucionales (que sería en general un control formal, pero también puede ser material allí donde se establecen cláusulas de intangibilidad, como El Salvador), los reglamentos parlamentarios, los tratados internacionales o las leyes que los aprueban (el control se limita a la forma en Honduras) y las normas con rango de ley. En el caso de Costa Rica, el control se extiende, por expreso mandato del art. 73.a) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por un lado, a las disposiciones generales emanadas de sujetos privados, que incluirían, a título ejemplificativo, a los Estatutos de asociaciones, sindicatos, cooperativas, sociedades mercantiles o los reglamentos que emiten los concesionarios de servicios públicos; y por

² En el caso de Honduras, se ha creado recientemente una Sala de lo Constitucional, que está formada por magistrados que siguen integrando las demás salas. Ello conlleva, dice Orellano, que esté integrada por civilistas, con la importante consecuencia de que dicho Tribunal «no es una garantía para el correcto ejercicio de la Justicia Constitucional, porque todo lo resuelve a la luz del Derecho Civil», con una clara «falta de profesionalidad» para operar con normas constitucionales, a lo que se une el hecho de que los magistrados no son elegidos por su mérito personal y capacidad profesional, sino por su activismo político inmediato, y vinculación a grupos políticos y económicos poderosos, que no son desde luego los criterios adecuados para elegir a los Jueces de la Constitución.

³ La Ley 205, de 29 de noviembre de 1995, reformó la Ley de Amparo para excluir el recurso de inconstitucionalidad «contra la Constitución política y sus reformas», lo que se dirigía, como señala Pérez Tremps, a evitar que se recurriera la Ley 192 de reforma de la Constitución, cuya inimpugnabilidad fue en todo caso afirmada en la SCSJ 22 y 23/1996. A juicio de Pérez Tremps, «es cierto que, desde el punto de vista material, es difícil de justificar la posibilidad de impugnar una ley de reforma de la Constitución por cuanto forma parte de la misma, argumento éste utilizado por la SCSJ 22/1996» pero, en cambio, desde una perspectiva formal, el control sí que es necesario a fin de «asegurarse de que el procedimiento de reforma seguido ha sido el determinado por la Constitución, de manera que el poder 'constituyente constituido' se ha conformado legítimamente ya que sólo así la reforma constitucional podrá efectivamente integrarse en la Norma fundamental». Sobre ello, véase nuestra postura, más rotunda en cuanto al necesario control formal de la constitucionalidad para que las leyes de reforma no sean un medio para insertar en la Constitución un «caballo de Troya», Joaquín Brage Camazano, *La acción de inconstitucionalidad*, UNAM, México, 1998 (1.ª reimpresión, 2000), pp. 157 ss. Lo que parece que en ningún caso puede admitirse es que sea una ley ordinaria la que excluya del control a través del recurso de inconstitucionalidad a las reformas constitucionales, pues tal exclusión sólo podrá derivarse de la Constitución, no de una simple Ley, pues ello sería, sin más, una burla del texto constitucional, por ello mismo inadmisibles.

otro lado, a la inconstitucionalidad por omisión derivada de la inactividad legislativa pese a existir un mandato constitucional («legislativo», dice Hernández Valle, pero ha de ser «constitucional», sin duda) de actuar, lo que parece que se aplicaría sobre todo en los casos de lo que en la doctrina alemana se conoce como «exclusión arbitraria de derechos», esto es, en los supuestos de inconstitucionalidad «relativa» en que incurriría una ley que otorgase a determinadas personas una serie de ventajas que niega *ex silentio* a otras personas que se encuentran en la misma situación de hecho, pero también se aplica, como dice Hernández Valle, «en relación con el principio de irretroactividad de la ley, especialmente cuando una nueva normativa omite regular, por vía de disposiciones transitorias, los derechos adquiridos al amparo de la legislación anterior». Además, salvo en el caso de Costa Rica y Honduras, el control de la constitucionalidad se extiende también a normas de rango infralegal. En efecto, en el caso de El Salvador también se extiende el control a todo tipo de reglamentos y a las ordenanzas municipales, y en Guatemala y Nicaragua a todas las disposiciones generales y reglamentos, lo que no parece justificado en cuanto a la competencia de una Sala Constitucional o Corte de la Constitucionalidad pues el control de las normas de rango inferior a la ley ha de corresponder a los jueces y tribunales ordinarios, y no, salvo casos excepcionales, a un órgano de la constitucionalidad, lo que no hace

sino poner de relieve el deficiente desarrollo en estos países de la jurisdicción contencioso-administrativa y la delimitación borrosa entre ésta última y la jurisdicción constitucional.

