

## PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES POR LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

Luis LÓPEZ GUERRA

*SUMARIO: I. Introducción. II. Los rasgos generales de los sistemas de justicia constitucional en Centroamérica y Panamá: similitudes y diferencias. III. El control de normas. IV. La protección frente a la vulneración individualizada de derechos constitucionales mediante procedimientos especiales: el amparo. V. El procedimiento de habeas corpus. VI. Breves conclusiones provisionales.*

### I. INTRODUCCIÓN

El presente informe versa sobre los procedimientos de protección jurisdiccional específica de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, en Centroamérica y Panamá. Se refiere pues, no a las vías procedimentales comunes para la protección de derechos e intereses (civil, penal, laboral, contencioso-administrativa), vías que pueden resultar también aplicables para la defensa de derechos constitucionales, sino a aquellas vías especialmente diseñadas como garantía de derechos consagrados en la Constitución, y que integran una protección reforzada de éstos como derechos “fundamentales”, a diferencia de aquellos derechos de creación legal. El ámbito del estudio se extiende, por un lado, a los procedimientos de protección de derechos fundamentales en casos individuales (*habeas corpus*, amparo), así como a los procedimientos de control de normas (recurso y cuestión de inconstitucionalidad, inconstitucionalidad en casos concretos). Este ámbito coincide por tanto, en buena parte, con el correspondiente a la denominada “justicia constitucional”, si bien no incluye aspectos de ésta sin directa incidencia en la protección de los derechos fundamentales, como pudiera ser la resolución de conflictos entre órganos constitucionales.

La metodología seguida ha sido eminentemente de tipo jurídico-formal, esto es, limitada al análisis de la normativa de los países estudiados, de

su coherencia interna en cada uno de ellos, y de sus similitudes y diferencias desde una perspectiva comparativa, teniendo en cuenta además los tipos de justicia constitucional sentados en otros países (fundamentalmente España, Italia y la República Federal de Alemania, aparte del tradicional modelo de Estados Unidos). Esta metodología implica una evidente autolimitación: no se pretende informar sobre el amplio panorama de la protección de los derechos humanos, la extensión de sus violaciones y la intensidad y resultados de los esfuerzos para evitarlas. El objetivo del trabajo es más preliminar y modesto: la descripción y evaluación, desde una perspectiva técnico-jurídica, de los instrumentos de justicia constitucional de que se dispone para la garantía de los derechos constitucionales. La construcción de un Estado de derecho, y la consiguiente garantía de los derechos de todos sus ciudadanos no es una tarea de una profesión o de un solo sector social, sino resultado de un esfuerzo largo y continuado de todo tipo de actores: políticos, administradores, agentes de las fuerzas armadas y de seguridad, jueces, abogados, estudiosos y críticos, y un largo etcétera. Uno de los aspectos de dicho esfuerzo (aspecto limitado, pero indispensable) es el análisis de las normas con que se cuenta para la protección de derechos fundamentales, desde la perspectiva de su calidad técnica y de su capacidad, a la vista de experiencias, propias y ajenas, para servir de instrumento garantizador de los derechos de la persona. La calidad y coherencia de las normas sobre derechos fundamentales no es garantía de que éstos se respeten efectivamente, pero sí es condición *sine qua non* para ello. No se trata pues aquí de afrontar en su integridad el complejo problema de la protección de los derechos humanos, sino de analizar un aspecto parcial pero imprescindible, desde un punto de vista jurídico-normativo, de esa protección.

Recientemente ha podido ponerse de relieve la importancia de los instrumentos jurídico-formales en la defensa de los derechos fundamentales: en palabras del procurador de los derechos humanos de Guatemala, el avance jurídico formal

ha permitido de alguna manera que pueda avanzarse en la realidad en materia de defensa y de respeto de los derechos humanos. Ha sido posible por primera vez que alguien institucionalmente denuncie y asuma posturas y actitudes históricas ante violaciones a los derechos humanos individuales, señalando a quien tiene que señalar, sin importar de qué persona se trata o a qué institución pertenece.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, *Informe circunstanciado de Actividades y de la Situación de los Derechos Humanos durante 1991*, Guatemala, 1992, p. 21.

Esta posibilidad ha de ser, desde luego, convertida en realidad, aunque las formas y vías para ello deberían ser objeto de un estudio mucho más amplio que el presente.

No obstante, es ya posible señalar que los cambios constitucionales y legales en los países del istmo apuntan a una atención cada vez mayor a las técnicas de reconocimiento y garantía de los derechos de la persona, y fundamentalmente a su protección jurisdiccional. La década de los ochenta, cualquiera que sea el juicio que merezca por otros motivos, no ha sido en los países que se estudian una década perdida desde el punto de vista constitucional. Por el contrario, durante esos años se ha llevado a cabo una casi completa renovación constitucional: se han aprobado Constituciones nuevas en Honduras (1982) El Salvador (1983) Guatemala (1985) y Nicaragua (1987) y se han introducido reformas de significativa importancia en la Constitución de Costa Rica (1989),<sup>2</sup> iniciándose además, con posterioridad un proceso de evolución constitucional en Panamá. Además, en la década de los ochenta se han aprobado diversas leyes de especial importancia para la protección de derechos fundamentales; por las soluciones que aportan, y su detallada técnica, que representa un claro progreso en la regulación protectora de esos derechos merecen destacarse: la Ley de amparo, exhibición personal y de constitucionalidad, de Guatemala (1986), y la Ley de jurisdicción constitucional de Costa Rica (1989). A ellas debe añadirse la Ley de amparo de Nicaragua (1988) y las reformas de 1988 a la Ley de procedimientos constitucionales de El Salvador.

El análisis que sigue de los procedimientos de justicia constitucional relativos a la protección de derechos fundamentales, en forma directa e indirecta, se basa esencialmente en la normativa constitucional y legislativa vigente, a la luz, no sólo de los correspondientes textos, sino de los

<sup>2</sup> Se dispone ya de análisis sobre el proceso de desarrollo constitucional en Centroamérica durante esta década: así, a título de ejemplo, para Honduras, Colindres Ortega, Ramiro, *Análisis comparativo de las constituciones políticas de Honduras*, Tegucigalpa, 1983; Ramos Soto, José Oswaldo, "Desarrollo Constitucional en Honduras (1975-1980)", *Anuario Jurídico UNAM*, IX (1982); para Nicaragua, Antillón Montealegre, Walter, "El sistema constitucional nicaraguense", *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, 1992; también para Nicaragua, González Marrero, Secundino, "La transición a la democracia en Nicaragua", *Revista de Estudios Políticos*, 74 (1991). Para Costa Rica, entre otros, Hernández Valle, Rubén, "El sistema constitucional costarricense", *Los sistemas constitucionales...*, *op. cit.* Para Guatemala, García Laguardia, Jorge Mario, "El sistema constitucional guatemalteco", *Los sistemas constitucionales...*, *op. cit.* Dentro del mismo volumen, Quintero, César, "El sistema constitucional panameño". Para El Salvador, Montes, Segundo, "El proceso de democratización en El Salvador", *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, Madrid, 1986.

informes suministrados por los expertos nacionales: don Edgardo Molina Mola de Panamá, don Fernando Cuadra Cuadra de Nicaragua, don Jorge Mario García Laguardia de Guatemala, don Norman Solórzano, Rodolfo Saborio y Paulino Mora de Costa Rica, don Francisco Orellana de Honduras, y del Centro de Estudios para la aplicación del Derecho de El Salvador, a quienes corresponden los méritos que pueda tener el presente informe, que se ofrece en su fase provisional. Todo ello, bajo el patrocinio y coordinación del Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la prevención del Delito y tratamiento del delincuente (ILANUD), que ha inspirado y hecho posible la cooperación entre expertos de muy distintos órganos.

