

CAPÍTULO CUARTO

LA ELABORACIÓN DE LA LEY NÚMERO 1836, DE 19 DE ABRIL DE 1995, DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. El 6 de febrero de 1995, esto es, el mismo día en que era promulgada la Ley núm. 1615, de Adecuaciones y Concordancias de la Constitución, se inauguraba en La Paz, bajo los auspicios del Ministerio de Justicia y presidido por el propio Sr. ministro, René Blattmann, un Taller sobre las "Bases del Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional". Entre los asistentes, los altos cargos del Ministerio con Bernardo Wayar, Subsecretario de Justicia, a la cabeza; miembros del Programa norteamericano de Iniciativas Democráticas de USAID/Bolivia, con Carl Cira al frente y entre los invitados extranjeros, tres Magistrados de la Corte Suprema de Costa Rica, dirigidos por Luis Paulino Mora y el Secretario Letrado de la Corte Suprema Argentina, Eduardo Graña.

Varias conclusiones, creemos, deben destacarse de este "Taller" o Seminario que se prolongó hasta el 10 de febrero:

- 1) La opción de elaborar la normación que rigiera la vida del Tribunal Constitucional en el marco de una Ley específica del Tribunal y no dentro de la Ley núm. 1455, de 18 de febrero de 1993, Ley de Organización Judicial.
- 2) La más que discutible consideración, llegado el momento de precisar el alcance del término "independiente" con que el artículo 119.I de la Constitución caracteriza al Tribunal Constitucional, de que tal término era inútil por pertenecer el Tribunal Constitucional al Poder Judicial, lo que llevaba a entender que con él probable-

- mente se habría querido significar el deseo del legislador (más bien habría que decir del constituyente) de “darle una independencia administrativa al órgano”.⁵²
- 3) La conveniencia que se constata de regular las suplencias de los magistrados, pese a no estar contempladas por la Constitución.
 - 4) La necesidad de que la futura Ley contemplara un procedimiento de proposición de miembros para la conformación del Tribunal, propuesta que no tendría un valor vinculante.
 - 5) La consideración de que la inhibitoria, excusa y recusación serían reguladas restrictivamente, describiendo en forma particular las causales.
 - 6) La concreción del significado del término “remedial” con que el artículo 120 de la Constitución se refiere a una modalidad de la acción de inconstitucionalidad: la acción de carácter “abstracto y remedial”, expresión que parece fue sugerida al “poder de reforma” por el filósofo del Derecho argentino, Carlos Santiago Nino. A juicio del Taller, el término “remedial” aludiría a la necesidad de poner remedio en tiempo oportuno, con urgencia.
 - 7) La conveniencia de limitar el concepto de “resoluciones no judiciales” a que alude el artículo 120, 1a. de la Constitución (impidiendo la interposición contra tal género de resoluciones de una acción de inconstitucionalidad) a aquéllas de carácter general y normativo.
 - 8) La necesidad de aclarar el concepto de “controversias” a que se refiere el artículo 120, 2a. de la Constitución, cuando atribuye al Tribunal el conocimiento y resolución de los conflictos de competencias y controversias entre los poderes públicos, entendiéndose que esas “controversias” versarían sobre las atribuciones consti-

52 Atendemos, aquí, a los efectos de la elaboración de estas reflexiones, a los documentos que nos fueron suministrados por el Ministerio de Justicia de la República de Bolivia, con ocasión de mi participación como miembro de la Comisión redactora del Anteproyecto de Ley del Tribunal Constitucional, durante un periodo próximo a las tres semanas entre junio y julio de 1995.

tucionales de los órganos, limitando éstas a las suscitadas por la violación directa de la Constitución.