Respecto de la legitimación, deben diferenciarse varios supuestos: a) en cuanto al control abstracto (y concentrado) de la constitucionalidad, se reconoce legitimación a «cualquier ciudadano» (Nicaragua⁴ y El Salvador, discutiéndose en los dos casos si comprende o no a los extranjeros), o bien a quien se considere lesionado en su interés directo, personal y legítimo (Honduras), o bien a ciertos órganos políticos y además «cualquier persona con el auxilio de tres abogados colegiados activos» (Guatemala); b) en cuanto al control concreto y concentrado, que sólo existe en Costa Rica, corresponde su planteamiento ante la Sala Constitucional a cualquier juez (consulta judicial de constitucionalidad) o a cualquiera de las partes en un proceso judicial o procedimiento administrativo tendente al agotamiento de la vía administrativa; c) en cuanto al control incidental difuso, corresponde a cualquiera de las partes en el proceso (Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Honduras).

Y en lo que respecta, por último, a los efectos objetivos de la sentencia estimatoria de la inconstitucionalidad, serán *inter partes* en las hipótesis de control concreto difuso, mientras que en los supuestos de control concentrado, bien sea abstracto bien sea concreto, los efectos serán *erga omnes* o generales⁵. Naturalmente, allí donde coexiste el

⁴ En Nicaragua, la Ley exige además que la norma impugnada «perjudique directa o indirectamente» los derechos constitucionales del impugnante, pero lo cierto es que la Corte Suprema, como señala Pérez Tremps, ha hecho prevalecer la dicción del art. 187 de la Carta Magna sobre la exigencia legal de perjuicio directo o indirecto ya que el art. 187 CN exige exclusivamente «la calidad de ciudadano, norma que prima sobre cualquier otra, pues lo que se pretende con este medio de control constitucional es el mantenimiento de la supremacía constitucional y no solamente la protección de los derechos constitucionales individuales».

⁵ No obstante, señala Orellana en el informe sobre Honduras que en este país en la práctica la Corte Suprema limita los efectos de la sentencia al caso concreto, pues su ejecución queda limitada al caso concreto que dio lugar a su planteamiento, por lo

control difuso y el concentrado surge el problema de su coordinación, que aparece más o menos bien resuelto en Nicaragua, pero no en El Salvador⁶. En lo que respecta a los efectos en el tiempo de las sentencias a través del control concentrado abstracto, se consagra la regla de la eficacia *ex nunc*, al menos como regla general, en todos los países aquí considerados, salvo en Costa Rica, donde, aunque nada dice Hernández Valle al respecto, la eficacia es retroactiva (*ex tunc*) con excepción de los derechos adquiridos de buena fe o respecto de situaciones consolidadas por prescripción, caducidad o en virtud de una sentencia judicial, si bien, según señala Hernández Valle, en la praxis, una vez impugnada una ley, y aun sin autorizarlo así la Ley de la Jurisdicción Constitucional, los funcionarios se niegan de hecho a aplicarla, lo que da lugar a un caos normativo e institucional cuando se trata de leyes de importancia nacional, dada la tardanza de la Sala Constitucional en resolver al respecto.

4. En cuanto a los mecanismos procesales de protección de los derechos fundamentales, existen en todos los países considerados tanto el recurso de amparo como el hábeas corpus. Éste último, también conocido como recurso de exhibición personal, se dirige, con mayor o menor amplitud en cada país,