## II. LOS RASGOS GENERALES DE LOS SISTEMAS DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ: SIMILITUDES Y DIFERENCIAS

### 1. *Rasgos comunes en la protección constitucional de derechos y libertades*

El estudio conjunto de los procedimientos de protección de derechos constitucionales en los países objeto del presente informe se justifica por las evidentes similitudes entre sus ordenamientos.

La existencia de rasgos comunes a todos los países centroamericanos y Panamá, en cuanto a sus instituciones políticas y su regulación constitucional resulta explicada, al menos parcialmente, no sólo por su misma proximidad y consiguiente interacción social y cultural, sino también por la semejanza de muchas de sus estructuras sociales, por la existencia de una cierta tradición unitarista centroamericana, e, incluso, por la presencia de expresiones manifiestas de una voluntad de convergencia institucional: un inicial y conocido ejemplo de ello podría ser el Tratado sobre Derecho Político de 12 de febrero de 1901, elaborado en El Salvador, en ocasión del Segundo Congreso Jurídico Centroamericano, con el objeto “de fijar reglas uniformes que manifiesten la unificación del espíritu político que debe dominar en las cinco secciones de la América Central”.<sup>3</sup> No debe olvidarse, en todo caso, que, junto a esos rasgos o

<sup>3</sup> Ver las consideraciones al respecto de Vázquez Martínez, Edmundo, en *El proceso de amparo en Guatemala*, Guatemala, 1985, p. 30. También las referencias de García Laguardia, J. M., en *Las garantías jurisdiccionales para la tutela de los derechos humanos en Guatemala: habeas corpus y amparo*, Guatemala, 1992, a Moreno, Landelino, *Historia de las relaciones interestatales de Centroamérica*, Ma-

elementos comunes, cabe también apreciar la existencia de una notoria diversidad de muchos aspectos de la regulación jurídico-pública, en la que los países del istmo han aportado, con mayor o menor éxito, soluciones propias y originales a problemas de técnica constitucional.

En lo que se refiere específicamente a las técnicas de protección de derechos fundamentales, pueden señalar, al menos, tres rasgos comunes: la amplitud de los derechos constitucionales, el reconocimiento de la primacía de la Constitución y la creación de una justicia constitucional.

1.1. *Amplitud de los derechos constitucionales.* Se destaca, en primer lugar, la extensión de las declaraciones de derechos, que incluyen los tradicionalmente designados como derechos de libertad, derechos de participación política y derechos sociales. Incluso en alguna constitución se viene a hacer referencia a los denominados “derechos de la cuarta generación”, en forma más o menos directa, cuando se prevé una especial protección del patrimonio natural y cultural (así en la Constitución guatemalteca de 1985, artículos 57 y siguientes), y del medio ambiente y el equilibrio ecológico (Constitución guatemalteca, artículo 97, Constitución nicaragüense, artículo 102, por ejemplo).

El reconocimiento de derechos va más allá de los meramente individuales: en las constituciones se extiende el reconocimiento y protección a los derechos e intereses de grupos étnicos o culturales con personalidad propia. Tal sería el caso de la Constitución de Honduras (artículo 346), Guatemala (artículos 66 a 70), Panamá (artículo 86), El Salvador (artículo 62 en cuanto a “lenguas autóctonas”) y Nicaragua respecto de los “Derechos de las Comunidades de la Costa Atlántica” (artículos 180 y 181).<sup>4</sup>

También pueden localizarse algunos casos de tratamiento restrictivo. Como ejemplo, de tal tratamiento en cuanto a la extensión de los derechos constitucionalmente reconocidos, se destaca el contenido en la Constitución de Honduras respecto de los extranjeros: no sólo se conservan las restricciones comunes en materia de derechos políticos, sino que, a diferencia de las demás constituciones de la región, se reducen notable-

dríd, 1928, para ejemplos de intentos de derecho público común centroamericano. En general, para las características comunes del área en su desarrollo constitucional, Torre Villar, Ernesto de la, y J. M. García Laguardia, *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, México, 1976.

<sup>4</sup> Este reconocimiento constitucional se ha desarrollado, en Nicaragua, mediante el Estatuto de autonomía de las regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua (Ley núm. 28, de 7 de septiembre de 1987). En cuanto a Costa Rica, la Ley indígena reconoce capacidad jurídica a las comunidades indígenas pero el estatus de sus miembros individuales es ambiguo, de acuerdo con el *informe* de los expertos costarricenses.

mente los derechos laborales de los no nacionales (artículos 34, 35 y 137, por ejemplo).<sup>5</sup> Así y todo, y con estos matices, la característica común a las constituciones centroamericanas y panameña es un generoso reconocimiento constitucional de derechos.

1.2. *Primacía constitucional.* Este reconocimiento se ve reforzado, en la línea del constitucionalismo moderno, por la atribución, en forma explícita o implícita, a la Constitución del carácter de norma más fuerte, frente a cuyos mandatos no pueden prevalecer las actuaciones, cualquiera que éstas sean, de otros órganos del Estado, ejecutivos, legislativos o judiciales. Esta primacía constitucional se ve afirmada, en ocasiones, en forma expresa y general respecto de las leyes (así, artículo 175 de la Constitución de Guatemala: “Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución”), y en otros casos, respecto de la garantía de los derechos fundamentales (artículo 64 de la Constitución de Honduras: “No se aplicarán leyes y disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden, que regulen el ejercicio de las declaraciones, derechos y garantías establecidas en esta Constitución, si los disminuyen, restringen o tergiversan”).

Esta primacía se traslada, en algunos casos, a los Convenios o Tratados internacionales acordados según las prescripciones constitucionales. Ahora bien, el reconocimiento de la primacía de tratados y convenios queda mucho más diluido. Por una parte, se encuentra en algunas constituciones, en forma expresa: así,

Costa rica (artículo 7):

Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes.

C. Honduras (artículo 18):

En caso de conflicto entre el Tratado o Convención y la Ley, prevalecerá el primero.

<sup>5</sup> También en la Constitución de Costa Rica (artículo 68, parágrafo 2: “En igualdad de condiciones deberá preferirse al trabajador costarricense”).

En Guatemala, la *Ley de Amparo* reconoce la primacía de los Tratados en su artículo 1: “La presente Ley tiene por objeto desarrollar las garantías y defensa de orden constitucional y de los derechos inherentes a la persona protegidos por la Constitución Política de la República de Guatemala, las leyes y los convenios internacionales ratificados por Guatemala”. También en Costa Rica, LJC, artículo 1. Pero no se trata de una práctica general en las leyes de amparo que se estudian.

El Salvador (artículo 144, 2º párrafo):

La Ley no podrá modificar o derogar lo acordado en un tratado vigente para El Salvador. En caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalecerá el tratado.

