

42.1
67

LEÓN CORTIÑAS-PELÁEZ

Poder ejecutivo y función jurisdiccional

Contribución al estudio del Estado autoritario:
del ocaso de la Justicia en América Latina

PRÓLOGO

por

Enrique GILES-ALCÁNTARA

Catedrático por oposición de Derecho Administrativo
en la Universidad Nacional Autónoma de México



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

MÉXICO 1982

ÍNDICE GENERAL

| | |
|---|----|
| <i>In Memoriam</i> | 7 |
| Dedicatorias | 9 |
| Contenido | 11 |
| <i>Lemas</i> de José Gervasio ARTIGAS y de Gustavo GALLINAL CARBAJAL | 15 |
| <i>Prólogo</i> por Enrique GILES-ALCÁNTARA | 17 |
| Principales abreviaturas utilizadas en el texto | 23 |
| | |
| INTRODUCCIÓN: LO ORIENTAL EN AMÉRICA LATINA | 25 |
| | |
| 1. <i>La tradición de la República Oriental</i> | 27 |
| 1.1. La Constitución liberal de 1812. | 27 |
| 1.2. El constitucionalismo de José Artigas. | 30 |
| 1.2.1. Las Instrucciones del Año XIII. | 30 |
| 1.2.2. El proyecto artiguista de Constitución Federal de América del Sud. | 31 |
| 1.2.3. El proyecto artiguista de Constitución para la Provincia Oriental del Uruguay. | 32 |
| 1.3. El constitucionalismo de José Batlle y Ordóñez. | 34 |
| 1.4. Balance de la tradición oriental (1811-1929). | 36 |
| | |
| 2. <i>Las Constituciones orientales de los siglos XIX y XX.</i> | 37 |
| | |
| 3. <i>El debate constituyente de la Constitución de 1967.</i> | 38 |
| 3.1. La mayoría constituyente de 1967. | 40 |
| 3.2. La minoría constituyente de 1967. | 44 |
| | |
| 4. <i>Plan de este estudio.</i> | 51 |

PRIMERA PARTE

53

LA ESTRUCTURA NORMATIVA DEL DERECHO
CONSTITUCIONAL ORIENTAL

| | |
|---|----|
| 1. <i>Premisas metodológicas y conceptuales</i> | 55 |
| 2. <i>Función jurisdiccional de principio y función jurisdiccional de atribución</i> | 55 |
| 2.1. <i>La función jurisdiccional de principio.</i> | 57 |
| 2.1.1. El control de la constitucionalidad de las leyes. | 58 |
| 2.1.2. El control de la abrogación de las leyes por una Constitución posterior. | 59 |
| 2.1.3. El Poder Judicial, titular indirecto de la soberanía. | 60 |
| 2.1.4. El Poder Judicial, guardián de los derechos humanos | 60 |
| 2.1.5. El recurso de <i>habeas corpus</i> y las situaciones de emergencia (<i>dictadura constitucional</i>) en el Derecho Constitucional oriental (1. Las medidas prontas de seguridad; 2. La suspensión de la seguridad individual; 3. El caso de estado de guerra). | 61 |
| 2.2. <i>La función jurisdiccional de atribución.</i> | 64 |
| 2.2.1. La jurisdicción militar. | 65 |
| 2.2.2. La jurisdicción administrativa autónoma. | 68 |
| 2.2.3. La jurisdicción electoral (1. La pureza de la elaboración ciudadana del sufragio; 2. La pureza de la emisión del sufragio; 3. La pureza del escrutinio; el contencioso electoral). | 70 |
| 2.2.4. La jurisdicción legislativa de impedimento y desafuero (1. El desafuero; 2. La jurisdicción político-penal o de impedimento- <i>impeachment</i>). | 77 |
| 3. <i>Recapitulación de esta primera parte.</i> | 78 |

