

**Asunto:** Informe final sobre el Seminario Iberoamericano sobre la ejecución de sentencias constitucionales

**Autor:** Xabier Arzoz Santisteban, Letrado del Tribunal Constitucional

**Fecha:** 28 de junio de 2016

## 1. INTRODUCCIÓN

En el marco del Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE), el Tribunal Constitucional de España y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) organizaron conjuntamente los días 20 a 22 de junio de 2016 un Seminario Iberoamericano sobre la ejecución de sentencias constitucionales, que tuvo lugar en el Centro de formación de la AECID en Antigua (Guatemala).

El objeto del seminario era el estudio, la reflexión y el intercambio de información y experiencias sobre la ejecución de las Sentencias y otras resoluciones constitucionales en los ordenamientos jurídicos de cada uno de los Tribunales y Cortes Constitucionales que participaran en el mismo. La exposición de los modelos de ejecución de cada uno de los ordenamientos, que, sin duda, presentan características comunes, pero también diversas, había de permitir detectar elementos estructurales que permitan afirmar o no la existencia de uno o varios sistemas como propios y definidores de la ejecución de Sentencias y otras resoluciones constitucionales; la identificación de problemas compartidos y singulares de cada sistema o modelo; la práctica jurisprudencial seguida por cada Tribunal o Corte ante los supuestos de ejecución que se le hayan planteado; la posibilidad de trasvasar soluciones de un ordenamiento a otro; y, evidentemente, el planteamiento de nuevos interrogantes y problemáticas que pudieran surgir en un tema tan arduo y vidrioso como es el de la ejecución de Sentencias y otras resoluciones constitucionales.

Las instituciones representadas en el seminario fueron: la Corte Constitucional de Colombia, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, el Poder Judicial de Panamá, el Tribunal Constitucional de Chile, el Tribunal Constitucional de España, el Tribunal Constitucional de República Dominicana y el Tribunal Constitucional de Perú. Por dificultades de última hora, las delegaciones de las Cortes Supremas de Justicia de Costa Rica y de Nicaragua no pudieron asistir al seminario. Dado el carácter de país anfitrión, al seminario asistió una nutrida representación guatemalteca. El seminario estuvo preparado y coordinado por don

Xabier Arzoz Santisteban y don Eduardo Perdiguero Bautista, ambos Letrados del Tribunal Constitucional de España.

## **2. METODOLOGÍA DEL SEMINARIO**

Con carácter previo a la celebración del seminario, la representación de cada uno de los Tribunales y Cortes Constitucionales participantes hubo de preparar un breve dossier en el que se respondiera sucintamente a las preguntas de un cuestionario previamente distribuido y, en su caso, se recogiera la documentación adicional que se estimase conveniente, por ejemplo sobre la legislación aplicable a cada uno de los temas objeto de las sesiones o sobre la jurisprudencia constitucional pertinente. Dicho cuestionario fue cumplimentado por una parte de los participantes, y en los demás casos sirvió de orientación para la preparación de las sesiones.

Cada sesión comenzó con una exposición introductoria a cargo de uno de los dos coordinadores del seminario, de una duración aproximada de 45 minutos, en la que se abordó desde una perspectiva general los diversos aspectos de cada tema que pretenden analizarse.

A continuación, cada uno de los representantes de los Tribunal o Corte Constitucional que participó en el Seminario realizó una breve exposición sobre las cuestiones seleccionadas respecto al tema objeto de la sesión. A raíz de las exposiciones efectuadas, y una vez concluidas éstas, tuvo lugar un intercambio de opiniones y de información sobre los aspectos expuestos y los interrogantes que se suscitaron, lo que permitió profundizar en el estudio comparado de los modelos de ejecución así como conocer experiencias interesantes en este ámbito.

## **3. DESARROLLO DEL SEMINARIO**

*Primer día: 20 de junio*

En la inauguración del seminario la mesa presidencial estuvo constituida por don Ignacio Ayala, Director del Centro de Formación en la Antigua Guatemala, don Xabier Arzoz, Letrado del Tribunal Constitucional de España, doña Marianella Leonor Ledesma, Vicepresidenta del Tribunal Constitucional de Perú y don Neftaly Aldana, Presidente de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Cada uno de ellos se dirigió a los participantes con una breve intervención de presentación y salutación.