Guatemala (artículo 46):

Se establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala tienen preeminencia sobre el derecho interno.

Pero, por otro lado, la primacía, cuando se reconoce, de los tratados y convenios, no se traduce en todos los casos en la equiparación de la protección de los derechos reconocidos en esos derechos y convenios a la dispensada a los derechos constitucionalmente reconocidos. Sobre esta cuestión se tratará más adelante.

1.3. *Creación de una justicia constitucional.* Rasgo común, también, correspondiente a esa primacía constitucional, es el establecimiento, en todas las constituciones del área, de mecanismos procesales para garantizar la sujeción de todos los poderes públicos a los mandatos constitucionales, en cuanto fuente inmediata de derechos y obligaciones. En todas las constituciones que se analizan se establecen procedimientos, en lo que aquí importa, de control de normas, y de garantía de derechos subjetivos constitucionalmente reconocidos.

Es también característica común de estos ordenamientos el haber adoptado técnicas de control tomadas de modelos muy distintos de justicia constitucional, acumulando así vías procedimentales que en otros ordenamientos se excluyen mutuamente. Del sistema norteamericano, por ejemplo, se han adoptado en algunos países técnicas de control difuso, que permiten a los jueces ordinarios pronunciarse sobre la inconstitucionalidad y eventual inaplicabilidad de las leyes (caso de Guatemala, Nicaragua, El Salvador); del modelo europeo o kelseniano, la impugnación en vía principal, por inconstitucionalidad, de normas legales (control abstracto de normas, presente en todos los países del área); finalmente, es común a todos estos países la adopción del procedimiento de amparo, derivado, con mayores o menores alteraciones, del modelo mexicano, así como del procedimiento de *habeas corpus*, de origen anglosajón.



## 2. *Las diferencias entre ordenamientos*

2.1. *Diversidad de sistemas.* Ahora bien, y dentro de estas coordenadas comunes, resulta notoria la diversidad de los sistemas de justicia constitucional, tanto entre los países del istmo como, incluso, históricamente, dentro de cada uno de ellos, pues no faltan ejemplos de cambios y reformas que suponían una alteración, a veces radical, de procedimientos y órganos: ello posiblemente pueda atribuirse a la búsqueda de métodos efectivos para resolver los graves problemas históricamente planteados referentes a la protección de los derechos constitucionales, y de la misma primacía de la Constitución. Esta búsqueda ha llevado, en todo caso, a combinaciones muy diferentes de elementos de los modelos clásicos de justicia constitucional, dando a cada sistema una propia originalidad. Se producen así configuraciones muy variadas de la justicia constitucional, que afectan a los procedimientos previstos, la atribución de competencias para su resolución, y la misma configuración de los órganos competentes.

En cuanto a los procedimientos, siendo comunes a todos los países el amparo, el de exhibición personal (*habeas corpus*) y el recurso en vía principal, ha de destacarse que, en algún caso, este último tiene un carácter excepcional, configurándose con una legitimación muy restringida (Costa Rica); igualmente que alguna vía de control (así, la llamada cuestión de inconstitucionalidad o consulta judicial) no está presente en todos los sistemas (así, es inexistente en Nicaragua, Salvador, Guatemala); finalmente, que la declaración de inaplicabilidad por los jueces ordinarios se prevé en algunos ordenamientos, pero no en otros (Panamá, Costa Rica).

En cuanto a la atribución de competencias en los procedimientos de justicia constitucional, difieren las soluciones dadas a la cuestión referente a la mayor o menor centralización de la competencia en materia de justicia constitucional. Nos encontramos aquí ante una amplia gama, que va de una extrema centralización, concentrando en un solo órgano la jurisdicción constitucional para todo tipo de procedimientos (caso de Costa Rica, en que tal jurisdicción, tras la reforma constitucional de 1989 se concentra en la Sala Cuarta de la Corte Suprema de Justicia) a una amplia descentralización, mediante técnicas de control difuso, según las cuales cualquier juez puede decidir sobre la inconstitucionalidad de leyes en casos concretos, estando igualmente descentralizada la competencia en materia de amparo y *habeas corpus* (Guatemala, Honduras), pasando por modelos intermedios, en los que unos procedimientos están



más centralizados que otros (así, el amparo, en Nicaragua, procede únicamente ante la Corte Suprema; en El Salvador el *habeas corpus* puede plantearse o ante la Sala Constitucional o las Cámaras de Segunda Instancia).

Diversa es también, finalmente, la misma configuración de los órganos competentes para conocer de los procesos constitucionales. En algún supuesto se ha seguido el modelo europeo, consistente en la creación de un órgano jurisdiccional especializado, distinto y separado de la estructura ordinaria de los tribunales, como última instancia en materia de justicia constitucional. Tal sería el caso de Guatemala, cuya Constitución de 1985 prevé la existencia de una Corte de Constitucionalidad con entidad propia y separada. En el extremo opuesto, coinciden las supremas instancias de la jurisdicción ordinaria y constitucional en un mismo órgano, la Corte Suprema de Justicia, solución adoptada por Panamá, Honduras y Nicaragua. Y, como solución intermedia, las constituciones de Costa Rica y El Salvador han preferido la creación de un órgano especializado (Sala de Constitucionalidad) pero no separado, sino integrado, como Sala con competencias propias, dentro de la Corte Suprema de Justicia.

Se producen también diferencias en cuanto a la forma de integración del órgano de justicia constitucional. En cuatro supuestos (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá) sus miembros proceden de la designación de la Asamblea Legislativa. Pero Guatemala y Nicaragua presentan ciertas peculiaridades:

— En Guatemala, los miembros de la Corte de Constitucionalidad son designados, uno por cada uno de los poderes del Estado (Corte Suprema de Justicia, Presidencia de la República, Congreso de la República), uno por el Colegio de Abogados, y otro por la Universidad de San Carlos.

— En Nicaragua, la Asamblea debe nombrar a los miembros de la Corte Suprema, entre ternas propuestas por el presidente de la República; y el mismo presidente será quien nombre al presidente de la Corte, de entre los miembros de ésta.

2.2. *Previsiones constitucionales y desarrollo legal.* Todos estos sistemas cuentan con un grado muy diverso de precisión y desarrollo legislativo. Las correspondientes constituciones se remiten a normativas legales de desarrollo, que han venido a completar los mandatos constitucionales con variable intensidad. Así, en algún caso, la norma legal es anterior a la Constitución, lo que no deja de causar lagunas o vacíos legales: por ejemplo, la vigente Constitución de Honduras fue aprobada en 1982,

mientras que la única norma aplicable en procedimientos de justicia constitucional, la Ley de Amparo, data de 1936 (siendo presidente Tiburcio Carias), sin que hasta el momento se haya completado, para desarrollar los nuevos mandatos constitucionales. Por su parte, la Ley de procedimientos constitucionales de El Salvador, de 1960, ha sido reformada para adecuarse a la Constitución de 1983; pero algunos procedimientos, como los procesos de inconstitucionalidad, son regulados muy sucintamente. Posiblemente, sean las normativas técnicamente más elaboradas, y por ello más acabadas, las correspondientes a Guatemala y Costa Rica, elaboradas *ex novo* muy recientemente; la Ley guatemalteca de amparo, exhibición personal y constitucionalidad, de 1986, y la Ley de jurisdicción constitucional de Costa Rica, de 1989, la más reciente, y de excelente factura técnica. Finalmente, en Panamá, es la Ley de procedimientos judiciales la que desarrolla estos aspectos de la Constitución, que en Nicaragua son regulados por la Ley de amparo de 1988.