SEGUNDA PARTE

LA REALIDAD DEL DERECHO CONSTITUCIONAL
ORIENTAL

81

| | |
|------------------------------|----|
| 1. Método de esta parte. | 83 |
| 2. Plan de esta parte. | 83 |
| 3. <i>El Poder Judicial.</i> | 85 |

| | |
|--|-----|
| 3.1. El Judicial <i>como poder soberano y autónomo.</i> | 86 |
| 3.1.1. Improcedencia de las directivas del Ejecutivo. | 86 |
| 3.1.2. Negativa genérica al Ejecutivo de la facultad de formularle observaciones. | 88 |
| 3.1.3. El respeto de las formas de comunicación entre los poderes. | 89 |
| 3.1.4. "Justicia jerarquizada" no es "Justicia subordinada". | 89 |
| 3.1.5. Límite administrativo de la superintendencia de la Corte sobre los jueces inferiores. | 92 |
| 3.1.6. La facultad de auto-reglamentación y sus límites. | 94 |
| 3.1.7. Incompetencia de la Corte para promover el juicio político-penal de impedimento (<i>impeachment</i>). | 94 |
| 3.1.8. El Judicial, un poder apolítico e inerte ante la fuerza del Ejecutivo. | 96 |
| 3.1.9. Defensa de la inviolabilidad material y moral de los jueces. | 98 |
| 3.2. <i>El Judicial como guardián del debido proceso.</i> | 100 |
| 3.2.1. La reserva de la ley respecto del orden y las formalidades de los juicios. | 101 |
| 3.2.2. La información para la prueba es inherente quehacer de los jueces, insusceptible de sometimiento a la autorización del Ejecutivo. | 101 |
| 3.2.3. La instrucción, potestad soberana de los jueces. | 103 |
| 3.2.4. El Ejecutivo subvierte el orden jurídico al crear una "jurisdicción paralela". | 104 |
| 3.2.5. De las exigencias formales de la solicitud de allanamiento. | 104 |
| 3.2.6. La prueba policial: fragilidad fáctica y nulidad jurisdiccional. | 106 |
| 3.2.7. Del diligenciamiento probatorio de principio en la sede del juzgado o tribunal. | 107 |
| 3.2.8. Del deber del Ejecutivo de auxiliar y obedecer a los jueces en el diligenciamiento probatorio. | 108 |
| 3.2.9. Responsabilidad del Ejecutivo por la vigilancia de los procesados durante sus interrogatorios en sedes del Poder Judicial. | 109 |
| 3.2.10. Establecimiento y valoración de la prueba, y auto de procesamiento, son facultades privativas de la judicatura. | 111 |

| | |
|---|-----|
| 3.2.11. Del respeto y cumplimiento de la cosa juzgada por el Poder Ejecutivo. | 112 |
| 3.3. <i>Del respeto de los requisitos de preparación del proceso y de ejecución de lo juzgado: las garantías de la "debida prisión"</i> . | 114 |
| 3.4. <i>El recurso de habeas corpus y la "dictadura constitucional"</i> . | 118 |
| 3.4.1. La competencia de principio del juez de instrucción. | 119 |
| 3.4.2. La opción de salida del país: la distinción entre libertad bajo caución juratoria y libertad bajo fianza. | 119 |
| 3.4.3. La orden judicial de libertad o de salida del país, y su trámite negativo. | 120 |
| 3.4.4. El juez de instrucción, órgano de un Poder constitucional desconocido por el Ejecutivo. | 121 |
| 3.4.5. Una sugerencia de denegación de justicia mediante desviación de procedimiento. | 122 |
| 3.4.6. <i>La Corte asume la defensa del Judicial frente al Ejecutivo.</i> | 124 |
| 3.4.6.1. La Asamblea levanta y el Ejecutivo reimplementa las medidas prontas de seguridad. | 124 |
| 3.4.6.2. La Cámara de Representantes inicia juicio político - penal de impedimento (<i>impeachment</i>) al presidente de la República, declarando que hay lugar a la formación de causa y acusándolo ante el Senado por violación de la Constitución. | 126 |
| 3.4.6.3. Los fundamentos de voto de la mayoría de la Suprema Corte de Justicia. | 128 |
| 3.4.6.4. Los fundamentos de voto de la minoría de la Suprema Corte de Justicia. | 131 |
| 3.4.6.5. El Ejecutivo reitera su negativa de libertad, "en uso de su potestad privativa de arresto por razones de seguridad pública, bajo medidas prontas". | 133 |
| 3.4.7. El Legislativo desestima un proyecto del Ejecutivo contrario a la vigencia del recurso de <i>habeas corpus</i> bajo situaciones de emergencia. | 133 |
| 3.5. Recapitulación de esta función jurisdiccional de principio. | 134 |
| 4. <i>La función jurisdiccional de atribución: la jurisdicción militar.</i> | 137 |

