

# Informe general



## Nota preliminar

Este Informe General ha sido elaborado a partir del Cuestionario en su día remitido a los Tribunales participantes en la II Conferencia de la Justicia Constitucional de Iberoamérica, Portugal y España. Se circunscribe, por ello, a los temas allí planteados y se estructura con arreglo a su sistemática. Su redacción descansa en los Informes enviados por los órganos jurisdiccionales miembros de la Conferencia o, a falta de tal remisión, en la bibliografía consultada. Se ha tenido presente, a los solos efectos de la comparación, el Proyecto de Ley de Tribunal Constitucional de Bolivia (1997), así como la organización y competencias de otros Tribunales y Cortes con funciones constitucionales de Iberoamérica.

El texto del Informe ha sido preparado por el Letrado del Tribunal Constitucional don Francisco Caamaño Domínguez.



# Informe general

## I. Introducción general: Sucinta descripción de los sistemas nacionales de justicia constitucional

Desde una perspectiva organicoestructural, no puede hablarse de la existencia de un patrón configurativo común al que respondan, nuclearmente, los distintos órganos encargados de ejercer la jurisdicción constitucional. Mientras Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Portugal, Perú y España cuentan con Tribunales Constitucionales independientes (en un futuro próximo, también Bolivia), en países como Argentina, Brasil o México el ejercicio de la jurisdicción constitucional corresponde al órgano que culmina la organización judicial de cada Estado (así, el Pleno del Supremo Tribunal Federal del Brasil y las respectivas Cortes Supremas de Justicia de Argentina y México).

Entre ambos extremos existen fórmulas intermedias como la articulada en la República de El Salvador, en donde la competencia para la defensa jurisdiccional de la Constitución se atribuye, en última instancia, a la Sala de lo Constitucional de su Corte Suprema de Justicia. Otro tanto ocurre en Costa Rica tras la reforma constitucional de 1989, que creó, con carácter especializado, la Sala Constitucional, también conocida como «Sala Cuarta» de la Corte Suprema de Justicia.

La pluralidad de opciones también es la pauta a destacar en relación con el número de miembros que integran los correspondientes órganos encargados de ejercer la jurisdicción constitucional. Desde los cinco de Guatemala (también El Salvador y eventualmente Bolivia) hasta los quince que integran la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela o los trece del Tribunal Constitucional de Portugal, once son los miembros en el caso de Brasil y México, y doce

en el de España, pasando por los siete que integran los Tribunales de Perú, Chile y Costa Rica o los nueve que componen el de Colombia y Ecuador.

Variaciones significativas han de apreciarse, igualmente, en orden a la forma de designación de sus miembros y la duración de sus mandatos.

En Perú los siete miembros de su Tribunal Constitucional son elegidos para un período de cinco años por el Congreso de la República. En Portugal diez de los trece miembros que integran el Tribunal Constitucional son elegidos por la Asamblea de la República, mientras que los tres restantes son cooptados por los primeros. Su nombramiento es por seis años, aunque parece que va a ser prolongado a nueve si definitivamente se acoge, en este punto, la propuesta de reforma constitucional, actualmente pendiente de aprobación. En esta misma línea de protagonismo del poder legislativo en la designación de los Magistrados, en el Brasil la competencia corresponde al Senado Federal, en El Salvador a la Asamblea Legislativa, a propuesta del Consejo Nacional de la Judicatura, y en Costa Rica, también, a su Asamblea Legislativa.

En España, Guatemala y Chile la designación de Magistrados corresponde a una pluralidad de órganos constitucionales. En Chile los siete miembros de su Tribunal Constitucional son elegidos del modo que sigue: tres Ministros de la Excm. Corte Suprema, elegidos por ésta; un abogado designado por el Presidente de la República; dos por el Consejo de Seguridad Nacional; y, finalmente, uno por el Senado. En Guatemala participan también distintos órganos del Estado que designan, respectivamente, a un Magistrado: el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, el Pleno del Congreso de la República, el Presidente de la República en Consejo de Ministros, el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala y la Asamblea del Colegio de Abogados. En España, de los doce miembros integrantes de su Tribunal Constitucional, cuatro son elegidos por el Congreso de los Diputados, cuatro por el Senado, dos por el Presidente del Gobierno y dos por el Consejo General del Poder Judicial.

Una situación intermedia es la del Ecuador, donde la designación

de los nueve miembros corresponde al Congreso Nacional con arreglo al siguiente sistema: dos, de ternas enviadas por el Presidente de la República; otros dos, de ternas procedentes de la Corte Suprema de Justicia y elaboradas entre sus propios miembros; dos elegidos por la Función legislativa; uno por la terna enviada por los Alcaldes municipales y los Prefectos Provinciales: uno de la terna remitida por la Central de Trabajadores y las Organizaciones Indígenas y Campesinas; y, finalmente, uno de la terna enviada por las Cámaras de Producción legalmente reconocidas. Similar modelo es el seguido por Colombia, donde los nueve miembros de la Corte Constitucional, con un nombramiento por ocho años, son elegidos por el Senado sobre la base de un sistema de ternas que presentan el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Lógicamente, estas diferencias organicoinstitucionales no son ajenas a la mayor o menor influencia de los dos grandes modelos de jurisdicción constitucional (el norteamericano de la *judicial review* o de control «difuso» y el austríaco o de control «concentrado») sobre cada uno de los sistemas nacionales objeto de examen. Sin embargo, y a pesar de las apuntadas diferencias, es posible establecer, desde una óptica funcional, un común denominador que otorga una sustancial identidad material a los referidos Tribunales y Salas de lo Constitucional, a saber: el control de constitucionalidad de las normas y actos con valor de ley, así como la competencia para la resolución de conflictos entre órganos del Estado o de carácter interterritorial y para conocer de los remedios establecidos, en cada país, para la protección y tutela de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En todo caso, y enlazando con las distintas fórmulas de estructuración interna de cada Tribunal o Sala de lo Constitucional, ha de señalarse que, en este contexto, sólo puede hablarse de una homogeneidad relativa.

Así, el Tribunal Constitucional de Perú, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala y la Corte Suprema de Justicia de Argentina carecen de divisiones funcionales internas, actuando siempre como un órgano de estructura única.

Brasil, Ecuador, Portugal, Colombia y España presentan una plu-

ralidad orgánica interna. En Brasil el Tribunal funciona en «Plenario» y en «Turmas». Cada Turma o Sala está constituida por cinco Jueces y presidida por el más antiguo de ellos. El Presidente del Tribunal sólo participa en las sesiones del Plenario.

El Tribunal Constitucional del Ecuador está organizado en tres Salas de tres vocales cada una, entre las que se distribuye el trabajo por turno de reparto. Por su parte, el Tribunal Constitucional portugués se divide en Plenario y en dos Secciones no especializadas, compuestas por el Presidente del Tribunal y por seis Magistrados. En Colombia, su Corte Constitucional se estructura en Sala Plena y Salas de revisión, ostentando los Magistrados determinadas competencias a título individual, sobre todo en orden a la admisión a trámite de los asuntos. Pero, acaso, el Tribunal Constitucional español sea el que presenta una estructura interna más compleja. En efecto, además del Pleno, este Tribunal se divide en dos Salas de seis Magistrados cada una y presididas por el Presidente y el Vicepresidente del Tribunal. Dentro de cada Sala se constituyen dos Secciones integradas por tres Magistrados respectivamente.

Como regla general puede decirse que el control de constitucionalidad de la ley, así como los conflictos de atribuciones o de carácter competencial, corresponden en estos Tribunales al Plenario. Mientras que las Secciones o Salas son competentes o bien para pronunciarse sobre el control concreto de constitucionalidad (caso de Portugal) o para conocer de los recursos de protección de derechos fundamentales, como ocurre básicamente en España y Ecuador.

La distribución funcional y orgánica establecida en cada Tribunal explica también los diversos sistemas seguidos en punto a la determinación, con carácter general, de la admisión a trámite de los asuntos y que, obviamente, también dependen de los concretos procedimientos que se plantean ante el Tribunal, ya que no en todos los procesos constitucionales existe un trámite de admisión en sentido estricto. En términos generales, puede decirse que en los pronunciamientos de control abstracto sobre la constitucionalidad de la ley no existe un trámite específico para pronunciarse sobre la admisibilidad de la acción, a diferencia de lo que ocurre, por regla general, cuando se trata de procedimientos orientados al control concreto de la constitucionalidad de la ley o de remedios jurisdic-



cionales ideados para la protección de los derechos y libertades fundamentales. Así, en Perú corresponde al Pleno pronunciarse sobre las acciones de inconstitucionalidad y sobre los conflictos de competencia, mientras que en los restantes procesos (amparo, *habeas corpus* y acción de cumplimiento) no existe formalmente una resolución de admisión a trámite. Por el contrario, en el Ecuador se configura una Comisión de Admisión formada por tres Magistrados no permanentes, salvo el Presidente, que se encarga expresamente de controlar la concurrencia de los presupuestos procesales necesarios para la admisión a trámite de la acción constitucional emprendida. En Colombia y Costa Rica cada Magistrado tiene atribuidas competencias en punto a la admisión a trámite de los asuntos. En el caso español, únicamente existe un trámite formalizado de admisión en relación con el control concreto o incidental de la ley, que se realiza a través de la denominada cuestión de inconstitucionalidad, y en el proceso de amparo constitucional. En ambos supuestos corresponde a las Secciones pronunciarse sobre la admisión a trámite del asunto.

Pero antes de adentrarnos en un análisis más detenido de los órganos encargados de pronunciarse sobre la admisión a trámite de los asuntos, es necesario considerar, aunque sea de forma breve y escueta, la naturaleza y objeto de los distintos procesos y acciones de los que conocen los Tribunales y Salas de lo Constitucional objeto de estudio.

## II. Breve descripción de los distintos procedimientos

No es fácil agrupar y sistematizar de forma resumida la pluralidad de competencias y de variantes procedimentales que son atribuidas a los distintos Tribunales y Cortes Constitucionales de Iberoamérica, Portugal y España. Por ello mismo, se tratará tan sólo de ofrecer aquí una visión de conjunto que permita aproximarnos a los modos y condiciones establecidos para acceder a la jurisdicción constitucional.

A tal efecto, diferenciaremos entre competencias relativas al

control de constitucionalidad de la ley, analizando tanto el denominado control concreto como el abstracto, y atendiendo también a la existencia de controles previos de inconstitucionalidad o directamente previstos para los casos de omisión del legislador. En un segundo bloque se agruparán los procedimientos articulados para la defensa de los derechos y libertados de los ciudadanos; en un tercer apartado, los procesos relativos a los conflictos entre órganos (conflictos de atribuciones) y los de naturaleza interterritorial; y, finalmente, en cuarto lugar, otras competencias que, como las relativas al control de las elecciones, o a la responsabilidad penal de ciertos cargos del Estado, también son atribuidas a ciertos Tribunales o Salas de lo Constitucional.

## 1 EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS CON VALOR DE LEY

El denominado control abstracto de constitucionalidad es ejercido normalmente mediante acciones directas de inconstitucionalidad ante el Tribunal, acciones cuya titularidad es atribuida, en términos generales, a determinados sujetos políticos y órganos del Estado.

Así, en Brasil puede encontrarse una acción directa de inconstitucionalidad, también denominada «interventiva», que únicamente puede promover el Procurador General de la República frente a inobservancias por un Estado miembro de determinados principios fundamentales. Una acción de inconstitucionalidad para la defensa de la Constitución Federal y, tras la Enmienda Constitucional núm. 3/1993, una nueva acción directa para la defensa de la Constitución del Brasil cuya legitimación activa se reserva al Presidente de la República, a la Mesa del Senado y de la Cámara de los Diputados, y al Procurador General de la República.