a proteger frente a las privaciones o restricciones ilegítimas, sean efectivas o consumadas o sean inminentes (Costa Rica y El Salvador y Guatemala: hábeas corpus «preventivo» como protección frente a simples amenazas), de la libertad personal mediante su revisión por la autoridad judicial, pero que en El Salvador y Costa Rica y Honduras se extiende además a la protección de la dignidad y de la integridad física, psíquica o moral de las personas detenidas frente a un «trato indebido», así como a la «modalidad» de la detención (hábeas corpus «correctivo»). La competencia para resolver corresponde a la Sala Constitucional, en única instancia, en Costa Rica, mientras que en los restantes países es una competencia compartida por los diversos tribunales ordinarios que, por razón de la materia y el territorio, sean legalmente competentes. La legitimación activa corresponde a cualquier persona, incluido el afectado, en Guatemala, Honduras y El Salvador, así como al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos en El Salvador; y la legitimación pasiva se refiere tanto a las autoridades públicas como a particulares salvo en Guatemala, donde sólo procede frente a las autoridades. El procedimiento aparece presidido por un claro principio antiformalista y de urgencia, salvo en el caso

que es indiferente que un agraviado utilice esa vía o el amparo, pues en cualquiera de los dos casos los efectos se limitarán al caso concreto en que se encuentre.

⁶ En El Salvador, la inaplicación por los jueces ordinarios no produce efectos más que en el caso concreto y no vincula ni a los tribunales inferiores ni tampoco siquiera al propio juez que inaplica para casos futuros y la Sala de lo Constitucional no tiene noticia oficial de los casos de inaplicación. Esto, dice Albino Tinetti, da lugar a una descoordinación y falta de armonía que pugna con la seguridad jurídica y el principio de igualdad. En el caso de Nicaragua, en cambio, el recurso de casación constituye una vía para que la Corte Suprema revise la inaplicación de las leyes por los jueces ordinarios, siempre que alguna de las partes legitimadas interponga el recurso; y, para cuando no exista posibilidad de interponer un recurso de casación pero se haya inaplicado una norma con fuerza de ley, se articula también un mecanismo procesal de revisión por la Corte Suprema, pues el juez o tribunal que no aplicó la ley debe remitir la sentencia a la Corte para que ésta la revise en ese punto y la decisión de la Corte Suprema, si aprecia la inconstitucionalidad, tendrá ya efectos generales. Por ello, concluye Pérez Tremps, «el control incidental de la ley se ve posteriormente filtrado por la Corte Suprema, exista o no recurso ante ella.

de El Salvador, donde la regulación es excesivamente formalista y rebosante de fórmulas pretéritas.

El amparo, por su parte, se dirige a la protección de cualquier privación de, o restricción a, los demás derechos constitucionales no protegidos por el hábeas corpus e incluso se extiende a las amenazas a tales derechos en El Salvador, Guatemala o Costa Rica. Su objeto son, ante todo, los actos administrativos o de los poderes públicos *lato sensu*. En el caso de Costa Rica y Nicaragua, no obstante, el amparo no procede frente a las resoluciones judiciales, aunque en Costa Rica sí que es posible interponer un amparo frente a las acciones u omisiones de sujetos de Derecho Privado en dos supuestos: a) cuando actúen o deban actuar en ejercicio de funciones o potestades públicas; o b) se encuentren, de Derecho o de hecho, en una posición de poder frente a la cual los remedios jurisdiccionales comunes resulten claramente insuficientes o tardíos para garantizar los derechos o libertades fundamentales tutelados por el amparo «contra servidores públicos».

Y los derechos protegidos son todos los derechos garantizados en la Constitución, no obstante lo cual García Laguardia señala que el amparo en Centroamérica no ha degenerado en un proceso de macrocefalia o elephantiasis y en concreto no ha ocurrido tal cosa en Guatemala⁷ y también Albino afirma que en El Salvador las invasiones del ámbito de la legalidad a través del amparo y el hábeas corpus «no se han podido erradicar». En Nicaragua, sin embargo, como Pérez Tremps destaca, y algo análogo se dice en el informe nacional sobre Costa Rica, ante la amplitud tanto del objeto de protección (todos los derechos constitucionales)

como de la formulación de los preceptos constitucionales, en «la práctica (...) no existe discusión procesal sobre si un determinado derecho está o no protegido en amparo, quedando prácticamente cualquier situación subjetiva bajo dicha protección siempre que se cumplan las exigencias procesales para interponer el recurso», por lo que muchos amparos sólo muy mediatamente se refieren a verdaderos derechos constitucionales y muchas veces no es sino un recurso indirecto para hacer valer el principio constitucional de legalidad. El procedimiento, por otra parte, aparece igualmente presidido por la celeridad y antiformalismo y la competencia corresponde a los tribunales que la ley determina, y sólo en el caso de Costa Rica existe una competencia concentrada en la Sala Constitucional, sin que sea preciso siquiera agotar la vía administrativa, incluso cuando se trata de actos de ínfima importancia.