Una vez declarado inaugurado el seminario, el Letrado del Tribunal Constitucional y coordinador del seminario don Xabier Arzoz Santisteban expuso el marco general comparado de la ejecución de sentencias y otras resoluciones constitucionales, atendiendo especialmente a los ordenamientos constitucionales de Austria, Alemania y España. El coordinador justificó el interés del Tribunal Constitucional de España en la cuestión de la ejecución, con motivo de la reciente promulgación de la “Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho”. E incidió en la utilidad de conocer no solo la legislación y la práctica ejecutiva de los tribunales constitucionales de países como Austria y Alemania que, conjuntamente, sumaban más de 150 años de jurisdicción constitucional, sino también las experiencias de los altos Tribunales de los Estados iberoamericanos que, en los últimas décadas, han dado señeras muestras de saber afrontar con éxito situaciones conflictivas de incumplimiento o de resistencia al incumplimiento de sus resoluciones.

Finalizada la exposición introductoria se dio la palabra a los participantes del Seminario. En representación del país anfitrión comenzó el Presidente de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Don Neftaly Aldana Herrera destacó que Guatemala no tiene normas específicas sobre la ejecución de sentencias, aunque sí el poder de dictar sus propias normas reglamentarias (a través de los “Autos Acordados”). Señaló que la Corte guatemalteca tiene autoridad para ejecutar sus resoluciones, y señaló varios precedentes: recordó que incluso ha llegado a ordenar al Presidente de la República la destitución de un Ministro del Gobierno, y que en un conflicto con el Presidente de la República se restableció el orden acudiendo al ejército.

Posteriormente, la Vicepresidenta del Tribunal Constitucional de Perú expuso los fundamentos jurídicos de la ejecución en dicho país (Constitución, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Reglamentos de desarrollo), y señaló que el art. 82 del Código Procesal Constitucional incluye la destitución de autoridades que incumplen las sentencias. A juicio de la Magistrada doña Marianella Leonor Ramos Narváez, el problema no es la normatividad, sino la eficacia de las sentencias. El que ejecuta es siempre el juez de primera instancia, aunque la sentencia provenga del Tribunal Constitucional. No obstante, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional la parte beneficiada por el fallo dispone de un recurso de apelación “per saltum” al Tribunal Constitucional si no se cumple estrictamente el fallo. La Magistrada discrepó de esa restricción, y sostuvo que también la parte vencida debería disponer de esa posibilidad. En su opinión, los mecanismos para la ejecución son pobres y existen dificultades para la ejecución de las sentencias de contenido patrimonial.

El representante chileno, don Manuel Puccio Wulkau, Abogado Analista del Tribunal Constitucional de Chile, expuso los ejes y formas del control de constitucionalidad que ejerce dicho Tribunal: ejerce un control normativo, tanto preventivo (en unos casos obligatorio, con respecto a las leyes orgánicas; en otros casos, a instancia de determinados legitimados) como a posteriori (a través del requerimiento de inaplicabilidad y de la acción de inconstitucionalidad), pero no una tutela de derechos de forma directa. Expuesto el marco de actuación, señaló que no existen órganos concretos para hacer ejecutar las sentencias del Tribunal Constitucional y apuntó al problema de la ineficacia de la ejecución.