### III. EL CONTROL DE NORMAS

#### 1. *Tipos de control de normas*

El control de la constitucionalidad de disposiciones normativas aparece como una técnica de indudable efectividad para la garantía de los derechos constitucionalmente reconocidos. En efecto, este tipo de control va más allá del remedio de vulneraciones de tipo estrictamente individual. La declaración de inconstitucionalidad, no ya de un acto concreto, sino de una disposición general tiene unos efectos de mayor amplitud, en cuanto incide sobre una pluralidad de supuestos, y veda futuras vulneraciones de derechos. Ciertamente, el control de constitucionalidad de las normas no se ciñe únicamente al respeto de los derechos fundamentales: una disposición puede declararse también inconstitucional por vulnerar otro tipo de normas constitucionales como pueden ser las de naturaleza orgánica o procedimental. Pero sin duda, la posibilidad de declarar contraria a la Constitución una ley o un reglamento que contradice los mandatos constitucionales en materia de derechos fundamentales, representa una forma efectiva de protección de éstos.

El control jurisdiccional de normas aparece como característica común de Panamá y Centroamérica: tanto en lo que se refiere a las normas reglamentarias como, lo que es más decisivo, respecto de normas de rango legal. Ahora bien, los sistemas de control presentan una notable variedad, y vienen a englobar prácticamente todos los tipos existentes

en el derecho comparado. En los apartados que siguen distinguiremos los siguientes procedimientos de control de normas:

- El control normativo preventivo
- El control represivo en vía principal (recurso de inconstitucionalidad)
- El control concreto en vía incidental (cuestión de inconstitucionalidad)
- El control difuso de constitucionalidad (inconstitucionalidad en casos concretos)

Debe tenerse en cuenta que la terminología empleada no coincide en todos los ordenamientos: así, en Costa Rica, la “acción de inconstitucionalidad” engloba tanto la impugnación de normas en vía principal como la impugnación con ocasión de un procedimiento judicial en marcha (artículo 75 LJC); en Honduras, la inaplicabilidad de una ley (denominada en Guatemala “inconstitucionalidad en caso concreto”) se considera inserta en el procedimiento de amparo (artículo 183.2 de la Constitución). Por otra parte, algunos procedimientos, como el de la acción de inconstitucionalidad de Costa Rica son difícilmente integrables en los tipos citados. Se hará referencia, en cada caso, a estas cuestiones terminológicas.<sup>6</sup>

## 2. Control preventivo

Particularmente relevante es la distinción entre control constitucional preventivo y control constitucional represivo *a posteriori*. Por el primero se entiende la posibilidad de que los órganos de justicia constitucional se pronuncien sobre la constitucionalidad de textos normativos antes de que éstos entren en vigor, es decir, antes de haberse finalizado el procedimiento de aprobación definitivo, promulgación y publicación. Dada la naturaleza del procedimiento, se trata de un control sobre proyectos de

<sup>6</sup> Para un análisis de los diversos sistemas puede consultarse, para Costa Rica, Hernández Valle, Rubén, *La tutela de los derechos fundamentales*, San José, 1990.

Para Guatemala, García Laguardia, Jorge Mario, *Las garantías jurisdiccionales para la tutela de los derechos humanos en Guatemala. Habeas Corpus y Amparo*, Guatemala, 1992.

Para El Salvador, Gutiérrez Castro, Gabriel Mauricio, *Derecho constitucional salvadoreño. Catálogo de jurisprudencia*, San Salvador, 1989.

Para una comparación de sistemas y procedimientos, García Laguardia, Jorge Mario, “Jurisprudencia constitucional: Guatemala, Honduras, México. Una muestra”, *Anuario Jurídico XIV*, UNAM, (1987).

Es también interesante el artículo de Vergottini, Giuseppe de, “Sobre la efectividad del control jurisdiccional de constitucionalidad en los ordenamientos iberoamericanos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 3 (1983).

ley (y no sobre leyes ya perfeccionadas), esto es, sobre textos ya elaborados por las cámaras legislativas.

Este tipo de control preventivo presenta evidentes ventajas: esencialmente que se evitan los posibles daños (a los derechos fundamentales, o a la misma estructura constitucional) derivados de la vigencia de una ley inconstitucional, durante el periodo comprendido entre su entrada en vigor y su definitiva declaración de inconstitucionalidad, periodo en que su aplicación podría dar lugar a perjuicios quizás de imposible reparación. Ello explica la introducción de controles preventivos de constitucionalidad, por ejemplo, en la República francesa (ejercicios por el *Conseil Constitutionnel*) y, para determinadas normas, en la Constitución española de 1978.<sup>7</sup>

Ahora bien, el control preventivo puede presentar serios inconvenientes. Puesto que su misma finalidad consiste en evitar la vigencia de normas legales inconstitucionales, el planteamiento del recurso o acción previa de inconstitucionalidad supone la interrupción del proceso de aprobación y entrada en vigor de una norma, en tanto no se produzca el correspondiente pronunciamiento del órgano de justicia constitucional. Ello puede suponer una invitación a maniobras dilatorias, a efectos de retrasar la entrada en vigor de leyes aprobadas por el órgano legislativo, mediante su impugnación previa, por parte de los grupos políticos situados en minoría en el cuerpo legislativo.

Evidentemente, y a efectos de impedir la utilización frívola o irresponsable de este control previo, al técnica más adecuada consiste en la restricción de la legitimación para acceder por este procedimiento a la justicia constitucional, usualmente reduciendo tal legitimación a uno o unos pocos órganos constitucionales, que gocen de una especial representatividad o legitimidad democrática.

Excepto Nicaragua, todos los países que se estudian han introducido en sus Constituciones un procedimiento de control previo de constitucionalidad por un órgano jurisdiccional, de forma que, en determinados supuestos, proyectos de ley aprobados por el poder legislativo deban ser revisados por la Corte Suprema o la Corte de Constitucionalidad antes de su entrada en vigor. Característica común en todos estos casos es la restricción de la legitimación para provocar el pronunciamiento del órgano de justicia constitucional.

<sup>7</sup> Artículo 95.2 Constitución española: el gobierno o cualquiera de las Cámaras podrá requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no contradicción entre la Constitución y un tratado para el que se propone la adhesión de España.

El procedimiento se centra esencialmente, en todos los países de que se trata, en la emisión de un dictamen previo por parte del órgano jurisdiccional sobre la adecuación de la norma a la Constitución. Ahora bien, el procedimiento presenta notables variaciones de país a país, al menos en tres aspectos.

— ¿Se trata de un dictamen preceptivo, o queda a la disponibilidad del órgano u órganos legitimados?

— ¿En qué momento se produce el dictamen: antes o después del pronunciamiento final del órgano legislativo?

— ¿Qué efectos tiene el dictamen de la Corte: es o no vinculante?

Teniendo en cuenta estas cuestiones, cabe distinguir tres sistemas de control jurisdiccional previo: el sistema guatemalteco (control no preceptivo, ni vinculante), el sistema hondureño (control preceptivo, pero no vinculante) y el sistema de control previo preceptivo y vinculante (casos de El Salvador, Costa Rica y Panamá).

