

COMPOSICIÓN Y ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE BOLIVIA

René Baldivieso Guzmán (*)

I. ANTECEDENTES DE SU CREACIÓN

Hasta 1994 Bolivia no tenía un órgano jurisdiccional en materia constitucional; el 12 de agosto de ese año se promulgó la Constitución reformada y en ella se incorporó al Tribunal Constitucional como parte del Poder Judicial. Así lo establece expresamente el art. 116.I de la Constitución: “El Poder judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Tribunal Constitucional, las Cortes Superiores de Distrito, los tribunales y jueces de instancia y demás tribunales y juzgados que establece la Ley...” Más adelante, el párrafo IV de este precepto dice: “El control de constitucionalidad se ejerce por el Tribunal Constitucional”.

El Tribunal Constitucional ha significado dar un giro trascendental en la administración de justicia en Bolivia porque -según se ha visto- ahora se ejerce el control de constitucionalidad a través de un órgano especializado para cumplir finalidades y otras inherentes a su naturaleza y funciones. Por otra parte, resulta oportuno indicar que hasta 1994 era la Corte Suprema de Justicia, desde los primeros años de la República, la que ejercía el control de constitucionalidad.

La idea de crear el Tribunal Constitucional resultó polémica. Instituciones cívicas, políticas, forenses, académicas y otras representativas de la opinión pública recibieron con algún escepticismo la iniciativa. Inclusive órganos jerárquicos del Poder Judicial sumaron su disidencia y protesta por la creación del Tribunal Constitucio-

(*) Magistrado de Corte Constitucional de Bolivia.

nal.

En esas circunstancias parecía improbable hacer realidad el Tribunal Constitucional; sin embargo pudo más el oportuno sentido de responsabilidad legislativa y su afán renovador, de manera que el 12 de agosto de 1994 se promulga la Constitución reformada en la que se incorpora al Tribunal Constitucional, juntamente con otras dos instituciones: el Consejo de la Judicatura y el Defensor del Pueblo. Cada una de ellas cuenta ahora con su propia ley reguladora de su funcionamiento. No cabe duda que este tríptico: Tribunal Constitucional, Consejo de la Judicatura y Defensor del Pueblo, puede considerarse como un hito fundamental en la tarea de reformas constitucionales en Bolivia.

Como antecedente destacable, señalamos también que el Tribunal Constitucional fue conformado recién el 5 de agosto de 1998 para que luego de su “*vacatio legis*” de casi un año, inicie sus labores jurisdiccionales desde el 1 de junio de 1999.

Después de esta referencia de los antecedentes que concurrieron a la creación del Tribunal Constitucional en Bolivia, ingresamos al desarrollo esquemático del tema que nos ha sido encomendado: **“Composición y atribuciones del Tribunal Constitucional de Bolivia”**, que obviamente tendrá un carácter informativo.

Empezaremos entonces refiriéndonos al texto constitucional y al de la ley especial.

II. TEXTO CONSTITUCIONAL Y DE LA LEY ESPECIAL

El art. 116, parágrafo I de la Constitución -antes transcrito- enumera de manera general los órganos que componen el Poder Judicial. En su parágrafo IV le asigna al Tribunal el control de constitucionalidad. Luego, como preceptos fundamentales le siguen los artículos 119 al 121, relativos al desenvolvimiento institucional y jurisdiccional del Tribunal.

Para el objeto de nuestro tema citamos en primer término el art. 119 de la Constitución cuyo parágrafo I consagra la independencia del Tribunal al decir textualmente que “es independiente y está sometido sólo a la Constitución”. El parágrafo II indica que el Tribunal está formado por cinco Magistrados que hacen una sola sala, designados por el Congreso Nacional por dos tercios de votos de los miembros presentes. Añade en los siguientes acápites que el Tribunal tendrá un presidente elegido por dos tercios de votos del total de sus miembros; que para ser Magistrado se requieren las mismas condiciones que para ser Ministro de la Corte Suprema; sus funciones

las desempeñan por un período personal de diez años.

Sus atribuciones las señala el art. 120, en diez incisos a los que nos referiremos más adelante. Finalmente el art. 121 abarca varios aspectos como los de la irrecurribilidad de los fallos del Tribunal, pues determina que contra las sentencias del Tribunal Constitucional no cabe recurso alguno, una previsión ciertamente necesaria, dado el carácter vinculante de sus fallos. Asimismo se refiere a los efectos de las sentencias y luego se remite a la Ley que regula todo el funcionamiento del Tribunal Constitucional, que en nuestro caso es la Ley No. 1836, promulgada el 1 de abril de 1998, o sea a casi cuatro años de haberse creado el Tribunal.