- 9) A partir de la idea, por entero razonable, de la conveniencia de reducir las competencias del Tribunal a las meramente constitucionales, se postulaba de un lado la introducción de un sistema de filtros, que supuestamente habría de limitar la llegada al Tribunal de algunos procesos; y de otro, la reconducción de algunas de las atribuciones del Tribunal, como por ejemplo, los recursos directos de nulidad (artículo 120, 6a. Constitución) y los recursos contra resoluciones del Poder Legislativo que afectaran derechos (artículo 120, 5a.), por la vía del amparo constitucional.
- 10) La inexcusabilidad de establecer procedimientos más rápidos que los previstos por el Código de Procedimiento Civil.
- 11) En lo que al control de constitucionalidad de tratados o convenios internacionales se refiere (artículo 120, 9a.), se entendía conveniente, con excelente criterio, que el Tribunal tan sólo pudiera declarar la inconstitucionalidad de una reforma cuando existieran vicios en su procedimiento; esto es, dicho control se había de circunscribir a la regularidad formal del procedimiento de reforma, no al contenido material de la reforma.

II. El 14 de marzo de 1995 se constituía un segundo “Taller” para la elaboración del Proyecto de Ley del Tribunal Constitucional, que presidido por el director de derecho privado del Ministerio de Justicia, Sr. Mario Cordero, contaría con la presencia, entre otros, del profesor alemán Matthias Herdegen y de los profesores bolivianos Alcides Alvarado, Marcelo Galindo y Juan Cristóbal Urioste.

El “Taller” procedió a redactar el Título primero del Proyecto, referente a las “Disposiciones preliminares” y a sentar algunas de las bases que habían de regir la articulación de un segundo Título, relativo a las “Disposiciones procedimentales”, dando como resultado un trabajo sumamente disperso y desintegrado.

En el mes de abril del propio 1995 se solicitaba un dictamen a quien estas líneas redacta, formalizado el día 17, tras lo que se celebraba una reunión con los miembros bolivianos que habían venido participando en los dos primeros "Talleres". Este era el punto de partida de un nuevo tercer "Taller", que a la postre sería el definitivo. Celebrado ininterrumpidamente entre el 25 de junio y el 8 de julio de 1995, bajo la presidencia del Sr. Mario Cordero, director de derecho privado del Ministerio de Justicia y con la participación de altos cargos del propio Ministerio, de constitucionalistas bolivianos (como los profesores Alcides Alvarado y Juan Cristóbal Urioste) y de quien esto suscribe, el Seminario culminó con la entrega al Sr. ministro de Justicia, René Blattmann, de un Anteproyecto de Ley del Tribunal Constitucional integrado por 104 artículos (además de dos disposiciones especiales y una derogatoria), divididos en cuatro títulos (Normas generales; De la organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional; De las disposiciones comunes de procedimiento y De los procedimientos constitucionales) y precedidos de una Exposición de Motivos. Este Anteproyecto constituiría la base fundamental sobre la que se habría de apoyar la Ley finalmente aprobada, cuya estructura y contenido sigue muy de cerca al citado Anteproyecto.

El 22 de agosto, el profesor titular de la cátedra de Derecho Público de la Universidad de Bonn, Matthias Herdegen, formulaba, requerido al efecto para ello, un conjunto de comentarios al Anteproyecto de Ley del Tribunal Constitucional; de inmediato, quien esto suscribe era requerido nuevamente para que se manifestase en torno a las reflexiones del profesor Herdegen, lo que se formalizaba el 30 de agosto, del mismo año de 1995.

Las prioridades políticas de la Administración Sánchez de Lozada no iban a fijar su punto de mira en el Tribunal Constitucional. Ello supondría que el Anteproyecto de referencia quedara temporalmente estacionado por el Ejecutivo y sólo el 3 de marzo de 1997, el presidente de la República remitía al presidente del Honorable Congreso Nacional, Víctor Hugo Cárdenas (a la sazón vicepresidente de la República), el texto

del Anteproyecto de Ley del Tribunal Constitucional, a fin de que con el procedimiento legislativo prevenido en la Ley Fundamental pudiera ser sancionado. El 4 de marzo, para conocimiento y trámite legislativo, el presidente nato del Congreso Nacional enviaba al presidente de la Cámara de Diputados, Sr. Georg Félix Prestel, la nota S. A. P. núm. 603/96-97, de 3 de marzo, del presidente de la República, junto a la documentación pertinente del Proyecto de Ley del Tribunal Constitucional.