En Costa Rica existe, igualmente, una acción de inconstitucionalidad limitada por los sujetos (sólo la pueden ejercer la Contraloría General de la República, la Procuraduría General y el Defensor de los Habitantes, en materias de su competencia), que puede ser interpuesta sin necesidad de juicio previo.

También es restringida la legitimación para promover el recurso o la acción directa de constitucionalidad en Chile, Guatemala, Es-

paña, Perú y Portugal. Concretamente, en Guatemala la legitimación para activar el control de constitucionalidad corresponde a la Junta Directiva del Colegio de Abogados (a través de su Presidente); al Ministerio Público, mediante el Procurador General de la Nación; al Procurador de los Derechos Humanos y, por último, a cualquier persona con el auxilio de tres Abogados colegiados.

En España, sin embargo, esa legitimación para promover lo que se conoce como recurso de inconstitucionalidad está atribuida al Presidente del Gobierno, cincuenta Diputados, cincuenta Senadores, al Defensor del Pueblo y a los Gobiernos y Parlamentos de las Comunidades Autónomas.

En Chile, también corresponde a órganos constitucionales o fracciones de órganos (el Presidente, cualquiera de las Cámaras o una parte de sus miembros) el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad.

Bajo una pauta similar, en Perú la acción de inconstitucionalidad únicamente puede ser ejercitada por el Presidente de la República, el Defensor del Pueblo, el veinticinco por ciento del número legal de congresistas, los colegios profesionales en materias de su especialidad y, finalmente, cinco mil ciudadanos, salvo cuando la norma cuestionada sea una ordenanza municipal, en cuyo caso es suficiente con el uno por ciento de los ciudadanos del respectivo ámbito municipal.

Mayor complejidad ofrece el modo en que se confiere esta legitimación en la República de Portugal, en la que es posible diferenciar entre órganos generales de iniciativa, como el Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea de la República, el Primer Ministro, el Proveedor de Justicia, el Procurador General de la República y un décimo de los Diputados de la Asamblea de la República; y órganos especiales de iniciativa, cuya legitimación queda materialmente condicionada por la naturaleza y contenidos de las normas que se pretendan impugnar: más exactamente son los Ministros de la República, las Asambleas legislativas regionales de las Azores y Madeira, así como un décimo de sus respectivos miembros, y, en relación con las denominadas leyes orgánicas, un quinto de los Diputados de la Asamblea de la República.

Frente a este modelo de legitimación basada en un *numerus clausus* al que se circunscribe el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad, en países como Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela, este remedio puede ser accionado libremente por aquel a quien se aplique la ley inconstitucional, de forma que cualquier ciudadano puede hacer uso de aquella acción encaminada a expulsar del ordenamiento jurídico las normas legales contrarias a la Constitución.

Un más alto grado de similitud presentan los distintos sistemas establecidos internamente en cada modelo de jurisdicción constitucional e ideados para llevar a efecto lo que doctrinalmente se conoce como control concreto de constitucionalidad, esto es, el enjuiciamiento de la constitucionalidad de una norma legal como consecuencia de la resolución de un concreto asunto en que dicha norma ha de ser aplicada y que siempre supone una colaboración necesaria del resto de los órganos jurisdiccionales en la función de garantía y defensa de la Constitución.

Éste es el modo común y el instrumento ordinario de depuración del Ordenamiento utilizado en Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Ecuador, El Salvador y Venezuela (cuyos sistemas están notoriamente influidos por el de la *judicial review* norteamericana), entre otros. En todos estos países, el control concreto de constitucionalidad se produce incidentalmente dentro del propio proceso principal y, mediante el juego de los distintos y sucesivos recursos, puede concluir finalmente con un pronunciamiento del órgano encargado de ejercer la jurisdicción constitucional. Ahora bien, en principio, cualquier juez o Tribunal puede inaplicar la ley contraria a la Constitución. Se aprecia, pues, un claro predominio del sistema de jurisdicción constitucional «difusa», lo que también se comprueba en los casos de Argentina y México. No obstante, en Perú el artículo 14 de su Ley Orgánica del Poder Judicial, mediante remisión a una legislación del año 1963, permite la revisión por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de aquellas sentencias en las que se hubiese inaplicado una ley, aun cuando contra ellas no procediese el recurso de casación.

Por contraposición, la idea que preside el control concentrado de constitucionalidad en España y Panamá es, justamente, la de que sólo

el Tribunal Constitucional puede inaplicar una norma legal post-constitucional. La influencia, en este punto, del modelo austríaco o europeo es evidente. En este sentido, el juez español que dude sobre la constitucionalidad de una ley que resulte de aplicación necesaria para la resolución del caso que estuviese enjuiciando debe, concluso el asunto para sentencia, oír a las partes y, en su caso, plantear cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, suspendiéndose el pleito principal mientras no exista un pronunciamiento expreso sobre la constitucionalidad de la norma legal en cuestión.

Con parecido paralelismo procesal discurre la denominada excepción de inconstitucionalidad establecida en los artículos 538 y ss. del Código Procesal Civil de Paraguay. En efecto, opuesta por una de las partes en contienda esta excepción de inconstitucionalidad, el juez dará traslado de la misma a las demás partes y al Fiscal General del Estado para que se pronuncien sobre ella. Cumplido este trámite de audiencia, el juez remitirá el expediente a la Sala de lo Constitucional, sin suspender, no obstante, el curso del proceso principal.

En Portugal se implantó un modelo procesalmente complejo de colaboración entre los jueces ordinarios y el Tribunal Constitucional en su cometido conjunto de desempeñar el control concreto de constitucionalidad de la ley. En principio, el juez puede rechazar la aplicación de una norma que estime inconstitucional (ya de oficio, ya a instancia de parte) y, de igual modo, puede aplicar una norma legal que una de las partes estima inconstitucional. Frente a esta doble opción, que inevitablemente se reflejará en la sentencia, se instrumentaron dos acciones ante el Tribunal Constitucional, de las que normalmente conocen alguna de sus dos Secciones. Pues bien, en cuanto a la primera de ellas, es decir, aquella que se dirige contra resoluciones judiciales que inaplican una norma por razón de su ilegalidad, cumple señalar que su interposición es siempre obligatoria para el Ministerio Público, sustanciándose directamente ante el Tribunal Constitucional al margen del sistema ordinario de recursos (que, a resultas de su interposición, queda interrumpido en punto al cómputo de los correspondientes plazos de formulación del pertinente recurso).

De otro lado, cuando se trata de impugnar decisiones jurisdiccionales que apliquen una norma legal que se estima contraria a la Constitución, es posible interponer también recurso ante el Tribunal Constitucional. Ahora bien, en esta segunda modalidad la acción únicamente puede ser ejercitada por quien hubiese suscitado la cuestión de inconstitucionalidad, siendo necesario agotar la vía judicial previa. No obstante, cuando la decisión judicial sea recurrida porque aplique una norma previamente declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional, y para esa sola hipótesis, la interposición del recurso es obligatoria para el Ministerio Público.

### 1.1. El control previo de constitucionalidad

Esta modalidad de control de constitucionalidad de la ley y disposiciones de similar rango está presente en no pocos países objeto de estudio en estas páginas, y es una fórmula prácticamente generalizada en relación con la fiscalización de convenios y tratados internacionales.

Así, en Bolivia su Tribunal Constitucional desempeñará este cometido cuando ofrezca respuesta en Derecho a las cuestiones formuladas por el Presidente de la República, el Presidente del Congreso Nacional y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia. En Colombia, sin embargo, este tipo de control se reserva para las denominadas leyes estatutarias que han de ser aprobadas por la mayoría absoluta del Congreso, dentro de un mismo período de sesiones, y cuyo proyecto, antes de ser sancionado, debe ser sometido a la Corte Constitucional para su revisión. No obstante, puede incluirse también dentro de esta modalidad de control de constitucionalidad lo que se conoce como «control oficioso» de los tratados y convenios internacionales.

En efecto, dentro de los seis días siguientes a la publicación de la pertinente ley de aprobación, pero antes de la ratificación definitiva del tratado o convenio internacional, el Gobierno ha de remitirlo a la Corte Constitucional, que procederá al examen del mismo. En función de su decisión, el Presidente suscribirá plenamente el tratado o, por el contrario, formulará las reservas necesarias.

Dos son las vías procesales instauradas en Costa Rica al servicio de un control previo de constitucionalidad: el llamado veto de inconstitucionalidad y la consulta legislativa. El primero de ellos puede accionarse siempre que el Ejecutivo vete un proyecto de ley y la Asamblea legislativa no acepte las razones aducidas para ello. En el caso de estimar la Sala de lo Constitucional que las disposiciones son contrarias a la Constitución, éstas se excluyen obligatoriamente del proyecto, que se tiene por aprobado en todo lo demás. Si, contrariamente, la Sala se pronuncia favorablemente sobre la constitucionalidad del proyecto, éste es devuelto a la Asamblea, que continúa con su tramitación parlamentaria. Por su parte, la llamada consulta legislativa de constitucionalidad es un control *a priori* que ofrece dos variantes : obligatoria, cuando se trata de convenios y tratados constitucionales, de reformas constitucionales o de reforma de la Ley de la Jurisdicción Constitucional; y facultativa, en todos los demás supuestos.

Especial atención merece en este contexto el Tribunal Constitucional de Chile, que ejerce, frente a leyes (no así frente a los decretos supremos y los decretos con fuerza de ley, en el que el control es *a posteriori*), básicamente un control preventivo de constitucionalidad que, como en el caso anterior, puede ser obligatorio o facultativo. El primero se reserva a las «leyes orgánicas constitucionales», es decir, aquellas que versan sobre determinadas materias específicamente enumeradas en la Constitución y que exigen un quórum reforzado para su aprobación o modificación, y las denominadas «leyes interpretativas» de la Constitución, que requieren para su aprobación el voto conforme de las tres quintas partes de los Senadores y Diputados. No obstante, el recurso es facultativo si la duda de constitucionalidad se suscita durante la tramitación de un proyecto de ley ordinario, de reforma constitucional o de tratado o convenio internacional. El Tribunal se pronuncia, tanto en uno como en otro supuesto, después de que ha concluido la pertinente tramitación parlamentaria del proyecto y antes de ejercerse el veto presidencial.

De singular ha de calificarse también la única hipótesis en la que, en la República de El Salvador, puede hablarse de un control previo de constitucionalidad. En efecto, el Presidente de la República puede vetar un determinado proyecto de ley objetando motivos de

constitucionalidad. En principio, es éste un veto meramente suspensivo, que permite a la Asamblea legislativa reconsiderar y enmendar el proyecto ley que se pretende aprobar. Ahora bien, si la Asamblea discrepa del criterio del Presidente de la República y ratifica por una mayoría de dos tercios el proyecto de ley, entonces, el Presidente ha de dirigirse a la Sala de lo Constitucional para que ésta resuelva la controversia.

Aunque inicialmente en España existió un control previo de constitucionalidad sobre los proyectos de leyes orgánicas y de Estatutos de Autonomía, el procedimiento ideado al efecto fue suprimido mediante la L.O. 4/1985. Por esta razón, en la actualidad únicamente subsiste una modalidad de control previo de constitucionalidad, exclusivamente reservada a la aprobación de tratados internacionales. Según dispone el artículo 95.2 de la Constitución española, en el caso de que el Gobierno o cualquiera de las dos Cámaras integrantes de las Cortes Generales estimasen que un Tratado, al cual todavía no se ha prestado el debido consentimiento del Estado, puede resultar contrario a los contenidos de la Constitución, podrá pedir del Tribunal Constitucional que se pronuncie mediante la pertinente declaración al respecto. Esta «declaración», produce, en la práctica, semejantes efectos jurídicos a los de una Sentencia.