El representante de la Corte Constitucional de Colombia, el magistrado don Alejandro Linares Cantillo, se refirió a los distintos ámbitos de la jurisdicción constitucional en Colombia. De acuerdo con la Constitución de 1991, el Tribunal se ocupa, en primer lugar, del control de normas. Las sentencias que se dictan en dicho ámbito producen cosa juzgada material, *erga omnes*, y son de ejecución inmediata. Destacó que en Colombia no existen medidas cautelares dentro del control de normas: en otros términos, no es posible la suspensión cautelar de leyes objeto de un proceso constitucional. En segundo lugar, el juez constitucional protege los derechos fundamentales. Para ello tiene amplios poderes de ejecución de sus decisiones. Goza de poder para dictar todas las medidas necesarias. En principio, es el órgano judicial ordinario quien tiene que cumplir las sentencias. Excepcionalmente, se emiten sentencias de reemplazo, si un órgano judicial resulta renuente a la hora de cumplir la sentencia constitucional. Se puede acusar de desacato a una autoridad que incumple una sentencia. Si quien incumple es, por ejemplo, un gobernador, se dirige a la Procuraduría de la República para que le intime a cumplir. Y existe la posibilidad de aplicar el delito de “fraude a la resolución judicial”. Además, señaló dos nuevas técnicas de enorme interés para encauzar la ejecución. Por un lado, en 2011 el Gobierno colombiano introdujo el incidente de impacto fiscal: cualquier ministro puede solicitar a la Corte que module los efectos de una sentencia. El incidente se aplica tanto a los procedimientos de control de normas como a los procedimientos de tutela de derechos fundamentales. Por otro lado, la Corte Constitucional ha desarrollado un mecanismo específico para las “órdenes estructurales”, que no está contemplado en norma alguna, sino que deriva de su propia jurisprudencia: cuando se constata un “estado de cosas inconstitucional”, sobre todo en relación con políticas públicas que resultan deficientes, la Corte instituye una Sala de seguimiento del cumplimiento de la orden estructural para evaluar la mejora y corrección progresiva de la política pública declarada inconstitucional. Este mecanismo se ha aplicado en cuatro casos: en los temas de los desplazados, del sistema sanitario y de la situación de las cárceles.

El representante de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, el Magistrado de su Sala de la Constitucionalidad don Edward Sydney Blanco Reyes, destacó que en su

ordenamiento sí son posibles las medidas cautelares frente a normas (leyes y reglamentos). Señaló que la ejecución corresponde al mismo juez que pronuncia la sentencia, y subrayó que un precepto constitucional faculta a todo funcionario a incumplir todo acto o resolución que contradiga la Constitución: precepto en el que en alguna ocasión algún órgano se ha amparado para incumplir las resoluciones de la Sala de la Constitucionalidad. El Magistrado abogó por la creatividad de los Tribunales Constitucionales contra la renuencia a cumplir las resoluciones constitucionales.

El representante de Panamá, el Juez Séptimo de Circuito don Felipe Fuentes López, recordó que en dicho país cualquier persona puede demandar la inconstitucionalidad contra una ley o un acto concreto, a través del recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema. La sentencia que resulte tiene efectos erga omnes y ex nunc. Por lo demás, existen varios recursos para proteger derechos fundamentales (*habeas corpus*, *habeas data*, recursos de amparo). El juez puede dictar órdenes en el marco del *habeas corpus* o contra una autoridad que realice una detención ilegal.

Finalmente, don Julio Rojas Báez, Secretario General de la Corte Constitucional de la República Dominicana, recordó el nacimiento del Tribunal Constitucional dominicano en 2011, así como el contenido del art. 9 de su Ley Orgánica, que le faculta al Tribunal a resolver las dificultades de la ejecución. El Secretario General advirtió de los peligros de la ejecución: que por la vía de las dificultades de la ejecución se pretenda reexaminar el fondo. Y expuso un problema extraído de su propia práctica, relativo a la fijación de las *astreintes* de la ejecución (también llamadas multas coercitivas en otros ordenamientos). También indicó que estaba en marcha una Unidad de Seguimiento de la ejecución de las sentencias. Finalmente, apuntó el problema de la posibilidad de imponer sanciones por incumplimiento de las sentencias: tales sanciones no están legalmente contempladas.