### 2.1. *Opiniones no preceptivas ni vinculantes: el caso de Guatemala.*

El supuesto de menor intensidad en la intervención de la jurisdicción constitucional con carácter previo es aquel en que tal intervención es meramente consultiva, y depende de la libre iniciativa de otros órganos constitucionales (caso de consulta no preceptiva, y sin fuerza vinculante). Tal es el supuesto previsto en la Ley guatemalteca de amparo, exhibición personal y constitucionalidad, que, en su artículo 163 prevé que entre las funciones de la Corte de Constitucionalidad figura la de “emitir opinión sobre la constitucionalidad de los tratados, convenios y proyectos de ley a solicitud de cualquiera de los organismos del Estado”, competencia que es desarrollada en el capítulo 5 del título V de la misma ley bajo el epígrafe “Opiniones consultivas”. La emisión de estas opiniones se hace depender de la solicitud de un elenco cerrado de órganos constitucionales (Congreso de la República, presidentes de la República, y Corte Suprema de Justicia), solicitud voluntaria, y no preceptiva: no hay pues un control necesario de constitucionalidad. Por otra parte, el dictamen de la Corte se califica como “opinión” (no como decisión) con el calificativo, además, de “consultiva”. En todo caso, y pese a esa denominación, no parece probable que el dictamen emitido por la Corte sea meramente consultivo, y que el órgano solicitante decida discrepar de él; la fuerza vinculante de la opinión de la Corte parece evidente. En todo caso, y formalmente, esas “opiniones” se muestran como distintas de las “decisiones” que, según el artículo 185 de la ley “vinculan al poder público y órganos del Estado”, y, desde luego, no vinculan a la misma Corte en procesos ulteriores, de forma que un pronunciamiento favorable

a la constitucionalidad de un proyecto en un consulta no predetermina un pronunciamiento en este sentido en un eventual procedimiento de inconstitucionalidad posterior sobre el mismo objeto, una vez aprobada la ley o disposición.

Una variedad de esta intervención previa no preceptiva ni vinculante se prevé también en la Ley de la jurisdicción constitucional de Costa Rica.<sup>8</sup> Su artículo 96 establece la posibilidad de consultas optativas a la Sala Cuarta de la Corte Suprema (Sala de constitucionalidad) respecto de actuaciones del poder legislativo, por parte de un número reducido de sujetos legitimados: diez o más diputados, Corte Suprema de Justicia, Tribunal Supremo de Elecciones, Defensa de los Habitantes. Se trata de una “consulta de constitucionalidad”, y

el dictamen de la Sala sólo será vinculante en cuanto establezca la existencia de trámites inconstitucionales del proyecto consultado. En todo caso, el dictamen no precluye la posibilidad de que posteriormente la norma o normas constitucionales puedan ser impugnadas por las vías de control de constitucionalidad (artículo 101 LJC, párrafos 2 y 3).

### *2.2. Opiniones preceptivas, no vinculantes: el caso de Honduras.*

Cabe, como segundo supuesto, que la intervención del órgano de justicia constitucional, y la emisión de un juicio de constitucionalidad previo a la aprobación definitiva de una ley sea preceptiva, y no dependa de la decisión de otro órgano constitucional. Tal sería el caso previsto en la Constitución de Honduras (artículo 216).

Si el veto se fundare en que el proyecto de ley es inconstitucional, no podrá someterse a una nueva deliberación sin oír previamente a la Corte Suprema de Justicia; ésta emitirá su dictamen en el término que el Congreso Nacional le señale.

En este supuesto, si el presidente vetase, por inconstitucional, un proyecto de ley aprobado por el Poder Legislativo, la Corte Suprema habrá de emitir un dictamen sobre su constitucionalidad, dictamen previo a una nueva deliberación del Congreso. A la vista de este dictamen, el Legislativo deberá pronunciarse, necesitando una mayoría de dos tercios para superar el veto presidencial. Debe tenerse en cuenta, a la vista

<sup>8</sup> Sobre este tema, en general, Castillo Viquez, Fernando, “La Consulta constitucional y la consulta de constitucionalidad”, *Revista de Derecho Constitucional*, San José, 1 (1991).

del mandato constitucional, que el dictamen, si es preceptivo (debe producirse necesariamente) no es, en principio, vinculante, puesto que el Congreso puede, en teoría, desoír la opinión de la Corte, ya que su votación se produce después de emitirse ésta. Parece, en todo caso y como en el supuesto anterior, que tal falta de fuerza vinculante será meramente formal.

Esta fórmula de dictamen preceptivo, no vinculante se repite, para supuestos distintos del de control de constitucionalidad, en el artículo 219 de la Constitución de Honduras:

Siempre que un proyecto de ley, que no proceda de la iniciativa de la Corte Suprema de Justicia, tenga por objeto reformar o derogar cualquiera de las disposiciones contenidas en los Códigos de la República, no podrá discutirse sin oír la opinión de aquel Tribunal.

La Ley de la jurisdicción constitucional de Costa Rica prevé un supuesto de control preceptivo y no vinculante, con carácter previo, por parte de la Sala de Constitucionalidad: el contenido en el artículo 96, a), LJC, que dispone que la Sala ejercerá la opinión consultiva previa "Preceptivamente, cuando se trate de proyectos de reformas constitucionales, o de reformas a la presente Ley, así como de los tendentes a la aprobación de convenios o tratados internacionales, inclusive las reservas hechas o propuestas a unos u otros". El dictamen, anterior a la aprobación definitiva del proyecto por la Asamblea (artículo 98) sólo será vinculante "en cuanto establezca la existencia de trámites inconstitucionales del proyecto consultado" (artículo 101, parágrafo 2, LJC).

*2.3. Dictamen preceptivo y vinculante: El Salvador, Panamá, Costa Rica.* Finalmente, las constituciones de El Salvador, Panamá y Costa Rica prevén un procedimiento de control previo que es preceptivo, en el que la resolución del órgano jurisdiccional es vinculante; de hecho, el órgano competente actúa como árbitro y juez en un conflicto entre Legislativo y Ejecutivo respecto de la constitucionalidad de un proyecto de ley.

En estos supuestos (y con los matices o peculiaridades propias de cada ordenamiento) si la Asamblea aprueba un proyecto de ley, y el presidente rechaza su sanción aduciendo el vicio de inconstitucionalidad, el proyecto debe volver a la Asamblea, que para superar el veto presidencial debe aprobar de nuevo el texto con una mayoría cualificada de dos tercios (artículo 128 de la Constitución de Costa Rica; 165 de la Constitución de Panamá; 137 de la Constitución de El Salvador). Ahora bien, si se obtiene esa mayoría, mostrándose así una divergencia de pa-



receres entre presidente y Congreso, interviene el órgano de justicia constitucional (Sala de Constitucionalidad de El Salvador y Costa Rica, y Corte Suprema en Panamá), cuyo dictamen será vinculante: si el Tribunal estima que el proyecto no vulnera la Constitución, el presidente deberá sancionarlo y publicarlo (artículos 128 Constitución de Costa Rica; 165 Constitución de Panamá; 138 Constitución de El Salvador). Concurrentemente, la decisión en contrario de la Corte supone que prevalecerá la opinión del Ejecutivo. De hecho, pues, el sistema se traduce en una auténtica legitimación del presidente de la República para provocar un pronunciamiento previo de la Corte correspondiente sobre la constitucionalidad de proyectos de ley.