En esta misma dirección, el artículo 272, inciso e), de la Constitución de Guatemala establece la necesidad de que la Corte de Constitucionalidad se pronuncie sobre los tratados y convenios internacionales cuando así se lo demande alguno de los organismos del Estado, particularmente el Congreso. Pero, además, es posible instar también el parecer de la Corte en relación con cualquier proyecto de ley pendiente de tramitación legislativa.

En la República de Panamá, el control previo de constitucionalidad se realiza a través de la llamada «objeción de inexecutableidad», fórmula que guarda cierta semejanza con la existente en El Salvador y anteriormente comentada. En efecto, cuando el Presidente de la República devuelve un proyecto de ley por considerarlo inconstitucional y la Asamblea Legislativa insiste en su viabilidad constitucional, el proyecto objetado es remitido a la Corte Suprema, que se pronunciará sobre el mismo y, en su caso, ordenará al Ejecutivo promulgarlo y sancionarlo como ley. Esta misma conexión control previo/



ejercicio del derecho de veto puede localizarse en Venezuela, en donde el Presidente de la República puede instar el control previo de constitucionalidad de las leyes con ocasión de hacer uso de su derecho de veto.

Desde otra perspectiva, el artículo 278 de la Constitución de Portugal establece una acción previa de inconstitucionalidad en relación con Tratados y acuerdos internacionales, leyes, decretosleyes, decretos legislativos regionales y, finalmente, decretos regionales de reglamentación de leyes generales de la República. El ejercicio de esta acción no impide el veto político y, por ello mismo, si el Tribunal Constitucional desestima la acción tanto el Presidente de la República como el delegado del Estado en cada región autónoma (Ministro de la República) pueden hacer uso del mismo. Sin embargo, el ejercicio del veto excluye la posibilidad de ejercitar la acción previa de inconstitucionalidad, evitándose así que el Tribunal se vea implicado en el debate político. Esta acción que permite el control previo de constitucionalidad debe ejercitarse en el limitado plazo de ocho días desde la recepción de la norma en cuestión. En el supuesto de dirigirse frente a tratados internacionales, leyes o decretos leyes, el plazo ordinario es, sin embargo, de veinticinco días.

Pese a todo, ha de tenerse presente que en países como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Perú y Uruguay no se contempla ningún procedimiento que permita la fiscalización jurisdiccional previa de los proyectos de ley o de tratados o convenios internacionales antes de su ratificación por el Estado.

## 1.2. Inconstitucionalidad por omisión

Más infrecuente, dentro del abanico de competencias atribuidas a los órganos que ejercen la jurisdicción constitucional, es la articulación de un cauce procesal directamente orientado a sancionar, por contrarios a la Constitución, los incumplimientos omisivos de sus mandatos normativos por parte del legislador.

Pese a todo, esta figura de la inconstitucionalidad por omisión, inicialmente establecida por la Constitución portuguesa de 1976 y

limitada en su alcance a la omisión de «medidas legislativas» (artículo 283.1 CRP), aparece hoy acogida en otros sistemas constitucionales. Así ocurre en el Brasil tras la Constitución de 1988, en cuyo artículo 103.2 se atribuyó al Supremo Tribunal Federal la competencia para controlar *in abstracto* las omisiones inconstitucionales imputables al poder público y derivadas de la inercia estatal al concretar las prescripciones impositivas dispuestas en el texto constitucional. También en Costa Rica está prevista la acción de inconstitucionalidad contra omisiones del legislador que, en la práctica, suele utilizarse en relación con leyes contrarias al derecho de igualdad. Una fórmula próxima a la figura de la inconstitucionalidad por omisión puede encontrarse en el sistema constitucional chileno, pues su Tribunal Constitucional ostenta competencia para resolver acerca de las reclamaciones formuladas por cualquiera de las Cámaras o por un cuarto de sus miembros, en la hipótesis de que el Presidente de la República no promulgase una ley, estando obligado a hacerlo.

## 2 CONFLICTOS DE COMPETENCIAS ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO Y CONFLICTOS INTERTERRITORIALES

Dirimir controversias entre órganos constitucionales, bien por razón de sus atribuciones, bien por causa de la descentralización del poder político sobre el territorio, es otra de las competencias jurisdiccionales presente en la mayoría de los distintos órganos a quienes se encomienda, en última instancia, la defensa jurisdiccional de la Constitución y de los equilibrios juridicoconstitucionales entre los diferentes poderes del Estado. Ahora bien, el ejercicio de esas competencias no siempre se instrumenta a través de un específico proceso constitucional.

Mientras que en México se ha dispuesto un procedimiento ante la Suprema Corte de Justicia para resolver los conflictos constitucionales entre órganos y por razón de actos y normas procedentes de distintos órdenes jurídicos (Federación, Estado, Distrito Federal y municipio), en Brasil, cuyo Estado es también de inequívoco corte federal, corresponde al Tribunal Supremo Federal, a través de los recursos y remedios jurisdiccionales ordinarios, dirimir los conflictos

entre la Unión y los Estados y el Distrito Federal o entre ellos. No existe, pues, un procedimiento específicamente dirigido a la resolución de este tipo de litigios de naturaleza territorial lo que, en cierto modo, forma parte de la lógica del modelo difuso, que sigue fundamentalmente informando el sistema de justicia constitucional de ese país. Tampoco existe en Colombia un proceso constitucional *ad hoc* para esta clase de litigios, por lo que las controversias competenciales son objeto de enjuiciamiento por la Corte Constitucional cuando aquélla conoce de la constitucionalidad de la normas que establecen el pertinente reparto competencial entre entes territoriales.

Otro tanto podemos decir en relación con el Ecuador, donde las controversias entre los cantones y los consejos provinciales y el Estado son materia habitualmente extramuros del Tribunal de Garantías Constitucionales, correspondiendo su conocimiento a los tribunales del orden contenciosoadministrativo.

En sintonía con lo hasta ahora expuesto, tampoco existe un procedimiento específico en Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Paraguay, lo que, parcialmente, se justifica por ser Estados unitarios. Pese a ello, en Perú el artículo 202.3 de su Constitución configura un procedimiento constitucional específico ante el Tribunal Constitucional para conocer de los conflictos de atribuciones entre órganos del Estado. Mediante este proceso constitucional se canalizan tanto los conflictos de carácter territorial que puedan suscitarse en el Gobierno Central y los Locales y Regionales, o los de éstos entre sí, como los que puedan producirse entre los distintos órganos constitucionales (Congreso, Gobierno, Consejo Nacional de la Magistratura, Jurado Nacional de Elecciones...). Tampoco en Portugal existen cauces procesales específicos para la resolución jurisdiccional de esta clase de controversias, que acostumbran a ser enjuiciadas por el Tribunal Constitucional al conocer de las distintas acciones de inconstitucionalidad que ante él pueden formularse.

A diferencia de los anteriores, en el caso español, la Constitución [artículo 161.1.b)] ha incluido entre las competencias del Tribunal Constitucional la de resolver los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o los de éstas entre sí. En desarrollo de esta previsión constitucional, en la Ley Orgánica del Tri-

bunal Constitucional (LOTC) se articularon dos remedios procesales: el denominado conflicto positivo de competencias al servicio de las controversias planteadas entre el Estado y una Comunidad Autónoma o entre éstas últimas; y el llamado conflicto negativo de competencias, escasamente utilizado en la práctica, que permite a toda persona física o jurídica dirigirse al Tribunal Constitucional para que determine, ante la negativa de ambas, cuál de las dos Administraciones (la estatal o la autonómica) es definitivamente la competente. Pero, al margen de estos mecanismos al servicio de la Constitución territorial del Estado, la LOTC ha establecido un procedimiento específico para la resolución de conflictos entre órganos constitucionales del Estado, más concretamente los que se susciten entre el Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial: o cualquiera de estos órganos entre sí.

En el ordenamiento juridicoconstitucional del Uruguay también se prevé una vía procesal propia y singular para la resolución de las denominadas « contiendas de competencia y diferencias », cuya decisión corresponde a la Suprema Corte de Justicia. Mediante este instrumento se persigue, básicamente , la defensa de la autonomía de los Gobiernos Departamentales frente al poder central. Como Brasil, también Venezuela es un Estado Federal. Ahora bien, en Venezuela, la Corte Suprema de Justicia, concretamente a través de su Sala Político-Administrativa, es la encargada de dirimir, a través de un proceso especial, las disputas competenciales entre la República y algún Estado o municipio.

Finalmente, debe señalarse que en Argentina, con arreglo al artículo 117 de su Constitución, la Corte Suprema de Justicia cuenta con competencia originaria y exclusiva para, a través de un proceso especial, resolver aquellas controversias, normalmente de carácter competencial, en las que una provincia fuese parte.

### 3 REMEDIOS JURISDICCIONALES PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES

Otro de los grandes sectores de actuación que caracteriza a la jurisdicción constitucional es el relativo a la protección y defensa de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos. Esta

denominada «jurisdicción de la libertad», es un elemento principal en aquellos sistemas de justicia constitucional, de clara influencia norteamericana, en los que no existe propiamente una jurisdicción constitucional separada de la ordinaria.

De este modo, allí donde predomina el modelo de jurisdicción constitucional difusa no existe, por regla general, un procedimiento específico y singular para la protección de derechos fundamentales ante el Tribunal Constitucional y órgano judicial similar, pues éste conoce sencillamente de esa clase de asuntos en su condición de Tribunal de última instancia ante el que concluye la sucesión de recursos legalmente establecida. Así acontece, por ejemplo, en el Brasil, donde la protección de los derechos fundamentales se articula a través de remedios jurisdiccionales accionables directamente ante las distintas instancias judiciales y de clara influencia anglosajona (sobre todo, de la técnica de los *writs* ingleses), entre los que se pueden destacar el «mandato de seguridad colectivo» y el *habeas data*.

El polo opuesto a esta situación lo constituirían aquellos otros Tribunales Constitucionales de marcada influencia kelseniana, para los que la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales es un cometido que corresponde básicamente al Poder Judicial y no al Tribunal Constitucional, en tanto que órgano jurisdiccional independiente y separado. El paradigma, en sede estrictamente teórica, lo constituirían, en este caso, los Tribunales Constitucionales de Chile, Uruguay y Portugal.

Sin embargo, como acertadamente se señala en su Informe nacional, la inexistencia de un proceso constitucional específico semejante a la queja constitucional alemana o al recurso de amparo español, no significa que el Tribunal Constitucional portugués no desempeñe una importante labor en la defensa de los derechos y libertades fundamentales. En efecto, como se indica en el referido Informe, esa tarea la realiza el Tribunal Constitucional portugués al ejercer el control concreto sobre la constitucionalidad de las normas, ya que a través de ese control de constitucionalidad se protegen los derechos fundamentales no sólo frente a las normas jurídicas contrarias a los mismos, sino también frente aquellas interpretaciones «de que sean objeto en su aplicación a los casos concretos que se

sitúan en el origen del recurso de inconstitucionalidad». De este modo, a través de este cauce procesalmente indirecto, los ciudadanos cuentan con una suerte de «amparo frente a la aplicación de la ley» que les permiten el acceso directo ante el Tribunal Constitucional en la defensa de sus derechos fundamentales.

Entre estas dos alternativas, formalmente contrapuestas, aunque en la práctica —y desde una perspectiva estrictamente material—, no tan distantes, puede situarse un amplio abanico de soluciones procesales intermedias.