A continuación se desarrolló un debate, con distintas intervenciones, sobre varias cuestiones. Una de las más destacadas fue la relativa a qué parte de las sentencias constitucionales es vinculante a los efectos de su ejecución, el fallo o también la fundamentación jurídica. Se apuntó a la necesidad de distinguir la *ratio decidendi* del fallo, que sirve para interpretar e integrar el contenido de la sentencia, de los meros *obiter dicta* que puede contener la fundamentación jurídica de la sentencia. Desde la perspectiva colombiana, se dijo, la parte resolutive prima sobre la parte motiva; y se aludió a la práctica de ese país de diferenciar entre “salvamentos de voto” que se refieren a la parte resolutive y “aclaraciones de voto” que versan sobre la parte motiva. Otro tema suscitado por el magistrado salvadoreño fue el problema de las razones de fondo de por qué no se cumplen las sentencias constitucionales y de cuál debe ser la función de un Tribunal Constitucional: ¿solo elaborar sentencias exquisitas?

*Segundo día: 21 de junio*

La segunda sesión del seminario se dedicó más específicamente a la ejecución de sentencias en el ámbito de los derechos fundamentales. Comenzó con una exposición introductoria a cargo del coordinador del seminario don Eduardo Perdiguero Bautista, Letrado del Tribunal Constitucional de España. Disertó sobre la experiencia española en materia de ejecución de sentencias que otorgan el amparo frente a vulneraciones de derechos fundamentales.

Seguidamente, la magistrada de la Corte Constitucional de Guatemala doña Dina Ochoa expuso un caso concreto de ejecución de una sentencia de 2011 que había obligado a los poderes públicos a proveer una asistencia sanitaria a los ciudadanos, a instancias del Procurador de los Derechos Humanos. Cuando cinco años después, el Procurador se quejó de la falta de ejecución, la Corte tuvo que valorar si las medidas dispuestas por los poderes públicos habían sido suficientes. La Corte falló que no lo habían sido, y ordenó a los poderes públicos a desarrollar medidas para mejorar el sistema de salud nacional y a que en el plazo de treinta días informara al Procurador.

Al hilo de la presentación del caso guatemalteco el magistrado colombiano don Alejandro Linares quiso poner sobre la mesa tres cuestiones: primero, todos los problemas de justicia no son responsabilidad del Tribunal Constitucional; segundo, la asignación de recursos presupuestarios es una decisión del legislador; y tercero, ¿cómo se controla el cumplimiento continuado de ciertas sentencias? En Colombia, al menos, afirmó el magistrado, mediante las Salas de Seguimiento de la ejecución de la sentencia.

La Vicepresidenta del Tribunal Constitucional de Perú aludió a la transformación de la ejecución de las sentencias constitucionales y en concreto a la posibilidad de transformar la ejecución en una compensación económica cuando el objeto de restitución ha desaparecido o la ejecución ya no es posible. En segundo lugar, aludió a la llamada “represión de los actos homogéneos”: aunque se trate de un hecho nuevo, no hay que volver a interponer demanda, el asunto va directamente al juez de la ejecución. En tercer lugar, se refirió a las sentencias exhortativas: a su juicio, no son sentencias susceptibles de ejecución, sino aspiracionales; en consecuencia, abogó por limitar las sentencias exhortativas a casos excepcionales. Finalmente, aludió a los efectos de la expulsión de las normas. En Perú se evita que el Tribunal Constitucional sea legislador positivo, y se invoca la “*vacatio sententiae*” para que el legislador apruebe la ley necesaria.

El magistrado salvadoreño Blanco Reyes expuso diversos casos, abordados por su Sala, relacionados con la incidencia de los ciudadanos en las distintas instancias de gobierno. Uno de los casos tuvo que ver con el hecho de que una legislatura eligiera los magistrados que componían dos turnos de la magistratura de la Corte Suprema de Justicia (esto es, diez de los quince magistrados). La Corte señaló que una legislatura solo puede designar una renovación parcial (de cinco miembros) de la Corte: la

legislatura es fruto del derecho al voto de los ciudadanos, una derivación de la democracia representativa; y no puede arrogarse el derecho a elegir más magistrados que los que le corresponden. El magistrado también afirmó la pluralidad de pensamiento jurídico dentro de la Corte como factor a tener en cuenta.