### 3. *Control represivo o a posteriori. Características generales y tipos.*

#### *Control abstracto, control concreto, control difuso*

Frente a la relativa rareza, en el panorama comparado, de los procedimientos de control previo de constitucionalidad, se encuentran mucho más extendidos los procedimientos de control *a posteriori*, esto es, los dirigidos frente a normas ya en vigor. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que existe una notable variedad de procedimientos al respecto. Usualmente, en la literatura jurídica se distingue entre sistemas de control concentrado (en los que se atribuye a un único órgano la decisión sobre la constitucionalidad de disposiciones normativas con rango de ley) y sistemas de control difuso (en que tal decisión corresponde a una pluralidad de órganos jurisdiccionales, cuando no a todos ellos). Pero, además, y dentro de los sistemas de control concentrado, en que únicamente un tribunal o corte es competente para declarar la inconstitucionalidad de una norma (sea la Corte Suprema, una Sala dentro de ella o un tribunal especializado) deben distinguirse, en forma forzosamente general, dos tipos de procedimientos para conseguir un pronunciamiento de la jurisdicción constitucional respecto de la conformidad de una norma con la Constitución: los procedimientos de impugnación en vía principal (Control abstracto), y los formulados en vía incidental (Control concreto, por vía de excepción). En vía principal, la norma legal es impugnada directamente ante la corte o tribunal constitucional (cualquiera que sea su denominación), siendo la declaración de inconstitucionalidad el objeto directo e inmediato de la pretensión procesal: no se requiere, pues, que se hayan visto afectados derechos o intereses concretos, o que la aplicación de la norma haya dado lugar a un litigio. Lo que se ventila es simplemente la adecuación, en abstracto, de la norma impugnada a

los mandatos constitucionales; de ahí que a veces se denomine esta vía control abstracto de constitucionalidad de normas.

Ahora bien, dentro de los sistemas de control concentrado, cabe también la presencia de la vía incidental de control constitucional: esto es, la posibilidad de plantear la inconstitucionalidad de una norma con ocasión de su aplicación en un litigio determinado. En esta vía (también denominada de control concreto de constitucionalidad) las partes en un proceso, o el mismo juez, según los casos, pueden plantear un incidente de inconstitucionalidad en relación con la norma aplicable al caso. Puesto que en los sistemas de jurisdicción concentrada, no cabe que el juez decida por sí mismo sobre la inconstitucionalidad de la norma, la cuestión debe ser remitida al órgano de justicia constitucional (Corte Suprema o Tribunal Constitucional) para que decida respecto del problema constitucional planteado. Se produce pues, en esta vía, un incidente (o excepción) de inconstitucionalidad en un proceso ante la jurisdicción ordinaria; una remisión del caso al tribunal de justicia constitucional, y una decisión de éste sobre la cuestión incidental, sin pronunciarse usualmente, sobre el fondo del caso, que debe ser resuelto por el órgano jurisdiccional *a quo*, una vez decidida la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma cuestionada.

Tres tipos de procedimientos aparecen así como objeto de análisis:

1. Control de normas en vía principal (control abstracto).
2. Control de normas en vía incidental o de excepción (control concreto).
3. Control de normas por el juez ordinario (control difuso, inaplicabilidad en casos concretos).

Como se dijo anteriormente, algunos procedimientos no se ajustan exactamente a estos “tipos ideales”: así, la acción de inconstitucionalidad de Costa Rica pudiera englobarse tanto en el sistema de vía principal como en el de vía incidental. Hemos preferido distinguir, por ello, los casos en que cabe la impugnación de una norma sin necesidad de proceso previo, de aquéllos en que tal proceso es requisito *sine qua non* para la acción.

#### 4. *Control abstracto de constitucionalidad (recurso en vía principal)*

El control de la constitucionalidad de las leyes mediante un procedimiento de impugnación directa de las mismas ante un tribunal especializado y basado en la incompatibilidad en abstracto de la norma con

las disposiciones constitucionales, fuera de todo litigio o procedimiento sobre derechos e intereses concretos, y dirigido expresamente a la declaración de inconstitucionalidad y supresión de la norma inconstitucional del ordenamiento jurídico, es sin duda una innovación de la técnica jurídica europea, que vino así a introducir una alternativa al sistema norteamericano de control judicial de la constitucionalidad, fundado en la revisión de las normas en el marco de procedimientos y litigios *inter partes* (vía incidental) ante los jueces ordinarios (control difuso). Las ventajas de este sistema de control abstracto y concentrado son evidentes. Redunda en una mayor seguridad jurídica, en cuanto que es un solo órgano el que se pronuncia sobre la constitucionalidad de una norma, evitando así una multiplicidad de interpretaciones por órganos judiciales diversos. Además, al efectuar un pronunciamiento en abstracto, despegado de todo litigio particular, permite al órgano de justicia constitucional decidir en términos generales sobre la norma como tal, y no sobre su aplicabilidad a un supuesto determinado; esto es, permite un pronunciamiento con efectos generales y frente a todos, suprimiendo para todos una norma o confirmando, para todos, su validez.

Esta vía de control, no deja, por otra parte, de presentar inconvenientes. Por un lado (y como en el caso del recurso previo) puede utilizarse con fines meramente obstruccionistas, o a efectos de arrojar dudas sobre la legitimidad de normas aprobadas por la mayoría. Por otro, al plantearse en abstracto, sin referencia a situaciones específicas de aplicación de la norma cuestionada, se hace difícil evaluar con precisión los efectos reales de las normas impugnadas. Prueba de ello es la existencia de sentencias interpretativas: esto es, aquellas que dictaminan que la norma es constitucional o inconstitucional si se interpreta en un determinado sentido, procediendo la “interpretación conforme a la Constitución”, en lugar de la constitucionalidad o inconstitucionalidad pura y simple. Finalmente, la impugnación de una norma *a posteriori* de su entrada en vigor plantea el tema de los efectos de la norma si es declarada inconstitucional ¿deben también anularse (eficacia *ex tunc* de la declaración de inconstitucionalidad) o la decisión jurisdiccional de inconstitucionalidad es solo *pro futuro* (eficacia *ex nunc*)?

Los diversos ordenamientos que han adoptado la vía de recurso o impugnación abstracta de inconstitucionalidad han tratado de evitar estos inconvenientes mediante varios procedimientos. Así, para evitar recursos frívolos, o meramente políticos, se ha restringido la legitimación para la impugnación. Por ejemplo, en la República Federal de Alemania, es necesario el acuerdo de un tercio de los miembros del *Bundestag* o Dieta

federal: en España sólo algunos órganos del Estado —gobierno, defensor del pueblo, gobiernos o parlamentos autonómicos— o bien cincuenta diputados o senadores pueden interponer el recurso de inconstitucionalidad.