Las elecciones a la Presidencia de la República y al Congreso Nacional celebradas a mediados de 1997 paralizarían el procedimiento legislativo, siendo una vez más detenido este Proyecto.

El nuevo Ejecutivo boliviano, presidido por Hugo Bánzer Suárez, impulsaría relativamente pronto la aprobación de este texto legislativo. Finalmente, el Congreso Nacional, el 19 de marzo de 1998, aprobaba el Proyecto que era sancionado por el presidente de la República el 1o. de abril de 1998, convirtiéndose así en la Ley núm. 1836, de 1o. de abril de 1998, conocida como la Ley del Tribunal Constitucional.⁵³

Tres años harían falta para que la norma referente al Tribunal Constitucional fuese una realidad. Tardanza debida a la oposición más o menos soterrada de ciertos sectores del Poder Judicial, la incomprensión del auténtico rol y significado de un Tribunal Constitucional y el no excesivo entusiasmo de los poderes públicos frente a la institucionalización de un órgano de control, encaminado a hacer primar la Constitución frente a cualquier acto de poder. Pero lo cierto es que la Ley, pese a su larga gestación, es hoy ya una realidad, debiendo entrar en plena vigencia (a tenor de la segunda de sus Disposiciones Transitorias) en los 365 días subsiguientes a la toma de posesión de los Magistrados del Tribunal Constitucional, quienes han de ser designados y posesionados por

53 La Ley del Tribunal Constitucional ha sido publicada en la *Gaceta Oficial de Bolivia*, año XXXVIII, núm. 2058, La Paz, 1o. de abril de 1998, pp. 1-30.

el Congreso Nacional “dentro del periodo de sesiones de la presente legislatura” (Disposición Transitoria primera).

III. Digamos por último que la Ley consta de 119 artículos, a los que han de añadirse una Disposición Especial (que habilita al Tribunal para dictar los reglamentos necesarios para su organización y funcionamiento, en el plazo máximo de 180 días a partir de su instalación), cuatro Disposiciones Transitorias y una Disposición Derogatoria y Modificatoria.

El articulado de la norma se vertebra en cuatro Títulos:

- a) El primero de los Títulos contempla las disposiciones generales, dividiéndose en dos capítulos que estatuyen, respectivamente, los principios y disposiciones fundamentales y la jurisdicción, competencia y atribuciones del Tribunal (artículos 1o. al 7o.).
- b) El segundo Título se refiere a la organización y funcionamiento del Tribunal y se divide en cinco capítulos (artículos 8o. al 27), en los que entre otras materias, se regula la organización del Tribunal, el estatuto de sus magistrados, su suspensión y cese, el personal a su servicio y el funcionamiento administrativo del Tribunal.
- c) El tercero de los Títulos contempla las disposiciones procedimentales comunes, englobando dentro de sí cuatro capítulos (artículos 28 a 52) en los que se abordan desde la legitimación, forma y contenido de los recursos, hasta las excusas y sus causales, pasando por el trámite de admisión de las demandas y recursos.
- d) Finalmente, el Título cuarto, el más extenso de la Ley, ordena normativamente los procedimientos constitucionales, a cuyo efecto, a lo largo de catorce capítulos (artículos 53 a 119), regula trece procedimientos diferenciados: 1) el recurso directo o abstracto de inconstitucionalidad; 2) el recurso indirecto o incidental de inconstitucionalidad; 3) los recursos contra tributos y otras cargas públicas; 4) los conflictos de competencias y controversias; 5) las impugnaciones del Poder Ejecutivo a las resoluciones camerales, prefecturales y municipales; 6) el recurso directo de nulidad; 7) los recursos

JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL EN BOLIVIA

43

contra Resoluciones congresales o camerales; 8) el recurso de “hábeas corpus”; 9) el recurso de amparo constitucional; 10) las consultas sobre la constitucionalidad de proyectos de ley, decretos o resoluciones; 11) las consultas sobre la constitucionalidad de leyes, decretos o resoluciones aplicables a un caso concreto; 12) la constitucionalidad de tratados o convenios internacionales y 13) las demandas respecto al procedimiento de reformas de la Constitución.