- 4.1. La jurisprudencia tradicional de la Suprema Corte. 138
- 4.2. *La sentencia unánime de 1971 inaplicando por inconstitucional el Código Penal Militar* en cuanto establece la jurisdicción militar para “personas extrañas al Ejército y la Marina que intervinieran como coautores o como cómplices” de un delito militar. 140
- 4.2.1. Los hechos. 141
- 4.2.2. La excepción de inconstitucionalidad. 141
- 4.2.3. Los fundamentos de la Suprema Corte de Justicia [1. Rechazo del criterio de la comisión redactora del Código Penal Militar; 2. La Ley Orgánica Militar distingue entre el personal “civil” y el personal “auxiliar” —equiparado o asimilado al personal militar “combatiente”; 3. La Constitución garantiza a las personas civiles el derecho de ser juzgadas “por sus pares”, los jueces del fuero común; y no por otro órgano jurisdiccional *ad hoc* como lo son los tribunales militares; 4. La distinción entre la “función-poder” y la simple función jurisdiccional; 5. La jurisdicción militar, justicia subordinada, únicamente se mueve cuando el comandante en jefe así lo dispone; 6. La jurisprudencia oriental, incluso bajo el anterior Código Penal Militar del siglo XIX, sostuvo que el delito, aun cometido en un cuartel, exige que el delincuente tenga carácter de militar o asimilado para someterlo a la jurisdicción militar, sometimiento improcedente —respecto de un “paisano”— mediante reglamento (de la Escuela Militar) por ser materia reservada a las leyes; 7. La Corte Suprema de los Estados Unidos del Norte entiende que la jurisdicción de las cortes marciales se limita a las personas que en el momento integran las fuerzas armadas]. 143
- 4.3. El Ejecutivo decreta la movilización de civiles en tiempo de paz. 147
- 4.3.1. La mayoría de la comisión de legislación de la Asamblea declara la improcedencia constitucional, pero no va “más allá de esta comprobación”. 148
- 4.3.2. La minoría de la comisión de legislación de la Asamblea entiende que el Ejecutivo utiliza sus facultades ordinarias. 149
- 4.3.3. La crítica doctrinal. 149

- 4.4. El Ejecutivo decreta "Estado de Guerra interno", previa autorización de la Asamblea General. 150
- 4.5. *El Ejecutivo consolida la expansión de la jurisdicción militar: la Ley núm. 14068 de Seguridad del Estado de julio de 1972.* 153
- 4.5.1. Una discusión legislativa en "estado de guerra interior" (1. La jurisdicción militar y los derechos de acusados y abogados. 2. La jurisdicción militar y el fuero parlamentario). 153
- 4.5.2. La iniciativa del Poder Ejecutivo: motivación del mensaje. 158
- 4.5.3. La iniciativa del Poder Ejecutivo: líneas normativas. 161
- 4.5.4. *La doctrina oriental ante la iniciativa.* 162
- 4.5.4.1. El señalamiento ministerial de carencias normativas. 162
- 4.5.4.2. Síntesis de las respuestas doctrinales (1. Los antecedentes del proyecto. 2. Las carencias, el vacío normativo alegado por el Ejecutivo. 3. Los "mecanismos anticuados" vigentes. 4. Impedir la destrucción del orden interno. 5. Continuar la dictadura o restablecer la vigencia de la Constitución. 6. El Poder Judicial es despojado. 7. La desconexión entre los poderes Ejecutivo y Judicial. 8. La desconfianza del Ejecutivo en el Poder Judicial. 9. La tipificación a los sediciosos del delito de "asociación para delinquir". 10. La regulación restrictiva de los derechos individuales. 11. La competencia exclusiva de la justicia militar. 12. La movilización de civiles en tiempos de paz y su sometimiento a la jurisdicción disciplinaria y penal militar. 13. El "estado de guerra interior". 14. La suspensión de la seguridad individual. 15. Las medidas prontas de seguridad no son un estado de sitio. 16. Las delegaciones al Ejecutivo mediante ley sustitutiva de las medidas prontas de seguridad. 17. La implantación de sistemas de seguridad, facultada al Ejecutivo. 18. El régimen carcelario especial. 19. La facultad al Ejecutivo de suspender reuniones. 20. La exención genérica