Junto a esta restricción, y en beneficio de la seguridad jurídica, se limitan también en el derecho europeo las posibilidades de interponer el recurso, para conseguir una mayor seguridad jurídica, mediante la introducción de un sistema de plazos, vencidos los cuales no es posible la impugnación directa de una norma legal. Finalmente, y en algunos supuestos, se ha previsto la dotación de efectos suspensivos de la vigencia de la norma impugnada a la demanda de inconstitucionalidad, de forma que esa norma no surta efectos en tanto no se pronuncie la jurisdicción constitucional. Este último tipo de previsiones, no obstante, no se encuentra muy generalizado, por cuanto refuerza el peligro de una utilización del recurso con fines meramente obstruccionistas.

En lo que se refiere a los ordenamientos objeto de este informe, el recurso directo y abstracto de constitucionalidad, ante un órgano jurisdiccional centralizado (excluyéndose en este tipo de control cualquier otra instancia) está presente en Panamá y en los cinco países de Centroamérica. Debe advertirse, como ya se ha señalado, que esta vía de control coexiste con otras, de forma que se configura como un sistema más de revisión de constitucionalidad, cuya presencia no excluye ni la vía incidental, ni el control difuso por los jueces ordinarios. Según la pauta a que arriba se ha hecho referencia, es competente en unos casos, como instancia única, la Corte Suprema (Honduras, Panamá, Nicaragua) en otros, una sala especializada de la Corte Suprema (Sala de Constitucionalidad, en El Salvador y Costa Rica): finalmente, en Guatemala, la Corte de Constitucionalidad autónomamente configurada.

El recurso se regula, por lo general, muy concisamente en las diversas constituciones, por lo que se deja un amplio margen a las leyes de desarrollo, que son las que verdaderamente establecen el procedimiento. Ha de tenerse en cuenta que, en el caso de Honduras, la no adaptación de la ley preconstitucional de amparo a la Constitución de 1982, plantea algunas dificultades: a la vista de los mandatos de la ley, cabe concluir que, para el procedimiento de recurso directo de inconstitucionalidad, previsto en el artículo 189 de la Constitución, deberán seguirse los trámites del recurso de amparo, según los mismos términos legales (artículo 38, L. A.) “en lo que fuere aplicable”.

La amplia remisión a la regulación legal posibilita una considerable flexibilidad para instrumentar el recurso, y de hecho los procedimientos

concretos varían de país a país. No obstante, es posible deducir rasgos o líneas generales, comunes a los seis países del área.

4.1. *Legitimación*. Como regla común, la legitimación para interponer el recurso directo de inconstitucionalidad es amplísima, al menos en comparación con los supuestos europeos. La mayor generosidad, equivalente a una auténtica acción popular de inconstitucionalidad, se produce cuando se concede legitimación a cualquier ciudadano. Tal es el caso precisamente de las constituciones de Nicaragua y El Salvador. La Constitución de Nicaragua (artículo 187) dispone que el recurso “podrá ser interpuesto por cualquier ciudadano”; y la Ley de amparo (artículo 6) viene a confirmar esta amplia legitimación, al establecer que “el recurso por inconstitucionalidad puede ser interpuesto por cualquier ciudadano o ciudadanos, cuando una ley, decreto, o reglamento perjudique directa o indirectamente sus derechos constitucionales”. La referencia a un perjuicio “directo” podría suponer una considerable restricción de la legitimación para recurrir; pero la inclusión también de un perjuicio “indirecto” mantiene abierta una legitimación amplísima. En cuanto a El Salvador, la Constitución concede legitimación a “cualquier ciudadano” para la impugnación ante la Sala de Constitucionalidad de leyes, decretos y reglamentos (artículo 183), legitimación confirmada por el artículo 2 de la Ley de procedimientos constitucionales. En el caso de Panamá la legitimación es aún más amplia, al menos literalmente, ya que se concede a cualquier persona (artículo 203 C. P.), esto es, no sólo a los ciudadanos.

En dos países la legitimación sigue pautas más restrictivas (dentro siempre de criterios comparativamente muy amplios), al encomendar la interposición del recurso directo a instituciones u órganos. Tal sería el caso de Guatemala, que confiere legitimación al respecto a la Junta Directiva del Colegio de Abogados, al Ministerio Público a través del procurador de la República, y al procurador de los Derechos Humanos (artículo 134 Ley de amparo). También sigue este criterio (relativamente) restrictivo la Ley costarricense de jurisdicción constitucional: la acción directa y abstracta sólo se atribuye al contralor general de la República, al procurador general, al fiscal general de la República, y al defensor de los Habitantes: de hecho, el control de constitucionalidad en Costa Rica se prevé, como se verá, esencialmente por la vía incidental. No obstante, esta legitimación de órganos constitucionales coexiste en ambos países con la correspondiente a otros titulares. Así, en Guatemala, podrá interponer el recurso cualquier persona, si bien “con el auxilio de tres abogados colegiados activos” (artículo 134, d

LA); y en Costa Rica procederá la acción directa, sin restricciones, en el supuesto de “intereses difusos o que atañen a la colectividad o su conjunto” (artículo 75, LJC).<sup>9</sup>

Un caso más complejo es el regulado en la Constitución de Honduras. Su artículo 185 concede legitimación para solicitar la declaración de inconstitucionalidad de una ley a “quien se considere lesionado en su interés directo, personal y legítimo”. Interpretado estrictamente, el requisito de lesión de un interés directo restringe la posibilidad de la impugnación a los casos de leyes autoaplicativas, esto es, a aquellas que no necesiten de aplicación mediante actos administrativos o judiciales: en otro caso, habrán de ser éstos los impugnados, cuando se produjesen. La ausencia de regulación de desarrollo deja esta cuestión abierta.

4.2. *Objeto del recurso.* Igualmente amplia es la variedad de actuaciones jurídicas que pueden ser impugnadas en vía principal. Es posible, a este respecto, distinguir varios supuestos:

— Restricción del recurso a normas con rango de ley, con exclusión de otras. Tal sería el caso previsto en la Constitución de Honduras.

— Aplicabilidad del recurso a toda norma general, sea de rango legal o reglamentario. Esta es la solución aplicada en Nicaragua, El Salvador y Guatemala (“ley, decreto o reglamento”, Constitución de Nicaragua, artículo 187; “leyes, decretos y reglamentos en su forma y contenido”, Constitución de El Salvador, artículo 183; “leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general”, Constitución de Guatemala, artículo 133).

— Aplicabilidad de recurso a normas y actos jurídicos no normativos. Tal sería el caso de Costa Rica y Panamá. La Ley de la jurisdicción constitucional del primer país contiene una amplia enumeración de posibles objetos de la acción de inconstitucionalidad (artículo 75) que incluye leyes, otras disposiciones generales, actos subjetivos de las autoridades públicas, y “la inercia, las omisiones y las abstenciones de las autoridades públicas” (artículo 75, F, LJC). En cuanto a Panamá, cabe el recurso directo contra “leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos” (artículo 203 Constitución de Panamá).

En los dos últimos supuestos (recurribilidad de normas y actos sin rango de ley) la cuestión que se plantea, evidentemente, es la delimitación del *control constitucional* y del *control contencioso administrativo*, en cuanto la jurisdicción contencioso-administrativa puede conocer de los

<sup>9</sup> Ramírez A., Marina, “Los intereses difusos y la legitimación para accionar la jurisdicción constitucional”, *Revista de Derecho Constitucional*, San José, 1 (1991).

vicios de legalidad de los reglamentos y actos administrativos. Ello puede suponer una dualidad de vías de impugnación, si se estima que la inconstitucionalidad es una variedad (“más fuerte”) de la ilegalidad.