El Secretario General de la Corte Constitucional de la República Dominicana expuso el Expte. TC 01/11: un supuesto de solicitud de ejecución que pretendía un reexamen del fondo. También comentó otro caso en el que se ordenó el reintegro de un funcionario de policía por haber sido retirado del servicio infringiendo el procedo debido. El caso produjo una avalancha de casos de funcionarios “cancelados”.

El juez panameño don Felipe Fuentes analizó en detalle una Sentencia de 3 de julio de 2014, que estimó una acción por destitución de una abogada, por infracción del derecho a disfrutar vacaciones y prohibición de discriminación de personas discapacitadas.

El magistrado colombiano don Alejandro Linares expuso un caso de ejecución, que comenzó como un procedimiento de control abstracto. En 2011 se presentó una demanda de inconstitucionalidad contra el precepto del Código Civil colombiano que regula el matrimonio como unión entre hombre y mujer. La Corte decidió la constitucionalidad de la definición del precepto, pero señaló un déficit de protección de las personas del mismo sexo que quisieran contraer matrimonio. Se le fijó al Congreso de la República un plazo de dos años para regular la cuestión: en caso contrario, las parejas podrían ir directamente ante los jueces o los notarios a contraer matrimonio. En 2016 acudieron a la Corte Constitucional varias parejas que no habían podido contraer matrimonio. La Corte, en una sentencia de tutela, revisó aquellas sentencias judiciales que les impedían hacerlo, amparó el derecho a crear una familia y ordenó a los jueces a reconocer el derecho a contraer matrimonio. Al mismo tiempo se dictaron órdenes para levantar las sanciones disciplinarias impuestas a notarios y jueces que, en el ínterin, sí habían accedido a casar a parejas del mismo sexo. En este caso específico, la sentencia de tutela no solo tuvo efectos *inter partes*, sino *inter communis*, esto es, para todas aquellas personas que estuvieran en la misma situación.

Finalmente, don Manuel Puccio expuso la Sentencia chilena núm. 2710 y sus consecuencias. Después de gran número de acciones de inaplicabilidad, la Corte declaró la inconstitucionalidad de un precepto que establecía una tabla de coeficientes para el cálculo de la cantidad a pagar por el seguro de salud. La Corte anuló el precepto, pero el legislador ha permanecido inactivo. El resultado es que las aseguradoras, a falta de norma aplicable, siguen cobrando según el precepto anulado.

*Tercer día: 22 de junio*

La sesión del tercer día, dedicada específicamente a la ejecución de sentencias de control de normas, fue iniciada con una exposición introductoria a cargo de Xabier

Arzoz Santisteban, Letrado del Tribunal Constitucional de España. La exposición versó sobre las principales modificaciones introducidas en España con la nueva “Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho”. Además de las multas coercitivas, ya contempladas anteriormente aunque sus cuantías han sido notablemente elevadas, la nueva Ley contempla también la posibilidad de destituir temporalmente en sus funciones al funcionario o autoridad responsable del incumplimiento, de ordenar una ejecución subsidiaria, a cargo del Gobierno de la Nación, y de recabar testimonio de las personas responsables para deducir en su caso la responsabilidad penal correspondiente. El Letrado también indicó el interés de una recentísima sentencia, hecha pública la víspera, del Tribunal Constitucional Federal alemán, que señala que el incidente de ejecución no puede servir para ampliar o completar la decisión de fondo y que en concreto no puede servir para controlar una nueva regulación dictada por el legislador de conformidad con la Constitución, como consecuencia de una sentencia dictada anteriormente.

El magistrado colombiano don Alejandro Linares mencionó la discusión existente en su país sobre los límites materiales a la sustitución de la Constitución: la Corte Constitucional solo puede controlar los “vicios de procedimiento”, entre los que se incluyen las reglas de quórum o los vicios de competencia del órgano legislativo.