Así, en Colombia, bajo el *nomen iuris* de «acción de tutela» se ha establecido un proceso judicial específico de duración temporal tasada (el plazo máximo de resolución es de diez días) para la protección de los derechos y libertades fundamentales que se caracteriza por su carácter sumario y preferente, y que, además, únicamente podrá ser utilizado cuando no se disponga de otro medio de defensa judicial, por lo que se configura como un remedio subsidiario, salvo en aquellos casos en los que sea necesaria la protección transitoria del derecho o libertad vulnerado o amenazado. Esta acción de tutela, utilizable tanto frente a actos de los poderes públicos como de particulares, se plantea ante los Jueces y Tribunales ordinarios, siendo susceptible de recurso ante el órgano judicial jerárquicamente superior. Ahora bien, y en esto reside la singularidad de este modelo, todas las sentencias de tutela, hubiesen sido o no objeto de recurso, son remitidas a la Corte Constitucional, a la que corresponde elegir discrecionalmente aquellas que considere que han de ser objeto de un juicio de revisión. A través de este examen en revisión, la Corte Constitucional opera, en cierto modo, como un Tribunal de casación que actúa en «interés del Derecho de los derechos fundamentales» dado el valor doctrinal de su jurisprudencia.

En Costa Rica se han articulado dos remedios principales para la garantía y defensa de los derechos fundamentales. De una parte, el remedio del *habeas corpus*, que se subdivide en cuatro variantes principales, a saber: reparador (ante detenciones ilegales), preventivo (cuando se amenaza la libertad personal), restringido (frente a restricciones o perturbaciones de la libertad procedentes de alguna autoridad) y correctivo (cuando se pretende no que cese la privación de libertad, sino que se cambie el lugar en el que ha de cumplirse

la misma). De otra, un recurso de amparo que, tras la entrada en vigor de la Ley núm. 7135, de la Jurisdicción Constitucional, de 18 de octubre de 1989, se sustancia y resuelve en única instancia por la Sala Constitucional. Es de advertir que esta acción de amparo no puede tener por objeto resoluciones judiciales, por lo que únicamente puede promoverse frente a actos emanados de un poder público («servidores públicos») que violen o potencialmente puedan violar un derecho o libertad constitucionalmente garantizado, o frente a actos u omisiones ilegítimas de sujetos de Derecho privado, sobre todo cuando se encuentren en una situación especial de superioridad o poder. Ahora bien, la acción sólo será procesalmente viable cuando los remedios judiciales ordinarios resulten claramente insuficientes.

También en el Ecuador la protección de los derechos fundamentales se ha configurado a través de las acciones judiciales del *habeas corpus* y el *habeas data* (introducido con la reforma constitucional de enero de 1996), por un lado, y el recurso de amparo, por otro, de los que conoce el Tribunal Constitucional una vez agotada la vía judicial ordinaria. Como en el caso anterior, la acción de amparo puede dirigirse no sólo frente a violaciones efectivas, sino también frente a la eventualidad de que esa lesión de derechos llegue a producirse, aunque, en el Ecuador, los actos lesivos han de proceder necesariamente de autoridades públicas. Planteado el recurso ante el juez competente, y en el supuesto de concederse el amparo solicitado, éste deberá evacuar obligatoriamente consulta ante el Tribunal Constitucional dentro de las veinticuatro horas subsiguientes. Si, por el contrario, el amparo fuese denegado, el solicitante podrá promover recurso de apelación ante el Tribunal Constitucional. En uno, y otro caso, la Sala Constitucional que conozca del mismo deberá pronunciarse de modo definitivo en el plazo máximo de diez días.

Dentro de esta misma pauta, en El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Panamá la defensa judicial de los derechos y libertades fundamentales se canaliza a través del *habeas corpus* o recurso de exhibición personal y del recurso de amparo. No obstante, es de señalar que en Guatemala es posible una acción de amparo directa ante la Corte de Constitucionalidad cuando ésta se promueva

contra el Congreso de la República, el Presidente, el Vicepresidente o la propia Corte Suprema de Justicia.

Al igual que acontece en estos países, también en Perú la defensa de los derechos fundamentales se inicia en el Poder Judicial, de suerte que, con arreglo a su sistema procesal, sólo llegan al Tribunal Constitucional —mediante el recurso extraordinario— aquellas causas en que se hubiese denegado la acción ejercitada, ya sea de *habeas corpus*, *habeas data* o de amparo. Ahora bien, mención especial merece la denominada «acción de cumplimiento», un remedio procesal similar en su tramitación a la acción de amparo, pero destinada a exigir a las autoridades renuentes el cumplimiento de la ley o de una disposición administrativa. Se trataría, en suma, de una subespecie de acción de protección de derechos frente a las omisiones de las autoridades públicas.

En México, su histórico recurso de amparo es el procedimiento encaminado a la protección de los derechos constitucionales y presenta una doble modalidad. En efecto, puede hablarse de un amparo indirecto que se promueve ante el juez de distrito y que tiene por objeto fundamentalmente actos lesivos de derecho como consecuencia de la aplicación de normas generales. Su sentencia es susceptible de revisión en segunda instancia, ya por los tribunales de circuito ya por la propia Suprema Corte de Justicia, según la materia. Y es posible también un amparo directo ante los tribunales colegiados de circuito, revisables excepcionalmente por la Suprema Corte de Justicia cuando se hubiesen pronunciado sobre la inconstitucionalidad de una ley o tratado internacional.

También en Argentina la Corte Suprema de Justicia cuenta con competencias para conocer del proceso de amparo constitucional al servicio de la defensa y protección de los derechos constitucionales. Un remedio que se complementa con el denominado «amparo colectivo» y con las acciones —mucho más individualizadas, desde el punto de vista de su legitimación— que se instrumentan a través del *habeas corpus* y del *habeas data*.

Finalmente, en España la protección de los derechos fundamentales está encomendada tanto al Poder Judicial como al Tribunal Constitucional, a través en cuanto a este último, del proceso cons-



titucional de amparo. Ahora bien, el recurso de amparo constitucional aparece configurado en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional como un remedio procesal subsidiario, de suerte que su utilización sólo será posible una vez que se hubiese agotado la vía judicial ordinaria ante los Jueces y Tribunales integrantes del Poder Judicial. En consecuencia, únicamente cuando los órganos judiciales no hubiesen reparado la lesión de un derecho fundamental o cuando dicha lesión fuese directamente imputable a los mismos sin que se procediese a la reparación de la misma dentro del propio Poder Judicial mediante el sistema de recursos legalmente establecido, será posible acudir al proceso constitucional de amparo. Además, este recurso únicamente protege frente a vulneraciones reales y efectivas de derechos fundamentales, quedando excluidas de su objeto aquellas violaciones de derechos meramente hipotéticas, futuras o potenciales. Debe subrayarse, también, que la acción de amparo constitucional se dirige, en principio, frente a actos procedentes de los poderes públicos, aunque en ciertos supuestos —sobre todo en el ámbito de las relaciones laborales— el Tribunal Constitucional ha admitido la eficacia frente a terceros de los derechos fundamentales. Igualmente, y sin perjuicio de lo que posteriormente se señalará, cumple advertir que este remedio del amparo constitucional no protege todos los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, sino que se circunscribe a un catálogo cerrado de derechos (los contenidos en la Sección Primera del Título Primero de la Constitución: artículo 53.2 CE). En resumen, el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional es un remedio excepcional y subsidiario, cuya utilización sólo es posible cuando la vulneración de derechos no se hubiese reparado por los órganos integrantes del Poder Judicial a través de los oportunos procesos judiciales, sean o no específicos para la protección de los derechos fundamentales.

## 4 OTROS PROCEDIMIENTOS DE LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES O SALAS DE LO CONSTITUCIONAL

Resulta prácticamente imposible compendiar con cierta sistemática la pluralidad de funciones que, además de las ya descritas, se confieren en los distintos Ordenamientos Jurídicos a sus respectivos órganos encargados de ejercer la jurisdicción constitucional.

No obstante, puede reseñarse algunas de ellas que son comunes a los distintos sistemas nacionales de justicia constitucional. En este sentido, debe destacarse, en primer lugar, que gran número de Tribunales Constitucionales y Salas de lo Constitucional ostentan, directa o indirectamente, competencias en relación con la fiscalización de los distintos procesos electorales. En algunos casos, ese control se ejerce en vía de recurso, como ocurre en Bolivia frente a las resoluciones de la Corte Nacional Electoral o en El Salvador en relación con las decisiones de su Tribunal Electoral. Otras veces, sin embargo, la materia electoral está expresamente excluida del conocimiento de la Corte, como ocurre en Panamá, donde el Tribunal Electoral tiene competencia exclusiva sobre la misma (algo similar acontece en el Brasil, donde el control de las Elecciones corresponde a la Justicia Electoral); en Perú, en el que la competencia reside en el Jurado nacional de Elecciones, y en Chile, donde, con arreglo a su sistema de «justicia constitucional compartida» (según la gráfica expresión utilizada en su informe nacional), la materia electoral corresponde exclusivamente al Tribunal Calificador de Elecciones. En otras ocasiones, sin embargo, el Tribunal Constitucional tiene facultades expresas para fiscalizar los distintos procesos electorales, tal como acontece, por ejemplo, en Portugal. En España, aunque el Tribunal Constitucional carece de competencia para el control jurisdiccional de las elecciones, que corresponde a la jurisdicción ordinaria, existe, sin embargo, desde el año 1985, una modalidad de recurso de amparo, el denominado «recurso de amparo electoral» específicamente previsto para reparar las vulneraciones de derechos fundamentales que pudieran ocasionarse como consecuencia de determinados comicios (locales, autonómicos, estatales o europeos) y que se caracteriza procesalmente por la brevedad de sus plazos de tramitación.

Puede apreciarse igualmente que, en muchos casos, los Tribunales y Salas de lo Constitucional que analizamos tienen competencias específicas para controlar los partidos políticos. Así puede constatarse en relación con el Tribunal Constitucional de Chile y el requerimiento que se formula dentro del denominado contencioso político institucional; respecto de Portugal, cuyo Tribunal Constitucional tiene competencia para verificar la legalidad de la constitución de los

partidos políticos y sus coaliciones; y también en lo que incumbe a la Corte Suprema de Justicia de Venezuela.

Un tercer ámbito sobre el que alguna de las Cortes y Salas de lo Constitucional de las que venimos ocupándonos proyectan excepcionalmente su jurisdicción es el relativo al enjuiciamiento de la responsabilidad penal de los altos cargos del Estado y, particularmente, en lo atinente al Presidente de la República, disponiéndose en algunos casos (así, Venezuela) la posibilidad de que la Corte asuma transitoriamente la Presidencia del país. Más común resulta, sin embargo, que los órganos encargados de desempeñar la justicia constitucional ostenten competencias sobre la convocatoria de consultas populares, tal y como ocurre en Colombia o en Portugal. A destacar también, por su singularidad, la competencia de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala para iniciar una reforma expresa de la Constitución. Igualmente, es de advertir que a la Corte Constitucional de Colombia corresponde decidir sobre las excusas que presenten aquellas personas que se nieguen a declarar ante cualquier comisión permanente del Congreso.

### III. Condiciones subjetivas: la legitimación activa

Actualmente la jurisdicción constitucional se debate entre, por un lado, la necesidad de articular procedimientos que permitan el acceso real y efectivo de los ciudadanos y de los órganos constitucionales y entes territoriales al objeto de garantizar sus derechos y resolver pacíficamente sus controversias competenciales haciendo valer la supremacía de la Constitución y, por otro, la imposibilidad material de resolver lo que, en principio, sería un volumen ingente de asuntos. Como se decía en la presentación del cuestionario de esta Segunda Conferencia, la demanda de justicia constitucional siempre será mucho mayor que las posibilidades reales de actuación y resolución del órgano encargado de decir la última palabra sobre la Constitución, por lo que es inexcusable administrar racionalmente el acceso a la jurisdicción constitucional.

Una de esas posibilidades ha de consistir, precisamente, en limitar la legitimación activa en los distintos procesos constitucionales. Sin

embargo, un examen conjunto de los Informes aportados conduce, más bien a la opinión contraria, sobre todo en lo que se refiere a la legitimación para promover acciones en defensa de los derechos y libertades públicas. Podría decirse que, en general, la legitimación para acceder a los distintos procesos constitucionales es más amplia que restringida, bastando la existencia de un interés legítimo para poder plantear el asunto.

