

DOMINGO GARCÍA BELAUNDE, *El Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales de Cuba (1940-1952)*, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (Sección peruana), Editorial Grijley, Lima, 2002.

Por JOAQUÍN BRAGE CAMAZANO *

1. Es sabido que los tribunales constitucionales o, al menos, órganos de la constitucionalidad especializados más o menos próximos a aquéllos, hacen su aparición, por primera vez, en Latinoamérica, en Cuba (1940) y luego en Ecuador (1945), Guatemala (1965), Chile (1970) y Perú (1979). El primero de los mencionados es el llamado Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales, creado por la Constitución cubana de 1940 a partir del modelo del Tribunal de Garantías Constitucionales, previsto en la Constitución de la II República española por influjo, a su vez, del modelo austriaco-kelseniano y su concreción en las Constituciones de Austria y Checoslovaquia. Este tribunal no ha sido estudiado con detalle, hasta ahora, con algunas excepciones¹, pese a que «es una de las figuras más interesantes y adelantadas en Iberoamérica en materia de salas constitucionales»². Precisamente, el libro que se comenta constituye un breve estudio

monográfico sobre dicho Tribunal y será, por ello, un libro de obligada referencia para todos los destinatarios naturales de este Anuario, en cuanto que interesados por la jurisdicción constitucional en América Latina.

Pero el libro presenta, además, el interés añadido de que, junto a un breve estudio preliminar de José Palomino Manchego (en el que, entre otras cosas, se bosqueja una panorámica de la historia constitucional cubana) y otro epílogo del mismo autor (y que es un verdadero estudio sobre los orígenes históricos de los tribunales constitucionales en América Latina), se incluye en esta edición un apéndice documental de interés para todos cuantos quieran profundizar en el estudio de este Tribunal y en el que se recogen tanto los preceptos de la Constitución cubana de 1940 que, directa o indirectamente, guardan relación con dicho Tribunal, como también la Ley cubana de 31 de marzo de 1903 sobre la constitu-

* Doctor Europeo en Derecho (UCM). Departamento de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid.

¹ Ha sido justamente el autor recensionado el primero en trabajar el tema recientemente en la doctrina iberoamericana: DOMINGO GARCÍA BELAUNDE, «El Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales de Cuba (1940-1952)», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 4, 2000, pp. 125 ss. Pero véase, también, FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, *La jurisdicción constitucional en América Latina. Evolución y problemática desde la independencia hasta 1979*, CEDECU, Serie conferencias, núm. 1, Ingranusi Ltda, Montevideo, 2000; ÍDEM, «El control de constitucionalidad en Cuba (1901-1952)», en JOSÉ F. PALOMINO MANCHEGO y JOSÉ CARLOS REMOTTI CARBONELL, *Derechos Humanos y Constitución en Iberoamérica (Libro-Homenaje a Germán J. Bidart Campos)*, Instituto Iberoamericano de Justicia Constitucional (Sección peruana), Ed. Grijley, Lima, 2002, pp. 299 ss. El texto de la Ley núm. 7, de 1949, de creación del Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales, puede verse, con una introducción del citado autor, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 5, 2001, así como en el libro que recensionamos.

² NÉSTOR PEDRO SAGÜÉS, «Reflexiones sobre las variables de éxito y de fracaso de un tribunal constitucional», en VVAA, *Jurisdicción constitucional de Colombia. La Corte Constitucional 1992-2000. Realidades y perspectivas*, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla/Fundación Konrad Adenauer, 2001, p. 63, n. 1., libro recensionado en esta misma sección bibliográfica del *Anuario*.

cionalidad de las leyes y, aparte de una selección de determinados artículos de la Ley Fundamental de 1959, también se reproduce el texto de la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales núm. 7, de 31 de mayo de 1949. Todos estos documentos son, o eran antes de esta obra, de muy difícil acceso para el investigador interesado.

2. En Cuba, el control de constitucionalidad de las leyes, como señala Palomino en su epílogo, se inicia con la citada Ley de 1903 en desarrollo de la Constitución de 1901, con las ampliaciones del recurso de inconstitucionalidad por leyes de 1934 y 1935, recurso del que conocía el Tribunal Supremo a través del ejercicio de la acción por cualquier afectado dentro del plazo legal o 25 ciudadanos no afectados «en cualquier tiempo». Pero la aparición de un órgano, al menos, funcionalmente similar a un tribunal constitucional no se produce hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1940, cuyo artículo 172 tenía una clara inspiración, también en el nombre mismo, en el Tribunal de Garantías Constitucionales de la Constitución republicana española de 1931. Pero lo cierto es que los preceptos constitucionales sobre dicho Tribunal no iban a encontrar desarrollo hasta la Ley de 1949 antes citada.