4.3. *Motivos de inconstitucionalidad.* En general, el recurso procede por contradecir la norma (o acto) impugnando las disposiciones constitucionales, tanto de índole orgánica como declarativas de derechos: algunas constituciones precisan que cabe también la inconstitucionalidad formal, esto es, por no haberse seguido el procedimiento constitucionalmente previsto para la elaboración de la norma o acto (Constitución de Panamá, artículo 203; Constitución de Honduras, artículo 184; Constitución de El Salvador, artículo 183). Esta previsión se encuentra especialmente resaltada en la Ley de la jurisdicción constitucional costarricense, que admite la acción de inconstitucionalidad (tanto la directa, que ahora se estudia, como vía incidental, que se verá más adelante)

cuando en la formación de las leyes o acuerdos legislativos se viole algún requisito o trámite sustancial previsto en la Constitución, o en su caso, establecido en el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa (artículo 73, b, LJC).

No es general la previsión de que la inconstitucionalidad pueda derivar de la vulneración de las disposiciones de un convenio o tratado internacional válidamente concluido: una disposición de ese tipo se encuentra en el caso de Costa Rica (artículo 75, d, LJC).<sup>10</sup> No obstante, la presencia de disposiciones constitucionales referentes al superior valor de los tratados respecto de las leyes podría dar lugar sin dificultades a una interpretación en tal dirección.

4.4. *Procedimiento.* En cuanto al procedimiento, presenta rasgos muy similares en los países que se estudian. Las Constituciones y leyes de desarrollo no son muy precisos en cuanto a la exigencia de un plazo para la interposición del recurso: únicamente la Ley de amparo nicaragüense se refiere explícitamente a un plazo de sesenta días (artículo 10 Ley de amparo). Una vez admitida la demanda se abre una fase contradictoria, en la que se prevé la intervención de un representante estatal (el procurador general en Panamá, Costa Rica, Nicaragua y Honduras, el fiscal general en El Salvador, y el agente del Ministerio Público en Guatemala) y, en algunos supuestos (Panamá y Costa Rica) a los par-

<sup>10</sup> Trejos, Gerardo, “La Convención Americana sobre Derechos Humanos en la jurisprudencia de la Sala Constitucional de Costa Rica”, *Revista de Derecho Constitucional*, San José, 1 (1991).



ticulares y órganos interesados. En el caso de Costa Rica podrán personarse “las partes que figuren en los asuntos pendientes a la fecha de interposición de la acción o aquéllos con interés legítimo” (artículo 83, LJC). En Panamá, en la práctica seguida hasta el momento, no sólo en las demandas por inconstitucionalidad, sino también en los procedimientos de control previo (inexequibilidad) quienes pretendan intervenir “no tienen que demostrar ningún interés directo ni indirecto en el pronunciamiento, y basta el interés que pueda tener toda persona en que no se expidan leyes que puedan ser contrarias a la Constitución”.<sup>11</sup>

4.5. *Efectos de la sentencia.* La declaración que finaliza el proceso se prevé dotada de efectos generales y supone la expulsión de la norma del ordenamiento si se declara su inconstitucionalidad. Pero han de hacerse algunas observaciones:

En varios casos, se prevé expresamente que la declaración de inconstitucionalidad surtirá efectos *ex nunc*, esto es, tras la emisión de la sentencia (Ley de amparo de Nicaragua, artículo 18; Ley de amparo de Guatemala, artículo 140; “dejarán de surtir efecto desde el día siguiente al de la publicación del fallo en el Diario Oficial”. La práctica panameña también configura a esta declaración con efectos *ex nunc*. Sin embargo, ni la Constitución ni la LPC salvadoreñas se pronuncian sobre esta cuestión. En cuanto a Honduras, la falta de desarrollo legislativo del artículo 185 de la Constitución deja esta materia imprejuzgada, ya que la ley vigente de amparo no prevé una declaración *erga omnes* de inconstitucionalidad.

Únicamente en el caso de Costa Rica se prevé que “la declaración de inconstitucionalidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha de vigencia del acto o de la norma, todo sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe” (artículo 91 LJC). Ahora bien, y ante las posibles consecuencias de tal principio, el mismo artículo especifica que “La Sentencia constitucional de anulación podrá graduar y dimensionar en el espacio, el tiempo o la materia, su efecto retroactivo, y dictará las reglas necesarias para evitar que ésta produzca graves lesiones de la seguridad, la justicia o la paz sociales”.

4.6. *Efectos suspensivos del recurso.* Únicamente en dos supuestos (Guatemala y Costa Rica) se ha previsto la posibilidad de que la interposición del recurso tenga efectos suspensivos sobre la norma o acto impugnado. Según la Ley costarricense de la jurisdicción constitucional, la admisión de la demanda supone automáticamente que “en los procesos o procedimientos en que se discuta la aplicación de la ley, decreto, dis-

<sup>11</sup> Informe del señor Molina Mola, p. 49.

posición, acuerdo o resolución, tampoco se dicte resolución final mientras la Sala no haya hecho el pronunciamiento del caso” (artículo 81 LJC). Se trata, pues, de una suspensión a efectos judiciales, no relativos a la aplicación administrativa.

Más amplia (aunque con menos grado de automaticidad) resulta la posibilidad de suspensión, caso de recurso, prevista por la ley guatemalteca. La suspensión provisional de la ley, reglamento o disposición de carácter general procederá si a juicio de la Corte de Constitucionalidad “la inconstitucionalidad fuese notoria y susceptible de causar gravámenes irreparables”. En tal caso, la suspensión tendrá efecto general (artículo 138, Ley de amparo).

## 5. Procedimientos de control concreto (vía incidental o de excepción)

5.1. *Caracteres generales.* Dentro de los procedimientos de control normativo concentrado (esto es, a resolver por una única instancia) cabe también que el pronunciamiento de la justicia constitucional se produzca, no con ocasión de una demanda directa y abstracta, sino por resultar la norma (presunta o alegadamente inconstitucional) de aplicación en un proceso ya trabado, de forma que la resolución de ese proceso dependa de la validez o constitucionalidad de la norma. En los sistemas de control concentrado, el juez ordinario carece de competencia para declarar *erga omnes* la inconstitucionalidad de una norma con rango de ley: en consecuencia, si aprecia, bien de oficio, bien a propuesta de las partes, que una norma con tal rango, aplicable al caso, puede resultar inconstitucional, su única posibilidad de resolución, respetando a la vez la primacía de la Constitución y el sometimiento del juez a la legalidad, reside en remitir el litigio al órgano de la jurisdicción constitucional, para que se pronuncie sobre la adecuación a la Constitución de la norma en entredicho. La constitucionalidad se plantea así como una excepción o incidente dentro del proceso principal, si bien puede revestir otras formas procesales.

Este tipo de control reúne notables ventajas frente al control abstracto. Al producirse la alegación de inconstitucionalidad de una norma en relación con un supuesto práctico de aplicación, es más fácil para el órgano de justicia constitucional apreciar el verdadero alcance de su decisión, al disponer de un punto de referencia real y concreto. Por otro lado, reduce el número de los legitimados a quienes realmente vean afectados sus derechos o intereses en forma directa. Ello explica que