## 1 ELEMENTOS COMUNES

### 1.1. Nacionales y extranjeros

Desde una perspectiva general puede decirse que, en principio, no existen diferencias entre nacionales y extranjeros en lo que se refiere a la protección jurisdiccional de los denominados derechos fundamentales de libertad. En Guatemala, por ejemplo, no existe diferencia alguna por este motivo; en el Ecuador, con arreglo al artículo 14 de su Constitución, nacionales y extranjeros gozan de similares derechos, si bien con las limitaciones derivadas de su Constitución, en particular, las referidas al ejercicio de los derechos políticos.

Por su parte, en la Constitución de Perú se reconocen los «derechos de las personas» y no sólo los derechos de los nacionales, por lo que la pauta general es también la de identidad de derechos entre nacionales y extranjeros, y de igual legitimación para acceder a los distintos procesos establecidos para la defensa de los mismos. Ahora bien, el Título Primero de la Constitución peruana de 1993 se divide en tres Capítulos, a saber: «Derechos fundamentales de la persona», «De los derechos sociales y económicos» y, finalmente, «De los derechos políticos y de los deberes». Esta división plantea el problema de determinar el ámbito de extensión de estos derechos en relación con los extranjeros. Partiendo de lo dispuesto en el artículo 1 de la propia Constitución («La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado»), parece que los extranjeros son titulares de los derechos previstos en los capítulos I y II, pero no así de los reconocidos en el capítulo III referidos a los derechos políticos, para cuyo ejercicio

es necesario tener la condición de nacional (artículo 30 de la Constitución). En consecuencia, el acceso a la jurisdicción constitucional depende, en estos casos, de la existencia de titularidad sobre el derecho cuya lesión se invoca. No obstante, se advierte en la Ponencia remitida por este Tribunal que a los efectos de plantear un proceso de inconstitucionalidad de una norma, para lo que se requiere la firma de cinco mil ciudadanos, se excluye expresamente la posibilidad de que un extranjero pueda iniciar el mismo. De todas formas, la Ley procesal de la acción popular (Ley 24968) en su artículo 4.2 permite a los extranjeros residentes en el país plantear esa acción

No ocurre así en Colombia, donde la acción pública de inconstitucionalidad sólo puede ser ejercida por las personas naturales nacionales, pues el derecho a plantear dicha acción es considerado como un derecho político y sólo quienes gozan de ciudadanía pueden procurar el interés general y pretender su defensa.

También en Portugal se ha establecido como regla la equiparación entre nacionales y extranjeros en materia de derechos fundamentales, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 15.1 de su Constitución. Sin embargo, en el apartado segundo de ese mismo artículo constitucional se exceptúan aquellos derechos y deberes que la Constitución reserva expresamente a los nacionales. Con todo, los ciudadanos extranjeros pueden acceder en igualdad de condiciones al Tribunal Constitucional en los procesos referidos al control concreto de constitucionalidad y, de hecho, en diversas ocasiones el Tribunal se ha pronunciado en recursos promovidos por extranjeros.

Cumple igualmente señalar que en la Constitución chilena, entre los distintos remedios judiciales establecidos para la defensa de los derechos fundamentales, figura expresamente una acción de reclamación por desconocimiento o privación de nacionalidad.

En España, el artículo 13 de la Constitución dispone la pauta a seguir en esta materia. De conformidad con su párrafo primero, los extranjeros gozan en España de las libertades públicas que garantiza la Constitución «en los términos que establezcan los tratados y la ley». En el párrafo segundo de este mismo artículo —según la redacción dada al mismo tras la reforma de 27 de agosto de 1992—

se declara que «solamente los españoles» serán titulares de los derechos de participación política y del derecho de acceder al desempeño de funciones públicas, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o por ley para los derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. Tanto la redacción de esta disposición, como la indicada reforma constitucional que la introdujo, respondieron a la necesidad de hacer posible la ratificación por España del Tratado de la Unión Europea.

La fórmula utilizada por la Constitución ofrece, sin embargo, cierta ambigüedad, pues se refiere exclusivamente a las «libertades públicas», término no coincidente con el concepto más amplio de derechos fundamentales. Por ello mismo, ha sido la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional la que ha ido progresivamente perfilando el alcance real de aquella expresión. En todo caso, los extranjeros cuentan con el derecho a una tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE) y, por tanto, con el derecho para acceder a los Jueces y Tribunales, derecho éste susceptible de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

## 1.2. Personas físicas y jurídicas

Como conclusión anticipada puede afirmarse que no existen, en principio, diferencias entre personas físicas o jurídicas a los efectos de la legitimación necesaria para promover los distintos procesos constitucionales. Como en el caso anterior, la legitimación acostumbra a determinarse en atención a la titularidad o no del derecho invocado, de suerte que, como regla general, a las personas jurídicas no se les reconoce la titularidad de aquellos derechos de carácter personalísimo. Así, por su propia lógica, la acción de *habeas corpus* debe venir referida a personas físicas.

En este sentido, la pauta general es la inexistencia de limitaciones en el acceso a la jurisdicción constitucional en atención a la condición de persona física o jurídica del demandante. No obstante, interesa subrayar que, en Colombia, en coherencia con la configuración del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad como un derecho político, la Corte Constitucional, en su Sentencia C-003, de 1993,

resolvió que las personas jurídicas carecen de legitimación para promoverla.

Pero, como se indicaba, la regla general es otra. En la Constitución de Portugal su artículo 12 determina que las personas colectivas gozan de los derechos y están sujetas a los deberes compatibles con su naturaleza, lo que significa que disponen de la misma legitimidad que las personas físicas para recurrir ante el Tribunal Constitucional en el ámbito de la fiscalización concreta. Por su parte, en Venezuela la Ley Orgánica de amparo se refiere «a toda persona natural habitante de la República, o persona jurídica domiciliada en ésta».

No existe una norma similar en la Constitución española. Sin embargo, en la práctica constitucional las personas jurídicas son titulares del derecho de acceso a la jurisdicción y, por tanto, también pueden acudir ante el Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo siempre que se hubiese vulnerado un derecho fundamental de los que puedan ser titulares. Desde esta perspectiva, en España, no sólo las personas jurídicas de base asociativa, sino también las de carácter mercantil gozan de derechos (originariamente considerados personalísimos), como el derecho a la inviolabilidad del domicilio.

En México se reconoce expresamente a las personas morales la legitimación para promover el recurso de amparo, aunque tratándose de personas de derecho público sólo podrán accionar cuando la norma o acto impugnado afecte a sus intereses patrimoniales.

### 1.3. Órganos constitucionales o fracciones de órganos

Su legitimación viene normalmente establecida en relación con el ejercicio de la acción directa de constitucionalidad, en su modalidad de control abstracto de la ley, o por referencia a los procesos constitucionales articulados en cada país al servicio de la resolución de conflictos competenciales o de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado (*vindicatio potestatis*) o para dirimir controversias relativas a la distribución territorial del poder.

Comenzando por lo primero, y sin ánimo de reiterar aquí los elementos anteriormente considerados al describir los distintos procedimientos de los que conocen los Tribunales y Salas de lo Constitucional, podemos destacar los siguientes datos de interés:

a) En Guatemala, aunque, con carácter general, sólo el Procurador General de la Nación tiene capacidad para actuar en juicio en nombre del Estado, está legitimada para promover la acción general de inconstitucionalidad la Junta Directiva del Colegio de Abogados que, sin ser propiamente un órgano del Estado, sí puede considerarse como una corporación de Derecho público que asume a través de esta acción la defensa de un interés público-general.

b) También en el Brasil se encuentran legitimados para promover la acción directa de constitucionalidad órganos y fracciones de órganos del Estado *stricto sensu*, con otras corporaciones que asumen la defensa de intereses generales. Concretamente, cuentan con legitimación para promover esta acción: el Presidente de la República, la Mesa del Senado Federal, de la Cámara de los Diputados y de las Asambleas legislativas de los Estados miembros de la Federación; el Gobernador de cada Estado, el Procurador General de la República, el Consejo Federal de la Orden de los Abogados del Brasil; los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional y la Confederación sindical o entidad de clase de ámbito nacional. Se aprecia, así, que la legitimación no se reduce exclusivamente a órganos del Estado, sino que también se extiende a otras entidades de relevancia pública.

c) En Costa Rica cuentan con legitimación para promover la acción directa de constitucionalidad ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la República y el Defensor de los Habitantes. No se contempla, pues, la posibilidad de que la Asamblea Legislativa o una fracción de sus miembros pueda promover dicha acción, como acontece, por ejemplo, en Chile, en donde la acción de inconstitucionalidad únicamente puede ser presentada por cualquiera de las Cámaras que integran su poder Legislativo o por una cuarta parte de sus miembros.

d) Probablemente sea en el sistema constitucional portugués en



el que la legitimación de los sujetos procesales que ahora nos ocupan está más especificada y extendida en relación con las distintas modalidades de control de constitucionalidad existentes en aquel país.

De este modo, y en lo que atañe al control previo de constitucionalidad, están legitimados: a) el Presidente de la República, cuando se trate de normas contenidas en un tratado internacional que deba ser ratificado; b) los Ministros de la República, en relación con normas contenidas en decretos legislativos regionales o en decretos de desarrollo de leyes generales de la República; c) El Primer Ministro, en relación con proyectos de Leyes orgánicas; y d) Un quinto de los Diputados de la Asamblea de la República, también respecto de proyectos de leyes orgánicas.

En relación con la fiscalización abstracta de las normas están legitimados: el Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea de la República, el Primer Ministro, el Procurador General de la República, el Proveedor de Justicia, el Procurador General de la República, una décima parte de los Diputados de la Asamblea de la República; los Ministros de la República, las Asambleas Legislativas Regionales y los Presidentes de las mismas, los Presidentes de los Gobiernos regionales o una décima parte de los Diputados de la respectiva Asamblea regional, cuando la inconstitucionalidad que se denuncie lo sea por violación de los derechos de las Regiones o de sus respectivos estatutos; el Gobernador de Macao, respecto de las normas aprobadas por la Asamblea Legislativa de aquel territorio, y, a la inversa, la Asamblea de Macao en lo que se refiere a las normas aprobadas por el Gobernador.

Aunque a través de un cauce procesal con caracteres propios, están, también legitimados para activar un control de constitucionalidad de esa naturaleza los representantes del Ministerio Público ante el Tribunal Constitucional y cualquiera de los integrantes del mismo, debiéndose señalar que, hasta el día de hoy, nunca se ha hecho uso de esta última legitimación. Finalmente, están legitimados para promover el proceso de verificación de la constitucionalidad por omisión, el Presidente de la República, el Proveedor de Justicia y los Presidentes de las Asambleas Legislativas Regionales, con fundamento en la violación de los derechos de las respectivas regiones.

En resumen, puede decirse que están legitimados órganos del Estado en sentido estricto, fracciones de órganos, particularmente una décima parte de los miembros de las Asambleas legislativas, y también las autoridades de las Regiones autónomas, aunque éstas únicamente en relación con la defensa de sus derechos.

e) Como en Portugal, en España únicamente están legitimados para activar el control abstracto de constitucionalidad de la ley órganos constitucionales o fracciones de órganos. Sin embargo, a diferencia de lo que acontece en alguno de los países anteriormente mencionados, en España el número de Senadores o Diputados que pueden promover el recurso de inconstitucionalidad no viene constituido por una fracción o cuota (una décima, o una cuarta parte, de los miembros de la Cámara), sino mediante la determinación de un número preciso (cincuenta Senadores y cincuenta Diputados), a pesar de que el número de Diputados es considerablemente superior al de Senadores. Hay que añadir también que, aunque el artículo 162.1 a) de la Constitución no limitaba la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el artículo 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional acotó esa legitimación, circunscribiéndola a la impugnación de aquellas leyes que «puedan afectar a su propio ámbito de autonomía». Este precepto dio lugar a un importante debate doctrinal en torno a su verdadero alcance y legitimidad constitucional. En todo caso, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha evolucionado progresivamente desde una interpretación restrictiva de aquella legitimación a otra mucho más amplia y menos limitada a la impugnación de normas que afecten exclusivamente a la esfera de intereses propios de cada Comunidad Autónoma.