3. Puede decirse que son cuatro, básicamente, los aspectos de este Tribunal de Garantías Constitucionales de mayor interés: sus competencias, la legitimación para acceder al mismo, su funcionamiento real, los efectos de las sentencias y su naturaleza jurídica. Refiriéndonos al primero de estos aspectos, debe decirse que el artículo 182 constitucional fijaba las siguientes competencias de dicho Tribunal: a) recursos de inconstitucionalidad frente a «las leyes, decretos-leyes, decretos, resoluciones o actos que nieguen, disminuyan, restrinjan o adulteren los derechos y garantías consignados en esta Constitución o que impidan el libre fun-

cionamiento de los órganos del Estado»; b) consultas de jueces y tribunales «sobre la constitucionalidad» de las leyes, decretos-leyes y demás disposiciones que hayan de aplicar en juicio; c) recursos de hábeas corpus por vía de apelación o cuando haya sido ineficaz la reclamación entre otras autoridades o tribunales; d) la validez del procedimiento y de la reforma constitucionales; e) las cuestiones jurídico-políticas y las de la legislación social que la Constitución y la ley sometan a su consideración; f) los recursos contra los abusos de poder.

Por lo que se refiere a la legitimación, era el artículo 183 de la Constitución el que lo regulaba, estableciendo un sistema de legitimación en bloque para todos los procedimientos. De dicho precepto se deduce que, aunque a primera vista por su redacción pueda parecer que se siguió, de una forma más o menos estricta, el sistema austríaco-kelseniano de la legitimación restringida a determinados órganos políticos o públicos (*Organklage*), en realidad se consagró una legitimación popular a favor de *quisquis de populi* condicionada únicamente a la prestación de una fianza «que la ley señale», sin que dicha fianza fuera siquiera necesaria, en cambio, para determinados órganos políticos (Presidente de la República, Presidente y cada uno de los miembros del Consejo de Gobierno, del Senado, de la Cámara de Representantes o del Tribunal de Cuentas, Gobernadores, Alcaldes, Concejales) u organismos públicos (Jueces y Tribunales, el Ministerio Fiscal, Universidades, organismos autónomos) ni para los afectados por el acto supuestamente inconstitucional. En definitiva, el sistema de legitimación es uno de legitimación virtualmente popular, condicionada al pago de una fianza cuando el legitimado no era uno de tales órganos u organismos ni tampoco era afectado por la norma. Dicho de otro modo, estábamos ante un sistema de legitimación amplia a favor, por un lado, de órganos políticos o públicos no políticos y de personas afectadas sin

condicionante alguno; y, además, en favor de cualquier «persona» siempre que prestara la fianza legalmente establecida. Pero, si se trataba de «pedir» la declaración de inconstitucionalidad, la legitimación aparece ligeramente restringida por el artículo 194 de la Ley a: a) los interesados en los juicios, causas o negocios de que conozcan la jurisdicción ordinaria y las especiales; b) veinticinco ciudadanos que justifiquen su condición de tales; c) la persona a quien afecte la disposición que se estime inconstitucional.

Por lo que se refiere a los efectos de las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de las normas, estos eran los de que la norma «se considerará nula y sin valor ni efecto desde el día de la publicación de la sentencia en los estrados del tribunal». Por tanto, los efectos de la sentencia eran los de la anulabilidad, con efectos generales y ex

tunc desde el día de la publicación de la misma³.

4. En cuanto a la naturaleza jurídica de este órgano, García Belaunde considera que, en rigor, no puede considerarse un tribunal constitucional, sino que era una «Sala constitucional, pero con otro nombre», un «embrión de tribunal constitucional»⁴ y, en todo caso, constituía «un planteo original en el tema del control de constitucionalidad, no sólo por lo que avizoró, sino porque creó una figura intermedia, que hoy por hoy tiene su más relevante expresión en la Sala Constitucional que existe en Costa Rica, desde 1989» y que, desde entonces, «otros países han imitado (Paraguay, Venezuela, etc.)».

Por nuestra parte, diremos que, partiendo de los rasgos que pueden considerarse propios de un tribunal constitucio-

³ Como señala Fernández Segado, «pese al notable influjo que el modelo español ejerció sobre el cubano, en este aspecto, la fórmula acuñada por la Constitución cubana fue mucho más coherente con lo que debe ser un sistema de jurisdicción constitucional concentrada», pues en el caso de la Constitución española de 1931, los efectos de una sentencia estimatoria de la inconstitucionalidad de una ley por vicios materiales se circunscribían al caso concreto (sólo cuando la inconstitucionalidad lo fuera por motivos formales se preveía la total anulación de la norma legal), lo que reducía al recurso de inconstitucionalidad en realidad a una mera excepción de inconstitucionalidad. FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, «El control...», cit., p. 312.