Ley del Tribunal Constitucional.- Esta Ley que es la No. 1836, desarrolla los antes citados preceptos constitucionales, al señalar la composición del Tribunal Constitucional, sus atribuciones, organización, funcionamiento y procedimientos constitucionales. Se divide en cuatro títulos, que indicativamente son los siguientes:

Título Primero: Disposiciones Generales;

Título Segundo: Organización y Funcionamiento del Tribunal;

Título Tercero: Disposiciones Comunes de Procedimiento;

Título Cuarto: Procedimientos Constitucionales.

Toda la estructura y sistemática de la Ley No. 1836, responde al texto constitucional referido precedentemente; sin embargo para el tema que nos ha tocado exponer, son los Títulos Primero y Segundo los que interesan particularmente, según pasamos a examinar:

En el Título Primero se encuentran las Disposiciones Generales, distribuidas en dos capítulos en los cuales destacamos los arts. 1 al 7 de la Ley del Tribunal Constitucional que para nosotros asumen la categoría de principios rectores porque en ellos están dadas las bases sobre las cuales el Tribunal debe actuar y orientar su labor jurisdiccional. Así el art. 1 que, por una parte reafirma la independencia del Tribunal y, por otra, señala los fines que debe cumplir: ejercer el control de la constitucionalidad y garantizar la primacía de la Constitución, el respeto y vigencia de los derechos y garantías fundamentales, así como la constitucionalidad de las convenciones y tratados.

Otras cuestiones como la presunción de constitucionalidad, lo que debe entenderse como infracción a la Constitución, interpretación constitucional, y la obligato-

riedad que tiene el Tribunal para pronunciarse, sin excusa alguna, sobre los asuntos puestos en su conocimiento, están correlativamente enunciadas en los arts. 2, 3, 4 y 5 de la Ley No. 1836.

III. COMPOSICIÓN Y ATRIBUCIONES

Llegamos ahora al punto preciso de nuestra intervención: “Composición y Atribuciones del Tribunal Constitucional de Bolivia”, tema que pretendemos exponer con alguna amplitud, sin sacrificar por supuesto la brevedad. Empezaremos entonces por su composición, aspecto que lo habíamos anticipado a tiempo de referirnos al texto constitucional, señalando que es en el Título Segundo de la Ley donde se encuentran las atribuciones. Pues bien, el Título Segundo, con cinco capítulos, trata “De la Organización y Funcionamiento del Tribunal Constitucional”. El Capítulo I es relativo a la Organización del Tribunal Constitucional, cuyo art. 8 dispone: “I. El Tribunal Constitucional está integrado por cinco magistrados titulares que conforman una sola Sala y cinco magistrados suplentes”. En los párrafos siguientes, II y III de este artículo, se dispone que el Tribunal funcionará de manera ininterrumpida todo el año y el régimen de vacaciones deberá consultar esta norma de manera que siempre cuente con una mayoría de magistrados titulares, o sea tres.

Sin apartarnos del tema, nos parece oportuno indicar que el art. 9 de la Ley del Tribunal se refiere a la Comisión de Admisión, órgano con determinadas atribuciones en los procedimientos constitucionales, destinadas a contribuir en una adecuada dinámica de los trámites llevados ante el Tribunal, jugando de ese modo un papel jurisdiccional importante en la admisión o rechazo de los recursos planteados (con excepción de los de hábeas corpus y de amparo constitucional) y cuya composición es de tres magistrados que desempeñan sus funciones en forma rotativa.

Los requisitos para ser Magistrado del Tribunal Constitucional están dados en el art. 13 de su Ley, entre tanto que el art. 14 se refiere a la designación de los magistrados titulares y suplentes, que debe hacérsela por el Congreso Nacional por dos tercios de votos de sus miembros presentes. El Ministerio de Justicia, las Facultades de Derecho de las Universidades Públicas y Privadas, y los Colegios de Abogados podrán enviar nóminas de candidatos al Congreso Nacional para esta elección.

El artículo 15 es el que señala el período personal de diez años improrrogables durante el cual desempeñan sus funciones los magistrados titulares y suplentes, pudiendo ser reelectos pasado un tiempo igual al que hubiesen ejercido su mandato.

Lo relativo a los magistrados suplentes está contemplado en el art. 22 de la Ley del Tribunal. Accederán a la titularidad de manera circunstancial en cualquier caso de

suspensión. Perciben una remuneración equivalente al 80% del salario de los titulares. Siendo suplentes cumplirán las tareas encomendadas por el Tribunal, conforme a reglamento.