Digamos, por último, que en Costa Rica y Nicaragua, la Sala Constitucional tiene también competencia para resolver los conflictos entre órganos constitucionales por relación a las competencias que la Constitución les atribuye, que son estudiadas en las respectivas ponencias nacionales.

5. Otros aspectos examinados en el libro son la organización interna y el funcionamiento real de la justicia constitucional en cada país y así en el informe nacional de cada país se ponen de relieve las deficiencias más graves, normativas o de otro tipo, en la operatividad y eficiencia del sistema de tutela de la supremacía normativa de la Constitución y de los derechos constitucionales, así como las posibles vías de solución.

⁷ Véase, no obstante, MARIO AGUIRRE GODOY, «Proceso constitucional de amparo en Guatemala», en el colectivo *Derecho Procesal Constitucional*, Porrúa, México, 2001, pp. 890-891.

6. El examen de toda esta problemática en concreto en cada uno de los países es realizado por los autores de la obra en sus respectivos informes nacionales, en los que nos hemos basado para llevar a cabo la precedente exposición global sistemática, necesariamente general, de la justicia constitucional en algunos países centroamericanos. El libro es, por tanto, una importante fuente actualizada para conocer cómo está regulada, y cómo funciona en realidad, la jurisdicción constitucional en cada uno de estos países, pues todos los autores son profundos conocedores de los respectivos sistemas de justicia constitucional, y además cada una de las exposiciones nacionales tiene

un útil apéndice documental y bibliográfico que ayudará, sin duda, a quién tenga interés por estudiar cualquiera de ellos en particular o, como aquí se ha hecho, todos ellos desde una perspectiva conjunta. Es loable, por lo demás, que en España comiencen a publicarse más libros sobre distintos aspectos constitucionales de los países iberoamericanos, lo que sin duda resulta facilitado por el creciente interés que la materia despierta entre nosotros y por el impacto del cada vez más importante número de juristas latinoamericanos que vienen a cursar estudios de Doctorado, y en particular de Derecho Constitucional, en las universidades españolas.

CÉSAR LANDA ARROYO: *Tribunal Constitucional y Estado Democrático*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 1.ª ed., Lima, 1999, 620 pp.

Por JOSÉ F. PALOMINO MANCHEGO *

César Landa (1958) realizó sus estudios universitarios en la Pontificia Universidad Católica del Perú (1975-1980). Obtuvo el Bachillerato en Derecho con la tesis «Las normas regionales y el ordenamiento jurídico nacional», bajo la asesoría del Dr. Alberto Bustamente Belaúnde, obteniendo la mención de sobresaliente y recomendación de publicación (1984). Asimismo obtuvo el Título de Abogado (1984).

Su actividad pre-profesional la realizó en el Estudio de Abogados Javier de Belaúnde L. de R. (1978-1980), culminando sus prácticas en el Congreso de la República (1980). En 1981 inicia su vida laboral como técnico y luego director de la Dirección de Análisis de la Estructura del Estado en el Instituto Nacional de Planificación (IPN 1981-1984). En 1984 obtiene una Beca del Instituto de Coope-

ración Iberoamericana para realizar estudios superiores en Administración pública equivalente a Magister y luego el Doctorado en Derecho en la Universidad de Alcalá de Henares de España (1984-1987), con la tesis «La oposición política en América Latina», obteniendo el Diploma de Estudios Superiores en Administración Pública (1985) —revalidado en la Pontificia Universidad Católica del Perú por el grado de Maestría en Derecho— y graduándose de Doctor en Derecho con la mención máxima de *apto cum laude* (1987).

El libro que pasamos a comentar es fruto de la investigación postdoctoral llevada a efecto por el profesor peruano César Landa Arroyo durante su estancia en el Instituto de Estudios Europeos Comparados de la Universidad de Bayreuth, entre los años 1997 y 1998.

* Profesor de Derecho Constitucional. Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Lima. Secretario Ejecutivo de la Sección Peruana del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.