Centrándonos en un proceso constitucional que atiende a fines bien distintos del anteriormente analizado, es de señalar que allí donde se ha previsto un cauce procesal especial para la resolución por el Tribunal Constitucional u órgano similar de los conflictos de atribuciones entre órganos del Estado, los sujetos legitimados son precisamente órganos o fracciones de órganos. De modo particular, en España están legitimados para interponer el denominado conflicto de competencias entre órganos constitucionales del Estado, el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado y el Consejo

General del Poder Judicial. También en Perú cualquiera de los poderes del Estado puede promover el denominado Conflicto constitucional de competencia y atribuciones.

#### 1.4. Entes territoriales

Pese a que al referirnos al control abstracto de constitucionalidad de la ley ya ha podido constatarse que a través de los distintos procedimientos articulados al efecto es posible la defensa de los derechos propios de los Gobiernos locales y regionales, resulta obligado reseñar, de forma independiente, aquellos entes territoriales que cuentan con legitimación propia para hacer valer la defensa de sus competencias mediante específicos procedimientos establecidos para la resolución de los conflictos competenciales de naturaleza territorial.

Según quedó expuesto en páginas anteriores, son muy pocos los sistemas nacionales de justicia constitucional en los que se ha dispuesto procesos constitucionales llamados a cumplir específicamente con ese cometido. Con todo, ha de destacarse que en Perú el Tribunal Constitucional conoce de los conflictos de competencias o atribuciones entre el Gobierno Nacional y los Regionales y los suscitados entre estos últimos y los municipios. Por otro lado, los Presidentes de Región, de acuerdo con el Consejo de Coordinación Regional, y los alcaldes provinciales, previo acuerdo de su Concejo, pueden interponer la acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal en materia de su competencia. En Venezuela, corresponde a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia dirimir las controversias de carácter territorial, gozando de legitimación a tal efecto, la República, los Estados y los municipios.

A diferencia de lo que acontece en estos dos países, en España únicamente pueden promover conflicto positivo de competencias ante el Tribunal Constitucional las Comunidades Autónomas, de suerte que las entidades que integran la denominada Administración local carecen de legitimación para plantear un proceso constitucional de esa naturaleza. Antes bien, las controversias competenciales que se producen entre las entidades locales (municipios y Diputaciones Provinciales) y las Comunidades Autónomas o el Estado son del conoci-

miento de los Tribunales del orden contencioso administrativo y, por tanto, se sustancian en la vía judicial ordinaria, al margen del citado proceso constitucional.

## 2 LEGITIMACIÓN POR SUSTITUCIÓN PROCESAL, *EX LEGE*, *AD CASUM* Y *AD PROCESSUM*. LA DEFENSA DE DERECHOS FUNDAMENTALES AJENOS

Al igual que en apartados anteriores, también aquí pueden establecerse algunas líneas comunes o coincidentes en atención a las diversas modalidades de legitimación, según la naturaleza y fines de cada proceso constitucional. En este sentido, allí donde existen fórmulas para la impugnación directa de la ley, requiriéndose del Tribunal un enjuiciamiento *in abstracto* de los preceptos legales recurridos, la legitimación que se atribuye, normalmente y según acabamos de ver, a órganos o fracciones de órganos (también, en ciertos países, a entidades de relevancia pública) se produce *ex lege* y mediante la determinación de un *numerus clausus*, de suerte que sólo están legitimados aquellos sujetos específicamente contemplados en la Constitución o en la ley reguladora de cada concreto proceso constitucional. Lógicamente, como en este tipo de procesos dirigidos al control abstracto de la ley los sujetos legitimados acostumbra a ser órganos del Estado, no es posible la legitimación por sustitución.

Esta circunstancia explica que en países (como Portugal) en los que no existe una acción directa de constitucionalidad por parte de los ciudadanos ni tampoco un proceso específico para la protección de derechos, no pueda verificarse la existencia de mecanismos que permitan la sustitución ni la adhesión procesal en el ámbito de los procesos de control de constitucionalidad. Tampoco se encuentran fórmulas que otorguen una específica legitimación procesal para la defensa de derechos de titularidad ajena. No obstante, en algunas ocasiones, y dentro de los cauces establecidos para el control concreto de constitucionalidad, el Ministerio Público puede actuar en nombre de quienes estuviesen legitimados para accionar en el proceso judicial *a quo* y, en otras ocasiones, la futura decisión puede favorecer a los restantes interesados en el proceso.

Ahora bien, conviene no olvidar que en otros países es posible ejercer la acción directa de inconstitucionalidad por parte de un ciudadano, por lo que no es descartable que puedan producirse, en ciertos casos, sustituciones o adhesiones procesales que legitimen a personas distintas para accionar en un determinado proceso constitucional. Además, mediante concretas legitimaciones *ex lege* se permite la actuación de ciertos representantes públicos en procesos específicamente orientados a la defensa de los derechos y libertades fundamentales. Así, en Perú está prevista la posibilidad de que el Defensor del Pueblo, cuando no exista ninguna institución que asuma la defensa en el proceso, pueda hacerse cargo de la misma, mientras que en el supuesto específico de la acción de *habeas corpus* está prevista su adhesión en apoyo del accionante (artículo 9 de la Ley 26520). En esta misma línea, el Defensor del Pueblo del Ecuador y el español están legitimados *ex lege* para accionar en defensa de los derechos fundamentales. En el primer caso, actuando ante los órganos jurisdiccionales y haciendo uso de las pertinentes vías de recurso. En lo que concierne a España, sin embargo, el Defensor del Pueblo únicamente puede promover el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, pues la defensa en juicio de los derechos fundamentales de las personas la ostenta en la vía judicial ordinaria el Ministerio Fiscal, a quien también se le reconoce legitimación *ex lege* para interponer el recurso de amparo constitucional.

En todo caso, en aquellos Estados en los que predomina un modelo de jurisdicción constitucional difusa, o en los que es posible la acción directa de inconstitucionalidad por parte de un ciudadano, la problemática relativa a la legitimación no es muy distinta de la que se presenta en los procesos judiciales ordinarios o en aquellos específicamente previstos para la protección y defensa de derechos fundamentales.

En efecto, en este contexto es donde los apuntados problemas de legitimación revisten un especial relieve. Desde esta perspectiva, es claro que al ejercerse la acción de *habeas corpus* (presente en la práctica totalidad de los Estados cuyos sistemas de justicia constitucional se analizan en estas páginas) se está haciendo valer, muchas veces, derechos fundamentales de titularidad ajena. Una alternativa que también es posible ejercitar a través de la acción de

amparo. De hecho, en Perú se admite la figura de la procuración oficiosa, que permite a una persona accionar en amparo, incluso sin poder expreso, cuando el interesado esté imposibilitado para hacerlo. En Chile, la acción de protección puede ser interpuesta por cualquier persona en nombre del afectado, siempre que cuente con la necesaria capacidad procesal.

En Guatemala, sin embargo, sólo los abogados colegiados y los parientes dentro de los grados de ley pueden actuar en nombre de la persona afectada, sin necesidad de acreditar esa representación en forma cuando declaren que actúan por razones de urgencia. En todo caso, antes de resolverse el amparo deberán acreditar su representación. Más limitada es esta posibilidad en Uruguay (en principio, sólo se concede legitimación al titular del derecho) y El Salvador. Concretamente, en este último país la Ley Procesal Constitucional determina, en su artículo 14, que la demanda de amparo «podrá presentarse por la persona agraviada, por sí o por su representante legal o mandatario», de suerte que únicamente se admite una legitimación procesal directa, planteándose en su jurisprudencia ciertos problemas en relación con la interpretación de dicha norma (por ejemplo, a la hora de admitir la existencia de un litisconsorcio activo voluntario o de legitimaciones extraordinarias).

En España, la posibilidad de defender a través del proceso constitucional derechos fundamentales de titularidad ajena sólo es admisible cuando se ha producido una sustitución procesal (así la viuda o los hijos que defienden el derecho al honor del padre fallecido) o en los casos en que el demandante actúe en nombre de un colectivo (de modo similar a lo que acontece con la denominada *class action* existente en Norteamérica), como ocurrió en el supuesto resuelto en la Sentencia constitucional 214 del año 1991, en la que la demandante promovía su acción en nombre del pueblo judío frente a lo que consideraba una publicación de tintes marcadamente racistas y claramente vejatoria para dicho pueblo.

En este contexto debemos destacar también el denominado *mandato de segurança* colectivo existente en Brasil, que permite a un partido político con representación en el Congreso Nacional, a una organización sindical, a una entidad o a una asociación con más de un año de funcionamiento, accionar judicialmente en defensa de

los derechos de sus miembros a través de un procedimiento sumario y expresamente orientado a la tutela constitucional de los derechos colectivos.

La legitimación *ad casum* y *ad processum* es otro presupuesto de viabilidad de la acción de constitucionalidad que, sin duda alguna, se presenta como el más relevante en aquellos países cuyo modelo de justicia constitucional se aproxima más al sistema de jurisdicción constitucional difuso. En todo caso, esta clase de legitimación es el elemento principal a la hora de determinar la legitimación procesal de quienes promueven el control concreto de constitucionalidad.

De este modo, bien puede decirse que la problemática de la legitimación *ad casum* se relaciona sustancialmente con el interés que cualifica para el ejercicio de la acción, mientras que la legitimación *ad processum* se refiere a la necesidad de que previamente se haya sido parte en un proceso previo, ya sea judicial o administrativo, para poder promover la acción de inconstitucionalidad.

Con arreglo a esta divisoria, que se traza a efectos puramente expositivos, se aprecia que en bastantes de los países participantes en esa Conferencia, tanto en lo que se refiere al ejercicio de las acciones dirigidas a la defensa de los derechos fundamentales como en lo que incumbe a la acción de inconstitucionalidad que puede interponerse frente a normas legales, no se exige que el demandante sea necesariamente titular del derecho o que la norma pretendidamente inconstitucional se le haya aplicado de manera personal y directa.

Antes bien, la pauta más extendida es la de exigir exclusivamente un interés, no necesariamente individual, para el ejercicio de la acción. Circunstancia ésta que, en algunos casos -así Venezuela, Panamá y Colombia-, permite configurar, en cierto modo, la acción de inconstitucionalidad como una auténtica «acción popular», esto es, como un recurso utilizable en defensa no sólo de intereses subjetivos propios, sino también de los de la ciudadanía en su conjunto.

Más clara resulta esta misma idea en el ordenamiento constitucional de Perú en el que la acción popular está al servicio indiscutible de la defensa de intereses difusos y, de hecho, en la Ley re-

guladora de la misma, se reconoce la legitimación «sin necesidad de legítimo interés».

Dentro de esta misma concepción de la legitimación para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad es de señalar que, excepcionalmente, en Costa Rica -según dispone el artículo 75 de la Ley de Jurisdicción Constitucional- es posible que un particular pueda ejercer de modo directo (y, por tanto, sin necesidad de utilizar las vías administrativas o judiciales previas) la acción de inconstitucionalidad ante la Corte, siempre que no exista «una lesión individual directa», que se trate de la «defensa de intereses difusos» y que afecten a la colectividad en su conjunto.