Llegamos así a una de las partes sustanciales del tema: atribuciones del Tribunal puesto que son ellas las que delimitan el ámbito jurisdiccional y de competencia del Tribunal Constitucional de Bolivia. Es el art. 120 de la Constitución, como norma básica, que señala en diez incisos cuáles son las atribuciones del Tribunal Constitucional. Citamos a continuación su texto:

“Artículo 120º.- Son atribuciones del Tribunal Constitucional conocer y resolver:

1. En única instancia, los asuntos de puro derecho sobre la inconstitucionalidad de leyes, decretos y cualquier género de resoluciones no judiciales. Si la acción es de carácter abstracto y remedial, sólo podrán interponerla el Presidente de la República, o cualquier Senador o Diputado, el Fiscal General de la República o el Defensor del Pueblo.
2. Los conflictos de competencia y controversias entre los Poderes Públicos, la Corte Nacional Electoral, los departamentos y los municipios.
3. Las impugnaciones del Poder Ejecutivo a las resoluciones Camarales, Prefecturales y Municipales;
4. Los recursos contra tributos, impuestos, tasas, patentes, derechos o contribuciones creados, modificados o suprimidos en contravención a lo dispuesto por esta Constitución;
5. Los recursos contra resoluciones del Poder Legislativo o una de sus Cámaras, cuando tales resoluciones afecten a uno o más derechos o garantías concretas, cualesquiera sean las personas afectadas;
6. Los recursos directos de nulidad interpuestos en resguardo del artículo 31 de esta Constitución.
7. La revisión de los recursos de amparo constitucional y “hábeas corpus”.
8. Absolver las consultas del Presidente de la República, el Presidente del Honorable Congreso Nacional y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, sobre la constitucionalidad de proyectos de ley, decretos o resoluciones, o leyes, decretos o resoluciones aplicables a un caso concreto. La opinión del Tribunal Constitucional es obligatoria para el órgano que efectúa la consulta;
9. La constitucionalidad de tratados o convenios con gobiernos extranjeros u organismos internacionales.
10. Las demandas respecto a procedimientos en la reforma de la Constitución”.

El art. 7 de la Ley No. 1836 -que lo veremos más adelante- es en todo caso la reiteración de dicho art. 120, aunque cabe anotar que incorpora a las atribuciones, una que no está indicada en la Constitución, el Recurso Indirecto o Incidental de Inconstitucionalidad pero que está dentro de las previsiones y alcances del citado art. 120 constitucional.

Conviene mencionar antes al art. 6 de la Ley No. 1836 que refiriéndose al aspecto jurisdiccional dice: “El Tribunal Constitucional es único en su orden y su jurisdicción se extiende a todo el territorio de la República”. De alguna manera este precepto nos recuerda que en Bolivia se tiene control concentrado de constitucionalidad en clara concordancia con el art. 44.I cuyo texto dispone: “Los Poderes Públicos están obligados al cumplimiento de las resoluciones pronunciadas por el Tribunal Constitucional. Las sentencias, declaraciones y autos del Tribunal Constitucional, son obligatorias y vinculantes para los Poderes del Estado, legisladores, autoridades y tribunales”. Y se tiene más reafirmado el principio cuando el art. 4 de la Ley, en su última parte expresa: «Los tribunales, jueces y autoridades aplicarán a sus decisiones la interpretación adoptada por el Tribunal Constitucional». No hay duda que las normas legales citadas definen dos características sustanciales: el control concentrado de constitucionalidad y el efecto vinculante de la Jurisprudencia Constitucional.

Artículo 7 de la Ley No. 1836.- Bien, tenemos ahora el art. 7 de la Ley del Tribunal (No. 1836) en el que están indicadas expresamente sus atribuciones, es decir la definición de su competencia y jurisdicción. Recordemos que en este art. 7 se reiteran las atribuciones que el art. 120 de la Constitución las enumera, con excepción del Recurso Indirecto o Incidental de Inconstitucionalidad. El texto de cada atribución asignada al Tribunal, que se indica en los once incisos, da la medida de su aplicación y alcances. Otra cosa es el procedimiento a seguirse para plantear los recursos que debe conocer y resolver el Tribunal Constitucional, cuestión que está ampliamente desarrollada en el Título Cuarto de la Ley del Tribunal, dedicado exclusivamente a indicar los procedimientos para cada uno de los recursos constitucionales, punto que, sin embargo, no corresponde al objeto de esta intervención.

A continuación enumeramos las atribuciones del Tribunal Constitucional señaladas en el art. 7 de la Ley No. 1836. En algunos casos hacemos breves comentarios correlativos al texto pertinente transcrito en cursiva:

“Art. 7.- Competencia y Atribuciones.- Son atribuciones del Tribunal Constitucional, conocer y resolver conforme a la Constitución y la presente ley:

- 1. Los recursos directos o abstractos de inconstitucionalidad de leyes, decretos o resoluciones de cumplimiento general no vinculadas a un proce-*

so judicial o administrativo.