| | |
|---|-----|
| de responsabilidad penal a funcionarios policiales y militares. 21. Las zonas militares sometidas al mando militar. 22. La reforma del procedimiento penal para conformarlo con la Constitución. 23. El desconocimiento de la cosa juzgada y de la prohibición constitucional del <i>non bis in idem</i> . 24. El secreto del sumario. 25. Las infidencias del sumario. 26. Las medidas nocturnas. 27. Allanamiento en residencias de particulares. 28. El allanamiento en oficinas públicas. 29. La excarcelación provisional y la libertad condicional. 30. Las potestades liberatorias de la Suprema Corte de Justicia. 31. El llamado al pueblo para plebiscitos "consultivos". 32. La inversión del principio de responsabilidad directa del Poder Público. 33. Las disposiciones en materia de prensa escrita). | 163 |
| 4.5.5. <i>El proyecto sustitutivo del Senado, hoy Ley núm. 14.068</i> (una reforma sustancial y formal de la legislación penal oriental). | 186 |
| 4.5.6. <i>El debate legislativo de la ley núm. 14.068.</i> | 189 |
| 4.5.6.1. La mayoría legislativa de 1972. | 189 |
| 4.5.6.2. La mayoría: los mejoramientos de la ley frente al proyecto. | 196 |
| 4.5.6.3. La minoría legislativa de 1972. | 198 |
| 4.5.7. Primeras perspectivas de la praxis de la ley núm. 14.068: dos opiniones doctrinales. | 208 |
| 4.5.8. Una posible derogación de la Ley núm. 14.068 o decreto de amnistía. | 214 |
| 4.6. Recapitulación sobre la función jurisdiccional de atribución en lo militar. | 216 |
| 5. <i>La función jurisdiccional de atribución: el Tribunal autónomo de lo Contencioso Administrativo.</i> | 220 |
| 5.1. La mayoría del tribunal. | 221 |
| 5.2. La minoría del tribunal. | 221 |
| 5.3. La doctrina tradicional y mayoritaria. | 222 |
| 5.4. La doctrina más reciente y su crítica al tribunal. | 222 |
| 6. <i>La función jurisdiccional de atribución: la Corte Electoral.</i> | 223 |
| 6.1. El fraude en la elaboración ciudadana del sufragio. | 224 |
| 6.2. El fraude en la emisión del sufragio. | 226 |

| | |
|--|-----|
| 6.3. El fraude decisivo: la alteración de las fases del escrutinio. | 227 |
| 6.4. La Corte Electoral, jurisdicción impotente ante el fraude del Poder Ejecutivo. | 228 |
| 7. <i>La jurisdicción de atribución del Legislativo: desafuero e impedimento.</i> | 229 |
| 7.1. El contorno histórico. | 229 |
| 7.2. Un proyecto de nueva ampliación de la jurisdicción militar: el Ejecutivo propone "la consolidación de la paz". | 232 |
| 7.2.1. Repudio político a la iniciativa. | 233 |
| 7.2.2. Condena doctrinal de la iniciativa. | 233 |
| 7.3. Medidas prontas de seguridad ante la renuencia legislativa a una nueva prórroga de la suspensión de la seguridad individual. | 234 |
| 7.4. Resumen del contorno histórico. | 235 |
| 7.5. <i>El Ejecutivo solicita el desafuero de un senador ante su Cámara.</i> | 236 |
| 7.5.1. Las reservas al fundamento de la solicitud. | 236 |
| 7.5.2. Los poderes de la comisión del Senado: desconocimiento y retaceo. | 237 |
| 7.5.3. Desestimación inminente y cambio de procedimiento. | 238 |
| 7.6. Un representante inicia juicio político de impedimento al senador, pero la Cámara decide no acusar ante el Senado. (La instrucción parlamentaria: 1. En cuanto a los hechos alegados: 2. En cuanto al derecho aplicable). | 239 |
| 7.7. <i>El Ejecutivo ante la decisión jurisdiccional del Legislativo.</i> | 241 |
| 7.7.1. Mensaje del Ejecutivo a la Asamblea General: fundamentos. | 243 |
| 7.7.2. Decreto disolviendo las cámaras: fundamentos. | 243 |
| 7.7.3. Decreto de disolución: parte dispositiva. | 244 |
| 7.7.4. Resoluciones complementarias del Ejecutivo. | 244 |
| 7.7.5. Una perspectiva jurídica de los actos del Ejecutivo: aciertos. | 244 |
| 7.7.6. Una perspectiva jurídica de los actos del Ejecutivo: reservas. | 250 |
| 8. <i>Recapitulación de la función jurisdiccional de atribución en materia no- militar.</i> | 255 |
| CONCLUSIÓN GENERAL | 257 |
| EPÍLOGO (Acto No. 8 de 1977). | 267 |
| BIBLIOGRAFÍA (citada abreviadamente en las notas). | 289 |
| DEL AUTCR | 313 |