En cierto contraste con lo anterior, en Estados como España o Portugal, en los que los ciudadanos carecen de legitimación para promover una acción directa de inconstitucionalidad, la idea de una legitimación *ad casum* carece, en este contexto, de mayor relevancia. En efecto, como el control abstracto de constitucionalidad se reserva a órganos o fracciones de órganos en razón de su *status* constitucional, su legitimación no puede descansar en la defensa de un interés propio, sino, más bien, en un interés de defensa de la Constitución, que se justifica en la calificación de aquéllos.

Por su parte la legitimación *ad processum* cumple un cometido fundamental en los procesos de fiscalización concreta de la constitucionalidad de normas que, generalmente, se produce a resultas de un incidente sobre la constitucionalidad de una norma que resulta de aplicación en un determinado proceso judicial. En estos casos, la posibilidad de promover y activar el control por el Tribunal Constitucional de los preceptos legales de cuya constitucionalidad se duda depende claramente de la legitimación que se ostente en razón del proceso principal del que surge, por así decir, el incidente de constitucionalidad. Así, en Paraguay la excepción de inconstitucionalidad únicamente puede ser promovida por quien previamente sea parte en el proceso judicial. Lo mismo ha de decirse en relación con el ejercicio del control concreto de constitucionalidad en Portugal, pues la necesidad de haber agotado la vía judicial previa y, por tanto, de gozar de legitimación *ad processum* es requisito imprescindible para ejercitar la correspondiente acción ante el Tribunal Constitucional. Distinto es, en este extremo, lo que ocurre en relación con



la cuestión de inconstitucionalidad española. En efecto, si bien las partes pueden plantear ante el juez sus dudas sobre la licitud constitucional de una norma legal cuya aplicación resulta necesaria para la resolución del asunto objeto de enjuiciamiento, la decisión final sobre la pertinencia de plantear o no la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional corresponde exclusivamente al Juez o Tribunal que conoce del asunto, por lo que los ciudadanos carecen de legitimación alguna en orden a promover e, incluso, participar en la sustanciación de la cuestión de inconstitucionalidad.

Finalmente, cumple señalar que en aquellos países en los que el control de constitucionalidad es, básicamente, un control difuso y, por tanto, todo juez puede inaplicar una norma contraria a la Constitución, la legitimación *ad processum* se configura con arreglo a la requerida para actuar en el proceso judicial de que se trate. Como normalmente las Cortes o Salas de lo Constitucional conocen de estos asuntos a través de recursos de apelación o revisión, se comprende que para la promoción de éstos se requiera haber sido parte en el proceso sustanciado ante la instancia judicial anterior.

#### **IV. Condiciones de acceso a la jurisdicción constitucional: Temporales, Materiales y Formales**

Otra de las alternativas posibles para ajustar el volumen de asuntos que llegan a los distintos Tribunales y Cortes Constitucionales en relación con su capacidad real de trabajo puede ser la consistente en establecer una serie de limitaciones de carácter temporal, material o formal que permitan, en cierto modo, que ante el Tribunal Constitucional únicamente lleguen a plantearse aquellos asuntos realmente relevantes o que revisten por su naturaleza especial trascendencia desde el punto de vista constitucional o desde el más específico de la efectiva defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En la actualidad puede decirse que las Cortes Constitucionales pierden demasiado tiempo en rechazar, en muchas ocasiones, de-

mandas manifiestamente infundadas o carentes de todo contenido constitucional, cuando no por adolecer de vicios procesales insubsanables.

Por ello mismo parece importante analizar este tipo de condiciones de carácter estrictamente procesal, que hemos agrupado, con arreglo al cuestionario en su día remitido, en tres elementos fundamentales.

El primero de ellos es el relativo a las condiciones temporales, esto es, el establecimiento de plazos cuya observancia resulta imprescindible para acceder a la jurisdicción constitucional y que impide que ante los órganos de la justicia constitucional se formulen pretensiones extemporáneas, que convierten a la eventual declaración del Tribunal en irrelevante o innecesaria e, incluso, inconveniente. Así puede ocurrir respecto de normas que durante mucho tiempo no han sido impugnadas o en relación con la denuncia de violaciones de derechos que ya cesaron o que, por el tiempo transcurrido, resultan del todo irreparables o fueron toleradas por quien, con posterioridad, las denuncia.

En este sentido, y comenzando por el análisis de las acciones encaminadas a la protección y defensa de los derechos fundamentales, es de señalar, por ejemplo, que en Guatemala la acción de amparo debe interponerse en el plazo máximo de 30 días a contar desde la fecha en que se notificó la resolución pretendidamente lesiva de derechos o se tuvo conocimiento del hecho ausente de la lesión que se denuncia. Este plazo de 30 días se configura como un plazo de caducidad. En lo que se refiere al control de inconstitucionalidad no existen propiamente plazos de interposición, aunque, como se señala en la Ponencia nacional, la acción concreta de constitucionalidad ha de ejercitarse antes de dictarse Sentencia en el proceso del que aquélla trae causa.

Tampoco estaba previsto originariamente dentro de las posibles causas de inadmisión de recursos el rechazo de este tipo de acciones de garantía por lo que en aquel país se denomina «falta de definitividad», esto es, cuando el ejercicio de la acción ante la Corte se hizo de forma prematura y, por lo tanto, sin haber agotado los recursos judiciales precedentes.

En esta misma perspectiva, sin embargo, debemos señalar que en algún otro país, como Ecuador, no existen propiamente plazos de caducidad o de prescripción en cuanto al ejercicio de las distintas acciones de las que conoce su Tribunal Constitucional. En Perú, por señalar otro país en el que existe una pluralidad de procesos constitucionales, sí podemos encontrar plazos concretos y tasados para el ejercicio de las distintas acciones ante su Tribunal Constitucional. Así, en el recurso de *habeas corpus*, aunque no existe propiamente un plazo de interposición, es necesario, empero, que la apelación se formule en el plazo máximo de dos días hábiles. Por lo que se refiere al recurso o acción de *habeas data* el plazo es de 60 días hábiles, opera, además, como un plazo de caducidad y la apelación debe interponerse en el plazo máximo de tres días a contar desde el de la notificación de la sentencia dictada en la instancia. Idénticos plazos son los establecidos respecto del recurso de amparo.

En cuanto aquellas acciones que pretenden fundamentalmente la defensa de la Constitución frente a normas inconstitucionales, ha de señalarse que la acción popular es una de ellas, aunque presenta un plazo de caducidad de cinco años cuando se dirige contra normas inconstitucionales y de tres años cuando la norma impugnada se estima que adolece de un vicio de legalidad. Debe tenerse presente también que, en este país la acción de inconstitucionalidad prescribe a los seis años y que, cuando se trata de impugnar la inconstitucionalidad de tratados, el plazo es de tan sólo seis meses. También es posible el rechazo de una demanda de amparo por no haberse agotado la vía judicial previa antes de acudir al Tribunal Constitucional.

En el caso de Portugal, como ya se ha dicho en otros lugares de este mismo Informe General, no existen propiamente ante su Tribunal Constitucional procesos específicos y especializados para la defensa directa y expresa de los derechos fundamentales. Sin embargo, sí tienen suma importancia en aquel país, pues a su través no sólo se defiende la supremacía de la Constitución frente a las normas legales inconstitucionales, sino también los derechos constitucionales de sus ciudadanos, los recursos a cuyo través se instrumenta el control concreto de constitucionalidad. Pues bien, respecto de los

mismos el plazo de interposición es de ocho días desde la notificación de la resolución dictada en el proceso *a quo*. Un plazo que se interrumpe en el caso de formularse un recurso ordinario y ser éste rechazado, pues, en tal hipótesis, la notificación de esta segunda resolución es la que opera como *dies a quo* a efectos del cómputo. También es de ocho días el plazo establecido para ejercer el recurso previo de constitucionalidad, aunque en este caso el *dies a quo* es aquel en que se comunicó la norma pendiente de la correspondiente sanción y publicación. Ha de tenerse presente que en Portugal el Código Procesal Civil es de aplicación supletoria en relación con los distintos procesos constitucionales y que, por ello mismo, es de aplicación el plazo de gracia de tres días previsto con carácter general en aquél, de suerte que es posible que el recurrente pueda interponer su recurso en los tres primeros días subsiguientes al del término del plazo, siempre que abone la correspondiente multa legal.

En cuanto a la prescripción, no hay propiamente en la legislación procesal constitucional portuguesa el establecimiento de plazos en este sentido. No obstante, en aquellos supuestos en que se produzca la prescripción de aquel proceso del que trae causa el recurso de inconstitucionalidad promovido ante el Tribunal Constitucional (en la terminología de aquel país, el «procesopretexito»), en este caso, la prescripción del mismo puede provocar también la extinción de la instancia constitucional, al carecer de objeto la cuestión de inconstitucionalidad planteada. Tampoco existe, en principio, la posibilidad de rechazar un recurso de constitucionalidad por la interposición prematura del mismo, aunque ello sí puede ocurrir cuando expresamente se exige el agotamiento de todos los recursos previos.

En lo que se refiere, finalmente, a España, debemos significar igualmente que, tanto en lo que se refiere al recurso de constitucionalidad como al recurso de amparo, se han establecido plazos de caducidad para el ejercicio de la correspondiente acción. En efecto, el plazo para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad es de tres meses a contar desde la fecha de publicación de la norma legal cuya impugnación se pretende, y, en el amparo, ese plazo de caducidad es, por lo general, de veinte días, a computar desde

la fecha de notificación del acto o resolución causante de la lesión de derechos que se denuncia o desde que se tuvo conocimiento de su existencia. De otra parte, los conflictos competenciales, tanto entre órganos del Estado como los de carácter territorial, han de interponerse en el plazo de un mes desde el día que se comunique o rechace el requerimiento de incompetencia previamente formulado. Y, para concluir, en el proceso de control concreto de constitucionalidad o cuestión de constitucionalidad, como los sujetos legitimados son los propios jueces y tribunales no existe propiamente un límite temporal si bien, al igual que en Guatemala, el juez debe formular la cuestión una vez conclusos los autos, pero antes de dictar su Sentencia.

En España también es posible el rechazo a *limine litis* de la demanda de amparo cuando es prematura, es decir, cuando se ha planteado *per saltum* ante el Tribunal Constitucional sin haber agotado previamente los recursos existentes ante los tribunales ordinarios. El cumplimiento de este requisito se considera imprescindible en atención, precisamente, a la naturaleza subsidiaria de este proceso constitucional.

Entrando en el examen de las condiciones materiales, es de advertir que una de las características fundamentales de todos los procedimientos de los que conocen los distintos Tribunales y Cortes Constitucionales reunidos en esta II Conferencia es que no se establecen en los mismos la necesidad de que el asunto planteado presente determinada cuantía o valor económico como requisito de viabilidad de la acción. Dicho con pocas palabras, el acceso a la justicia constitucional no viene condicionado por razones de naturaleza económica o por la exigencia de que se afiancen o se presenten determinados avales económicos como presupuesto para el enjuiciamiento del asunto. También es un factor común, derivado del efecto de cosa juzgada vinculado a las resoluciones de los Tribunales y Cortes constitucionales, el que, por regla general, sólo se rechacen aquellos asuntos sobre los que ya conoció el Tribunal. Sin embargo, en algunos casos, como ocurre en el proceso de amparo español, es posible el rechazo *in limine litis* de la demanda por haberse pronunciado el Tribunal Constitucional en un asunto sustancialmente similar en cuanto a la dimensión del problema en el

mismo planteado, sin necesidad de que se aprecie, en consecuencia, la existencia de cosa juzgada.