⁴ Llega nuestro autor a esta conclusión a partir de una serie de rasgos que considera que «en lo sustancial identifican a los tribunales constitucionales», por más que puedan admitir matizaciones y ciertas excepciones, y que al aplicarlos al modelo cubano llevan a las siguientes apreciaciones: a) originalmente, la constitucionalidad estaba encargada al Tribunal Supremo, y luego pasó a una de sus Salas, con el nombre de Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales; b) Dicho Tribunal (o Sala) dependía en todo de la Suprema Corte; c) sus miembros eran los mismos, y no se diferenciaban en nada del resto; d) El Tribunal (o Sala) tenía una dependencia total del Poder Judicial (administrativa y económica); e) para poder fallar en los temas de control de constitucionalidad, el Tribunal de Garantías necesitaba aumentar el número de sus miembros, bien que temporalmente, con otros magistrados del Tribunal Supremo; f) el estatuto de sus miembros era exactamente el mismo que el de los restantes jueces; g) los jueces (ordinarios) no tenían competencia para llevar a cabo el control de constitucionalidad, sino que sólo el Tribunal de Garantías podía hacerlo, y de él dependían incluso para ello las demás Salas del Tribunal Supremo; h) la competencia del Tribunal no se reducía a lo constitucional, sino que también resolvía asuntos sociales. Resultan también de interés estas consideraciones de García Belaunde: «¿por qué siendo el nombre prácticamente el mismo, el modelo cubano se aparta sustancialmente del modelo español [consagrado en la Constitución republicana de 1931], en el que dice inspirarse? La única explicación está dada por el contexto histórico-cultural de la Isla, y por la influencia norteamericana, que confiaba en el juez, a diferencia de la europea, que desconfiaba de éste. Este es, pienso, el motivo fundamental».

nal⁵, es indudable que hay un rasgo esencial que impide considerar a este Tribunal cubano como un verdadero tribunal constitucional y es el hecho de que, como por otra parte se deriva de su propio *nomen iuris*, tiene una serie de competencias no constitucionales cuya atribución a un verdadero tribunal constitucional no puede justificarse, competencias que no puede considerarse siquiera que fueran cuantitativamente insignificantes. Nos estamos refiriendo a la previsión del artículo 182,f) de la competencia del Tribunal para conocer de «las cuestiones de legislación social que la Constitución y la ley sometan a su consideración», entre las que la Ley de 1949 incluyó específicamente las reclamaciones por despidos, retiros, descanso retribuido, excedencias, escalafones sindicales, contratos de trabajo, etc. y, además, «en general todas las que versen sobre cuestiones de carácter social y de relaciones entre patronos y obreros». Y como concluye Luzárraga, «esto creó un volumen tal de asuntos que, de hecho, el Tribunal de Garantías se convirtió en un Tribunal Laboral, con el consiguiente retraso del desarrollo de las cuestiones puramente constitucionales»⁶. Ello no impide, desde luego, considerar a dicho Tribunal una Sala constitucional relativamente especializada y un precursor de la

actual Sala constitucional costarricense, pero no un tribunal constitucional ni tampoco siquiera una Sala constitucional en sentido estricto, aparte de que no es preciso subrayar lo disfuncional que podía ser, y a la postre fue, esa mixtura de lo constitucional y lo (meramente legal y) social.

* * *

El Tribunal cubano de Garantías Constitucionales y Sociales constituye, por muchas razones, un precedente de gran interés para el estudio de la historia de la justicia constitucional en general, y de los tribunales constitucionales en particular, en especial en el ámbito hispanoamericano, pese a lo cual no ha sido objeto apenas de tratamiento monográfico por la doctrina. Por ello mismo, el trabajo del profesor García Belaunde es de especial valor para acercarse a este órgano de la constitucionalidad, pues en él se contiene un examen riguroso, completo y esclarecedor de dicho tribunal, como también resulta de gran utilidad el acopio documental que se añade como apéndice al libro, hasta ahora casi inaccesible al investigador en esta materia, y los interesantes trabajos de Palomino Manchego que abren y cierran la obra.

MARÍA ANGÉLICA GELLI, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*, La Ley, Buenos Aires, 2001.

Por DAVID GARCÍA PAZOS *

1. Es éste un exhaustivo y sistemático estudio de la Carta Magna argentina, en el que la Profesora Gelli parte del cru-

cial papel de la *Norma normarum* en la vertebración social y política de un país, sirviendo como parámetro de los dere-

⁵ Sobre los rasgos que nos parece que caracterizan a los tribunales constitucionales, véase nuestro trabajo *La acción de inconstitucionalidad*, con prólogo de Francisco Fernández Segado, UNAM, México, 2000, pp. 24-49.

⁶ ALBERTO LUZÁRRAGA, «El Tribunal Constitucional y su organización: una propuesta de reforma», *Cuba in Transition*, Proceedings of the Annual Meetings of the Association for the Study of the Cuban Economy (ASCE), vol. 7, 1997, pp. 423-424.

* Doctor en Derecho (Universidad Complutense de Madrid) y Abogado.