En esta atribución podemos advertir que el Tribunal ejerce el control abstracto de constitucionalidad.

2. *Los recursos indirectos o incidentales de inconstitucionalidad de leyes, decretos y cualquier género de resoluciones no judiciales. Este recurso permite el control concreto de constitucionalidad.*
3. *Los recursos de inconstitucionalidad contra tributos, impuestos, tasas, patentes, derechos o contribuciones de cualquier naturaleza, creados, modificados o suprimidos en contravención a la Constitución. Guarda relación estrecha con la previsión del art. 26 de la Constitución Política del Estado que permite la interposición del recurso.*
4. *Los conflictos de competencia y controversias que se susciten entre los poderes públicos, la Corte Nacional Electoral, los departamentos y los municipios.*
5. *Las impugnaciones del Poder Ejecutivo a las resoluciones Camarales, Prefecturales y Municipales contrarias a la Constitución.*
6. *Los recursos directos de nulidad contra los actos o resoluciones de quienes usurpan funciones que no les competen o ejerzan jurisdicción, potestad o competencia que no emane de la ley. El recurso está previsto en función del art. 31 de la Constitución que sanciona con nulidad los actos de los que usurpan funciones que no les competen y los actos de los que ejerzan jurisdicción o potestad que no emane de la ley.*
7. *Los recursos contra resoluciones del Poder Legislativo o de una de sus Cámaras, cuando tales resoluciones afecten uno o más derechos o garantías concretas, cualesquiera sean las personas afectadas.*
8. *La revisión de los Recursos de Hábeas Corpus y Amparo Constitucional. La atribución tiene que ver con la facultad del Tribunal Constitucional para revisar las resoluciones que dicten los jueces o tribunales de hábeas corpus y de amparo constitucional, de acuerdo con los arts. 18 y 19 de la Constitución.*
9. *Las consultas del Presidente de la República, del Presidente del Congreso Nacional y del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, sobre la constitucionalidad de proyectos de ley, decretos o resoluciones. La declaración del Tribunal Constitucional es obligatoria para el órgano que efectúa la consulta. Estamos acá frente al control previo de constitucionalidad. El inciso 8 del art. 120 de la Constitución incluye, además, el control posterior o correctivo.*
10. *La constitucionalidad de tratados o convenios con gobiernos extranjeros*

u organismos internacionales.

11. Las demandas respecto a procedimientos contrarios de reforma de la Constitución”.

Prevé situaciones en las que podría darse la reforma de la Constitución a través de un procedimiento irregular o no previsto por ella.

El profesor español Francisco Fernández Segado ha dividido estas atribuciones en cuatro grupos o “grandes bloques funcionales” como los denomina y que los mencionamos rápidamente:

- a) Control normativo: recursos de inconstitucionalidad de leyes, decretos y resoluciones.
- b) Protección de los derechos; revisión de recursos de hábeas corpus y de amparo; recursos contra resoluciones del Poder Legislativo o de una de sus Cámaras.
- c) Conflictos de competencias, entre los poderes públicos, la Corte Nacional Electoral, los Departamentos y los Municipios.
- d) Órgano consultivo, de modo que debe absolver las Consultas del Presidente de la República, Presidente del Congreso Nacional y Presidente de la Corte Suprema de Justicia sobre proyectos de ley, decretos o resoluciones, o propiamente de leyes, decretos y resoluciones aplicables a un caso concreto.
- e) Incluye otras funciones señaladas por la Constitución como son: conocer las impugnaciones del Poder Ejecutivo a las resoluciones Camarales, Prefecturales y Municipales y los Recursos Directos de Nulidad.

Lo dicho en este trabajo corresponde a una apretada síntesis del tema propuesto: “Composición y atribuciones del Tribunal Constitucional de Bolivia”. La opinión generalizada de entendidos en la materia, es que nuestro Tribunal cuenta con un reducido número de magistrados y de un amplio catálogo de atribuciones. Aún así, sus labores se desenvuelven normalmente con un esfuerzo que tiene que ser necesariamente extraordinario. Sin embargo, la posibilidad de que en Bolivia se vaya a la reforma constitucional ha hecho que el Tribunal formule propuestas para modificar su actual composición, aumentando el número de miembros y disminuyendo sus atribuciones. Desde luego que no es la única propuesta de reforma constitucional, en lo que toca al Tribunal. Se han dado otras sugerencias de modo que las finalidades para las que fue creado, sean cumplidas en condiciones óptimas, sobre todo preservando su independencia y su contribución al afianzamiento del Estado de Derecho.