Igualmente, y salvo lo ya comentado en relación con algunas Cortes y Tribunales Constitucionales en las que la materia electoral está sustraída a su conocimiento, siendo de la competencia de órganos jurisdiccionales específicos, es lo cierto que, como pauta general, no existen ámbitos inmunes al control de constitucionalidad. En el caso español, por ejemplo, existe un recurso de amparo específico, el previsto en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, dirigido, precisamente, al control de los actos de las Asambleas legislativas que pudiesen haber producido la vulneración de derechos fundamentales. De esta manera, la denominada doctrina de los *interna corporis acta*, oponible frente a los demás órganos jurisdiccionales, no puede hacerse valer ante el Tribunal Constitucional cuando están en juego acciones en defensa de derechos fundamentales. Lo mismo puede decirse en relación con la denominada doctrina de los actos políticos, en su día acuñada por el Consejo de Estado francés, y que ha hecho también que, a veces, órganos jurisdiccionales y, en particular, los jueces de lo contencioso administrativo, considerasen que tales actos políticos no quedaban sometidos a control constitucional. Por el contrario, para las distintas Cortes Constitucionales estos actos no parecen un límite a su capacidad de enjuiciamiento.

Tampoco se encuentran especiales limitaciones en relación con la irrelevancia constitucional del asunto planteado y que, en principio, pudiera ocasionar su inadmisión. No obstante, en Portugal es posible el rechazo de ciertos recursos de inconstitucionalidad cuando el Tribunal los estime manifiestamente infundados. Ha de observarse, sin embargo, que el Tribunal Constitucional portugués no se limita materialmente a un enjuiciamiento estricto de la ley desde la sola y exclusiva óptica de la Constitución sino que, en ocasiones, se pronuncia sobre cuestiones que merecen ser calificadas como de legalidad reforzada o cualificada. Igualmente, en el recurso de amparo español y en la cuestión de inconstitucionalidad pueden localizarse posibilidades similares para el rechazo del asunto. Más concretamente, la demanda de amparo puede ser inadmitida por carecer manifiestamente de contenido, mientras que la cuestión de inconstitu-

cionalidad puede inadmitirse en aquellos casos en que no supere el denominado juicio de relevancia, es decir, cuando la duda de constitucionalidad planteada por el juez es irrelevante para la resolución del proceso del que conoce o ya existe pronunciamiento del Tribunal sobre asunto igual. En algún país, como Ecuador, el control sobre la relevancia constitucional de la acción ejercitada se realiza, en cierto modo, y con carácter prejudicial, por el Defensor del Pueblo, pues con la presentación de la demanda se exige acompañar un documento en el que figure la opción favorable de aquél.

Por lo que se refiere a los requisitos de carácter formal, es denominador común la asistencia letrada mediante Abogado en los distintos procesos, asumiendo esa función los miembros de los respectivos servicios jurídicos en aquellos recursos en los que los sujetos que promueven la acción son órganos del Estado. En algún país, como España, se exige además comparecer mediante Procurador, salvo que el demandante tenga la condición de Licenciado en Derecho, en cuyo caso puede asumir su propia defensa. No obstante, en países como Perú no es necesario actuar con Abogado en el procedimiento de *habeas corpus*.

Para concluir este apartado, interesa subrayar que tampoco se encuentra regulada con precisión la posibilidad de participaciones adhesivas en los procesos constitucionales, ya como coadyuvantes o como codemandados. Con relación a estos últimos, sin embargo, en gran número de países se permite su personación, siempre que hubiesen sido parte en el proceso judicial precedente u ostentasen un interés legítimo en el asunto debatido. Así en Costa Rica, donde la figura del coadyuvante está específicamente prevista para los procesos de amparo y para la acción de inconstitucionalidad, el coadyuvante debe tener un interés legítimo, directo y actual en el asunto. Además según se expone en el correspondiente informe nacional, con arreglo a la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional, la eficacia de la sentencia no alcanza al coadyuvante de manera directa e inmediata, ni le afecta la cosa juzgada, así como tampoco le alcanzan los efectos vinculados a la ejecución de aquélla.

## V. La admisión e inadmisión en los procesos constitucionales

Unas veces expresamente contemplado en sus respectivas leyes de procedimiento y otras mediante la práctica jurisprudencial forjada por cada Tribunal o Sala de lo Constitucional, en la práctica, puede decirse que, salvo contadas excepciones, en todos los Tribunales y Cortes que comparativamente aquí se analizan es posible la inadmisión a *limine litis* de las acciones constitucionales cuando incurrían en alguna de las causas anteriormente examinadas. En Guatemala no estaba previsto de forma explícita en la Ley Procesal un trámite de esta naturaleza, pero la propia Corte estableció la práctica de inadmitir, tras un trámite de audiencia y la concesión de un plazo de subsanación, aquellas acciones que incurriesen en vicios insubsanables. La inadmisión se formaliza en una decisión con forma de Auto en la que se motivan las razones que llevaron a la misma. También en Ecuador, mediante la llamada Comisión de Recepción y Admisión compuesta por tres Magistrados, y en Perú es posible la inadmisión mediante Auto motivado. Por su parte, la Sala Constitucional de Costa Rica, según dispone el artículo 9 de su Ley Jurisdiccional, puede rechazar de plano cualquier cuestión manifiestamente improcedente o infundada, requiriéndose al efecto un pronunciamiento motivado del Pleno.

En España, esa decisión de inadmisión puede revestir forma de Auto o de providencia. En efecto, cuando se trata de la cuestión de inconstitucionalidad la inadmisión de la misma se realiza mediante Auto motivado. Sin embargo, en el proceso de amparo la inadmisión de la demanda se efectúa normalmente mediante una providencia en la que se indica la causa legal en la que se fundamenta la inadmisión y, aunque legalmente no se exige, en la práctica contiene una escueta motivación de las razones por las que la Sección estimó pertinente la aplicación de la misma al caso. Ahora bien, es posible que la Sección tenga dudas sobre la admisión a trámite del asunto. En tal caso, se abre un trámite de audiencia al demandante y al Ministerio Fiscal para que se pronuncien sobre la eventual concurrencia de las causas de inadmisión que la propia Sección les in-



dica. Si, después de oídas las partes, la Sección considera que la demanda ha de ser inadmitida, esta decisión tiene que adoptar la forma de Auto, cuyos contenidos, a diferencia del de las providencias, se consideran como doctrina constitucional.

En general, frente a las decisiones de inadmisión acordadas mediante Auto o providencia está prevista la posibilidad de interponer algún recurso ante el propio órgano que acordó la inadmisión (recursos de súplica o revisión) o ante la Sala o Pleno competente para, en su caso, pronunciarse sobre el fondo del asunto. Así, en Portugal, frente a la decisión del tribunal *a quo* de inadmitir el recurso de inconstitucionalidad cabe «reclamación» ante el Tribunal Constitucional. De este recurso conoce la Sección mediante un proceso de plazos abreviados y su decisión reviste la forma de sentencia (*acórdão*).

Por lo que se refiere a España, cabe que el Ministerio Fiscal ejerza la facultad que le concede la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para recurrir en súplica ante la propia Sección la providencia por la que se acordó la inadmisión a trámite de la demanda (artículo 50.2). Los demandantes carecen de esta posibilidad de recurso.

Para concluir este apartado, interesa subrayar que también es posible, en atención a las leyes procesales de los distintos Tribunales y Cortes Constitucionales aquí reunidas, acordar la inadmisión de un asunto en forma de sentencia. Ello suele acontecer, básicamente, cuando el actor alcanza una satisfacción extraprocesal de sus pretensiones, y, por ello mismo, renuncia a continuar en el ejercicio de su acción, cuando se produce una pérdida sobrevenida del objeto del proceso y, en lo referente al control de constitucionalidad de normas, en aquellos casos en que se ha producido una derogación de la misma y no es necesaria su aplicación ultraactiva.

## **VI. Derecho de acceso a la justicia constitucional y derecho de acceder por vía de recurso al tribunal de única o última instancia**

Como primera recapitulación, en este punto, puede afirmarse sin dificultad que, a diferencia de la tradición norteamericana en la que

se reconoce a su Tribunal Supremo un poder discrecional (*discretionary jurisdiction*) en orden a la admisión y enjuiciamiento de los distintos asuntos de los que puede conocer por razón de su competencia, en los sistemas de jurisdicción constitucional que ahora nos ocupan, la pauta predominante es, contrariamente, la de reafirmar, mediante distintos instrumentos, que el acceso de los ciudadanos a sus Tribunales de Justicia y, en particular, a los órganos encargados de ejercer la cuestión constitucional es un derecho fundamental de los mismos, por lo que existe la correlativa obligación de atender sus demandas y pedimentos. Puede decirse, pues, que los Tribunales y Cortes Constitucionales presentes en esta II Conferencia carecen de un poder absolutamente discrecional para decidir libremente y sin vinculación alguna sobre los asuntos que les son planteados.

Ahora bien, ello no significa que carezcan por completo de autonomía para «administrar», dentro del marco establecido por sus respectivas Constituciones y Leyes Procesales, los asuntos, ciertamente numerosos, sobre los que tiene que ejercer su competencia. Cabría hablar así de una relativa discrecionalidad en lo concerniente a la admisión a trámite de los asuntos. Y decimos discrecionalidad y no libertad, porque, como acabamos de ver, las decisiones sobre la inadmisión de un asunto a trámite parece han de ser, con carácter general, motivadas y adoptadas con arreglo a los criterios legales y jurisprudenciales preestablecidos.

Dentro de este margen de «maniobrabilidad» de los órganos de justicia constitucional en cuanto a la admisión a trámite de los asuntos, ha de reconocerse, sin embargo, que, cada vez más, se están apurando los mismos, al objeto de mejor seleccionar lo importante ante un volumen de asuntos ingente y en aumento.

Alguna de estas soluciones están presentes en propuestas, más o menos formalizadas, de futuras reformas de la jurisdicción constitucional. Así en la Ponencia de Guatemala, se hace referencia al hecho de que la inicial inexistencia de un trámite de inadmisión generó la tramitación estéril de muchísimos procesos de amparo. También en España fue necesario modificar el trámite de admisión para permitir una mayor agilidad del Tribunal a la hora de pronunciarse sobre el mismo (Ley Orgánica 6/1988).

De la lectura de los distintos Informes, y más allá del dato concreto facilitado por cada país, puede señalarse que son las vías fundamentales sobre las que se está trabajando para mejor acomodar las posibilidades reales en el ejercicio de la jurisdicción constitucional con el número de asuntos que se promueven ante la misma. En primer lugar, se esgrime como una opción posible la necesidad de diferenciar entre lo legal y lo constitucional, de modo tal, que la colaboración de los otros tribunales en la defensa diaria de la Constitución se incremente, permitiendo, a su vez, un descenso en el número de procesos sobre los que tenga que pronunciarse el Tribunal o Sala de lo Constitucional. Ciertamente, en gran número de asuntos no es tarea fácil establecer ese deslinde, puesto que en muchas ocasiones legalidad y constitucionalidad son elementos mutuamente interrelacionados. No obstante, pueden utilizarse otros criterios complementarios, tales como el hecho de existir un pronunciamiento del propio Tribunal sobre asuntos sustancialmente similares, no siendo necesario cambiar la doctrina jurisprudencial existente, o el de la irrelevancia de la lesión padecida, lo que conferiría cierta intrascendencia a la pretensión.

Otra de las fórmulas posibles es la de incrementar la facultad de apreciación de los Tribunales sobre las acciones presentadas ante el mismo para protección y garantía de los derechos fundamentales, de forma tal que también en la defensa de los mismos por parte del Tribunal se tenga presente la «dimensión objetiva» de aquellos derechos. De este modo, podría hablarse de una cierta «política de los derechos fundamentales» ejercida a través del trámite de admisión, al objeto de hacer posible que el Tribunal pueda pronunciarse eficazmente sobre aquellos asuntos que por su contenido o trascendencia merecen toda su atención.

En todo caso, estas cuestiones serán sin duda alguna, objeto de debate en estas jornadas.