La magistrada guatemalteca doña Dina Ochoa Escibá expuso el Acuerdo 1/2013 que prevé la ejecución de sentencias de control normativo. En primer lugar, se refirió a los sucesos de 1993, en los que la Corte de la Constitucionalidad dictó dos autos de ejecución de una sentencia que se dirigió a garantizar la continuidad de la democracia guatemalteca ante el golpe de Serrano Elías: entre otros sucesos, el Diario Oficial se negó a publicar la sentencia de la Corte Constitucional. En segundo lugar, señaló que no hay casos de sentencias de inconstitucionalidad exhortativas que se hayan ejecutado mediante un Auto. Sí ha habido denuncias de inejecución, que pueden ser justiciables mediante el recurso de amparo: esto es, se admite la acción de tutela, como en Colombia, para hacer cumplir una sentencia exhortativa que no se ha cumplido.

La Vicepresidenta del Tribunal Constitucional de Perú mencionó la posibilidad de generar un precedente con efectos *erga omnes* y vinculantes. Indicó el problema existente con la contratación laboral en condiciones irregulares, llevada a cabo bajo diversos gobiernos. Ante el cese posterior por el siguiente gobierno, los órganos judiciales tienden a estimar la demanda de la persona contratada irregularmente y a ordenar el reingreso. Sin embargo, la orden de reposición de la persona contratada plantea el problema de que toda contratación requiere un concurso público inexistente



en tales supuestos: el fallo del Tribunal Constitucional que así lo entendió no es acatado por los órganos judiciales, lo que provoca fricciones.

El magistrado salvadoreño expuso dos interesantes sentencias de su Sala de la Constitucionalidad: una que obligó a abrir las listas electorales cerradas y otra que estableció el principio de no regresividad en materia de derechos socioeconómicos como límite a la reforma constitucional.

El juez panameño don Felipe Fuentes suscitó el tema de la reviviscencia de las normas derogadas o modificadas por la norma declarada nula, lo que dio lugar a diversas intervenciones de los participantes desde la respectiva perspectiva nacional.

El representante chileno señaló que en su ordenamiento en el ámbito del control preventivo no hay necesidad de medidas cautelares frente a leyes, y subrayó que no ha habido tensiones con la ejecución de las sentencias, si bien expuso un ejemplo concreto de dificultades. El Presidente puede vetar un proyecto de ley o añadirle disposiciones: usó ese poder para vetar una reforma laboral de carácter regresivo (Rol 30/16). El Gobierno no tuvo claro qué lo que quería decir la sentencia constitucional que se dictó sobre la titularidad de la negociación colectiva. Y se suscitaron críticas al Tribunal Constitucional por comportarse en la práctica como una “tercera cámara legislativa”. En el futuro se podrían generar problemas de incumplimiento, ante los cuales el Presidente de la República tiene la facultad de gobernar por decreto.

La sesión y, en definitiva, el seminario fue clausurado con unas palabras de don Eduardo Perdiguero Bautista, Letrado del Tribunal Constitucional de España y coordinador del seminario, y de don Neftaly Aldana Herrera, Presidente de la Corte Constitucional de Guatemala. Acto seguido, se hizo entrega a los asistentes de los diplomas acreditativos de la participación en el Seminario Iberoamericano así como, en formato digital, la diversa documentación generada por el encuentro (fotografías, listas de direcciones de los participantes y otros materiales).

#### **4. CONCLUSIONES FINALES**

1) La ejecución de las resoluciones judiciales y constitucionales es la asignatura pendiente de los sistemas procesales actuales, causa frecuente de frustración para los ciudadanos y para los propios órganos sentenciadores.

2) Con independencia de la necesidad de continuar desarrollando los mecanismos legales para mejorar la ejecución de sentencias, los propios Tribunales Constitucionales deben ser creativos para combatir y contrarrestar la ocasional renuencia de los poderes públicos a cumplir ciertas resoluciones constitucionales. La

práctica más reciente de algunos altos Tribunales iberoamericanos muestra iniciativas creativas a este respecto que son muy interesantes.

3) En particular, un mecanismo que puede ser útil para evaluar el incumplimiento de las resoluciones constitucionales son las Salas o Unidades de Seguimiento de la Ejecución que se han utilizado en Colombia y Guatemala y cuya puesta en marcha está también prevista en la República Dominicana.